



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Legge federale sui prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche (Legge sui prodotti del tabacco, LPTab)

Rapporto esplicativo concernente
l'avamprogetto

Dicembre 2017

Compendio

Il secondo avamprogetto di legge federale sui prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche (LPTab), elaborato in seguito alla decisione del Parlamento di rinviare il primo disegno al Consiglio federale, mira a proteggere l'essere umano contro gli effetti nocivi derivanti dal consumo di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche. Rispetto al disciplinamento vigente sono stati introdotti alcuni cambiamenti e novità riguardanti soprattutto le sigarette elettroniche, i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e i prodotti del tabacco per uso orale (snus), l'adeguamento delle restrizioni in materia di pubblicità ai vettori sviluppatasi negli ultimi anni nonché il divieto di vendita ai minorenni.

Il presente avamprogetto è stato elaborato in seguito alla decisione del Parlamento di rinviare il primo disegno di legge sui prodotti del tabacco al Consiglio federale per la rielaborazione. Per il secondo disegno di legge, il Consiglio federale è stato incaricato di rafforzare la protezione dei bambini e degli adolescenti, segnatamente fissando a 18 anni l'età minima per l'acquisto di prodotti del tabacco e vietando la pubblicità mirata ai minorenni. È inoltre stato incaricato di eliminare le restrizioni proposte in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione e di trasferire nella legge gli elementi essenziali dell'ordinanza sul tabacco. Devono infine essere disciplinati in modo specifico i prodotti alternativi come le sigarette elettroniche, i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e lo snus.

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.

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 (LDerr) è stata sottoposta a una revisione totale, entrata in vigore il 1° maggio 2017, 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. In seguito al rinvio del disegno, questo termine non è più sufficiente e va prorogato di due anni.

La LPTab mira a proteggere l'essere umano contro gli effetti nocivi derivanti dal consumo di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche. Riprende ampiamente i principi della legislazione sulle derrate alimentari applicabili ai prodotti del tabacco, come l'obbligo del controllo autonomo, e vi apporta alcune novità e modifiche.

L'avamprogetto di LPTab (ap-LPTab) introduce tre principali novità:

- *disciplinamento specifico dei prodotti alternativi: le sigarette elettroniche contenenti nicotina, i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e i prodotti del tabacco per uso orale (snus) possono essere commercializzati in Svizzera beneficiando di un disciplinamento adeguato (p. es. avvertenze speciali). Le sigarette elettroniche senza nicotina sottostanno a determinate disposizioni della legge, qualora lo richieda la protezione dei minorenni o sussista un rischio di confusione con i prodotti contenenti nicotina;*

- *adeguamento delle restrizioni in materia di pubblicità ai vettori sviluppatasi negli ultimi anni: per proteggere meglio i minorenni, il presente avamprogetto propone di introdurre un divieto di pubblicità per i prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche sui giornali gratuiti, su Internet e in certi luoghi strategici dei punti vendita (p. es. accanto alle caramelle);*
- *divieto di consegna ai minorenni: al fine di proteggere questa categoria più vulnerabile viene stabilito un limite di età uniforme in tutta la Svizzera ed è prevista la possibilità di effettuare test d'acquisto per controllare il rispetto del divieto.*

Sono inoltre apportate al diritto vigente le seguenti modifiche principali:

- *in futuro sarà possibile utilizzare qualsiasi ingrediente, a condizione che non figuri nell'elenco degli ingredienti vietati;*
- *nei luoghi pubblici chiusi non sarà più ammesso neanche l'uso di sigarette elettroniche e prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati.*

I Paesi confinanti hanno già vietato la vendita di prodotti del tabacco ai minorenni, conformemente alla convenzione quadro dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per la lotta contro il tabagismo (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC). Per quanto riguarda la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione, fatta eccezione per Andorra e il Principato di Monaco, all'interno dell'Europa geografica la Svizzera resterà il Paese con le restrizioni meno severe. Vista l'assenza di determinate restrizioni minime richieste in materia, malgrado il divieto di consegna di prodotti del tabacco ai minorenni il presente avamprogetto non è compatibile con i requisiti della convenzione. Dato che la ratifica della FCTC resta tuttavia un suo obiettivo nell'ambito dell'attuazione della Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili, il Consiglio federale riesaminerà il soddisfacimento o meno delle condizioni per la ratifica in funzione della legge definitiva adottata dal Parlamento. Nel presente avamprogetto di legge non rientrano le disposizioni sull'imposizione del tabacco, né quelle inerenti al fumo passivo. Inoltre, il divieto della pubblicità radiotelevisiva per i prodotti del tabacco previsto dalla legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV) è esteso a tutti i prodotti soggetti alla LPTab. I Cantoni hanno la possibilità di emanare disposizioni più severe in materia di pubblicità.

L'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) svolta nell'ambito del primo disegno di legge è stata aggiornata. L'analisi giunge alla conclusione che il bilancio costi-benefici dell'ap-LPTab resta favorevole.

Indice

Compendio	2
Elenco delle abbreviazioni	6
1 Punti essenziali dell'avamprogetto	8
1.1 Situazione iniziale	8
1.1.1 Importanza dell'avamprogetto	8
1.1.2 Normativa vigente	10
1.1.3 Problemi riscontrati nella normativa vigente	14
1.2 Dibattiti parlamentari sul primo disegno	15
1.3 La normativa proposta	15
1.3.1 Scopo, campo d'applicazione e principi	15
1.3.2 Categorie di prodotti	16
1.3.3 Requisiti dei prodotti e degli imballaggi	21
1.3.4 Pubblicità	22
1.3.5 Divieto di consegna ai minorenni e test d'acquisto	23
1.3.6 Notifica	24
1.3.7 Altri aspetti	25
1.4 Valutazione della soluzione proposta	26
1.4.1 Motivazione e valutazione della regolamentazione proposta	26
1.4.2 Disciplinamenti respinti	26
1.5 Compatibilità tra i compiti e le finanze	27
1.6 Diritto comparato	28
1.6.1 Diritto nei Paesi confinanti	28
1.6.2 Diritto europeo	29
1.6.3 Diritto internazionale: convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo	32
1.7 Attuazione	34
1.8 Interventi parlamentari	35
2 Commento ai singoli articoli	36
3 Ripercussioni	63
3.1 Introduzione: analisi d'impatto della regolamentazione	63
3.2 Ripercussioni per la Confederazione	64
3.3 Ripercussioni per i Cantoni	65
3.4 Ripercussioni per il Principato del Liechtenstein	66
3.5 Ripercussioni per l'economia	66
3.5.1 Necessità e possibilità dell'intervento statale	66
3.5.2 Ripercussioni economiche per singoli gruppi sociali	66
3.5.3 Ripercussioni macroeconomiche ed effetti redistributivi	67
3.6 Ripercussioni sanitarie e sociali	68
3.7 Sintesi dei costi e dei benefici	69
4 Rapporto con le strategie del Consiglio federale	70
5 Aspetti giuridici	70

5.1	Costituzionalità	70
5.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	72
5.3	Forma dell'atto	72
5.4	Delega di competenze legislative	73

Elenco delle abbreviazioni

AFD	Amministrazione federale delle dogane
AIR	analisi d'impatto della regolamentazione
ap-LPTab	avamprogetto di legge sui prodotti del tabacco (versione posta in consultazione)
CDS	Conferenza svizzera delle direttrici e dei direttori cantonali della sanità
CE	Comunità europea
cons.	considerando
Cost.	Costituzione federale (RS 101)
CP	Codice penale svizzero (RS 311.0)
DFI	Dipartimento federale dell'interno
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 lotta contro il tabagismo
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 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari; 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)
LOTG	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)
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
ODerr	ordinanza del 16 dicembre 2016 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
vLDerr	vecchia legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari; RU 1995 1469)
vODerr	vecchia ordinanza del 23 novembre 2005 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (RU 2005 5451)

Rapporto esplicativo

1 Punti essenziali dell'avamprogetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Importanza dell'avamprogetto

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 (*tobacco-specific nitrosamines*, TSNA). 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 dipendenza molto intensa². La dipendenza compare inoltre rapidamente. Anche se alcuni adolescenti che iniziano a fumare tra i 12 e i 13 anni possono continuare a consumare tabacco in modo irregolare senza diventarne dipendenti, un'ampia maggioranza di loro presenterà almeno uno dei sintomi di dipendenza (p. es. desiderio intenso di fumare dopo un periodo di astinenza) 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.

Dal 2011, alla netta tendenza a un calo del consumo osservata a partire dall'inizio degli anni 2000 è seguita una stabilizzazione della percentuale di consumatori nella popolazione. Attualmente, il 25 per cento della popolazione di età uguale o superiore ai 15 anni fuma uno o più prodotti del tabacco – e il 18 per cento lo fa giornalmente⁵. Basso è invece il consumo di prodotti del tabacco destinati a essere masticati, succhiati, fiutati o riscaldati.

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 (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. Inoltre

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. (2016), *Monitorage suisse des addictions - Consommation d'alcool, de tabac et de drogues illégales en Suisse en 2015*, Dipendenze Svizzera, Losanna.

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

400 000 persone, l'85 per cento delle quali fuma, soffrono di una malattia respiratoria irreversibile, la broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO)⁷.

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)⁸. 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)⁹. Secondo un'analisi realizzata dalla Banca mondiale, l'impatto economico globale delle misure di prevenzione del tabagismo è positivo nei Paesi che, come la Svizzera, 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 imprese¹⁰.

Per limitare gli effetti negativi del consumo di tabacco per la salute e per l'economia, il Consiglio federale intende migliorare la protezione della salute della popolazione e in particolare dei giovani mediante 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 minorenni.

La prevenzione contro il tabagismo è trattata nell'ambito della Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili 2017-2024, adottata dal Consiglio federale il 6 aprile 2016¹¹. Il Consiglio federale ha fatto di questa strategia una delle cinque priorità della politica sanitaria Sanità2020 e l'ha definita uno degli obiettivi principali della legislatura 2016-2019. Nella sua politica contro il consumo di tabacco, il Consiglio federale punta su una prevenzione combinata costituita da misure individuali e strutturali. Il presente avamprogetto disciplina il mercato dei prodotti 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 e per il divieto della pubblicità mirata ai minorenni.

Il presente avamprogetto 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»

⁷ Brändli O., Rüssi E. (2008), La BPCO - une maladie chronique en progression, Schweizerische Ärztezeitung (Saez) 89 (45), pag. 1949 seg.

⁸ 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.

⁹ Vitale S. et al. (1998), Le coût social de la consommation de tabac en Suisse. IRER, Università di Neuchâtel.

¹⁰ Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control. World Bank, Washington, 1999.

¹¹ www.bag.admin.ch > Temi > Strategie & politica > Strategie nazionali della sanità

(00.3435) e precisa la risposta all'interpellanza Comte «Nuova legge sui prodotti del tabacco. Sono previste disposizioni differenziate secondo i prodotti?» (13.3997).

Il presente avamprogetto si ispira all'evoluzione europea e internazionale, ma le sue disposizioni sono moderate e più blande rispetto alle legislazioni vigenti nella maggior parte dei Paesi europei. Vista l'assenza di determinate restrizioni minime richieste in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione, malgrado il divieto di consegna di prodotti del tabacco ai minorenni l'avamprogetto non è in linea con i requisiti della convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo.

1.1.2 Normativa vigente

Legislazione federale in generale

A livello federale, il tabacco, i prodotti del tabacco e i prodotti contenenti succedanei del tabacco destinati a essere fumati sono disciplinati dal 1955 nella legislazione in materia di derrate alimentari. La legge sulle derrate alimentari (LDerr)¹² è stata sottoposta a una revisione totale volta ad adeguare il diritto svizzero alle prescrizioni dell'UE applicabili alle derrate alimentari. La nuova LDerr esclude i prodotti del tabacco dal suo campo d'applicazione, ma l'articolo 73 stabilisce che, fintanto che non sarà stata emanata una legge specifica che li disciplini, tali prodotti resteranno soggetti alla vecchia legge del 9 ottobre 1992¹³ sulle derrate alimentari (vLDerr). Dal 1995 i prodotti del tabacco e i prodotti contenenti succedanei del tabacco destinati a essere fumati sono inoltre disciplinati dall'ordinanza del 27 ottobre 2004¹⁴ sui prodotti del tabacco e gli articoli per fumatori con succedanei del tabacco (OTab). Inoltre, dal 1° gennaio 2008 l'ordinanza del DFI del 10 dicembre 2007¹⁵ 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 legislazione sulle derrate alimentari applicabili ai prodotti del tabacco stabiliscono il divieto per questi beni di mettere a rischio la salute direttamente o inaspettatamente, 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 vLDerr.

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;

¹² RS 817.0

¹³ RU 1995 1469, 1996 1725, 1998 3033, 2001 2790, 2002 775, 2003 4803, 2005 971, 2006 2197 2363, 2008 785, 2011 5227, 2013 3095. Cfr. art. 3 cpv. 3

¹⁴ RS 817.06

¹⁵ RS 817.064

- 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 (cfr. fig. 1);
- la protezione dall'inganno;
- il divieto della pubblicità rivolta ai giovani.

Figura 1

Esempi di due avvertenze combinate che devono attualmente essere stampate sugli imballaggi di prodotti del tabacco destinati a essere fumati



Ulteriori disposizioni relative al tabacco sono contenute nelle seguenti leggi: la legge del 21 marzo 1969¹⁶ 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 2008¹⁷ concernente la protezione contro il fumo passivo e la legge federale del 24 marzo 2006¹⁸ sulla radiotelevisione (LRTV), che sancisce il divieto di pubblicità radiotelevisiva per i prodotti del tabacco. In virtù della Convenzione europea del 5 maggio 1989¹⁹ sulla televisione transfrontaliera, valida anche per la Svizzera, sono vietate la pubblicità e la televendita dei prodotti del tabacco.

Dalla revisione della legge federale del 6 ottobre 1995²⁰ 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 è possibile importare a titolo commerciale in Svizzera prodotti del tabacco non conformi al disciplinamento svizzero, purché siano 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. Per le derrate alimentari (compreso il tabacco) è inoltre necessaria un'autorizzazione dell'Ufficio federale della sicurezza alimentare e di veterinaria (USAV) (art. 16c

16 RS 641.31

17 RS 818.31

18 RS 784.40

19 RS 0.784.405

20 RS 946.51

LOTC). Per i prodotti del tabacco è stata emanata unicamente la decisione di portata generale del 3 giugno 2011²¹, che autorizza la vendita di prodotti del tabacco destinati a essere fiutati fabbricati conformemente alla legislazione tedesca.

Legislazione federale sulle sigarette elettroniche

La legislazione vigente sulle derrate alimentari classifica le sigarette elettroniche nella categoria degli oggetti d'uso (cfr. art. 5 LDerr) e più esattamente degli oggetti che vengono a contatto con le mucose, la pelle, i peli o i capelli di cui all'articolo 61 dell'ordinanza del 16 dicembre 2016²² sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (ODerr). L'aggiunta di sostanze che conferiscono al prodotto effetti farmacologici, come la nicotina, è vietata. Ciò significa che:

- le sigarette elettroniche senza nicotina possono essere commercializzate senza autorizzazione, purché rispettino i requisiti della LDerr, in particolare in materia di controllo autonomo (cfr. art. 26 LDerr);
- le sigarette elettroniche con nicotina non possono essere commercializzate, ma unicamente importate per il consumo personale.

La LOTC si applica alle sigarette elettroniche con e senza nicotina, alle quali non sono applicabili le deroghe previste all'articolo 16a capoverso 2 LOTC. Ciononostante, siccome le prescrizioni tecniche dell'UE non garantivano un livello di protezione sufficiente per i consumatori svizzeri, il 12 novembre 2015²³ l'USAV ha vietato l'importazione commerciale e l'immissione sul mercato di sigarette elettroniche contenenti nicotina emanando una decisione di portata generale (conformemente all'art. 20 cpv. 5 in combinato disposto con l'art. 19 cpv. 4 lett. a e cpv. 7 LOTC). L'immissione sul mercato di sigarette elettroniche in base all'articolo 16a capoverso 1 LOTC non permetteva in particolare di garantire né la protezione dei giovani, né la protezione contro il fumo passivo.

Se destinate alla disassuefazione dal fumo (effetto terapeutico), le sigarette elettroniche sono assoggettate alla legge del 15 dicembre 2000²⁴ sugli agenti terapeutici (LATER). La loro immissione sul mercato come medicinali richiede l'autorizzazione dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici. In genere, i fabbricanti di sigarette elettroniche con nicotina non vogliono tuttavia commercializzarle 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 rilasciata alcuna autorizzazione d'immissione sul mercato come medicinali (stato ottobre 2017).

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 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

21 FF 2011 4073

22 RS 817.02

23 FF 2015 6338

24 RS 812.21

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 e su Internet, gli annunci pubblicitari sui giornali, la sponsorizzazione di manifestazioni culturali e sportive, la vendita di articoli 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.

Agli articoli 10 capoverso 1 e 12 capoverso 4, la LRTV prevede per aziende o marchi dell'industria del tabacco il divieto di reclamizzare prodotti del tabacco e di sponsorizzare programmi radiotelevisivi; una disposizione analoga figura agli articoli 15 e 18 della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera.

Legislazione cantonale

Negli ultimi anni le normative cantonali in materia di prevenzione del tabagismo sono state rese molto più rigorose. In materia di pubblicità, 16 Cantoni comprendenti il 76 per cento della popolazione vietano le affissioni²⁵ e sei proibiscono la pubblicità al cinema (GE, OW, SG, SO, VS, ZH). 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. 23 Cantoni vietano la vendita di prodotti del tabacco ai giovani²⁶; dodici ai minori di 16 anni²⁷ e undici ai minori di 18 anni²⁸. 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 delle sigarette

Occorre inoltre segnalare l'autoregolamentazione dell'industria delle sigarette: 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 2005²⁹ 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 scuole frequentate essenzialmente da minorenni e a non fare pubblicità nei cinema prima delle 20. La pubblicità per il tabacco deve inoltre figurare unicamente in pubblicazioni a stampa 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 nelle quali la pubblicità è autorizzata. La convenzione menzionata non si applica tuttavia ai produttori di tabacco da arrotolare e sigari, né ai fornitori che commercializzano i

²⁵ AR, BE, BL, BS, GE, GR, OW, SG, SO, TG, TI, UR, VD, VS, ZG, ZH.

²⁶ Tutti i Cantoni ad eccezione di AI, GE, SZ.

²⁷ AG, AR, FR, GL, GR, LU, SG, SO, TG, UR, VS, ZH.

²⁸ BE, BL, BS, JU, NE, NW, OW, SH, TI, VD, ZG.

²⁹ Cfr. www.faire-werbung.ch/it > Documentazione

propri marchi. 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 vari problemi di natura formale e materiale.

Il fatto che i prodotti del tabacco siano prodotti di consumo particolari, che non possono essere consumati senza rischi per la salute, giustifica un loro disciplinamento diverso da quello relativo alle derrate alimentari. La nuova legge si ispira tuttavia in parte alla legge sulle derrate alimentari. A livello formale, la vLDerr è stata sottoposta a una revisione totale per adeguare la legislazione elvetica alle disposizioni dell'UE. La nuova LDerr esclude dal suo campo di applicazione i prodotti del tabacco. Una disposizione transitoria prevede tuttavia che, fino a quando non sarà emanata una legge specifica sui prodotti del tabacco, questi verranno disciplinati dalle precedenti disposizioni della vLDerr per un periodo di quattro anni al massimo a partire dall'entrata in vigore della LDerr (cfr. art. 73 LDerr). Siccome la LDerr è entrata in vigore il 1° maggio 2017, la nuova legge sui prodotti del tabacco dovrebbe entrare in vigore entro il 1° maggio 2021. La decisione di rinviare il disegno al Consiglio federale fa slittare di circa due anni l'entrata in vigore della nuova legge sui prodotti del tabacco. Il termine transitorio di cui all'articolo 73 LDerr deve quindi essere prorogato di due anni.

