Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Dipartimento federale dell'interno DFI

Stato al 21.05.2014

Legge federale sui prodotti del tabacco (LPTab)

Rapporto esplicativo all'avamprogetto

Compendio

Il presente avamprogetto di legge federale sui prodotti del tabacco (LPTab), elaborato a seguito della revisione della legge sulle derrate alimentari che li esclude dal suo campo d'applicazione, disciplina i requisiti relativi ai prodotti del tabacco, al fine di ridurne il consumo e di limitare gli effetti nocivi derivanti dal loro consumo. La nuova legge integra in parte l'attuale disciplinamento dei prodotti del tabacco, introducendo alcuni cambiamenti e novità riguardanti soprattutto le sigarette elettroniche, le restrizioni supplementari in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco nonché il divieto di vendita di questi prodotti a minorenni e da parte di minorenni.

Dal 1955 i prodotti del tabacco sono disciplinati dalla legge sulle derrate alimentari e dal 1995 sono oggetto di un'ordinanza specifica. Attualmente la legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr) è oggetto di una revisione totale che prevede l'esclusione dei prodotti del tabacco dal suo campo di applicazione e un periodo transitorio di quattro anni dalla sua entrata in vigore, per permettere l'elaborazione di una legge specifica sui prodotti del tabacco.

Secondo una stima dell'Ufficio federale di statistica, in Svizzera il tabagismo causa quasi 9'000 decessi all'anno, il 41 per cento dei quali imputabili a malattie cardiovascolari, il 41 per cento a tumori e il 18 per cento a malattie delle vie respiratorie. Il consumo di tabacco è quindi la principale causa evitabile di decesso nel nostro Paese. I prodotti del tabacco sono beni di consumo particolari che, se consumati secondo la loro destinazione, mettono a rischio la salute. Nonostante le misure adottate per disciplinarli, essi restano nocivi per la salute. Occorre quindi che siano regolamentati diversamente dalle derrate alimentari.

Il presente avamprogetto disciplina i requisiti relativi ai prodotti del tabacco per ridurre il numero di consumatori e limitare gli effetti nocivi derivanti dal loro consumo. Questi due scopi riflettono la volontà d'innalzare il livello di protezione della salute della popolazione, in particolare dei giovani, attraverso provvedimenti più efficaci.

Da un lato, l'avamprogetto riprende in parte le norme in materia di derrate alimentari relative ai prodotti del tabacco e, dall'altro, introduce alcuni cambiamenti e novità.

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

Il presente avamprogetto introduce tre principali novità:

- *una nuova categoria di prodotti del tabacco: le sigarette elettroniche contenenti nicotina e prodotti simili che vengono equiparati ai prodotti del tabacco e disciplinati in modo analogo ad essi; il Consiglio federale può inoltre applicare determinate disposizioni di legge ai prodotti senza nicotina, qualora la protezione della salute lo richieda;*
- *l'integrazione di restrizioni concernenti la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco: le disposizioni si orientano al grado di protezione esistente a livello internazionale, riprendono alcune restrizioni introdotte dai Cantoni e tengono in considerazione gli attuali media e vettori pubblicitari;*
- *l'introduzione del divieto di consegna ai minorenni e da parte dei minorenni: viene stabilito un limite di età uniforme in tutta la Svizzera, misura che soddisfa lo standard internazionale, adottato anche nei Paesi confinanti. È prevista anche la possibilità di effettuare test d'acquisto per controllare il rispetto del divieto di consegna ai minorenni.*

Inoltre sono modificati alcuni aspetti del diritto vigente:

- *solo l'immissione in commercio è disciplinata (compresa l'importazione);*
- *il principio secondo cui i prodotti del tabacco non devono nuocere direttamente o inopinatamente alla salute viene sostituito dal principio secondo cui i prodotti del tabacco non devono contenere alcun ingrediente inopinato per il consumatore;*
- *la lista positiva degli additivi e il sistema di autorizzazione per le altre sostanze vengono eliminati. Il Consiglio federale potrà tuttavia stabilire il tenore massimo di additivi oppure vietare determinati ingredienti;*
- *la procedura di opposizione dell'attuale sistema di esecuzione è sostituita dall'ordinaria procedura di ricorso;*
- *d'ora in poi non sarà più ammesso il consumo di sigarette elettroniche nei luoghi pubblici chiusi.*

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

grado di protezione in Svizzera si avvicina a quello internazionale e dei Paesi confinanti.