A livello materiale, emergono due grandi problemi. Il primo riguarda la scarsa protezione dei minorenni. La maggior parte dei Cantoni ha introdotto restrizioni in materia di pubblicità più severe di quelle della Confederazione come pure un divieto di vendita ai minori di 16 o 18 anni. Fatta eccezione per il divieto di reclamizzare i prodotti del tabacco alla radio e alla televisione, l'unica restrizione a livello federale concerne la pubblicità «rivolta espressamente ai giovani di età inferiore ai 18 anni» (art. 18 OTab). Questa restrizione deve ora essere formulata in modo più concreto al fine di tener conto delle pratiche attuali in materia di pubblicità. Non è adatta ad esempio al canale pubblicitario che oggi raggiunge tutti i minorenni: Internet. L'Osservatorio delle strategie di marketing per i prodotti del tabacco ha infatti 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 svizzeri³⁰. Si dà il caso che sia Internet sia i social network sono particolarmente utilizzati dai minorenni. Inoltre, in occasione della visita, nel 2014, di 397 punti vendita in chioschi, stazioni di servizio e negozi di alimentari, l'Osservatorio ha constatato che 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 dolciumi³¹.

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 (generalmente sulle

³⁰ 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.

³¹ Canevascini M. (2014), Publicité et promotion des produits du tabac dans les points de vente. Résumé des résultats, CIPRET-Vaud, Losanna.

pagine *People*) può essere vista da 170 000 lettori di età compresa tra 14 e 18 anni. È pertanto necessario agire anche a livello di questo canale di distribuzione.

Il secondo problema materiale del disciplinamento attuale è legato al fatto che non tiene conto degli ultimi sviluppi tecnologici, segnatamente dei prodotti alternativi. Attualmente, questi ultimi sono vietati in Svizzera (sigarette elettroniche con nicotina) oppure sono legali, ma non beneficiano di un disciplinamento adeguato (nuovi prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati). Il riconoscimento di questi prodotti alternativi e l'elaborazione di prescrizioni specifiche permetterebbero di incoraggiare i fumatori a passare dalle sigarette classiche a questi prodotti, orientandosi così verso il consumo di prodotti meno nocivi per la salute.

1.2 Dibattiti parlamentari sul primo disegno

L'11 novembre 2015 è stato trasmesso al Parlamento un primo messaggio concernente la legge federale sui prodotti del tabacco (LPTab)³² (15.075). Il 21 aprile 2016, la CSSS-CS ha adottato una proposta di rinvio del progetto al Consiglio federale. In seguito ai dibattiti del 9 e del 14 giugno 2016, il Consiglio degli Stati ha accolto la proposta di rinvio, ritenendo che la pubblicità per il tabacco non dovrebbe essere sottoposta a restrizioni³³. Successivamente, l'8 dicembre 2016 anche il Consiglio nazionale ha respinto le restrizioni della pubblicità approvando il rinvio con 101 voti contro 75 e 14 astensioni³⁴. La maggioranza ha ritenuto che la legge andasse troppo in là e ha incaricato il Consiglio federale di redigere un nuovo avamprogetto di legge.

Il presente avamprogetto è quindi il secondo progetto di legge sui prodotti del tabacco. Tiene conto del mandato formulato dal Parlamento, che incarica il Consiglio federale di rafforzare la protezione dei bambini e degli adolescenti, segnatamente fissando a 18 anni l'età minima per l'acquisto di prodotti del tabacco e vietando la pubblicità mirata ai minorenni, di eliminare le restrizioni proposte in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione e di trasferire nella legge gli elementi essenziali dell'ordinanza sul tabacco. I prodotti alternativi, come le sigarette elettroniche, i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e lo snus, devono infine essere disciplinati in modo specifico.

1.3 La normativa proposta

1.3.1 Scopo, campo d'applicazione e principi

Il presente avamprogetto di legge ha lo scopo di proteggere l'essere umano contro gli effetti nocivi legati al consumo di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche. La LPTab deve permettere di limitare tali effetti segnatamente mediante la legalizzazione di prodotti alternativi, la definizione di requisiti relativi alla composizione e alle emissioni dei prodotti, restrizioni della pubblicità rivolta ai minorenni, informazioni e il divieto di vendita ai minorenni. Questo obiettivo esprime la volontà di garantire un livello sufficiente di protezione della salute della popolazione, in parti-

³² FF 2015 7729

³³ Boll. Uff. S 2016 437-442 e Boll. Uff. S 2016 485-490

³⁴ Boll. Uff. N 2016 2098-2105

colare a favore dei giovani, con misure volte a ridurre il numero di decessi e malattie dovuti al consumo di prodotti del tabacco in Svizzera.

L'ap-LPTab disciplina solo la messa a disposizione sul mercato dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche con nicotina, ma non le altre attività, come la fabbricazione o il transito. Queste operazioni non richiedono infatti nessuna misura specifica per i prodotti del tabacco. Non è più disciplinata neanche l'esportazione. L'importazione, assimilata alla messa a disposizione sul mercato, rimane invece assoggettata alla legge. Le definizioni legali di «messa a disposizione sul mercato» (art. 3 lett. g) e «immissione sul mercato» (art. 23 cpv. 2) si ispirano alla nuova terminologia del diritto dell'UE in materia di disciplinamento dei prodotti. Secondo tale nuova definizione, l'immissione sul mercato 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 vLDerr vigente vengono sostanzialmente ripresi nel disegno. La protezione dagli inganni, che chiede che le indicazioni figuranti sui prodotti o nella pubblicità non ingannino i consumatori, riguarda tuttavia soltanto gli aspetti relativi alla salute. I consumatori non devono essere indotti in errore sugli effetti per la salute, sui pericoli o sulle emissioni del prodotto. Anche l'obbligo del controllo autonomo, secondo cui chiunque mette a disposizione sul mercato o importa prodotti deve provvedere affinché questi soddisfino i requisiti legali e deve compiere le analisi necessarie per dimostrarlo, è un principio importante per i prodotti del tabacco.

1.3.2 Categorie di prodotti

Ridefinizione delle categorie di prodotti

I prodotti del tabacco contemplati dal diritto vigente e i prodotti alternativi che l'ap-LPTab mira a legalizzare (p. es. sigarette elettroniche, snus) sono stati oggetto di numerose riflessioni e sono stati ridefiniti in nuove categorie allo scopo di consentire un disciplinamento adeguato. I prodotti simili sono raggruppati e sottoposti a un disciplinamento che corrisponde alla loro specificità e ai loro rischi. Vari aspetti sono ora disciplinati in modo differenziato, segnatamente i requisiti relativi alla composizione, l'obbligo di notifica e soprattutto le avvertenze.

Panoramica dei prodotti

<i>Catego- rie</i>	Prodotti del tabacco (PdT)				Sigarette elettroniche (e-sig)	
<i>Sottoca- tegorie</i>	PdT destinati a essere fumati	PdT destinati a essere riscaldati	PdT per uso orale o destinati a essere fiutati	Prodotti da fumo a base di erbe	e-sig con nicotina	e-sig senza nicotina
<i>Esempi di prodotti</i>	<ul style="list-style-type: none"> - sigarette - sigari - cigarillos - tabacco per pipe ad acqua - tabacco da arrotolare - tabacco in rotoli 	<ul style="list-style-type: none"> - bastoncini di tabacco - capsule di tabacco - dispositivi di riscaldamento per prodotti destinati a essere riscaldati 	<ul style="list-style-type: none"> - tabacco da masticare - snus - caramelle al tabacco - tabacco da fiuto 	<ul style="list-style-type: none"> - sigarette alle erbe - canapa a basso tenore di THC 	<ul style="list-style-type: none"> - liquido, ricariche per e-sig con nicotina - dispositivi di riscaldamento per e-sig 	<ul style="list-style-type: none"> - liquido, ricariche per e-sig senza nicotina - dispositivi di riscaldamento per e-sig

Prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati

Si tratta di dispositivi o apparecchi che riscaldano un prodotto contenente tabacco allo scopo di inalarne il vapore. Il prodotto contenente tabacco è sottoposto a un processo di riscaldamento praticamente in assenza di combustione. Alcuni dispositivi riscaldano o vaporizzano un liquido. Per ciascun prodotto, il fabbricante definisce sostanzialmente la temperatura massima, che deve essere inferiore alla temperatura di combustione. Rispetto al fumo di una sigaretta tradizionale questo processo riduce sensibilmente la produzione di sostanze tossiche, senza tuttavia escluderla completamente. I fabbricanti di tabacco pubblicizzano queste sigarette riscaldate quali «prodotti a rischio ridotto».

L'ap-LPTab prevede avvertenze adeguate nonché una notifica all'UFSP prima della loro prima messa a disposizione sul mercato. La notifica permette di sorvegliare questo mercato complesso e in piena espansione.

Prodotti del tabacco per uso orale e destinati a essere fiutati

La caratteristica che accomuna questi prodotti è la totale assenza di processi di combustione durante il consumo. Nella categoria dei prodotti del tabacco per uso orale rientrano il tabacco da masticare e lo snus. Lo snus è composto da tabacco in polvere o tritato finemente, aromatizzato e talvolta confezionato in sacchetti monoporzione da inserire tra il labbro e la gengiva.

Siccome lo snus non è fumato, la quantità di sostanze tossiche che libera è nettamente inferiore rispetto al fumo di tabacco. Ciò non toglie che anche lo snus è tossico e il suo consumo può provocare tumori del tubo digerente; inoltre aumenta la mortali-

tà in caso di incidenti cardiovascolari³⁵. Verrebbe da credere che bisognerebbe quindi convincere i fumatori a utilizzare lo snus per smettere di fumare senza sforzo. Gli studi e la pratica hanno però ampiamente dimostrato che lo snus non è un prodotto efficace per smettere di fumare³⁶. Si può obiettare che il consumo di snus è particolarmente diffuso in Svezia, Paese che registra bassi tassi di fumatori e di cancro ai polmoni. Se in questo Paese lo snus ha svolto un ruolo benefico dal punto di vista della salute pubblica, non si può dire lo stesso per altri Paesi dove lo snus è venduto da decenni, come gli Stati Uniti, il Canada e, in parte, la Norvegia³⁷. Gli specialisti della prevenzione dei Paesi nordici, Svezia e Norvegia comprese, raccomandano peraltro di non legalizzare il commercio di snus proprio per tutelare gli interessi della salute pubblica³⁸. È prevedibile che una legalizzazione del suo commercio comporti nuovi consumatori di tabacco – in particolare tra gli sportivi – senza per contro ridurre il numero di fumatori.

Sul piano giuridico, il commercio di snus è vietato nell'UE dal 1993 (salvo in Svezia) e in Svizzera dal 1995. Conformemente al mandato associato al rinvio del Parlamento, il presente avamprogetto ne prevede la liberalizzazione adottando i valori limite per determinate sostanze tossiche previsti dalla legislazione svedese; come in Svezia, tali valori limite sono applicabili a tutti i prodotti per uso orale.

Prodotti da fumo a base di erbe

Recentemente hanno acquistato popolarità i prodotti da fumo a base di erbe. Tale fenomeno è dovuto al fatto che i prodotti a base di cannabis contenenti cannabidiolo (CBD) il cui tenore in tetraidrocannabinolo (THC) è inferiore all'1 per cento possono essere venduti in Svizzera quali prodotti contenenti succedanei del tabacco.

Sigarette elettroniche

Oltre ai prodotti del tabacco, il presente avamprogetto disciplina anche le sigarette elettroniche con nicotina nonché, in parte, quelle senza nicotina.

In questa categoria si annoverano segnatamente le sigarette elettroniche (dette anche e-sigarette), i sigari elettronici (e-sigari), i narghilè elettronici (e-narghilè) nonché le loro ricariche e cartucce di ricarica. Si tratta di prodotti privi di tabacco, ma che

³⁵ 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.

³⁶ 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; 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.

³⁷ Biener L et al. (2016), Snus use and rejection in the USA, *Tobacco Control*, 25 (4), 386–392.

³⁸ Holm L-E et al. (2009), Snus does not save lives: quitting smoking does! *Tobacco Control*, 18 (4), 250–251; Comment on the Consultation on the possible Revision of the Tobacco Products Directive 2001/37/EC by the Norwegian Ministry of Health and Care Services, December 2010.

possono contenere nicotina. Le sigarette elettroniche sono conosciute in Svizzera all'incirca dal 2005 e spesso vengono importate privatamente. Sono fabbricate in Cina, in Europa e negli Stati Uniti e, secondo quanto asserito dai fabbricanti, dovrebbero costituire un'alternativa sana al consumo di tabacco. Sono composte da un apparecchio a batterie e da una cartuccia ricaricabile o un serbatoio. Quando il consumatore aspira dal bocchino, le sostanze contenute nella cartuccia o nel serbatoio vengono nebulizzate o riscaldate da un filo elettrico. La qualità di questi prodotti è molto variabile³⁹. In Svizzera, nel 2016 lo 0,4 per cento della popolazione di 15 anni e più «svapa» questi prodotti quotidianamente (contro lo 0,1 % nel 2013)⁴⁰.

I liquidi delle sigarette elettroniche contengono un miscuglio di glicole propilenico, glicerina e acqua in concentrazioni variabili, nonché aromi ed eventualmente nicotina. Le conseguenze negative sulla salute a breve termine sono principalmente secchezza e irritazioni locali, mal di testa, difficoltà respiratorie transitorie e tosse⁴¹. I rischi a lungo termine sulla salute derivanti dal consumo di sigarette elettroniche e di altri prodotti simili sono ancora poco conosciuti. Con i prodotti contenenti nicotina sussiste peraltro il rischio di sviluppare un'elevata dipendenza. 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 combustione⁴². È stata rilevata nicotina anche nelle sigarette elettroniche dichiarate prive di nicotina. Inoltre le ricariche contenenti nicotina possono provocare un'intossicazione acuta in caso di ingestione⁴³.

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 salute⁴⁴, mentre altri temono che possa favorire il tabagismo e ripropor-

³⁹ Etter J.-F., *The Electronic Cigarette, an Alternative to Tobacco?* Ginevra 2012, pag. 11 seg.

⁴⁰ www.bag.admin.ch > Attualità > Notizie > Sigaretta elettronica

⁴¹ 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*, 8(6), pag. e66317.

⁴² 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; Chen J. et al. (2017), *A Comparative Health Risk Assessment of Electronic Cigarettes and Conventional Cigarettes*. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, pubblicato in versione elettronica il 5 aprile 2017.

⁴³ 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.

⁴⁴ *Premiers résultats tabac et e-cigarettes - Caractéristiques et évolutions récentes, Résultats du Baromètre santé INPES 2014*, INPES, febbraio 2015; *Avis relatif aux bénéfices-risques de la cigarette électronique ou e-cigarette étendus en population générale*. Haut Conseil de la santé publique, Parigi, 22 febbraio 2016; *Nicotine without smoke – tobacco harm reduction*. Tobacco Advisory Group of the Royal College of Physicians. Royal College of Physicians, Londra 2016.

re l'atto di fumare come un atteggiamento normale⁴⁵. Anche i dati epidemiologici sono differenziati. Negli Stati Uniti vari studi indicano che, tra i giovani non fumatori, il consumo di sigarette elettroniche potrebbe facilitare il passaggio al consumo di sigarette classiche («effetto gateway»)⁴⁶, mentre nel Regno Unito non si osserva tale effetto⁴⁷. Una possibile ipotesi avanzata dai ricercatori per spiegare questa differenza riguarda la pubblicità per le sigarette elettroniche: negli Stati Uniti essa è poco disciplinata, mentre nel Regno Unito è fortemente regolamentata. In ogni caso gli esperti concordano su un punto: le sigarette elettroniche con nicotina sono molto meno nocive delle sigarette tradizionali⁴⁸. Concordano anche sul fatto che in Svizzera il mercato della sigaretta elettronica con nicotina debba essere liberalizzato. Tuttavia, secondo la Commissione federale per la prevenzione del tabagismo (CFPT) 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 prelievo di una tassa specifica per finanziare la ricerca⁴⁹.

In linea di massima, la LPTab disciplina unicamente le sigarette elettroniche con nicotina, visti l'elevato effetto di dipendenza e il rischio d'intossicazione per i bambini in caso d'ingestione. Le sigarette elettroniche senza nicotina sono disciplinate dal presente avamprogetto solo in alcuni casi ben determinati (divieto di vendita ai minorenni, pubblicità, protezione contro il fumo passivo). Per il resto (p. es. la composizione del liquido), le sigarette elettroniche senza nicotina sottostanno alla legge sulle derrate alimentari, che le considera oggetti d'uso.

Introducendo le sigarette elettroniche con nicotina nel campo di applicazione del disegno di legge, il Consiglio federale intende fornire ai consumatori di prodotti del tabacco, in particolare di sigarette, un'alternativa meno nociva alle sigarette tradizionali e assicurare che i prodotti siano di qualità adeguata. Infatti, molti prodotti acquistati all'estero denotano carenze qualitative. Pur non essendo altrettanto detta-

⁴⁵ Cigarettes électroniques, Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT), aggiornata al 22 settembre 2016. Disponibile all'indirizzo www.bag.admin.ch > L'UFSP > Organizzazione > Commissioni extraparlamentari > Commissione federale per la prevenzione del tabagismo (CFPT) > Prese di posizione e comunicati stampa della CFPT; Stellungnahme zur kontroversen Diskussion um E-Zigaretten, Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg, giugno 2014.

⁴⁶ Miech R. et al. (2017), E-cigarette use as a predictor of cigarette smoking: results from a 1-year follow-up of a national sample of 12th grade students, *Tobacco Control*, pubblicato in forma elettronica il 6 febbraio 2017; Barrington-Trimis J. et al. (2016), E-Cigarettes and Future Cigarette Use, *Pediatrics* 138 (1):e20160379; Wills T. et al. (2016), E-cigarette use is differentially related to smoking onset among lower risk adolescents, *Tobacco Control* 2016-053116.

⁴⁷ Eastwood B. et al (2017), Electronic cigarette use in young people in Great Britain 2015-2016, *Public Health*, 149, 45-48.

⁴⁸ Rapport et avis d'experts sur la e-cigarette, Office français de prévention du tabagisme, Parigi, maggio 2013; McNeill Ann et al. E-cigarettes: an evidence update. Rapporto commissionato da Public Health England. Agosto 2015.

⁴⁹ Cigarettes électroniques, Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagisme (CFPT), aggiornata al 22 settembre 2016. Disponibile in francese all'indirizzo www.bag.admin.ch > L'UFSP > Organizzazione > Commissioni extraparlamentari > Commissione federale per la prevenzione del tabagismo (CFPT).

gliato, il disciplinamento proposto s'ispira alla direttiva 2014/40/UE⁵⁰ (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). Come i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, le sigarette elettroniche con nicotina dovranno essere notificate all'UFSP prima di essere consegnate ai consumatori per la prima volta. Inoltre la composizione e il confezionamento sono soggetti a requisiti specifici. Nella loro composizione possono entrare unicamente ingredienti di elevata purezza e il tenore di nicotina non può superare 20 mg per ml. Devono inoltre essere munite di un dispositivo di sicurezza a prova di bambino e protette contro la rottura e le perdite durante la ricarica.

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.

1.3.3 Requisiti dei prodotti e degli imballaggi

I requisiti relativi alla composizione e alle emissioni dei prodotti del tabacco servono a limitare gli effetti nocivi, ma non possono eliminarli.

Attualmente, gli additivi ammessi sono enumerati in un elenco positivo, il che significa che sono autorizzate unicamente le sostanze e le quantità massime menzionate espressamente nell'OTab. Chi desidera utilizzare sostanze non presenti nell'elenco può presentare una domanda di autorizzazione motivata (cfr. art. 6 cpv. 3 OTab). È così avviata una procedura volta a verificare l'influsso della nuova sostanza sulla tossicità globale.

L'elenco positivo degli additivi e il sistema di autorizzazione che lo accompagna nell'OTab sono eliminati e sostituiti da un elenco di ingredienti vietati per tutti i prodotti e i dispositivi e da un elenco che fissa i tenori massimi ammessi nelle emissioni delle sigarette (art. 6 e allegati 1 e 2).

L'abbandono del sistema basato su un elenco di additivi autorizzati è giustificato dal fatto che, rispetto alla tossicità globale dei prodotti del tabacco, l'incidenza degli additivi è scarsa. Essendo tollerata una determinata tossicità dei prodotti del tabacco e degli additivi esistenti, raramente le domande di autorizzazione per nuovi additivi sono respinte. Queste procedure rallentano inoltre la messa a disposizione sul mercato di nuovi prodotti e sono inutilmente onerose per le autorità e i responsabili dell'immissione sul mercato, anche se le domande presentate sono poche. Durante gli ultimi dieci anni, questo tipo di autorizzazione è stato accordato a meno di cinque sostanze. Un'altra sostanza è stata autorizzata conformemente al «principio Cassis de Dijon» (cfr. art. 16a-16e LOTC). Il «principio Cassis de Dijon» consente di commercializzare anche in Svizzera qualsiasi prodotto che soddisfa le prescrizioni tecniche armonizzate dell'UE o, nel caso in cui il diritto dell'UE non sia armonizzato o lo sia solo in modo incompleto, le prescrizioni tecniche di uno Stato membro

⁵⁰ 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.

dell'UE o dello SEE ed è legalmente sul mercato in uno Stato membro. Ciò relativizza ulteriormente la portata dell'elenco positivo per gli additivi in Svizzera e ne giustifica quindi l'eliminazione.

All'atto della consegna al consumatore, l'imballaggio dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche deve recare determinate indicazioni e avvertenze (art. 9 cpv. 1 e 2) allo scopo d'informare il consumatore segnatamente sui rischi per la salute e la composizione dei prodotti del tabacco.

Le avvertenze combinate sono una soluzione efficace e poco onerosa per informare i consumatori sui rischi legati al consumo di prodotti del tabacco. Queste avvertenze sono notate e lette maggiormente rispetto alle avvertenze sotto forma di testo. Grazie a esse, meno consumatori iniziano a fumare e i fumatori sono maggiormente motivati a smettere.⁵¹

Nell'UE, la direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco ha introdotto avvertenze combinate che devono figurare nella parte superiore dei pacchetti e occupare il 65 per cento delle due superfici fronte e retro degli imballaggi di prodotti del tabacco da fumo. In Svizzera, le avvertenze combinate devono, come finora, occupare il 50 per cento del retro dell'imballaggio dei prodotti del tabacco destinati a essere fumati. Sul fronte figura unicamente un'avvertenza sotto forma di testo.

Le avvertenze sono inoltre differenziate in funzione della natura del prodotto (art. 12 e 13). I prodotti non fumati – compresi lo snus e le sigarette elettroniche – continuano quindi a beneficiare di un disciplinamento meno vincolante.

Il divieto di indicazioni ingannevoli come «mild» o «light» (art. 11) è esteso ad altre menzioni riprese dal disciplinamento europeo (p. es. «bio»).

L'avamprogetto non prevede l'introduzione del pacchetto «neutro» ed esclude la possibilità di introdurlo per via di ordinanza. Come indicato nella mozione Fridez «Uniformazione dei pacchetti di sigarette» (14.3993), il Consiglio federale ritiene che tale misura sia eccessiva.

1.3.4 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 emozioni⁵². 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 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 regolari⁵³. Un ampio studio realizzato in Germania ha mostrato che gli adolescenti fortemente esposti alla pub-

⁵¹ Noar SM, Hall MG, Francis DB, et al. (2016): Pictorial cigarette pack warnings: a meta-analysis of experimental studies, *Tobacco Control*; 25:341–354.

⁵² 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.

⁵³ 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.

blicità avevano il 46 per cento di probabilità in più di iniziare a fumare rispetto a quelli meno esposti⁵⁴.

Le considerazioni precedenti valgono anche per le sigarette elettroniche, che l'industria cerca di promuovere attraverso gli stessi canali pubblicitari.

Il presente avamprogetto mira a proteggere i minorenni contro la pubblicità per i prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche con nicotina. Per evitare una loro eventuale elusione, le restrizioni previste sono applicate anche alle sigarette elettroniche senza nicotina nonché agli oggetti che formano un'unità funzionale con un prodotto del tabacco (p. es. pipa o pipa ad acqua).

L'attuale divieto della pubblicità rivolta ai giovani (cfr. art. 18 OTab) è ripreso e adattato ai vettori pubblicitari sviluppatasi negli ultimi anni: sono quindi vietate alcune forme di pubblicità finora tollerate, ma unicamente in caso di forte esposizione dei minorenni. Ciò riguarda segnatamente la pubblicità sui giornali gratuiti. In genere queste pubblicità figurano sulle pagine *People*, che piacciono ai giovani. Durante i dibattiti in Parlamento, anche la maggioranza, contraria a qualsiasi restrizione supplementare della pubblicità, si è schierata a favore di tale divieto sui giornali gratuiti.

In futuro sarà vietata anche la pubblicità su Internet, a meno che l'accesso al sito non sia a pagamento o riservato agli adulti.

Nei punti vendita, una parte della pubblicità è collocata accanto a prodotti particolarmente attrattivi per i giovani (p. es. caramelle o dolciumi) o in basso e quindi facilmente visibile ai bambini. Per proteggere questo pubblico target particolarmente ricettivo, in futuro non sarà più possibile collocare pubblicità tra questi articoli o al di sotto dell'altezza degli occhi di un bambino (1,2 m).

Contrariamente al primo disegno, il presente avamprogetto non contempla quindi un divieto generale della pubblicità mediante affissioni o sulla stampa scritta, né un divieto di immagini o filmati pubblicitari al cinema. Questi ambiti restano di competenza dei Cantoni, la maggior parte dei quali ha già emanato prescrizioni riguardo ai manifesti pubblicitari negli spazi pubblici (cfr. n. 1.1.2). I Cantoni restano liberi di emanare restrizioni anche in materia di promozione delle vendite e sponsorizzazione.

Il divieto della pubblicità radiotelevisiva per i prodotti del tabacco previsto dalla LRTV è confermato e sarà esteso alle sigarette elettroniche con o senza nicotina. Si tratta di evitare la pubblicità televisiva per sostanze che provocano dipendenza o marche di sigarette utilizzate anche per sigarette elettroniche.

1.3.5 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 sua risposta il Consiglio federale esprime l'intenzione di fissare il limite d'età a 18 anni. Rin-

⁵⁴ Hanewinkel R. et al., (2011), Cigarette Advertising and Teen Smoking Initiation, *Pediatrics*, 127, e271-e278.

viando il primo disegno di LPTab al Consiglio federale, il Parlamento lo ha inoltre incaricato di introdurre tale divieto di vendita ai minori di 18 anni.

Gli adeguamenti legali per concretizzare tale mozione sono effettuati nel quadro dell'articolo 21, che estende la protezione dei minorenni ai prodotti del tabacco e alle sigarette elettroniche. Con il divieto di consegna di questi prodotti ai minorenni (minori di 18 anni), questa nuova disposizione fissa un limite d'età uniforme in tutta la Svizzera. Tenuto conto del fatto che nella maggior parte dei casi (57,4 %) i fumatori cominciano a fumare prima di compiere 18 anni⁵⁵, il divieto di consegna ai minorenni segnala che i prodotti del tabacco non sono prodotti né comuni né inoffensivi. Anche le sigarette elettroniche rientrano nel campo d'applicazione di questo divieto, poiché il vapore che producono contiene sostanze tossiche di cui si ignorano gli effetti a lungo termine.

Attualmente sul piano cantonale la situazione non è uniforme: tre Cantoni non prevedono alcun limite di età, undici 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 problemi⁵⁶. Al fine di controllare il rispetto del divieto, l'avamprogetto della LPTab crea la base legale che permette di effettuare test d'acquisto (cfr. art. 21).

Nel settore dell'alcol, i test d'acquisto sono praticati nella maggior parte dei Cantoni da parecchi anni⁵⁷. Questo metodo di controllo 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. Peraltro 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. Se le condizioni quadro definite nella legge sono soddisfatte, i risultati dei test potranno essere utilizzati in tali procedure.

1.3.6 Notifica

I nuovi prodotti fabbricati a partire da materie prime diverse dal tabacco o i prodotti riscaldati sono soggetti a un obbligo di notifica. Tale obbligo si applica già ai prodotti da fumo a base di erbe e in futuro si applicherà anche ai prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e alle sigarette elettroniche con nicotina. La notifica è giustificata 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 desti-

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Stead L.F., Lancaster T. (2005), Interventions for Preventing Tobacco Sales to Minors, Cochrane Database of Systematic Reviews.

⁵⁷ Cfr. Messaggio del Consiglio federale del 25 gennaio 2012 concernente la revisione totale della legge sull'alcool, FF **2012** 1043. 1104 e ad art. 13.

nati a essere riscaldati potrebbe liberare nuove sostanze tossiche che mettono a rischio la salute direttamente o inaspettatamente. La notifica permetterà alle autorità federali di constatare immediatamente la presenza di tali sostanze, se del caso, e di intervenire dialogando con l'impresa notificante o contattando l'autorità di esecuzione cantonale.

Una notifica dei nuovi prodotti del tabacco, come i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati o le sigarette elettroniche, è prevista anche nell'UE. Contrariamente all'UE (sei mesi prima dell'immissione sul mercato), in Svizzera la notifica può essere effettuata fino alla vigilia della prima messa a disposizione sul mercato.

1.3.7 Altri aspetti

Gli altri aspetti modificati dal presente avamprogetto riguardano soprattutto il sistema di esecuzione della legge, in particolare la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni e la soppressione della procedura d'opposizione. 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 di esecuzione tra la Confederazione e i Cantoni resta invariata. La Confederazione assicura principalmente la vigilanza sull'importazione di prodotti del tabacco alle frontiere. 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 23 e 25. I Cantoni eseguono la legge nella misura in cui l'esecuzione non incomba alla Confederazione: in altre parole, controllano principalmente i prodotti del tabacco messi a disposizione sul mercato in Svizzera e il rispetto del divieto di consegna ai minorenni. 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. 34).

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'interessato⁵⁸. Tuttavia, essa sembra essere inadeguata in materia di prodotti del tabacco ed è eliminata. In caso d'infrazione, la decisione sarà soggetta alla procedura di ricorso ordinaria.

Attualmente, il regime di autorizzazione contenuto nell'articolo 16c LOTC applicabile alle derrate alimentari immesse sul mercato in Svizzera secondo il «principio Cassis de Dijon» si applica anche ai prodotti del tabacco, essendo equiparati alle derrate alimentari⁵⁹. Siccome con l'entrata in vigore della LPTab questa equiparazione scomparirà, a questi prodotti non sarà più applicabile il regime di autorizzazione in base al «principio Cassis de Dijon». Verrà a cadere anche l'obbligo, previsto per le derrate alimentari, di indicare il Paese produttore. Il presente avamprogetto

⁵⁸ Moor P./Poltier E., *Droit administratif*, Vol. II, 3^e éd., Berna 2011, pag. 629.

⁵⁹ Cfr. art. 3 vLDerr.

introduce, analogamente all'UE, una procedura di notifica per le sigarette elettroniche con nicotina, i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e i prodotti da fumo a base di erbe, nonché una notifica della composizione di tutti i prodotti. Dal momento che non esiste alcun accordo sui prodotti del tabacco tra la Svizzera e l'UE, non è possibile riconoscere in Svizzera le notifiche effettuate nell'UE. In Svizzera sarà pertanto necessaria una notifica separata. Per questi motivi, il Consiglio federale dovrà esaminare l'opportunità di nuove deroghe al «principio Cassis de Dijon». Tali deroghe dovrebbero essere introdotte all'articolo 2 dell'ordinanza del 19 maggio 2010⁶⁰ sull'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere (OIPPE). L'OIPPE prevede già due deroghe per i prodotti del tabacco immessi sul mercato secondo il «principio Cassis de Dijon»: la prima riguarda l'indicazione del prezzo di vendita al minuto nonché del numero dell'impegno di garanzia o dell'indirizzo del fabbricante in Svizzera o dell'importatore, requisiti prescritti dalla LImT, e la seconda, imposta dalla LDerr, le avvertenze illustrate che devono figurare sugli imballaggi dei prodotti del tabacco fumati, come i sigari o i cigarillos.

1.4 Valutazione della soluzione proposta

1.4.1 Motivazione e valutazione della regolamentazione proposta

Poiché la nuova LDerr esclude i prodotti del tabacco dal suo campo di applicazione, l'ap-LPtab intende garantire la continuità del disciplinamento di tali prodotti. La nuova normativa prevista riprende i principali punti della vLDerr garantendo così la continuità con la legislazione anteriore.

La novità consiste nel fatto che per la prima volta in Svizzera l'avamprogetto disciplina le sigarette elettroniche con nicotina in un atto specifico. 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.

1.4.2 Disciplinamenti respinti

In Svizzera, il principio di un'età minima per la consegna di prodotti del tabacco ai giovani gode di un ampio sostegno, ma tale età non è fissata in modo uniforme. Undici Cantoni hanno fissato l'età legale per l'acquisto di prodotti del tabacco a 18 anni, dodici a 16 anni, mentre tre Cantoni non prevedono alcuna prescrizione. Pertanto c'è da chiedersi se sia opportuno fissare l'età minima a 16 o a 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 consumarlo, maggiori sono le probabilità di riuscire a smettere. Oltre la metà

⁶⁰ RS 946.513.8

degli adulti che consumano prodotti del tabacco ha iniziato prima dei 18 anni⁶¹. Rinviando il primo disegno di LPTab al Consiglio federale, il Parlamento lo ha anche incaricato di introdurre tale divieto di vendita ai minori di 18 anni. Inoltre anche la convenzione dell'OMS sul tabacco propone di fissare a 18 anni il limite di età per la consegna di prodotti del tabacco.

L'ap-LPTab non prevede alcun sistema di tracciabilità (*tracking and tracing*) per i prodotti del tabacco, che permetterebbe d'identificare e rintracciare il percorso delle unità di confezionamento 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), il Consiglio federale ricorda che la lotta contro il commercio illecito di tabacco rientra nel campo d'applicazione della legge sull'imposizione del tabacco. Ritenendo inoltre che sia necessario attendere l'attuazione del sistema di tracciabilità previsto dalla direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco, per il momento il Consiglio federale non prevede l'introduzione di un sistema indipendente specifico per la Svizzera. Nelle risposte menzionate sopra, ricorda 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.

1.5 **Compatibilità tra i compiti e le finanze**

L'avamprogetto definisce i compiti che la legge assegna alla Confederazione. Essi non subiscono alcuna modifica per quanto riguarda la sorveglianza sull'importazione di prodotti del tabacco (art. 28), la vigilanza sull'esecuzione da parte dei Cantoni (art. 29), il trattamento delle notifiche di prodotti ai fini della sorveglianza del mercato, ad esempio per le sigarette alle erbe (art. 23), il trattamento delle notifiche della composizione dei prodotti (art. 25) e l'informazione del pubblico (art. 34). Alla Confederazione sono inoltre attribuiti i seguenti nuovi compiti: il trattamento delle notifiche dei prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, dei prodotti da fumo a base di erbe e delle sigarette elettroniche con nicotina (art. 23), l'elaborazione delle basi scientifiche ai fini della vigilanza e del coordinamento dell'esecuzione (art. 29) per quanto riguarda nuove tematiche come le sigarette elettroniche contenenti nicotina o il divieto della consegna ai minorenni e l'informazione del pubblico sulle nuove tematiche (art. 34).

I costi generati da questi compiti supplementari saranno ampiamente compensati dai vantaggi finanziari che scaturiscono dal presente disegno. Le ripercussioni finanzia-

⁶¹ 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.

rie di questi compiti per le finanze federali sono presentate in dettaglio al numero 3.1.

L'ap-LPTab definisce chiaramente la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, senza apportare cambiamenti radicali rispetto al disciplinamento vigente (cfr. n. 1.3.7). La Confederazione e i Cantoni assumono le spese di esecuzione generate nei rispettivi ambiti di competenza (art. 40). 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. 41). Come già attualmente, i controlli che non rivelano alcuna infrazione alla legge 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 sul mercato conformemente ai dettami della direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco e della direttiva 2003/33/CE⁶² 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 diretta 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.

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. Il 20 maggio 2016, la Francia ha inoltre introdotto il pacchetto neutro per le sigarette e il tabacco da arrotolare⁶³. Questa misura è entrata in vigore integralmente il 1° gennaio 2017, dopo un termine di sei mesi per liquidare le giacenze.

⁶² 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.

⁶³ Décret n° 2016-334 du 21 mars 2016 relatif au paquet neutre des cigarettes et de certains produits du tabac ainsi que Arrêté du 21 mars 2016 relatif aux conditions de neutralité et d'uniformisation des conditionnements et du papier des cigarettes et du tabac à rouler, JORF n°0069 du 22 mars 2016, textes no 5 et 6.

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 contenitori di liquido 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 umano⁶⁴ o ai requisiti stabiliti dalla direttiva 93/42/CEE concernente i dispositivi medici⁶⁵.

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 cancro⁶⁶, tra le cui finalità prioritarie figurava la prevenzione del tabagismo. 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 unico, esigendo tuttavia che nella scelta tra le varie opzioni di disciplinamento si puntasse su un elevato livello di protezione della salute⁶⁷. 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 FCTC, compresa l'UE, che l'ha approvata il 2 giugno 2004⁶⁸. 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 ha abrogato la direttiva 2001/37/CE con effetto dal 20 maggio 2016,

⁶⁴ 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 dal regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio (GU L 117 del 5.5.2017, pag. 1).

⁶⁵ 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 dal regolamento (UE) 2017/745 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2017, relativo ai dispositivi medici, che modifica la direttiva 2001/83/CE, il regolamento (CE) n. 178/2002 e il regolamento (CE) n. 1223/2009 e che abroga le direttive 90/385/CEE e 93/42/CEE del Consiglio (GU L 117 del 5.5.2017, pag. 1).

⁶⁶ Questo programma condusse ai primi piani di azione europei contro il cancro emanati a partire dal 1987 ed estesi, nel corso degli anni 1990, a ulteriori problematiche legate alla sanità pubblica.

⁶⁷ Vecchio articolo 95 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) e attuale articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

⁶⁸ 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.

contiene le norme dell'UE in materia di lavorazione, di presentazione e di vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti connessi. Essa stabilisce in particolare:

- il tenore massimo di catrame, nicotina e monossido di carbonio nelle sigarette fabbricate e immesse sul mercato nell'UE (art. 3);
- l'obbligo per i fabbricanti di sigarette di presentare alle autorità competenti degli Stati membri un elenco di tutti gli ingredienti utilizzati nei loro prodotti (art. 5); a determinati additivi contenuti nelle sigarette e nel tabacco da arrotolare inclusi in un elenco prioritario definito dalla Commissione si applicano obblighi rafforzati di segnalazione (art. 6);
- disposizioni sull'etichettatura e avvertenze relative alla salute generali e combinate (testo scritto e immagine). Queste ultime devono occupare il 65 per cento del fronte e del retro del pacchetto di sigarette, con le 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 errata quanto alle caratteristiche, agli effetti sulla salute, ai rischi o alle emissioni del prodotto (art. 13);
- il divieto di immettere sul mercato alcuni tipi di tabacco per uso orale nell'UE («snus»), con un'eccezione concessa alla Svezia (art. 17);
- il divieto di utilizzare aromi caratterizzanti e altri additivi rientranti nelle categorie elencate all'articolo 7 paragrafo 6 (p. es. vitamine, caffeina ecc.) nelle sigarette e nel tabacco da arrotolare; gli altri prodotti del tabacco da fumo sono esonerati da questo divieto. Quanto alle sigarette elettroniche, il divieto può essere previsto a livello nazionale;
- il divieto dei prodotti del tabacco contenenti additivi in quantità tale da accrescere l'effetto tossico o di dipendenza di un prodotto del tabacco o le sue proprietà tossiche in misura significativa (art. 7 par. 9);
- i requisiti relativi al confezionamento dei prodotti, in particolare il divieto di immettere sul mercato confezioni con meno di 20 sigarette e l'utilizzo di pacchetti standardizzati (a forma di parallelepipedo) (art. 14);
- l'apposizione sui pacchetti di una caratteristica di riconoscimento che ne consenta la tracciabilità e di una caratteristica di sicurezza indipendenti dall'industria, applicabile alle sigarette a partire dal 20 maggio 2019 e agli altri prodotti del tabacco a partire dal 20 maggio 2024 (art. 15 e 16);
- l'obbligo di notifica concernente i prodotti del tabacco di nuova generazione (art. 19);
- prescrizioni concernenti l'immissione sul mercato e l'etichettatura dei prodotti da fumo a base di erbe (art. 21) e delle 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 quello dei contenitori di liquido di ricarica i 10 ml. Inoltre, gli Stati membri possono continuare a sottoporre alla procedura di autorizzazione 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 sigarette elettroniche ricarica-

bili per motivi debitamente giustificati di grave 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 minorenni⁶⁹. 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 salute pubblica. La direttiva lascia segnatamente agli Stati membri la possibilità di introdurre, a determinate condizioni, il cosiddetto pacchetto «neutro»⁷⁰ sul quale figurano soltanto le avvertenze relative alla salute e la marca del prodotto, privo di logo e colori.