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

Indice

Compendio **2**

1 Aspetti principali dell'avamprogetto **7**

1.1 Contesto 7
1.1.1 Linee generali 7
1.1.2 Disciplinamento vigente 8
1.1.3 Revisione totale della legge sulle derrate alimentari 10
1.1.4 Problemi riscontrati nel disciplinamento vigente 11

1.2 Disciplinamento proposto: nuova legge sui prodotti del tabacco 11
1.2.1 Oggetto, obiettivo, campo d'applicazione e principi 11
1.2.2 Sigarette elettroniche e prodotti simili 12
1.2.3 Limitazioni alla pubblicità 15
1.2.4 Restrizioni relative alla promozione delle vendite 16
1.2.5 Restrizioni relative alla sponsorizzazione 17
1.2.6 Divieto di consegna ai minorenni e da parte dei minorenni 17
1.2.7 Test d'acquisto 18
1.2.8 Altri aspetti 19

1.3 Valutazione della soluzione proposta 20
1.3.1 Motivazione e valutazione della regolamentazione proposta 20
1.3.2 Discliplinamenti respinti 20

1.4 Comparazione con il diritto estero 21
1.4.1 Diritto nei Paesi confinanti 21
1.4.2 Diritto europeo 23
1.4.3 Diritto internazionale: convenzione quadro dell'OMS sul tabacco 26

1.5 Attuazione 27

1.6 Interventi parlamentari 28

2 Commento ai singoli articoli **28**

2.1 Capitolo 1 Disposizioni generali e principi 28

2.2 Capitolo 2 Requisiti dei prodotti del tabacco e degli imballaggi e limitazioni all'immissione in commercio 34

2.3 Capitolo 3 Limitazioni alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione 39

2.4 Capitolo 4 Consegna a minorenni e da parte di minorenni e test d'acquisto 45

2.5 Capitolo 5 Obblighi di notifica 46

2.6 Capitolo 6 Esecuzione 48

2.7 Capitolo 7 Disposizioni penali 56

2.8 Capitolo 8 Disposizioni finali 58

3 Ripercussioni **60**

3.1 Ripercussioni per la Confederazione 60
3.1.1 Ripercussioni finanziarie 60
3.1.2 Ripercussioni sul personale 60

3.2 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni 61

3.3 Ripercussioni sull'economia 61
3.4 Ripercussioni sulla società 62
4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale 63
4.1 Rapporto con il programma di legislatura 63
4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale 63
5 Aspetti giuridici 63
5.1 Costituzionalità e legalità 63
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali 64
5.3 Forma dell'atto da adottare 65
5.4 Delega di competenze normative 65

Rapporto esplicativo

1 Aspetti principali dell'avamprogetto

1.1 Contesto

1.1.1 Linee generali

In Svizzera il consumo di tabacco causa quasi 9'000 decessi all'anno, il 41 per cento dei quali è imputabile a malattie cardiovascolari, il 41 per cento a tumori e il 18 per cento a malattie delle vie respiratorie1. Questa cifra corrisponde a quasi il quadruplo del totale di decessi dovuti a incidenti stradali (384), consumo illegale di droga (193), Aids (76), omicidi (245) e suicidi (1 360). Il consumo di tabacco costituisce infatti la prima causa evitabile di decessi in Svizzera.

Una protezione efficace della salute si fonda su una combinazione di provvedimenti focalizzati sul comportamento individuale (p. es. informazioni, consigli e campagne di prevenzione) e di misure strutturali, come la regolamentazione del mercato del tabacco. L'attuale disciplinamento dei prodotti del tabacco contiene pochi elementi di prevenzione. È incentrato su due aspetti:l'obbligo d'informare il pubblico – che costituisce la base legale delle campagne di prevenzione contro il tabagismo – e il divieto della pubblicità rivolta ai giovani. Nel 2001 il Consiglio federale ha lanciato il «Programma nazionale per la prevenzione del tabagismo 2001–2005», prorogato una prima volta fino al 2008, quando è stato adottato un secondo programma (2008–2012) che a sua volta è stato prorogato fino al 2016. Nella sua politica contro il consumo di tabacco, il Consiglio federale punta su una prevenzione combinata costituita da misure individuali e strutturali, conformi a quelle previste dalla convenzione FCTC. Il presente avamprogetto regola il mercato del tabacco e deve quindi essere inteso come una misura strutturale; tuttavia, esso costituisce anche la base legale per l'informazione del pubblico in merito agli effetti sulla salute legati al consumo di tabacco.