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 ed edite 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. 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 audiovisivi⁷¹, che vieta qualsiasi forma di comunicazione commerciale audiovisiva per le sigarette e gli altri prodotti a base di tabacco⁷². Nel rispetto del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), 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 1.6.1.

Comparazione del presente avamprogetto di legge con la legislazione europea

Sia la legislazione europea sia il presente avamprogetto prevedono 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. Le due normative prevedono un approccio analogo anche per il divieto di utilizzare indicazioni ingannevoli come «leggere».

Per quanto riguarda altri aspetti, invece, il diritto europeo si distingue notevolmente dal presente avamprogetto. Quest'ultimo prevede segnatamente la legalizzazione del tabacco per uso orale, come lo snus, la cui commercializzazione è vietata dalla

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Art. 24 della direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco.

⁷¹ 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.

⁷² Art. 9 d della direttiva 2010/13/UE sui servizi di media audiovisivi.

direttiva europea, con l'eccezione della Svezia. Inoltre, contrariamente al diritto europeo, l'ap-LPTab non disciplina né la produzione né l'esportazione di prodotti del tabacco. Come finora, le sigarette ad alto tenore di catrame prodotte in Svizzera potranno continuare a essere esportate. L'ap-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 e vieta le sigarette e il tabacco da arrotolare contenenti aromi «caratterizzanti», il disegno di legge svizzero non prevede di limitare l'attrattiva di tali prodotti. Queste ultime due differenze sussistono già in relazione al diritto vigente; lo stesso vale per le dimensioni delle avvertenze, che non sono modificate e pertanto si allontanano ulteriormente dal diritto europeo. Quanto alla capacità delle cartucce monouso e dei contenitori di liquido di ricarica delle sigarette elettroniche, l'avamprogetto è invece meno severo della regolamentazione dell'UE. Infine, l'avamprogetto svizzero non prevede di disciplinare la tracciabilità dei prodotti. Su quest'ultimo punto la direttiva europea rivista impone l'apposizione di un identificativo univoco e individuale sulle confezioni unitarie dei prodotti del tabacco e ne prevede la registrazione dei movimenti per consentirne l'identificazione e il monitoraggio all'interno dell'Unione europea. Essa prevede anche l'introduzione di caratteristiche di sicurezza per facilitare la verifica dell'autenticità dei prodotti.

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 avamprogetto di legge.

Infine, il presente avamprogetto si distingue dalla regolamentazione europea e internazionale in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione. Fatta eccezione per Andorra e il Principato di Monaco, all'interno dell'Europa geografica la Svizzera resterà il Paese con le restrizioni meno severe. Ciò vale ad esempio per la sponsorizzazione di eventi di portata nazionale, nonché per le restrizioni concernenti le affissioni pubblicitarie sul suolo pubblico, la pubblicità nei punti vendita, al cinema o ancora su oggetti di consumo corrente.

1.6.3 Diritto internazionale: convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo

La Convenzione quadro dell'OMS per la lotta contro il tabagismo (FCTC)⁷³ 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 Paesi⁷⁴, compresa l'Unione europea.

La Svizzera ha firmato la FCTC il 25 giugno 2004, manifestando così la volontà di aderirvi del Consiglio federale. Vista l'assenza di determinate restrizioni minime in

⁷³ Framework Convention on Tobacco Control, FCTC. Disponibile all'indirizzo: www.who.int/fctc

⁷⁴ Stato al 1.7.2017.

materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione, malgrado il divieto di consegna di prodotti del tabacco ai minorenni il presente avamprogetto non è compatibile con i requisiti della Convenzione. Non prevede infatti in particolare le seguenti misure minime, richieste all'articolo 13 paragrafo 4 della FCTC:

- obbligo per l'industria di comunicare le spese destinate alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione;
- restrizioni della pubblicità, della promozione delle vendite e della sponsorizzazione sulla stampa scritta;
- restrizioni della sponsorizzazione di manifestazioni di carattere internazionale e dei partecipanti a tali manifestazioni.

Dato che la ratifica della FCTC resta un suo obiettivo nell'ambito dell'attuazione della Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili, dopo l'adozione della LPTab il Consiglio federale ne riesaminerà le condizioni.

La FCTC è stata elaborata a seguito del notevole incremento a livello mondiale 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,
 - regolamentazione della composizione dei prodotti del tabacco,
 - regolamentazione delle informazioni che devono figurare sui prodotti del tabacco;
 - confezionamento ed etichettatura dei prodotti del tabacco,
 - pubblicità in favore del tabacco, promozione e sponsorizzazione (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 ai minorenni e da parte di minorenni.

In materia di pubblicità in favore del tabacco, promozione e sponsorizzazione, 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 in favore del tabacco, della promozione 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 e sponsorizzazione. Tali misure minime riguardano vari ambiti, come il divieto di promuovere un prodotto del tabacco dandone un'impressione errata (lett. a), l'integrazione 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 incoraggiata ad applicare misure che vadano oltre queste misure minime. Secondo l'articolo 30 della Convenzione, alla FCTC non può essere fatta 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»⁷⁵. In particolare, il rapporto conclude che i dati disponibili attualmente sono insufficienti per stabilire se le sigarette elettroniche aiutino o meno i fumatori a smettere di fumare.

Durante la sua settima sessione a Nuova Delhi, nel novembre 2016, la Conferenza delle Parti (COP) alla FCTC ha adottato una decisione⁷⁶ che invita le parti a valutare l'adozione di misure normative atte a vietare o limitare la fabbricazione, l'importazione, la distribuzione, la consegna, la vendita e l'utilizzazione delle sigarette elettroniche in funzione delle loro legislazioni nazionali e dei loro obiettivi in materia di salute pubblica. Occorrerà pertanto condurre ampie ricerche scientifiche allo scopo di determinare l'impatto globale sulla salute e i rischi a lungo termine per la salute pubblica delle sigarette elettroniche e stabilire il loro ruolo nell'indurre le persone a iniziare o a smettere di fumare.

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 di qualsiasi politica globale di lotta al tabagismo. Questo protocollo entrerà in vigore quando avrà ottenuto 40 ratifiche.

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

⁷⁵ Electronic nicotine delivery systems, Report by WHO from 1 September 2014, FCTC/COP/6/10 Rev.1.

⁷⁶ FCTC/COP7(9)

concernente le avvertenze combinate sui prodotti del tabacco. Conformemente al mandato formulato dal Parlamento, il presente avamprogetto trasferisce nella legge tutte le disposizioni importanti dell'OTab e prevede di spostare il contenuto dell'ordinanza del DFI nell'ordinanza del Consiglio federale.

Le competenze e il sistema di attuazione del settore delle derrate alimentari vengono sostanzialmente ripresi, seppur in forma semplificata, nell'ap-LPTab. La Confederazione sorveglia il mercato per ciò che concerne l'importazione e svolge gli altri compiti che le competono in virtù della legge, mentre i Cantoni si occupano di sorvegliare il mercato interno del Paese. Per quanto riguarda l'attuazione della legge, l'avamprogetto LPTab non apporta grandi novità, poiché non vi sono motivi per allontanarsi dal sistema di attuazione vigente, che funziona e si è rivelato efficace.

La conformità delle sigarette elettroniche senza nicotina ai requisiti della legislazione sulle derrate alimentari in quanto oggetti d'uso ai sensi dell'articolo 5 lettera b LDerr è già oggi oggetto di verifiche (p. es. rispetto del livello elevato di protezione della salute o del controllo autonomo). A ciò si aggiunge il controllo della conformità alla legislazione in materia di prodotti chimici (applicabile alle sigarette elettroniche con o senza nicotina) e, d'ora in poi, anche il controllo della conformità alle prescrizioni della LPTab in materia di pubblicità e divieto di vendita ai minorenni.

Il divieto di consegna di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche con o senza nicotina ai minorenni potrà essere controllato tramite test d'acquisto. L'ap-LPTab crea la base legale necessaria per poter utilizzare i risultati di tali test d'acquisto in procedure penali o amministrative.

1.8 Interventi parlamentari

Con il presente avamprogetto di legge può essere tolta dal ruolo la mozione Humbel «Uniformare il limite di età minimo a livello nazionale per l'acquisto di prodotti del tabacco» (11.3637). Inoltre l'avamprogetto tiene conto di alcune delle preoccupazioni espresse nel postulato Tillmanns «Divieto della pubblicità in favore del tabacco» (00.3435).

Nel suo intervento parlamentare, la consigliera nazionale Ruth 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 sospeso la questione circa la fissazione del limite di età a 16 o 18 anni. La mozione è stata accolta dal Consiglio nazionale nel dicembre 2011 e dal Consiglio degli Stati nel giugno 2012.

Nel suo intervento parlamentare, il consigliere nazionale Pierre Tillmanns chiede l'introduzione di un divieto della pubblicità per il tabacco, poiché a livello internazionale sono stati intensificati gli sforzi per la prevenzione del tabagismo e i giovani iniziano a fumare sempre prima. In seguito al rinvio del disegno di LPTab al Consiglio federale, spetta ora ai Cantoni rafforzare le restrizioni della pubblicità.

L'iniziativa parlamentare Reimann «Creare le condizioni quadro legali per la distribuzione di snus» (13.438) chiede di liberalizzare la commercializzazione di questo prodotto in Svizzera, dal momento che questa forma di consumo di tabacco senza fumo è meno nociva delle sigarette. Il presente avamprogetto consente di togliere dal ruolo questa iniziativa parlamentare come pure la mozione Ingold (11.3677), che

chiede una base legale per i test d'acquisto di alcol, adottata dalle Camere nel 2011 e nel 2016.

2 **Commento ai singoli articoli**

Capitolo 1: Disposizioni generali e principio

Art. 1 Scopo

La presente legge ha lo scopo di proteggere l'essere umano contro gli effetti nocivi legati al consumo di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche. A tal fine, la legge prevede una serie di misure, segnatamente il divieto di consegna ai minorenni, il divieto di pubblicità mirata ai minorenni e un'informazione del pubblico sui rischi dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche con nicotina per la salute.

Art. 2 Campo d'applicazione

L'avamprogetto di LPTab si applica ai prodotti del tabacco e alle sigarette elettroniche con nicotina messi a disposizione sul mercato svizzero (*cpv. I*). Benché gli effetti nocivi legati al consumo di prodotti del tabacco siano riconosciuti, per questi prodotti sono necessarie misure adeguate visti l'elevata dipendenza causata dalle sigarette elettroniche con nicotina e il rischio d'intossicazione per i bambini in caso d'ingestione. Le sigarette elettroniche senza nicotina restano invece sottoposte alle prescrizioni della legislazione sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso e non rientrano nel campo d'applicazione del presente avamprogetto, fatta eccezione per alcune disposizioni. Il campo d'applicazione della legge è infatti ampliato per vari motivi: da un lato, le disposizioni in materia di pubblicità e consegna ai minorenni (art. 17-21) si applicano anche alle sigarette elettroniche senza nicotina; la promozione di questi prodotti potrebbe infatti permettere di aggirare il divieto applicabile alle sigarette elettroniche con nicotina, dal momento che l'effetto pubblicitario perseguito andrebbe sicuramente a favore di entrambe le categorie di prodotti. Dall'altro, autorizzare la consegna di sigarette elettroniche senza nicotina ai minorenni potrebbe essere il primo passo verso l'ulteriore consumo di sigarette elettroniche con nicotina e quindi verso la dipendenza.

Per evitare un aggiramento delle disposizioni in materia di pubblicità, gli oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto del tabacco sono sottoposti alle disposizioni relative alla pubblicità di cui agli articoli 17-19. Si tratta di oggetti abbinati ai prodotti del tabacco affinché questi ultimi possano essere consumati, per esempio le pipe, le pipe ad acqua, i portasigarette, le cartine o i filtri per sigarette. Essi non comprendono invece gli accendini.

Il presente avamprogetto non disciplina tuttavia tutti gli aspetti relativi ai componenti delle sigarette elettroniche con nicotina e dei prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, che restano sottoposti in parallelo anche ad altre legislazioni. La LDerr resta applicabile ai bocchini delle sigarette elettroniche con nicotina e dei prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, considerati oggetti d'uso che vengono a contatto con le mucose boccali, allo scopo di evitare ad esempio una contaminazione da nichel. La legge sui prodotti chimici (LPChim) si applica ai liquidi con nicotina, che devono essere classificati, imballati ed etichettati in modo conforme. La legisla-

zione sulla sicurezza dei prodotti è invece applicabile ad esempio agli elementi riscaldanti e alle batterie.

Il *capoverso 2* elenca gli ambiti per i quali la legge non è applicabile. L'eccezione riguardante l'uso personale prevista 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. La coltivazione di tabacco, la produzione e la preparazione di prodotti del tabacco o di sigarette elettroniche con nicotina da parte di un consumatore e l'importazione di tali prodotti per uso personale sono esclusi dal campo di applicazione della legge. L'importazione di un prodotto da parte di un consumatore per uso personale 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. Quindi, le prescrizioni statali non proteggono in particolar modo il consumatore che produce e importa prodotti destinati a coprire le proprie esigenze. Lo scopo di questa eccezione è il medesimo per i prodotti del tabacco. Una riserva a questa deroga è tuttavia stata introdotta con l'aggiunta dell'articolo 27, che permette al Consiglio federale di fissare la quantità massima di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche con nicotina importati da un consumatore per uso personale. Questa riserva mira a evitare che privati importino a titolo personale grandi quantità di prodotti non conformi al diritto svizzero – che possono quindi mettere in pericolo la salute – allo scopo di smerciarli in Svizzera.

Il presente avamprogetto, 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 etichettare espressamente 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 nella pratica.

La limitazione esistente nel diritto vigente rispetto alla legge federale del 15 dicembre 2000⁷⁷ sugli agenti terapeutici (LATER) viene riconfermata (*cpv.* 3). Con la legalizzazione del commercio di sigarette elettroniche con nicotina, 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 avamprogetto di legge. Tuttavia, se dichiarati articoli per la disassuefazione (con effetto terapeutico), questi articoli sono assoggettati alla LATER e la LPTab non è applicabile. Inoltre, un'altra chiara limitazione viene sancita in relazione alla legge sugli stupefacenti: essa riguarda sia i prodotti da fumare senza tabacco (sigarette alle erbe), sia le sigarette elettroniche, che potrebbero contenere sostanze stupefacenti.

⁷⁷ RS 812.21

L'avamprogetto di LPTab definisce le nozioni principali di «prodotti del tabacco» e «sigarette elettroniche» come pure le varie categorie di prodotti del tabacco e la «messa a disposizione sul mercato».

La definizione di prodotto del tabacco (*lett. a*) si ispira al diritto vigente (art. 2 lett. a e d OTab). Comprende i prodotti del tabacco destinati a essere fumati, i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e i prodotti del tabacco per uso orale, definiti rispettivamente alle lettere b-d. Nella definizione di prodotti del tabacco rientra anche il tabacco da fiuto, che si aspira dal naso. Sono inoltre assimilati ai prodotti del tabacco i prodotti da fumo a base di erbe, definiti alla lettera e. Solo le sigarette elettroniche non sono incluse nella nozione di prodotti del tabacco.

I prodotti del tabacco destinati a essere fumati (*lett. b*) devono contenere tabacco, il che esclude da questa categoria i prodotti da fumo a base di erbe. Oltre agli esempi menzionati nella legge, questa categoria comprende ad esempio i cigarillos, il tabacco tagliato e il tabacco per pipe ad acqua.

La categoria dei prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati (*lett. c*) è nuova. Comprende i nuovi prodotti riscaldati comparsi sul mercato svizzero e beneficia di un disciplinamento specifico, che tiene conto dei rischi per la salute minori rispetto a quelli dei prodotti destinati a essere fumati. Alcuni prodotti si presentano sotto forma di bastoncini di tabacco riscaldati in un piccolo apparecchio, altri comprendono un liquido, che è vaporizzato e attraversa una capsula contenente tabacco. Anche le ricariche per questi prodotti (p. es. i bastoncini di tabacco o le capsule) rientrano nella definizione di prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati.

La definizione di prodotti del tabacco per uso orale (*lett. d*) comprende, oltre allo *snus*, i prodotti del tabacco da masticare e da succhiare. I prodotti contenenti succedanei del tabacco, come le sigarette alle erbe, rientrano invece nella categoria dei prodotti da fumo a base di erbe (*lett. e*). La terminologia risulta così semplificata e conforme a quella dell'UE. Rientrano in questa categoria anche i prodotti da fumo a base di canapa.

Oltre alle sigarette elettroniche stesse (e-sigarette), la categoria delle sigarette elettroniche (*lett. f*) include anche i sigari elettronici (e-sigari) e le pipe ad acqua elettroniche (e-narghilè). Questi dispositivi possono contenere nicotina o meno. Anche le ricariche per tali dispositivi (p. es. cartucce o contenitori di liquido) rientrano nella definizione di sigarette elettroniche. Si tratta unicamente di dispositivi utilizzati come prodotti del tabacco, escludendo i prodotti inalati per un altro scopo (p. es. gli apparecchi per inalazioni contro il raffreddore).

La nuova nozione di «messa a disposizione sul mercato» (*lett. g*) non comporta alcuna modifica materiale rispetto al diritto vigente. La sua definizione è intesa in senso lato e abbraccia la detenzione e l'offerta di un prodotto o di un dispositivo 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 o il dispositivo che, alla fine, sarà consegnato ai consumatori, indipendentemente dal numero di intermediari fino alla consegna. Tale nozione include quindi sia l'attività dei grossisti sia quella dei dettaglianti. L'offerta in vista della consegna ai consumatori comprende anche l'offerta online (su Internet). È inoltre assimilata alla messa a disposizione sul mercato l'importazione in vista della consegna ai consumatori. Questa nozione di «importa-

zione» corrisponde a quella di cui all'articolo 6 lettera g della legge del 18 marzo 2005⁷⁸ sulle dogane: di conseguenza, i prodotti e i dispositivi che attraversano la frontiera ed entrano nel nostro Paese, ma sono destinati all'esportazione sono esclusi dal campo d'applicazione della presente legge. Anche la detenzione di questi prodotti e dispositivi in vista dell'esportazione non rientra nella definizione di «messa a disposizione sul mercato». Lo stoccaggio e il deposito di prodotti del tabacco destinati all'esportazione non sono quindi sottoposti alla presente legge.

Come nel diritto vigente, la terminologia utilizzata nell'avamprogetto di 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 di 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. 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 Protezione dagli inganni

L'*articolo 4* disciplina la protezione dagli inganni nell'ottica della protezione della salute. Stabilisce che la presentazione, l'etichettatura e l'imballaggio dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche con nicotina, nonché la loro pubblicità non devono essere ingannevoli per i consumatori (*cpv. 1*). Non devono pertanto comportare indicazioni false, imprecise o inesatte in merito agli effetti del prodotto sulla salute. Il testo riprende il principio già sancito nel diritto vigente (cfr. art. 17 OTab), limitandolo tuttavia agli aspetti relativi alla salute. Rispetto al diritto vigente, che include anche altri aspetti, il presente avamprogetto propone 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 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 o «svapa» una sigaretta elettronica. Questa disposizione non disciplina per contro gli inganni relativi al prodotto stesso, segnatamente quelli concernenti la composizione o la fabbricazione.

Capitolo 2: Composizione ed emissioni

Art. 5 Principi

Il *capoverso 1 lettera a* stabilisce che i prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche con nicotina non devono contenere ingredienti che, nell'impiego usuale, presentino

un rischio immediato o inaspettato per la salute. Questo principio è ripreso dall'articolo 13 capoverso 2 vLDerr con una terminologia più chiara. Secondo il messaggio del 1989⁷⁹ concernente la legge sulle derrate alimentari, con questo requisito il legislatore ha voluto escludere le sostanze estranee e i componenti che il consumatore non si aspetta di trovare. Il disciplinamento proposto riguarda unicamente gli ingredienti e non i componenti contenuti nell'ingrediente. Nell'ingrediente tabacco, ad esempio, si trovano quali componenti la cellulosa e l'acqua.

Un esempio concreto di rischio inaspettato per la salute del consumatore potrebbe essere un'intossicazione acuta in seguito al consumo di una sigaretta o di un prodotto che libera sostanze nocive a causa di un grave errore di fabbricazione.