I prodotti del tabacco sono prodotti di consumo particolari, che se utilizzati conformemente alla loro destinazione sono sempre nocivi per la salute, indipendentemente dalle misure adottate per disciplinarli. Questo giustifica un loro disciplinamento diverso da quello relativo alle derrate alimentari. Tuttavia la nuova legge si ispira in parte alla legge sulle derrate alimentari nella sua versione vigente e riveduta (cfr. n. 1.1.3). Le normative in vigore sono state adattate all'occorrenza e sono stati introdotti nuovi elementi, che fossero rilevanti per i prodotti del tabacco.

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

1 La mortalità da fumo in Svizzera, Stima per gli anni 1995-2007. Ufficio federale di statistica, 2009.

Il Consiglio federale, nel quadro della sua strategia globale Sanità2020, intende rafforzare la promozione della salute e ridurre il numero di malattie non trasmissibili (p. es. cancro, malattie cardiovascolari e delle vie respiratorie) mediante a una migliore prevenzione. La nuova legge sui prodotti del tabacco offre un importante contributo per il raggiungimento di tali scopi, frenando al contempo l'aumento dei costi in ambito sanitario.

Il presente avamprogetto segue l'evoluzione europea e internazionale. In particolare è in linea con le esigenze della convenzione quadro dell'OMS per la limitazione del consumo di tabacco FCTC, ciò che dovrebbe permettere, in un secondo tempo, la sua ratifica da parte della Svizzera. Infatti la ratifica della FCTC è un obiettivo del Consiglio federale da quando nel 2004 la Svizzera ha firmato questa convenzione internazionale.

1.1.2 Disciplinamento vigente

In generale

A livello federale, i prodotti del tabacco sono disciplinati dal 1955 nella legislazione in materia di derrate alimentari. Secondo la legge federale del 9 ottobre 1992 sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr)[2] il tabacco è equiparato alle derrate alimentari. Fatta eccezione per alcune disposizioni[3], il contenuto dell'ordinanza sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso del 23 novembre 2005 (ODerr)[4] è applicabile anche ai prodotti del tabacco. Dal 1995 questi beni sono inoltre disciplinati dall'ordinanza del 27 ottobre 2004 sui prodotti del tabacco e gli articoli per fumatori con succedanei del tabacco (OTab)[5], le cui basi legali sono contenute nella LDerr. Inoltre, l'ordinanza del DFI del 10 dicembre 2007 concernente le avvertenze combinate sui prodotti del tabacco[6] prevede disposizioni tecniche riguardanti le avvertenze illustrate.

L'attuale normativa sancisce i requisiti concernenti la fabbricazione, la distribuzione, l'importazione, il transito e l'esportazione dei prodotti del tabacco. I principi importanti della LDerr e dell'ODerr applicabili ai prodotti del tabacco stabiliscono il divieto per questi beni di mettere a rischio la salute direttamente o inopinatamente, il divieto di inganno e l'obbligo del controllo autonomo. I prodotti del tabacco sono assoggettati anche alle disposizioni riguardanti l'esecuzione e il finanziamento, così come alle disposizioni penali della LDerr.

L'OTab disciplina principalmente:

- le sostanze ammesse per la fabbricazione dei prodotti del tabacco;
- i requisiti relativi ai prodotti contenenti succedanei del tabacco;
- il tenore massimo delle emissioni di catrame, nicotina e monossido di carbonio nelle sigarette;
- la propensione alla combustione delle sigarette;

2 RS **817.0**. V. art. 3 cpv. 3 LDerr.
3 V. art. 1 cpv. 3 (RS **817.02**).
4 RS **817.02**
5 RS **817.06**
6 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;
- la protezione dall'inganno;
- il divieto della pubblicità rivolta ai giovani.

Ulteriori disposizioni relative al tabacco sono contenute nelle seguenti leggi: la legge federale del 21 marzo 1969 sull'imposizione del tabacco (LlmT)[7], che funge anche da base legale per il finanziamento del Fondo per la prevenzione del tabagismo (FPT), la legge del 3 ottobre 2008 concernente la protezione contro il fumo passivo[8] e la legge federale del 24 marzo 2006 sulla radiotelevisione (LRTV)[9] che sancisce il divieto di pubblicità radiotelevisiva per i prodotti del tabacco. In virtù della Convenzione europea sulla televisione transfrontaliera[10], valida anche per la Svizzera, sono vietate la pubblicità e la televendita dei prodotti del tabacco.