Il *capoverso 1 lettera b*, che stabilisce che bisogna rinunciare a utilizzare ingredienti in quantità tali da aumentare in misura significativa la tossicità di un prodotto del tabacco o di una sigaretta elettronica con nicotina o facilitarne l'inalazione, mira a responsabilizzare gli operatori del mercato, soggetti all'obbligo di controllo autonomo.

Nel sistema previsto dall'ap-LPTab, in caso di messa a disposizione sul mercato di un prodotto pericoloso contenente un ingrediente nocivo non ancora vietato espressamente dall'articolo 6 e dagli allegati 1 e 2, l'autorità di esecuzione potrebbe vietare la vendita di tale prodotto in base all'articolo 5, in attesa della successiva revisione della legge da parte del Parlamento.

I requisiti di cui al *capoverso 2* sono stati ripresi dal diritto europeo. La *lettera a* prescrive un criterio minimo di qualità concernente il liquido utilizzato nelle sigarette elettroniche e nei prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, che deve essere di elevata purezza. La *lettera b* concretizza la volontà di ridurre al minimo i rischi per la salute derivanti dal consumo di sigarette elettroniche con nicotina. Questa disposizione deve incitare i fabbricanti a ridurre il più possibile i rischi dei loro prodotti e a tener conto dell'influsso nefasto di un forte riscaldamento del liquido.

Hanno in particolare un effetto psicotropo ai sensi del *capoverso 3* le materie prime o i prodotti che figurano nelle tabelle a-e dell'ordinanza del 30 maggio 2011⁸⁰ sugli elenchi degli stupefacenti. Secondo questa ordinanza, i prodotti a base di canapa che presentano un tenore totale medio di THC dell'1,0 per cento o più sono illegali (tabella d). La canapa con un tenore di THC inferiore all'1,0 per cento è pertanto venduta legalmente sul mercato svizzero quale succedaneo del tabacco dal 2016.

Art. 6 Ingredienti vietati e quantità massime

L'elenco positivo degli additivi che possono essere impiegati nella fabbricazione di prodotti del tabacco è eliminato e sostituito da un elenco degli ingredienti vietati.

Il *capoverso 1* rimanda all'allegato 1, che contiene un elenco degli ingredienti nocivi da non utilizzare nella fabbricazione di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche con nicotina. L'elenco include ingredienti come l'olio di mandorle amare, che può contenere acido cianidrico. Vi rientrano anche gli estratti di tali ingredienti, che sono pertanto vietati. Gli ingredienti che figurano nell'allegato 1 provengono dal parere

⁷⁹ Messaggio del 30 gennaio 1989 concernente la legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (Legge sulle derrate alimentari, LDerr), FF **1989** I 741, pag. 776.

⁸⁰ RS **812.121.11**

inviato dall'industria delle sigarette nell'ambito della consultazione relativa al primo disegno.

Il *capoverso 2* rimanda all'allegato 2, che fissa vari valori limite: da un lato le quantità massime ammesse per certi ingredienti indesiderabili presenti nei prodotti del tabacco e dall'altro le quantità massime concernenti le emissioni di tali prodotti.

Il *numero 1 dell'allegato 2* prevede valori limite applicabili alle sigarette per le principali sostanze tossiche presenti nel fumo del tabacco. Il tenore massimo di catrame, nicotina e monossido di carbonio resta invariato rispetto al diritto vigente e corrisponde alle quantità massime in vigore nell'UE.

Il *numero 2 dell'allegato 2* disciplina le quantità massime ammesse per determinati ingredienti indesiderabili che possono essere presenti nei prodotti del tabacco per uso orale, sia nel tabacco da masticare sia nello snus. Sono contemplati tra l'altro i seguenti ingredienti: il piombo, le aflatossine (sostanze prodotte da funghi che, a determinate condizioni troppo umide o calde, proliferano sul tabacco o su alcune derrate alimentari), le nitrosammine (che possono formarsi durante il processo di fermentazione del tabacco) o il benzopirene. Queste norme sono state riprese dalla legislazione svedese – l'unico Paese dell'UE in cui può essere venduto lo snus.

Capitolo 3: Imballaggi

Sezione 1: Confezionamento

Art. 7 Confezionamento delle sigarette

Come nel diritto vigente (art. 19 OTab), le sigarette possono essere consegnate al consumatore solo in imballaggi di almeno 20 pezzi. Questa prescrizione esclude la possibilità di vendere le sigarette in pacchetti di dieci sigarette o sciolte, particolarmente attrattiva per i giovani visto il prezzo inferiore. Permette inoltre di prevenire l'aggiramento delle norme in materia di etichettatura e avvertenze.

Art. 8 Confezionamento dei liquidi con nicotina

Per limitare i rischi legati alla nicotina ed evitare qualsiasi consumo accidentale di dosi elevate, il presente articolo fissa la capacità massima dei contenitori di liquido di ricarica, dei serbatoi e delle cartucce di liquido contenente nicotina.

Il liquido contenente nicotina utilizzato per le sigarette elettroniche ricaricabili può essere immesso sul mercato solo in contenitori di liquido che non superino 100 ml (*cpv. 1*). Questo disciplinamento differisce da quello dell'UE, che prevede un limite di 10 ml (art. 20 n. 3 lett. a della direttiva 2014/40/UE).

Il *capoverso 2* riguarda i serbatoi e le cartucce preriempiti: la loro capacità non deve superare i 10 ml. L'UE prevede una norma più severa con un limite di 2 ml.

Le due limitazioni previste dal disciplinamento europeo non corrispondono tuttavia più allo stato della tecnica: le nuove sigarette elettroniche sono nettamente più efficienti dei vecchi modelli. Producono molto più vapore e di conseguenza consumano nettamente più liquido, ma con una minor dose di nicotina nel caso delle sigarette elettroniche con nicotina. È quindi necessario tenere conto di questa evoluzione tecnologica adattando la capacità dei serbatoi delle sigarette elettroniche e dei

contenitori di liquido di ricarica. La capacità massima di questo ultimi è stata fissata a 100 ml allo scopo di evitare rischi di confusione con le bevande.

Sezione 2 Etichettatura

Art. 9 Indicazioni obbligatorie

Il *capoverso 1* stabilisce le indicazioni che devono figurare sugli imballaggi dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche con nicotina al momento della consegna al consumatore.

Gli imballaggi dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche con nicotina dovranno recare in particolare la denominazione specifica, la ragione sociale del fabbricante, il Paese di produzione e le avvertenze. L'articolo riprende pertanto le indicazioni previste attualmente nell'OTab. Inoltre, come nell'UE le informazioni relative al tenore di catrame, nicotina e monossido di carbonio delle emissioni delle sigarette, che finora dovevano essere dichiarate sui pacchetti di sigarette, sono soppresse e addirittura vietate (cfr. art. 11 cpv. 1 lett. b). Questi tenori sono infatti ingannevoli, poiché non rispecchiano le quantità consumate realmente e danno erroneamente al consumatore l'impressione che un tenore basso sia poco nocivo per la salute.

Il tenore di nicotina deve ora essere indicato unicamente sull'imballaggio dei liquidi con nicotina (cpv. 2). Questa disposizione è ripresa dal diritto europeo.

Secondo il *capoverso 3*, il Consiglio federale stabilisce la forma e la lingua delle indicazioni per ogni tipo di prodotto, tenendo conto delle sue caratteristiche. Come nella normativa vigente, i prodotti senza fumo beneficiano di un disciplinamento meno severo. Le dimensioni delle avvertenze sono disciplinate all'articolo 14.

Il presente articolo non costituisce una base giuridica sufficiente per introdurre il pacchetto «neutro» per via di ordinanza.

Secondo il *capoverso 4* sono fatte salve le disposizioni della legge del 28 agosto 1992⁸¹ sulla protezione dei marchi (LPM) che disciplinano le indicazioni di provenienza. Si tratta degli articoli 47 e seguenti LPM. Se un fabbricante intende utilizzare la designazione «Svizzera» o altre indicazioni di provenienza legate alla Svizzera per prodotti che rientrano nel campo d'applicazione della LPM, deve soddisfare i criteri di provenienza della LPM. Seppur non espressamente indicato nell'ap-LPTab, la LPM si applica anche alla pubblicità. Le autorità cantonali di esecuzione della legislazione sui prodotti del tabacco verificano il rispetto di tali criteri nell'ambito del controllo della conformità dei prodotti e della pubblicità. L'indicazione del Paese di produzione resta tuttavia disciplinata dalla legislazione sui prodotti del tabacco: i criteri applicabili saranno definiti nell'ordinanza di applicazione.

Art. 10 Denominazione specifica

Secondo il *capoverso 1*, sui prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche con nicotina deve figurare una denominazione specifica, come finora, che descriva la natura, il genere, il tipo e le proprietà del prodotto.

81 RS 232.11

Al *capoverso 2* figura l'obbligo di designare in modo speciale i prodotti da fumo a base di erbe, ripreso dall'OTab. Tale denominazione si aggiunge alla denominazione specifica di cui alla *lettera a*. Conformemente ai *capoversi 1 e 2*, le sigarette alle erbe recheranno pertanto la menzione «sigarette a base di erbe, senza tabacco».

Art. 11 Indicazioni vietate

Secondo l'articolo 4, l'etichettatura e l'imballaggio dei prodotti del tabacco non devono essere ingannevoli per i consumatori. Il presente *articolo 11* figurava già identico nel primo disegno di legge. Il *capoverso 1* precisa che determinate menzioni, considerate ingannevoli ai sensi dell'articolo 4, non possono essere utilizzate sull'imballaggio dei prodotti del tabacco destinati a essere fumati o sul prodotto stesso. Conformemente al diritto europeo, indicazioni come «light», «bio» o «senza additivi» sono vietate (*lett. a*) poiché possono indurre il consumatore in errore sulle conseguenze per la salute del consumo di tali prodotti. Questa norma riguarda anche il marchio del prodotto, che non può contenere ad esempio il termine «bio». Ciò corrisponde al diritto vigente con qualche nuovo esempio di menzione ingannevole. La *lettera b* non autorizza più la menzione del tenore di nicotina, catrame o monossido di carbonio per i prodotti destinati a essere fumati. Tale menzione è sostituita da un nuovo messaggio, che informa più in generale sul numero di sostanze cancerogene contenute nel fumo (cfr. art. 12 cpv. 1 lett. b).

Il *capoverso 2* vieta la menzione di proprietà curative, lenitive o preventive sull'imballaggio, nonché sui prodotti del tabacco o le sigarette elettroniche stessi. Non sarà ad esempio più consentito presentare una sigaretta elettronica come aiuto per smettere di fumare.

Le indicazioni vietate di cui all'articolo *11 capoverso 1 lettera a* e *capoverso 2* sono considerate ingannevoli ai sensi dell'articolo 4: tali indicazioni non possono quindi figurare neanche nella pubblicità per prodotti del tabacco o sigarette elettroniche con nicotina. Resta per contro possibile indicare che un tipo di prodotto è meno nocivo di un altro nell'ambito della comunicazione non pubblicitaria.

Sezione 3 Avvertenze

Art. 12 Avvertenze per i prodotti del tabacco destinati a essere fumati

Il *capoverso 1*, che riguarda l'etichettatura dei prodotti del tabacco destinati a essere fumati, disciplina l'avvertenza generale (testo sul fronte, *lett. a*) e l'avvertenza combinata (testo e immagine sul retro, *lett. c*). Le avvertenze sono completate da una frase supplementare (*lett. b*), ossia «*Il fumo del tabacco contiene oltre 70 sostanze cancerogene*». Per le sigarette questa informazione, considerata un *messaggio di informazione* nel diritto europeo, sarà apposta sul fianco del pacchetto, al posto del tenore di catrame, nicotina e monossido di carbonio.

Secondo il *capoverso 2*, il Consiglio federale può esentare determinati prodotti del tabacco destinati a essere fumati dall'obbligo di recare l'avvertenza di cui al *capoverso 1 lettera b*. È quanto farà in particolare per i sigari e i cigarillos. Come nel diritto europeo, questa avvertenza sarà comunque mantenuta per le sigarette, il tabacco tagliato e il tabacco per pipe ad acqua. Spetta inoltre al Consiglio federale stabilire il contenuto delle avvertenze combinate (testi, fotografie e informazioni sui

servizi per smettere di fumare). Attualmente esistono tre serie, comprendenti 14 avvertenze combinate ciascuna, che si alternano ogni due anni. Per eliminare eventuali ostacoli al commercio, queste serie saranno, se del caso, aggiornate sulla falsariga del diritto europeo⁸².

Art. 13 Avvertenze per gli altri prodotti

I prodotti senza fumo come i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati o per uso orale (p. es. lo snus), i prodotti da fumo a base di erbe (senza tabacco) e le sigarette elettroniche con nicotina devono recare avvertenze particolari. Queste ultime affrontano in generale, come previsto dal diritto europeo, le minacce per la salute e la problematica della dipendenza. Per lo snus, la menzione «Questo prodotto del tabacco nuoce alla tua salute e provoca dipendenza» (*lett. a*) corrisponde alla formula utilizzata in Svezia. I prodotti da fumo a base di erbe dovranno, come finora, essere muniti sia di un'avvertenza testuale generale sia di un'avvertenza combinata comprendente un'immagine (*lett. b*).

Questo articolo permette di disciplinare in modo specifico le avvertenze per i prodotti alternativi, come le sigarette elettroniche con nicotina, lo snus o i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati.

Art. 14 Presentazione delle avvertenze

L'*articolo 14* descrive la presentazione delle avvertenze. Come già previsto dal diritto vigente, conformemente al *capoverso 1* le avvertenze di cui agli articoli 12 capoverso 1 lettera a e 13 devono figurare sulla parte inferiore dell'imballaggio e coprire almeno il 35 per cento della superficie. Devono essere stampate sul lato più visibile, ossia sul fronte dell'imballaggio, in modo da permettere al consumatore e al venditore di identificare il prodotto al momento della vendita. Sugli imballaggi cilindrici, devono figurare nel punto in cui il marchio è messo in evidenza maggiormente (sul coperchio o sulla superficie laterale del cilindro).

Secondo il *capoverso 2*, l'avvertenza riguardante le 70 sostanze cancerogene deve essere apposta sulla parte inferiore di una delle superfici laterali dell'imballaggio. Questa disposizione si applicherà d'ora in poi alle sigarette, al tabacco tagliato e al tabacco per pipe ad acqua. Il Consiglio federale intende prevedere a livello di ordinanza di applicazione deroghe per gli imballaggi cilindrici e per gli imballaggi di tabacco tagliato.

Il *capoverso 3* precisa che l'avvertenza combinata comprendente un'immagine deve essere collocata sul lato opposto all'avvertenza di cui all'articolo 12 capoverso 1 lettera a (sul retro del pacchetto). Se l'imballaggio è arrotondato, si applica la soluzione già prevista per il *capoverso 1*.

Il *capoverso 4* stabilisce che, per i grandi imballaggi di prodotti del tabacco diversi dalle sigarette, le dimensioni del pacchetto non devono influenzare quelle dell'avvertenza, in modo da evitare avvertenze sovradimensionate, ad esempio sulle

⁸² Direttiva delegata 2014/109/UE della Commissione, del 10 ottobre 2014, che modifica l'allegato II della direttiva 2014/40/UE del Parlamento europeo e del Consiglio stabilendo il catalogo delle avvertenze illustrate da utilizzare sui prodotti del tabacco (GU L 360 del 17.12.2014, pag. 22).

scatole di sigari. Sugli imballaggi la cui superficie più visibile misura 75 cm² o più è sufficiente un'avvertenza di 26,25 cm² per ciascun lato.

Secondo il *capoverso 5*, le avvertenze devono essere apposte in modo da non essere dissimulate o distrutte all'apertura del pacchetto e di conseguenza rese invisibili al consumatore. Le avvertenze devono figurare anche sugli imballaggi esterni (p. es. sull'imballaggio delle *stecche* di sigarette), ad eccezione di quelli trasparenti (*cpv. 6*). Questo requisito non riguarda i cartoni per la consegna ai dettaglianti, ma unicamente gli imballaggi consegnati ai consumatori. I capoversi 3, 4 e 5 corrispondono al diritto vigente.

Sezione 4 Requisiti specifici applicabili alle sigarette elettroniche con nicotina e ai prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati

Art. 15 Requisiti di sicurezza

La nicotina è una sostanza tossica, che presenta potenziali rischi per la salute, anche per quella di persone a cui non è destinato il prodotto. Il liquido contenente nicotina può quindi essere immesso sul mercato solo in contenitori che soddisfino determinati requisiti di sicurezza e di qualità. I contenitori di liquido di ricarica e le cartucce contenenti un liquido con nicotina potrebbero presentare un rischio per la salute se finissero nelle mani di un bambino. Occorre quindi provvedere affinché tali contenitori siano muniti di un dispositivo di sicurezza destinato a proteggere i bambini, non si rompano e non subiscano perdite durante l'uso e il riempimento. Questi requisiti di sicurezza corrispondono a quelli previsti dal diritto europeo per le sigarette elettroniche.

Art. 16 Foglietto illustrativo

Il *capoverso 1* stabilisce che agli imballaggi di sigarette elettroniche con nicotina e di prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati sia allegato un foglietto illustrativo, in modo da garantire un uso corretto di tali prodotti. Solo i dispositivi riscaldanti dovranno essere muniti di tale foglietto, non le ricariche per tali prodotti. Sul foglietto devono figurare istruzioni per l'uso e la conservazione (*lett. a*), precisazioni concernenti le persone a cui non è destinato il prodotto (minorenni, non fumatori; *lett. b*) e le situazione in cui bisogna rinunciare a consumare il prodotto (controindicazioni; *lett. c*), avvertenze per i gruppi a rischio (p. es. persone allergiche; *lett. d*), informazioni sui possibili effetti indesiderabili (*lett. e*), indicazioni sull'effetto di dipendenza e la tossicità (*lett. f*), nonché il recapito del fabbricante o dell'importatore (*lett. g*). Questo elenco di informazioni è ripreso dalla direttiva dell'UE che disciplina le sigarette elettroniche.

Secondo il *capoverso 2* spetta al Consiglio federale disciplinare la forma e la lingua del foglietto illustrativo, basandosi sulla prassi in vigore nell'UE.

Capitolo 4 Pubblicità

Art. 17 Limitazioni alla pubblicità

L'articolo 17 riguarda sia la pubblicità per i prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche con o senza nicotina, sia quella per gli oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto del tabacco, ad esempio le pipe o le pipe ad acqua. I requisiti relativi alla pubblicità devono applicarsi indistintamente a tutte le sigarette elettroniche (con o senza nicotina), altrimenti sarebbe facile aggirare i divieti vantando i meriti delle sigarette elettroniche senza nicotina; ciò avrebbe sicuramente un effetto pubblicitario anche per le sigarette elettroniche con nicotina.

Il capoverso 1 riprende in ampia misura l'elenco dell'articolo 18 OTab vigente, con qualche piccolo adeguamento linguistico. Il principio resta invariato: ogni pubblicità rivolta specificatamente ai minorenni è vietata. Le lettere a-d contemplano situazioni che, per natura, riguardano direttamente i minorenni:

- le lettere a e b vietano la pubblicità sul materiale scolastico e i giocattoli. Questi oggetti sono, per definizione, destinati ai minorenni o ai bambini;
- la lettera c riguarda i vettori pubblicitari consegnati ai minorenni, come magliette, cappellini, bandierine o palloni da spiaggia;
- la lettera d riprende l'attuale divieto di pubblicità su quotidiani, riviste o altre pubblicazioni destinati principalmente ai minorenni (cfr. art. 18 lett. b OTab).

Per proteggere i giovani, la lettera e riprende integralmente il diritto vigente (art. 18 lett. a e g OTab). Per luoghi o manifestazioni frequentati principalmente da minorenni bisogna intendere scuole, centri di svago, luoghi d'incontro di giovani, discoteche per bambini o adolescenti eccetera.

Il capoverso 2 riguarda situazioni che, di per sé, non si rivolgono specificamente ai minorenni. Lo scopo è di vietare solo determinate forme di pubblicità a cui sono molto esposti i minorenni.

Lo scopo principale della lettera a è di vietare la pubblicità sui giornali gratuiti. Questo genere di pubblicazioni, segnatamente le pagine *People*, attira effettivamente i giovani, che vi possono accedere facilmente. Attualmente una sola pubblicità per il tabacco che compare su uno dei giornali gratuiti diffusi a livello nazionale può essere vista da 170 000 lettori di età compresa tra 14 e 18 anni. *Di per sé*, questi giornali *non* sono tuttavia rivolti specificamente ai minorenni. A essere determinante è il fatto che siano facilmente accessibili a questa fascia di lettori, segnatamente sui mezzi pubblici o nelle cassette da cui servirsi gratuitamente.

La lettera b vieta la pubblicità su Internet. Oggi la pubblicità si sviluppa sempre più nei media elettronici, vettore molto facilmente accessibile ai giovani, che li utilizzano ogni giorno. La pubblicità resta tuttavia possibile nei seguenti casi:

- secondo il numero 1, la pubblicità su siti a pagamento che non si rivolgono specificamente ai minorenni, segnatamente i siti dei giornali per cui bisogna pagare un abbonamento per accedere alla versione online;
- secondo il numero 2, la pubblicità sui siti il cui accesso è riservato agli adulti, ossia i siti accessibili unicamente dopo una verifica dell'età.

Nei punti vendita, la pubblicità si rivolge a tutti i consumatori e non specificamente ai minorenni. In linea di massima resta ammessa. La *lettera c* vieta unicamente di posizionare pubblicità in certi punti. Per proteggere i giovani occorre evitare che gli slogan pubblicitari siano facilmente visibili ai bambini. In numerosi punti vendita si trova pubblicità per prodotti del tabacco o sigarette elettroniche accanto a caramelle, gomme da masticare o dolci (n. 1) o all'altezza degli occhi di un bambino, se non al di sotto. Secondo uno studio condotto dal CIPRET-Vaud nel giugno 2017⁸³, il 100 per cento dei giovani che entrano in un chiosco è raggiunto da pubblicità per il tabacco. Durante una visita di meno di cinque minuti, lo sguardo dei giovani si sofferma in media 22 volte su vettori pubblicitari per il tabacco, prevalentemente in modo inconsapevole. Pur senza vietare tutta la pubblicità nei punti vendita, è possibile proteggere almeno i bambini piccoli. Per evitare che i prodotti del tabacco siano visti come prodotti inoffensivi, alla stessa stregua delle derrate alimentari, la presente disposizione fissa un'altezza al di sotto della quale la pubblicità non è autorizzata, ossia 1,2 metri (n. 2), il che corrisponde all'altezza media degli occhi di un bambino. I distributori automatici di prodotti del tabacco non sono considerati punti vendita.

Il *capoverso 3* ricorda il divieto della pubblicità radiotelevisiva per prodotti del tabacco, introdotto dalla LRTV nel 1964. La LRTV è completata in modo da includere anche le sigarette elettroniche con o senza nicotina, come pure gli oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto del tabacco (cfr. art. 2 cpv. 1).

Art. 18 Avvertenza sulla pubblicità

L'*articolo 18* stabilisce che ogni pubblicità per prodotti del tabacco, sigarette elettroniche con o senza nicotina o oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto del tabacco deve essere accompagnata da un'avvertenza adeguata al tipo di prodotto e ai suoi rischi.

La pubblicità per i prodotti del tabacco destinati a essere fumati reccherà quindi l'avvertenza generale «Il fumo uccide – smetti subito». Le avvertenze di cui all'articolo 13 figureranno sulla pubblicità per i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, fiutati o per uso orale («Questo prodotto del tabacco nuoce alla tua salute e provoca dipendenza»), i prodotti da fumo a base di erbe («Il fumo di questo prodotto nuoce alla tua salute») e le sigarette elettroniche con nicotina («Prodotto contenente nicotina, sostanza che crea un'elevata dipendenza»).

I principali fabbricanti di sigarette integrano già di loro iniziativa avvertenze nelle pubblicità per il tabacco. La fissazione di tale requisito nella legge non fa quindi che consacrare la prassi vigente.

Secondo il *capoverso 2* spetterà al Consiglio federale disciplinare la collocazione, le dimensioni e la lingua delle avvertenze.

Art. 19 Ulteriori limitazioni dei Cantoni

Come nella legge del 3 ottobre 2008⁸⁴ concernente la protezione contro il fumo passivo (cfr. art. 4), i Cantoni hanno la competenza di emanare misure che vanno

⁸³ Julien Intartaglia, Camille Dubied, L'impact de la publicité pour des produits du tabac dans les points de vente en Suisse auprès des jeunes, CIPRET-Vaud, Losanna, giugno 2017

⁸⁴ RS 818.31

oltre la legge federale. L'avamprogetto di LPTab fissa una soglia minima di protezione in materia di pubblicità. Restano pertanto in vigore i vari disciplinamenti più severi emanati dai Cantoni negli ultimi anni (p. es. divieto di pubblicità mediante affissioni o al cinema), alcuni dei quali sono stati approvati in votazione popolare.

Capitolo 5 Consegna ai minorenni e test d'acquisto

Art. 20 Consegna ai minorenni

Con questa nuova disposizione, la consegna di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche con o senza nicotina ai minorenni è disciplinata e vietata in modo uniforme in tutta la Svizzera (*cpv. 1*). Il diritto federale segue così la stessa strada dei 23 Cantoni che hanno già fissato un limite per la vendita ai minorenni (cfr. cap. 1.3.5). Oltre alla vendita, la consegna include anche la consegna a titolo gratuito. Il divieto riguarda anche le sigarette elettroniche senza nicotina: occorre proteggere i minorenni contro questo prodotto, che può liberare sostanze cancerogene ed eventualmente finire con il favorire il consumo di tabacco tradizionale, nella misura in cui le sigarette elettroniche imitano e banalizzano l'atto di fumare.

È altresì vietato cedere a terzi prodotti del tabacco con l'intento di aggirare il limite d'età prescritto. Un maggiorenne non è quindi autorizzato ad acquistare sigarette per consegnarle a un minorenne. Non rientra tuttavia nel campo d'applicazione di questo capoverso la consegna di sigarette all'interno della famiglia, ad esempio da parte dei genitori ai figli minorenni, o tra amici minorenni.

Al fine di ricordare chiaramente la normativa sia ai minorenni sia ai venditori, il divieto di consegna ai minorenni deve essere esposto in modo visibile e leggibile all'interno del punto vendita (*cpv. 2*), come avviene per le bevande alcoliche.

In linea di principio, i prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche con o senza nicotina possono essere venduti in distributori automatici. I gestori di distributori automatici che consentono di procurarsi tali prodotti devono tuttavia impedirne l'acquisto ai minorenni. Qualsiasi mezzo tecnico utilizzato (p. es. sistema funzionante con carta d'identità), deve essere in grado di impedire ai minorenni di utilizzare i distributori automatici per aggirare il divieto di vendita (*cpv. 3*).

Art. 21 Test d'acquisto

Il presente avamprogetto introduce la possibilità per le autorità cantonali di esecuzione di effettuare test d'acquisto (*cpv. 1*) e consente l'utilizzo dei risultati nell'ambito di procedimenti penali e amministrativi, se sono soddisfatte determinate condizioni (*cpv. 3*). Questa misura permette di controllare presso i dettaglianti il rispetto del divieto di consegna ai minorenni sancito all'articolo 20.

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

Concretamente, si tratta di incaricare minorenni, che non hanno ancora raggiunto il limite d'età richiesto per l'acquisto di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche con o senza nicotina, di provare ad acquistare questi articoli in diversi punti vendita. Sia le autorità sia le organizzazioni specializzate riconosciute possono effettuare test d'acquisto.

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 parti coinvolte (*cpv.* 3). La disposizione proposta nell'avamprogetto di LPTab deve quindi poter garantire la protezione dei giovani coinvolti e i diritti del venditore. In caso d'infrazione può essere perseguita soltanto l'impresa e non il venditore stesso (cfr. art. 43 *cpv.* 4). Spetta all'impresa farsi carico della responsabilità in caso d'infrazioni e formare il proprio personale al fine di evitarle.

Il Consiglio federale emanerà per via di ordinanza le disposizioni necessarie per realizzare i test d'acquisto (*cpv.* 4). Allo scopo di proteggere i minorenni coinvolti nello svolgimento dei test d'acquisto, il Consiglio federale disciplinerà segnatamente quali criteri attitudinali devono soddisfare i minorenni e in che misura devono essere formati e informati in anticipo. Dovrà infine fissare le condizioni che consentono di garantire l'anonimato dei giovani coinvolti. Per quanto riguarda la protezione delle persone sottoposte ai test, il Consiglio federale disciplinerà in particolare come i giovani dovranno essere istruiti e informati dalle organizzazioni specializzate o dalle autorità prima di svolgere questa attività. Stabilirà inoltre entro quale termine e in che misura sarà necessario comunicare i risultati dei test ai punti vendita interessati.

Capitolo 6 Obblighi dell'azienda e limitazioni all'importazione

Art. 22 Controllo autonomo

Il presente avamprogetto di legge esige che i prodotti siano conformi alla legge al momento della messa a disposizione sul mercato (*cpv.* 1). Conformemente al principio del controllo autonomo, i prodotti che rispettano i requisiti legali possono essere messi a disposizione sul mercato in Svizzera senza l'intervento delle autorità. Vigilare sul rispetto dei requisiti legali spetta infatti in primo luogo al venditore e, se del caso, all'importatore. Questi ultimi devono poter dimostrare che i loro prodotti sono conformi alla legge. Le prescrizioni del capitolo 3 concernenti gli imballaggi devono essere soddisfatte solo al momento della consegna al consumatore.

L'attuale obbligo del controllo autonomo è ripreso dall'articolo 23 vLDerr. Con i moderni metodi di produzione si suppone che la conformità legale del prodotto finale implichi di norma l'irreprensibilità del processo di produzione. La sorveglianza delle autorità di esecuzione (art. 35) è sussidiaria rispetto al controllo autonomo e non dispensa da esso.

Secondo il *capoverso 2* il Consiglio federale disciplina i requisiti del controllo autonomo e la relativa documentazione. Nel concetto di documentazione ricadono anche tutti i documenti e le attestazioni che devono essere messi a disposizione delle autorità di esecuzione per dimostrare la conformità legale dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche con nicotina. 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. 23 Notifica dei prodotti prima dell'immissione sul mercato

Per i nuovi prodotti realizzati a partire da materie prime diverse dal tabacco o destinati a essere riscaldati, vige un obbligo di notifica. Quest'obbligo si applica già ai prodotti da fumo a base di erbe e d'ora in poi si applicherà anche ai prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e alle sigarette elettroniche con nicotina. Chi immette sul mercato tali prodotti è pertanto tenuto a notificarli alla Confederazione (*cpv. 1*). Questa notifica non deve avvenire prima d'importare il prodotto, ma solo quando il prodotto è pronto per essere immesso per la prima volta sul mercato.

Il *capoverso 2* definisce il concetto di «immissione sul mercato», per distinguerlo meglio dal concetto di «messa a disposizione sul mercato» secondo l'articolo 3 *lettera g*. L'immissione sul mercato 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* occorre presentare una nuova notifica dopo ogni modifica sostanziale del prodotto. Tale criterio è soddisfatto ad esempio in caso di modifica della composizione in seguito all'aggiunta di nuovi ingredienti.

Il *capoverso 4* attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli dell'obbligo. L'obiettivo è di prevedere una notifica in forma elettronica per renderla il più semplice possibile per le aziende.

Al fine di informare il pubblico sui prodotti notificati, il *capoverso 5* prevede la pubblicazione dell'elenco su Internet.

Art. 24 Contenuto della notifica

Secondo il *capoverso 1*, la notifica indirizzata all'UFSP deve fornire le seguenti informazioni: la composizione del prodotto (*lett. a*), la documentazione scientifica trasmessa dalle imprese agli Stati membri dell'UE in applicazione della legislazione europea (*lett. b*), un modello dell'imballaggio (*lett. c*) e un campione del prodotto (*lett. d*).

Per i prodotti da fumo a base di erbe, il *capoverso 2* prevede che sia inoltre fornita la prova che il prodotto non contiene nicotina, né sostanze con effetti psicotropi.

Al *capoverso 3*, l'articolo precisa inoltre che la notifica dei prodotti contenenti un liquido con nicotina deve indicarne il tenore di nicotina.

Art. 25 Notifica della composizione e delle emissioni dei prodotti

Come finora per i prodotti del tabacco, questa disposizione obbliga chi fabbrica questi prodotti o sigarette elettroniche con nicotina a notificarne la composizione (*cpv. 1*). Il produttore o l'importatore di sigarette classiche deve inoltre notificarne le emissioni, ossia il tenore di catrame, nicotina e monossido di carbonio nel fumo di una sigaretta. L'UFSP è così al corrente delle sostanze utilizzate nei prodotti del tabacco e nelle sigarette elettroniche.

Secondo il *capoverso 2* occorre presentare una nuova notifica dopo ogni modifica sostanziale del prodotto.

Spetta al Consiglio federale definire il contenuto e le modalità della notifica (*cpv. 3*). Può prevedere deroghe per i prodotti già notificati secondo l'articolo 23. Nel definire

le regole deve tutelare i segreti di fabbricazione, il che significa ad esempio che il profilo aromatico non deve essere divulgato in dettaglio. La notifica deve avvenire elettronicamente ed è ammesso il formato usuale all'interno dell'UE, come finora. Nel 2014, nell'ambito della direttiva 2014/40/UE sui prodotti del tabacco l'UE ha adottato un sistema di notifica elettronica allo scopo di semplificare i processi di ricerca di informazioni (Common Entry Gate, CEG⁸⁵). Il formato definito all'interno dell'UE potrà servire da riferimento alla Svizzera per creare la propria banca dati, se le riterrà opportuno.

D'ora in poi, l'UFSP pubblicherà i dati ricevuti su Internet (*cpv. 4*).

Art. 26 Obbligo successivo alla messa a disposizione sul mercato

Chi constata di aver messo a disposizione sul mercato un prodotto nocivo ai sensi dell'articolo 5, deve adottare tutte le misure necessarie affinché i consumatori siano danneggiati il meno possibile (*cpv. 1*). Può trattarsi per esempio di un'intossicazione acuta che rappresenta un rischio inaspettato per la salute ai sensi dell'articolo 5 capoverso 1 lettera a. Se vi è motivo di ritenere che un prodotto del tabacco o delle sigarette elettroniche con nicotina messi in circolazione comportino un simile rischio, chi li ha messi a disposizione sul mercato 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. Il Consiglio federale può 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*).

Art. 27 Limitazioni all'importazione di prodotti del tabacco destinati a uso personale

Questo articolo si riferisce a prodotti che non soddisfano i requisiti legali, ma possono comunque essere importati dai consumatori per uso personale. Per prevenire importazioni a scopo commerciale e garantire un'esecuzione uniforme della legge da parte delle dogane, il Consiglio federale è autorizzato a stabilire la quantità di prodotti del tabacco o sigarette elettroniche con nicotina che un consumatore può importare per uso personale. Un limite chiaro facilita l'esecuzione della legge alla frontiera.

Capitolo 7: Esecuzione

Sezione 1: Confederazione

Art. 28 Compiti esecutivi

Secondo il *capoverso 1*, la Confederazione è competente per l'esecuzione dei compiti attribuiti per legge, come l'acquisizione delle informazioni notificate secondo gli articoli 23-25. In linea di principio, questi compiti sono assunti dall'UFSP.

⁸⁵ Sistema di accesso comune (Common Entry Gate CEG), https://ec.europa.eu/health/euceg/introduction_it, accesso effettuato il 26.5.2017.

La Confederazione è inoltre incaricata di controllare le importazioni di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche con nicotina alle frontiere (*cpv. 2*). Tale compito sarà assunto dall'AFD, che se ne occupa già per i prodotti del tabacco.

In singoli casi, la Confederazione può delegare le analisi di laboratorio ai Cantoni, ovvero ai laboratori cantonali (*cpv. 3*). Ciò può verificarsi quando il personale doganale competente non riesce a stabilire in loco la conformità legale di un prodotto e quando sono necessarie analisi di laboratorio per determinare ad esempio il tenore massimo di catrame nel fumo delle sigarette. 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 legislazione sui prodotti del tabacco, i Cantoni avviano un procedimento penale (art. 46).

Art. 29 Sorveglianza e coordinamento

Come accaduto finora la Confederazione, concretamente l'UFSP, è tenuta a vigilare sull'esecuzione delle disposizioni di legge da parte dei Cantoni (*cpv. 1*). I Cantoni devono coordinare tra loro le proprie attività. Ma all'occorrenza, anche la Confederazione esercita una funzione di coordinamento: ad esempio quando rileva che l'esecuzione in un Cantone è diversa da quella di un altro ed è necessario intervenire. In particolare, può prescrivere 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 permette segnatamente di evitare che un prodotto sia ammesso in un Cantone e vietato in un altro, con il rischio di creare una disparità di trattamento tra le imprese.

Art. 30 Basi scientifiche

Per acquisire conoscenze sulle condizioni di mercato l'UFSP può condurre indagini per proprio conto. Attualmente esercita tale competenza in particolare nell'ambito della ricerca sulle sostanze. Ne è un esempio il cosiddetto Monitoraggio svizzero delle dipendenze⁸⁶, 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 2016 la percentuale dei fumatori sull'intera popolazione di età pari o superiore ai 15 anni è leggermente aumentata rispetto al 2011 (+0,8 %)⁸⁷. Quando ordina o sostiene progetti di ricerca, l'UFSP si attiene alla legge del 14 dicembre 2012⁸⁸ sulla promozione della ricerca e dell'innovazione.

Art. 31 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 delegare il compito di

⁸⁶ www.suchtmonitoring.ch

⁸⁷ www.bag.admin.ch > Servizi > Ricerca pubblica & valutazione > Ricerca all'UFSP > Ricerca sulle dipendenze: Tabacco

⁸⁸ RS 420.1

emanare prescrizioni di natura tecnica o amministrativa all'UFSP (*cpv.* 2). Due esempi dal diritto vigente sono l'aggiornamento delle norme tecniche allegate all'OTab e la fissazione di regole grafiche per le avvertenze.

Art. 32 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 LDerr. La collaborazione nell'ambito dei prodotti del tabacco si svolge principalmente con le autorità estere. Le «organizzazioni internazionali» contemplate sono ad esempio 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 a una rete dell'UE (GoToLab⁸⁹) e a una rete a livello internazionale (TobLabNet⁹⁰), 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 stata autorizzata a utilizzare la banca dati della Commissione⁹¹ 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 della 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.

⁸⁹ European Network of Government Laboratories for Tobacco and Tobacco Products (GoToLab): <http://web.jrc.ec.europa.eu/project/gotolab/index.html>

⁹⁰ Homepage WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet): www.who.int > Programmes > Tobacco Free Initiative (TFI) > Global network > WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet)

⁹¹ Avvertenze basate sulla direttiva 2001/37/CE, abrogata dalla direttiva 2014/40/UE.

Sezione 2: Cantoni

Art. 33

L'attuale ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni non viene modificata. I Cantoni eseguono le prescrizioni della presente legge a meno che l'esecuzione non venga espressamente trasferita alla Confederazione (*cpv. 1*). Sono tipicamente contemplate la sorveglianza del mercato mediante controlli, prelievo di campioni e analisi, nonché la verifica del divieto di consegna ai minorenni. Come finora, i Cantoni effettuano anche le analisi delegate dalla Confederazione ai sensi dell'articolo 28 capoverso 3 e prendono la relativa decisione definitiva (*cpv. 2*). 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 LDerr.

In base alla prassi corrente in materia di polizia sanitaria, i costi sostenuti dai Cantoni per questo progetto legislativo in base all'articolo 46 capoverso 1 Cost. concernente l'esecuzione del diritto federale, non vengono risarciti dalla Confederazione. L'articolo 41 capoverso 2, *a contrario*, autorizza i Cantoni a coprire buona parte dei costi derivanti dai compiti esecutivi mediante la riscossione di emolumenti.

Sezione 3: Informazione del pubblico

Art. 34

Secondo il *capoverso 1* le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni informano il pubblico sui rischi per la salute, noti o presunti, dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche con nicotina. Quest'obbligo esiste già nel diritto vigente e costituisce tra l'altro la base legale per la realizzazione di campagne di prevenzione⁹².

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 LDerr. Qualora sia rilevata la presenza di ingredienti nocivi per la salute in un prodotto del tabacco o in una sigaretta elettronica con nicotina messi a disposizione sul mercato, le autorità di esecuzione sono obbligate a informarne il pubblico, 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 salvaguardando al contempo 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 pubblico deve esserne informato. Nei casi

⁹² Campagna attuale dell'UFSP: www.smokefree.ch

di minore importanza sono ipotizzabili misure meno incisive, che non prevedono la pubblicazione del nominativo dell'azienda responsabile.

Il *capoverso 3* corrisponde all'articolo 24 *capoverso 2* LDerr, che prevede che la Confederazione informi il pubblico sulle conoscenze scientifiche d'interesse generale. Il contenuto resta invariato, ma quest'obbligo è esplicitamente esteso alle autorità cantonali.

Sezione 4: Controllo, misure e denuncia penale

Art. 35 Controllo e misure

Per vigilare sul rispetto delle sue disposizioni, la presente legge attribuisce alle autorità di esecuzione la competenza di sorvegliare il mercato e di controllare la pubblicità (*cpv. 1*): ciò riguarda sia i prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche con nicotina sia quelle senza nicotina per i requisiti a cui sono sottoposte. Ai posti di frontiera, la legge verrà eseguita dall'AFD. Ai Cantoni ne spetta l'esecuzione all'interno del Paese.

In caso di sospetto motivato, nell'ambito dei controlli le persone interessate hanno l'obbligo di cooperare con gli organi d'esecuzione (*cpv. 2*). L'espressione «tutte le persone interessate» non designa unicamente le persone controllate: possono anche essere richieste informazioni a terzi e i documenti ricevuti possono essere confrontati con quelli di terzi. Le autorità d'esecuzione sono autorizzate a chiedere informazioni (*lett. a*). Possono in particolare chiedere di consultare tutti i documenti importanti al fine di verificare il rispetto dei requisiti della legislazione sul tabacco, nonché chiedere copie di tali documenti per documentare i controlli e raccogliere mezzi di prova. Le persone sottoposte a un controllo devono partecipare alle ispezioni e permettere di effettuarle (*lett. b*); devono anche consentire il prelievo di campioni o metterne a disposizione su richiesta (*lett. c*).

Il *capoverso 3* disciplina le misure che possono essere ordinate in caso di prodotti o di pubblicità non conformi ai requisiti legali allo scopo di ripristinare la legalità a spese dell'azienda controllata. In proposito, la Costituzione federale esige che l'attività dello Stato risponda al pubblico interesse e sia proporzionata allo scopo (cfr. art 5 *cpv. 2* Cost.). Nel rispetto di tali principi, questo *capoverso* permette alle autorità d'esecuzione di vietare la messa a disposizione sul mercato di prodotti non conformi (*lett. a*) e di disporre il richiamo, il ritiro o la distruzione (*lett. b*). Può anche essere richiesto il loro respingimento alla frontiera (*lett. c*). In caso di pubblicità non conforme per prodotti del tabacco o sigarette elettroniche, le autorità di esecuzione possono vietare tale pubblicità o disporre il ritiro, sequestrare i vettori pubblicitari, conservarli d'ufficio o distruggerli (*lett. d*). Questa misura si applica anche alle sigarette elettroniche senza nicotina, essendo sottoposte alle norme relative alla pubblicità.

La norma di delega di cui al *capoverso 4* riprende in parte l'articolo 25 LDerr. Consente al Consiglio federale di conferire obbligatorietà a determinate procedure riconosciute relative alla campionatura e all'analisi, segnatamente a 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. 36 Denuncia penale

Il *capoverso 1* riprende l'articolo 37 LDerr e prevede la denuncia penale in caso di infrazione alle prescrizioni della legislazione sui prodotti del tabacco e sulle sigarette elettroniche con o senza nicotina. Nella prassi, dai controlli nel settore delle derrate alimentari è emerso che spesso gli obiettivi perseguiti con la presente legge possono essere realizzati meglio preferendo alle misure repressive 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. 37 Trattamento dei dati personali e delle informazioni

L'*articolo 37* è ripreso in ampia misura dall'articolo 59 LDerr. La legge federale del 19 giugno 1992⁹³ 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. Da un lato, 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 relativi a persone fisiche. Dall'altro, il trattamento verterà su informazioni concernenti persone giuridiche, ad esempio nell'ambito della notifica dei prodotti ai sensi dell'articolo 23.

Il trattamento dei dati personali 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 progetto di revisione totale della legge sulla protezione dei dati, la cui entrata in vigore è prevista il 1° agosto 2018, rinuncia alla protezione delle persone giuridiche. Per questo motivo, parallelamente al trattamento dei dati personali l'ap-LPTab prevede il trattamento di informazioni concernenti persone giuridiche. È pertanto necessario un coordinamento tra i due progetti.

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 Consiglio federale fisserà a titolo obbligatorio anche per i dati cantonali relativi al diritto sui prodotti del tabacco.

⁹³ RS 235.1

Art. 38 Scambio di dati tra autorità svizzere

Questo articolo si basa in ampia misura sull'articolo 60 LDerr. Per assicurare l'esecuzione della presente legge, 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 competenti. Per verificare che tutte le aziende attive nella commercializzazione di prodotti del tabacco abbiano rispettato l'obbligo di notifica di cui all'articolo 25, l'UFSP deve parimenti poter ottenere dall'AFD l'elenco delle aziende registrate per l'imposizione di 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 e sulle sigarette elettroniche. L'espressione «dati di cui necessitano per svolgere i loro compiti» 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 dei controlli.

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. 39 Scambio di dati con l'estero e con organizzazioni internazionali

L'*articolo 39* è quasi integralmente ripreso dall'articolo 61 LDerr. Nel quadro della cooperazione internazionale di cui all'articolo 32 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'azienda può essere trasmesso all'estero. Tuttavia, se una trasmissione di dati si rivela assolutamente indispensabile per scongiurare un pericolo immediato per la vita o la salute oppure se la Svizzera si è impegnata a fornire questi dati in virtù di un trattato internazionale o della risoluzione di un'organizzazione internazionale, il presente avamprogetto di legge consente la comunicazione di questi dati degni di particolare protezione (*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 prescrizioni tecniche è disciplinato dall'articolo 22 LOTC.

Sezione 6: Finanziamento

Art. 40 Ripartizione dei costi

L'articolo 40 riprende il disciplinamento della ripartizione dei costi previsto all'articolo 57 capoverso 1 LDerr. 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 mediante emolumenti (cfr. art. 41).

Art. 41 Emolumenti

Il capoverso 1 dispone che le autorità federali competenti possano riscuotere emolumenti per i controlli effettuati e le misure prese. Questa disposizione è necessaria, perché l'articolo 46a capoverso 3 LOGA è applicabile unicamente in caso di emolumenti per decisioni e prestazioni, ma non in relazione ad altre mansioni ufficiali, per esempio controlli. I controlli sono quelli previsti all'articolo 35. 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 Consiglio federale riceve la competenza di disciplinare i dettagli concernenti la riscossione degli emolumenti, in particolare l'ammontare degli emolumenti e le modalità di riscossione. Per queste ultime 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 da esse, 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 fundamentalmente tutti i costi derivanti dall'espletamento dei compiti.

Il capoverso 2 stabilisce che possono essere riscossi emolumenti unicamente se dai controlli emergono infrazioni che danno luogo a misure amministrative.

Capitolo 8: Disposizioni penali

In virtù dell'articolo 2 della legge federale del 22 marzo 1974⁹⁴ sul diritto penale amministrativo (DPA), ai fatti cui la legislazione amministrativa federale commina una pena si applicano le disposizioni generali del Codice penale (CP), salvo che non sia altrimenti disposto dalle leggi amministrative.

Art. 42 Delitti

In materia di disposizioni penali la legge distingue, a seconda della gravità dell'infrazione, tra delitti (art. 42) e contravvenzioni (art. 43). Le lesioni gravi di beni

⁹⁴ RS 313.0

giuridici di alto rango vengono sanzionate come delitti, le infrazioni meno gravi come contravvenzioni. Nei delitti rientrano le infrazioni che mettono in pericolo la salute della popolazione. 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 42* punisce chi, intenzionalmente o per negligenza, mette a disposizione sul mercato prodotti del tabacco o sigarette elettroniche con nicotina contenenti ingredienti che, nell'impiego usuale, presentano un rischio immediato o inaspettato per 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 dell'obbligo di notifica alle autorità ai sensi dell'articolo 26 *capoverso 2*.

Art. 43 Contravvenzioni

Al *capoverso 1 lettere a–g* sono enumerate 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*, le imprese i cui impiegati violano le disposizioni sulla consegna di prodotti del tabacco ai minorenni di cui all'articolo 20 *capoverso 1*, sono punite 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 LDerr.

Art. 44 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 35 *capoverso 2*, tali informazioni possono essere usate in un procedimento penale contro la persona interessata soltanto se questa dà il suo consenso o se tali informazioni avrebbero potuto essere ottenute anche senza la sua collaborazione.

Art. 45 Infrazioni commesse nell'azienda e 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 della Confederazione

(cfr. art. 1 DPA). In virtù dell'*articolo 45*, 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'attribuzione della responsabilità oggettiva alla direzione dell'azienda: in caso d'infrazione perpetrata in un'azienda, oltre alla persona fisica che l'ha commessa può essere eventualmente punito anche il padrone d'azienda, 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. 46 Perseguimento penale

Il *capoverso 1* chiarisce che il perseguimento delle infrazioni alla LPTab e alle sue 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 2005⁹⁵ sulle dogane o la legge del 12 giugno 2009⁹⁶ sull'IVA. In caso d'infrazione limitata alla LPTab nell'ambito di un'importazione, l'AFD trasmette il caso all'autorità cantonale competente.

Capitolo 9: Disposizioni finali

Art. 47 Modifica di altri atti normativi

Gli altri atti normativi modificati dal presente avamprogetto sono disciplinati nell'allegato 3.

1. Legge del 20 giugno 2014⁹⁷ sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso

Art. 14a

L'introduzione di limiti d'età per la consegna di bevande alcoliche è una delle misure più efficaci per proteggere i bambini e gli adolescenti dal consumo di alcol prematuro e pericoloso per la salute. Per questo motivo l'articolo 14 LDerr e l'articolo 41 capoverso 1 lettera i LAlc vietano la consegna di bevande alcoliche ai giovani. I risultati dei test d'acquisto effettuati annualmente in Svizzera rivelano però che

⁹⁵ RS 631.0

⁹⁶ RS 641.20

⁹⁷ RS 817.0

queste disposizioni non sono rispettate in misura sufficiente. La mozione Ingold (11.3677) propone quindi di fare in modo che i test d'acquisto possano essere utilizzati per avviare procedimenti penali e amministrativi contro i responsabili in caso d'infrazione alle disposizioni relative alla consegna.

Cpv. 1 e 2: recentemente, alcuni tribunali penali hanno messo in dubbio la legittimità dell'utilizzo dei risultati dei test d'acquisto in procedimenti penali. Il 17 agosto 2011, proponendo di accogliere la mozione Ingold il Consiglio federale ha ribadito l'intenzione di creare le basi legali per promuovere uniformemente sull'intero territorio svizzero il rispetto del limite d'età fissato dalla legge mediante test d'acquisto. L'esperienza mostra infatti che i test d'acquisto sono efficaci solo se i risultati possono essere utilizzati in un procedimento penale o amministrativo.

Cpv. 3 e 4: l'utilizzo dei risultati presuppone che lo svolgimento dei test d'acquisto – indipendentemente dal fatto che a svolgerli siano autorità, servizi specializzati o privati – soddisfi determinati requisiti minimi stabiliti nell'interesse di tutte le parti coinvolte (cpv. 3 lett. a-f). È importante soprattutto che l'accompagnatore osservi l'acquisto a distanza (cpv. 3 lett. d). La disposizione proposta deve quindi garantire segnatamente la protezione dei giovani coinvolti e i diritti dei venditori. Il Consiglio federale emanerà per via di ordinanza le disposizioni necessarie per realizzare i test d'acquisto.

Art. 16, rubrica e cpv. 3

Le restrizioni in materia di pubblicità e consegna previste dalla legge sui prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche si applicano anche alle sigarette elettroniche senza nicotina (cfr. art. 2 cpv. 1). L'obiettivo è di evitare che tali norme siano aggirate a scapito della protezione dei minorenni. Una pubblicità che vanta i meriti di una sigaretta elettronica senza nicotina avrebbe sicuramente un effetto pubblicitario anche per il prodotto con nicotina. Il divieto di consegna ai minorenni riguarda anche le sigarette elettroniche senza nicotina: occorre proteggere i minorenni contro questo prodotto, che potrebbe diventare il primo passo verso una dipendenza dalla nicotina e finire con il favorire il consumo di tabacco tradizionale, nella misura in cui le sigarette elettroniche imitano e banalizzano l'atto di fumare.

Art. 73 cpv. 2

La revisione totale della LDerr, entrata in vigore il 1° maggio 2017, prevede l'esclusione dei prodotti del tabacco dal suo campo d'applicazione. Inizialmente era previsto un termine transitorio di quattro anni dall'entrata in vigore per permettere l'elaborazione di una legge specifica sui prodotti del tabacco. In seguito al rinvio del disegno al Consiglio federale, questo termine non è più sufficiente e va prorogato di due anni, ossia fino al 1° maggio 2023.

2. Legge federale del 3 ottobre 2008⁹⁸ 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 con il divieto di fumare i prodotti del tabacco di cui all'articolo 3 lettera a LPTab e di utilizzare i prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati e le sigarette elettroniche con o senza nicotina di cui all'articolo 3 lettere c

⁹⁸ RS 818.31

e f nei luoghi dove è attualmente vietato fumare. Questi ultimi sono definiti all'articolo 1 capoversi 1 e 2 della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo.

Gli effetti nocivi di questi nuovi prodotti 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 inoffensivi, in quanto contengono sostanze tossiche, alcune delle quali cancerogene⁹⁹. Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale desidera proteggere i terzi contro le emissioni di tali prodotti.

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 utilizzare 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 garantita nella pratica. Per questo motivo il Consiglio federale prevede un trattamento uniforme per queste due tipologie di sigarette elettroniche.

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.

Art. 48 Disposizione transitoria

I prodotti del tabacco destinati a essere messi a disposizione sul mercato in Svizzera la cui etichettatura non corrisponde a quanto stabilito agli articoli 9-14 possono continuare a essere importati e fabbricati secondo il diritto anteriore per un anno a partire dall'entrata in vigore della presente legge. Inoltre, tali articoli possono essere consegnati ai consumatori in base al diritto anteriore fino all'esaurimento delle scorte.

Art. 49 Referendum ed entrata in vigore

Essendo una legge federale, la LPTab sottostà al referendum facoltativo in virtù dell'articolo 141 capoverso 1 lettera a Cost. (*cpv. 1*). Il Consiglio federale ne determinerà la data di entrata in vigore. L'entrata in vigore della legge e l'elaborazione della legislazione d'esecuzione di competenza del Consiglio federale potranno così essere coordinate (*cpv. 2*). Il *capoverso 3* prevede tuttavia che, in assenza di referendum, la modifica dell'articolo 73 della legge del 20 giugno 2014¹⁰⁰ sulle derrate

⁹⁹ Geiss O. et al. (2016), Correlation of volatile carbonyl yields emitted by e-cigarettes with the temperature of the heating coil and the perceived sensorial quality of the generated vapours, *Int J Hyg Environ Health*, 219, 268-277; Sleiman M. et al. (2016), Emissions from Electronic Cigarettes: Key Parameters Affecting the Release of Harmful Chemicals, *Environ Sci Technol*, 50 (17), 9644-9651; Khlystov A., Samburova V. (2016), Flavoring Compounds Dominate Toxic Aldehyde Production during E-Cigarette Vaping, *Environ Sci Technol*, 50 (23), 13080-13085; Goniewicz M.L. et al. (2013), Levels of Selected Carcinogens and Toxicants in Vapour from Electronic Cigarettes, *Tobacco Control*, March 6; 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; Auer R. et al. (2017), Heat-Not-Burn Tobacco Cigarettes: Smoke by Any Other Name, *JAMA Internal Medicine*, 177 (7), 1050-1052.

¹⁰⁰ RS 817.0

alimentari di cui all'allegato 3 numero 1 entrerà in vigore il 1° maggio 2021, a meno che la legge non sia posta in vigore prima. La proroga di due anni oltre il termine iniziale di quattro anni entra quindi in vigore alla scadenza di quest'ultimo.

3 Ripercussioni

3.1 Introduzione: analisi d'impatto della regolamentazione

Le ripercussioni della nuova LPTab per la Confederazione, i Cantoni, l'economia e la società sono state valutate da un istituto privato nell'ambito di una prima analisi d'impatto della regolamentazione (AIR, 2015)¹⁰¹.

L'AIR del 2015 era imperniata essenzialmente sulla quantificazione dei costi e dei benefici generati dal primo disegno di LPTab per la Confederazione e i Cantoni, l'economia e la società. Siccome le ripercussioni 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 ripercussioni della LPTab sull'arco di 43 anni (dall'inizio del 2018 alla fine del 2060¹⁰²). L'AIR è poi stata adeguata in base alle modifiche apportate al presente avamprogetto e tali adeguamenti sono stati pubblicati in un secondo rapporto¹⁰³.

L'AIR è un'analisi costi/benefici basata su una nozione detta surplus del consumatore: quando acquista e consuma un bene (o un servizio), il consumatore realizza un utile denominato dagli economisti «surplus del consumatore». Questo utile corrisponde alla differenza tra il prezzo che il consumatore è disposto a pagare e quello pagato effettivamente¹⁰⁴. L'analisi costi/benefici distingue tre categorie di ripercussioni:

- *Costi*: per costi s'intendono le ripercussioni 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 economiche che forniscono prestazioni alle imprese del settore del tabacco (cfr. n. 3.5.2).

¹⁰¹ Gehrig Matthias, Simion Mattia, Abrassart Aurélien, Künzi Kilian (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS): Legge sui prodotti del tabacco: analisi d'impatto della regolamentazione, 11 novembre 2015. Disponibile all'indirizzo www.bag.admin.ch > Temi > Persone & salute > Dipendenze > Tabacco > Politica in materia di tabacco in Svizzera > Disegno della LPTab. Lo studio è stato condotto in base al manuale AIR della Segreteria di Stato dell'economia e alla relativa lista di controllo.

¹⁰² Il fatto che la legge entrerà in vigore solo nel 2022 dovrebbe avere un effetto marginale sui valori medi per il periodo 2018-2060 contenuti nel rapporto, sempreché le ipotesi su cui si basano i calcoli non cambino in misura sostanziale, il che è poco probabile.

¹⁰³ Abrassart Aurélien, Guggisberg Jürg (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS): Regulierungsfolgenabschätzung zum überarbeiteten Tabakproduktegesetz, 3 febbraio 2017. Disponibile all'indirizzo www.bag.admin.ch > Temi > Persone & salute > Dipendenze > Tabacco > Politica in materia di tabacco in Svizzera > Disegno della LPTab.

¹⁰⁴ 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, l'utile o surplus del consumatore è di 1.50 franchi.

- *Benefici*: per benefici s'intendono le ripercussioni che comportano un aumento del surplus del consumatore. I benefici dell'ap-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 morbilità 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 l'ap-LPTab comportasse una flessione del consumo di tabacco.

Per valutare se i benefici dell'ap-LPTab superano i costi, ossia se l'utile netto 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.

3.2 Ripercussioni per la Confederazione

L'ap-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 (sigarette elettroniche con nicotina, consegna ai minorenni, snus) e informazione del pubblico. Le sigarette elettroniche con nicotina costituiscono ora una categoria di prodotti distinta, generando spese di adeguamento sia uniche sia correnti.

Secondo l'AIR, l'ap-LPTab genererà spese di esecuzione supplementari uniche per la Confederazione pari a circa 314 000 franchi. Tali spese sono generate essenzialmente dall'adeguamento della piattaforma applicativa per la notifica e la pubblicazione della composizione dei prodotti.

Sono inoltre previste spese di esecuzione correnti dell'ordine di circa 94 000 franchi all'anno, suddivise tra spese per beni e servizi e per il personale. 15 000 franchi saranno destinati ai beni e servizi e serviranno all'acquisizione di basi scientifiche per l'esecuzione della legge. I 79 000 franchi restanti saranno invece destinati all'assunzione di personale supplementare corrispondente all'incirca a un posto al 40 per cento. Questo personale è necessario per svolgere i seguenti compiti: trattamento delle notifiche prima dell'immissione sul mercato di sigarette elettroniche, prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, prodotti da fumo a base di erbe (art. 23), trattamento delle notifiche della composizione e delle emissioni dei prodotti (art. 25), elaborazione di basi scientifiche per la vigilanza e il coordinamento dell'esecuzione in relazione ai nuovi temi (sigarette elettroniche con nicotina, consegna ai minorenni, snus, art. 29), nonché elaborazione e aggiornamento dell'informazione del pubblico sui nuovi temi (art. 34).

Nell'ambito dell'elaborazione della legislazione d'esecuzione occorrerà verificare se queste spese d'esecuzione supplementari uniche e correnti (annuali) potranno essere coperte mediante le risorse esistenti.

Secondo i risultati dell'AIR, l'ap-LPTab comporterà una riduzione del consumo di tabacco e quindi 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 39 milioni di franchi all'anno. A titolo comparativo, nel 2016 i proventi dell'imposta sul tabacco ammontavano a 2,1 miliardi di franchi. 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, tuttavia è presumibile che non compensino la riduzione dei proventi dell'imposta sul tabacco. L'effetto complessivo sul gettito fiscale non può tuttavia essere valutato, dato che l'impatto sull'imposta sul valore aggiunto e sulle imposte dirette non faceva parte del mandato attribuito nell'ambito dell'AIR.

3.3 Ripercussioni per i Cantoni

Analogamente a quanto avvenuto finora sotto l'attuale ordinamento giuridico, spetterà ai Cantoni verificare se i prodotti del tabacco immessi sul mercato corrispondono ai requisiti della legge in materia di composizione, etichettatura, pubblicità e consegna. A tal fine effettueranno analisi di laboratorio (cosiddette analisi dei prodotti) e ispezioni volte a verificare il controllo autonomo, esamineranno le segnalazioni della popolazione in caso di imballaggi non conformi o realizzeranno test d'acquisto per verificare il rispetto delle prescrizioni cantonali vigenti in materia di consegna.

I Cantoni dovranno svolgere gli stessi compiti anche per controllare le sigarette elettroniche con nicotina. Per l'insieme dei Cantoni, le analisi dei prodotti per le sigarette elettroniche con nicotina (analisi di laboratorio) e i test d'acquisto (art. 21) comporteranno spese di esecuzione supplementari dell'ordine di circa 123 000 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

L'indagine sull'analisi dei prodotti svolta nell'ambito della prima 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. Per quanto riguarda le sigarette elettroniche, nel corso del primo anno dopo l'entrata in vigore dell'ap-LPTab l'AIR prevede 50 test. Stimando i costi di un vaping-test a 5769 franchi, il costo totale sarà di 288 000 franchi. Successivamente ogni anno si aggiungerà un 10 per cento di nuovi marchi, per un costo annuo di circa 28 800 franchi.

Test d'acquisto

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 presume che, una volta entrata in vigore l'ap-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.

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 1923¹⁰⁵, 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 all'ap-LPTab, la presente legge troverà applicazione allo stesso modo sia in Svizzera, sia in Liechtenstein. Nell'ambito dell'elaborazione del diritto di esecuzione e della procedura ordinaria di appianamento delle divergenze concernenti gli allegati del trattato occorrerà verificare che l'ap-LPTab non contenga disposizioni irrilevanti ai fini dell'unione doganale.

3.5 Ripercussioni per l'economia

3.5.1 Necessità e possibilità dell'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 riaddebitati in parte ai fumatori) mediante l'imposizione, per evitare che il consumo di tabacco superi la soglia ottimale secondo un'ottica macroeconomica. 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 dell'ap-LPTab. Occorre infatti anche dimostrare che i benefici del disciplinamento superano i suoi costi («criterio del beneficio netto»). Secondo i risultati dell'AIR, i benefici dell'ap-LPTab superano i costi (beneficio medio di 214 milioni di franchi all'anno). Gli autori giungono quindi alla conclusione che il disciplinamento proposto è giustificato dal punto di vista economico.

3.5.2 Ripercussioni economiche per singoli gruppi sociali

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

¹⁰⁵ RS 0.631.112.514

Imprese del settore 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 unici associati a questo adeguamento in 17,3 milioni di franchi. Vanno inoltre preventivate spese correnti supplementari dell'ordine di 71 000 franchi all'anno a causa dell'obbligo di notifica della composizione dei prodotti e delle emissioni (art. 25). Va inoltre prevista una riduzione degli utili delle imprese versati a persone fisiche in Svizzera sotto forma di dividendi fino a 2,0 milioni di franchi all'anno (tasso di sconto: 2 %). Considerando la creazione di valore aggiunto del settore del tabacco, che nel 2011 è stata di 2,3 miliardi di franchi¹⁰⁶, queste spese supplementari possono essere considerate trascurabili.

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 con nicotina.

Il presente ap-LPTab introduce un obbligo di notifica solo per le sigarette elettroniche con nicotina. Si può tuttavia stimare che i costi generati dalle notifiche siano simili a quelli che, nel primo AIR, erano stati previsti per le sigarette elettroniche senza nicotina: per l'obbligo di notificare i prodotti prima dell'immissione sul mercato (art. 23) e di notificarne la composizione e le emissioni (art. 25), l'AIR stima spese uniche dell'ordine di 495 000 franchi e spese correnti dell'ordine di 76 000 franchi all'anno. 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.

D'altro canto la liberalizzazione della commercializzazione di sigarette elettroniche con nicotina darà a questo settore un certo slancio, di cui potrebbe approfittare anche il settore del tabacco tradizionale (p. es. attraverso il rilevamento di imprese che fabbricano sigarette elettroniche).

3.5.3 Ripercussioni macroeconomiche ed effetti redistributivi

Stando ai risultati dell'AIR, l'ap-LPTab non dovrebbe avere ripercussioni sostanziali sulla situazione occupazionale, i prezzi e l'intensità della concorrenza. Benché nel settore del tabacco l'ap-LPTab determinerà una flessione 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 l'ap-LPTab farà diminuire le perdite di produttività a causa di malattie e decessi dovuti al consumo di tabacco.

¹⁰⁶ KPMG (2013): Die Bedeutung des Tabaksektors für die Schweizer Volkswirtschaft, KPMG Holding AG/SA.

Ripercussioni sulla concorrenza

Nell'ambito dell'AIR sono state esaminate le ripercussioni sulla concorrenza. La legalizzazione delle sigarette elettroniche con nicotina potrebbe esercitare una pressione sui prezzi dei prodotti del tabacco tradizionali a beneficio dei consumatori.

Ripercussioni sui prezzi delle sigarette

L'AIR quantifica le ripercussioni che i costi supplementari della regolamentazione generati dall'ap-LPTab avranno sui prezzi nel settore del tabacco: il costo di produzione per pacchetto dovrebbe aumentare solo marginalmente, ossia di 0,013 centesimi.

Diminuzione dell'occupazione compensata nel settore del tabacco

Secondo l'AIR, l'ap-LPTab provocherà un calo dei fatturati (quasi 40 milioni di franchi in meno all'anno) e del numero di posti di lavoro nel settore del tabacco (circa 100 posti di lavoro in meno su un totale di circa 5089 posti nel 2013) rispetto allo status quo. Si tratta tuttavia di un effetto redistributivo: in altri settori risulteranno aumenti dei fatturati e dei posti di lavoro dello stesso ordine di grandezza. I fumatori «scoraggiati» dalla nuova legge destineranno infatti le risorse monetarie che avrebbero investito nel consumo di prodotti del tabacco ad altre forme di consumo. Tra gli effetti redistributivi figurano anche la riduzione delle entrate fiscali (cfr. n. 3.2) e le ripercussioni per le assicurazioni sociali (cfr. n. 3.6).

Attrattiva della piazza economica

Nell'ambito dell'AIR, l'effetto dell'ap-LPTab per l'attrattiva della Svizzera è stato analizzato qualitativamente. 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 dell'ap-LPTab saranno raggiunti se diminuiranno sia i costi sociali del fumo, sia le malattie del sistema cardiocircolatorio e delle vie respiratorie 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) il numero di fumatori diminuirà del 2,1 per cento, pari a una flessione della prevalenza (tasso di fumatori sulla popolazione) di 0,5 punti percentuali (dal 25,0 % al 24,5 %). Negli anni 2018–2060 ne risulta un beneficio medio di 217 milioni di franchi all'anno (tasso di sconto: 2 %). L'effetto è stato quantificato ipotizzando che le sigarette elettroniche con nicotina sostituiranno in parte quelle tradizionali e che l'aumento dei prezzi a causa delle spese supplementari di regolamentazione si ripercuoterà sui consumatori.

La riduzione della prevalenza equivale a una riduzione dei costi sociali del consumo di tabacco, stimati per il 2007 a 9,9 miliardi di franchi (Fueglistler-Dousse et al., 2009). Secondo l’AIR la riduzione della prevalenza risulterebbe dalle seguenti due catene di causa-effetto:

- *legalizzazione delle sigarette elettroniche con nicotina*: l’incremento della percentuale di persone che consumano sigarette elettroniche con nicotina invece di quelle tradizionali determinerà, ipotizzando una dinamica analoga a quella osservata in Francia, una riduzione del numero di fumatori del 2,1 per cento;
- *aumento dei prezzi*: la riduzione della prevalenza a causa dell’aumento delle spese del disciplinamento e del conseguente rincaro della produzione, che si ripercuoteranno sui consumatori, è stimata allo 0,00065 per cento.

Partendo da queste ripercussioni dell’ap-LPTab sulla prevalenza e dagli scenari demografici dell’UST è stato calcolato che il disegno ridurrà leggermente 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 40 000 persone a quanto non sarebbe se l’ap-LPTab non entrasse in vigore.

L’AIR stima che questa riduzione del numero di fumatori determinata dall’ap-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 217 milioni di franchi all’anno (benefici dell’ap-LPTab). Questi benefici sono dovuti principalmente alla legalizzazione delle sigarette elettroniche con nicotina. I benefici si suddividono in benefici diretti grazie alle spese evitate per la cura di malattie secondarie (63 milioni di franchi all’anno), benefici indiretti grazie a minori perdite di guadagno (59 milioni di franchi all’anno) e cosiddetti benefici immateriali dovuti al mantenimento della qualità di vita delle persone interessate o ai decessi prematuri evitati (95 milioni di franchi all’anno).

Assicurazioni sociali e previdenza per la vecchiaia

Nell’ambito dell’AIR non è stato possibile quantificare le ripercussioni dell’ap-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 l’ap-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

Secondo l’AIR, i costi unici totali a carico della Confederazione, dei Cantoni e delle imprese ammontano a 18,4 milioni di franchi; per gli stessi attori, i costi ricorrenti sono stimati a circa 365 000 franchi all’anno (anno di riferimento 2014, senza il

surplus del produttore)¹⁰⁷, ripartiti come segue: 94 000 franchi a carico della Confederazione, 123 000 a carico dei Cantoni e 148 000 a carico dell'economia. I 18,4 milioni di franchi di costi unici iniziali sono essenzialmente a carico dell'economia, dal momento che 17,3 milioni è l'importo necessario per adattare gli imballaggi.

Proiettando i costi dell'ap-LPTab per gli anni 2018-2060, gli autori dello studio prevedono che i costi ricorrenti aumenteranno in modo analogo all'aumento della produttività reale nel periodo 1993-2013 e in parte anche proporzionalmente alla crescita demografica prevista dall'Ufficio federale di statistica. In questa ipotesi si può prevedere che, nel periodo 2018-2060, il presente avamprogetto genererà un costo totale di 117 milioni di franchi, pari a un costo medio annuo di circa 2,7 milioni di franchi (senza la riduzione del surplus del produttore).

Il beneficio risulta da una riduzione del numero di fumatori del 2,1 % nel periodo 2018-2060 (40 000 fumatori in meno), il che riduce i costi sociali del tabagismo in media di 217 milioni di franchi all'anno (valore attuale).

Il beneficio netto dell'ap-LPTab corrisponde alla differenza tra i benefici (217 milioni di franchi all'anno) e i costi (2,7 milioni di franchi all'anno). L'AIR stima il beneficio netto medio dell'ap-LPTab in 214 milioni di franchi all'anno.

4 Rapporto con le strategie del Consiglio federale

La prevenzione contro il tabagismo è trattata nell'ambito della Strategia nazionale sulla prevenzione delle malattie non trasmissibili 2017-2024, adottata dal Consiglio federale il 6 aprile 2016¹⁰⁸. Il Consiglio federale ha fatto di questa strategia una delle cinque priorità di politica sanitaria Sanità2020 e l'ha definita uno degli obiettivi principali della legislatura 2016-2019. Il presente avamprogetto di legge è un contributo agli obiettivi definiti da tale strategia. Nell'intento di rafforzare la prevenzione strutturale, l'ap-LPTab contribuisce anche all'obiettivo 1.3 della strategia globale «Sanità2020» (Intensificare la tutela della salute e la prevenzione delle malattie)¹⁰⁹.

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità

L'ap-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

¹⁰⁷ Cfr. tabella 1 dell'allegato dell'AIR aggiornato del 2017 (Abrassart Aurélien, Guggisberg Jürg - Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS SA: Regulierungsfolgenabschätzung zum überarbeiteten Tabakproduktegesetz, 3 febbraio 2017).

Disponibile in tedesco all'indirizzo www.tabak.bag.admin.ch > Tabakpolitik der Schweiz > Entwurf zum Tabakproduktegesetz > Dokumente.

¹⁰⁸ www.bag.admin.ch > Temi > Strategie & politica > Strategie nazionali della sanità > Strategia MNT

¹⁰⁹ www.bag.admin.ch > Temi > Sanità2020

costituzionale, ai fini del presente avamprogetto 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'enumerazione di cui alla lettera a non ha carattere esaustivo¹¹⁰. 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 e le sigarette elettroniche con nicotina 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 le 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 dell'ap-LPTab è stato integrato l'articolo 95 capoverso 1 Cost. che autorizza la Confederazione a emanare prescrizioni sull'esercizio dell'attività economica 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 avamprogetto in materia di pubblicità 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 essere calibrate in funzione dell'obiettivo di difesa dell'interesse pubblico e della protezione dei diritti fondamentali. Le limitazioni di queste libertà necessitano di una base legale, devono essere giustificate da un interesse pubblico e rispettare il principio della proporzionalità.

La base legale viene creata con il presente avamprogetto. 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, alla libertà dei media e alla libertà economica sono circoscritte allo stretto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del disciplinamento.

¹¹⁰ 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.

5.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il presente avamprogetto è compatibile con gli impegni della Svizzera risultanti dagli accordi dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e da altri accordi internazionali in materia di investimenti e di libero scambio. 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, nell'adozione di regolamentazioni tecniche, è tenuta a prestare particolare attenzione al rispetto dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (di seguito Accordo OTS)¹¹¹. 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 significativi sul commercio¹¹². La Svizzera è altresì tenuta, ai sensi dell'Accordo del 21 giugno 2001¹¹³ 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 procedura di comunicazione di progetti di regola tecnica qualora questi ultimi non recepiscano integralmente le norme internazionali o europee (art. 2 dell'allegato H). Conformemente alle regolamentazioni menzionate, il presente avamprogetto sarà comunicato per notifica ai Paesi membri dell'OMC e dell'AELS, parallelamente alla procedura di consultazione. 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 avamprogetto contiene disposizioni importanti sui diritti e gli obblighi dei fabbricanti, degli importatori e dei venditori di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche. Al momento della messa a disposizione sul mercato, i prodotti del tabacco e le sigarette elettroniche con nicotina devono in particolare soddisfare determinati requisiti in materia di composizione ed emissioni, etichettatura e avvertenze. Altre disposizioni secondarie, tecniche o di dettaglio, saranno disciplinate nell'ordinanza di applicazione.

¹¹¹ RS **0.632.20** allegato 1A.6

¹¹² 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**).

¹¹³ RS **0.632.31**

5.4

Delega di competenze legislative

Il presente avamprogetto prevede alcune disposizioni relative alla delega di competenze legislative 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 in modo sufficiente e preciso. Sono ugualmente oggetto di deleghe di competenze legislative i requisiti che necessitano di misure tecniche per essere applicati.

L'articolo 9 capoverso 3 incarica il Consiglio federale di disciplinare la forma e la lingua delle indicazioni obbligatorie che devono figurare su ogni imballaggio di prodotti del tabacco o di sigarette elettroniche con nicotina. Il Consiglio federale dovrà in particolare tenere conto dei vari tipi d'imballaggio dei prodotti. Questi aspetti tecnici e di dettaglio, che servono ad esempio a stabilire la fonte di caratteri delle avvertenze, dovranno essere inseriti in un'ordinanza di applicazione.

L'articolo 12 capoverso 2 delega al Consiglio federale la competenza di esentare determinati prodotti del tabacco destinati a essere fumati dall'obbligo di recare l'avvertenza prevista dal capoverso 1 lettera b. Il Consiglio federale determina inoltre il contenuto dell'avvertenza combinata di cui al capoverso 1 lettera c, ossia le avvertenze testuali abbinate alle fotografie e le informazioni sui servizi per smettere di fumare che devono figurare sugli imballaggi dei prodotti del tabacco destinati a essere fumati, oltre alle altre avvertenze. Visto il loro carattere molto tecnico, le varie serie di avvertenze combinate figureranno in un allegato dell'ordinanza del Consiglio federale.

L'articolo 14 capoverso 2 attribuisce al Consiglio federale la competenza di prevedere deroghe per determinati tipi d'imballaggi. Si tratterà in particolare di prevedere una collocazione adeguata per gli imballaggi cilindrici e quelli di tabacco tagliato.

L'articolo 16 capoverso 2 incarica il Consiglio federale di disciplinare la forma e la lingua del foglietto illustrativo che deve essere inserito negli imballaggi delle sigarette elettroniche con nicotina e dei prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati.

L'articolo 18 capoverso 2 incarica il Consiglio federale di disciplinare la collocazione, le dimensioni e la lingua dell'avvertenza che deve figurare sulla pubblicità per i prodotti del tabacco, le sigarette elettroniche con o senza nicotina e gli oggetti che costituiscono un'unità funzionale con un prodotto del tabacco.

L'articolo 21 capoverso 4 incarica il Consiglio federale di disciplinare le condizioni dettagliate dei test d'acquisto. Ovviamente, tali questioni procedurali relative allo svolgimento dei test d'acquisto devono essere di competenza del Consiglio federale.

L'articolo 22 capoverso 2 autorizza il Consiglio federale a disciplinare le modalità di applicazione e di documentazione del controllo autonomo, conferendogli la possibilità di dichiarare obbligatorie determinate procedure di analisi. L'applicazione 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 23 capoverso 4 attribuisce al Consiglio federale la competenza di stabilire le modalità di notifica dei prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati, dei prodotti da fumo a base di erbe e delle sigarette elettroniche con nicotina.

Secondo l'articolo 25 capoverso 3, il Consiglio federale disciplina il contenuto e le modalità della notifica della composizione e delle emissioni dei prodotti del tabacco

e delle sigarette elettroniche con nicotina messi a disposizione sul mercato svizzero. Per i prodotti già notificati secondo l'articolo 23 potrà prevedere deroghe e in ogni caso provvederà a tutelare i segreti di fabbricazione. Contrariamente al contenuto della notifica di cui all'articolo 23, il contenuto della presente notifica è molto dettagliato e dovrà quindi essere disciplinato nell'ordinanza di applicazione.

L'articolo 26 capoverso 2 conferisce al Consiglio federale la possibilità di prevedere una notifica alla competente autorità cantonale e all'UFSP qualora un prodotto messo a disposizione sul mercato non soddisfi le condizioni di cui all'articolo 5.

Per prevenire l'importazione commerciale, l'articolo 27 conferisce al Consiglio federale la possibilità di stabilire la quantità massima di prodotti del tabacco o di sigarette elettroniche con nicotina che un consumatore può importare per uso personale.

L'articolo 32 capoverso 2 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 35 capoverso 4 attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli dei controlli ufficiali dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche con nicotina. Il Consiglio federale potrà in particolare conferire obbligatorietà alle procedure riconosciute relative alla campionatura e all'analisi, al fine di aiutare i Cantoni nel coordinamento dei loro controlli.

Gli articoli 37-39 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 41 capoverso 1 prevede che il Consiglio federale disciplini gli emolumenti per i controlli e le misure degli organi esecutivi della Confederazione.