E-sigarette e prodotti simili

Le sigarette elettroniche e i prodotti simili rientrano attualmente nel campo di applicazione della LDerr. Sono considerate oggetti d'uso che vengono a contatto con la mucosa della bocca (cfr. art. 37 ODerr). L'aggiunta di nicotina è vietata, così come qualsiasi riferimento a proprietà terapeutiche[11]. La loro immissione in commercio può avvenire senza autorizzazione, purché rispettino i requisiti dell'ODerr, in particolare l'autocontrollo[12]. Tuttavia, le sigarette elettroniche contenenti nicotina possono essere importate per il consumo personale, dato quest'ultimo non è disciplinato dalla LDerr. L'importazione per il consumo personale è attualmente limitata a 150 ml di liquido di ricarica per 60 giorni[13].

Questi prodotti, se destinati alla disassuefazione dal fumo (effetto terapeutico), sono assoggettati alla legge del 15 dicembre 2000 sugli agenti terapeutici (LATer)[14]. La loro immissione in commercio come medicamenti richiede l'autorizzazione dell'Istituto svizzero per gli agenti terapeutici, che finora non è stata rilasciata per nessun prodotto.

Pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione

La pubblicità per i prodotti del tabacco è vietata se rivolta espressamente ai giovani di età inferiore ai 18 anni. Segnatamente è proibita 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 ai giovani di

7 RS **641.31**
8 RS **818.31**
9 RS **784.40**
10 RS **0.784.405**
11 V. art. 31 cpv. 3 e 37 cpv. 3 ODerr.
12 V. art. 23 LDerr.
13 Lettera informativa n. 146: sigarette elettriche, sigarette elettroniche, e-sigaretta. Stato al 13.09.2010, che sostituisce le versioni precedenti del 12.05.2009 e del 09.03.2010 par. 4.5 pag. 5; http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00041/14572/index.html?lang=fr.
14 RS **812.21**

oggetti pubblicitari (magliette, cappellini, palloni da spiaggia ecc.) o di prodotti del tabacco e articoli per fumatori con succedanei del tabacco (art. 18 lett. d e f OTab).

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

Oggi esistono pochissime disposizioni giuridiche che disciplinano la sponsorizzazione di manifestazioni, eventi o persone da parte dell'industria del tabacco. La LRTV prevede il divieto di sponsorizzazione di programmi radiotelevisivi da parte di aziende o marchi dell'industria del tabacco e l'articolo 18 della convenzione europea sulla televisione transfrontaliera vieta la sponsorizzazione da parte di persone fisiche o giuridiche che abbiano quale attività principale la fabbricazione o la vendita di prodotti del tabacco.

Normative cantonali

Negli ultimi anni le normative cantonali in materia di prevenzione del tabagismo sono state ampliate in modo significativo. In materia di pubblicità, la sponsorizzazione è vietata in 15 Cantoni – quattro dei quali proibiscono la pubblicità al cinema – ed è limitata in due (SO, VS). Ventuno Cantoni vietano la vendita di prodotti del tabacco ai giovani, dodici ai minori di 16 anni e nove ai minori di 18 anni (stato al 1° maggio 2014). 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.

1.1.3 Revisione totale della legge sulle derrate alimentari

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

Il disegno di revisione della LDerr (nLDerr) esclude dal suo campo di applicazione[15] i prodotti del tabacco che non rientrano nella regolamentazione europea sulle derrate alimentari. Una disposizione transitoria prevede che, fino a quando non sarà emanata una legge specifica sui prodotti del tabacco, questi verranno disciplinati dalle disposizioni della precedente LDerr per un termine di quattro anni a partire dall'entrata in vigore della nuova legge sulle derrate alimentari.[16]

La nLDerr dovrebbe essere adottata dal Parlamento nel corso del 2014 o del 2015, ed entrare in vigore nel 2015 o 2016.

15 FF **2011** 5181
16 V. art. 75 nLDerr, FF **2011** 5181.

1.1.4 Problemi riscontrati nel disciplinamento vigente

L'attuale disciplinamento presenta due problemi principali, uno di natura formale e l'altro di natura materiale.

Dato che i prodotti del tabacco saranno presto esclusi dalla legislazione sulle derrate alimentari, è necessario elaborare una legge specifica che li disciplini. Considerando il periodo transitorio di quattro anni previsto dalla nLDerr, la nuova legge sui prodotti del tabacco dovrebbe entrare in vigore nel 2019 o nel 2020.

Il grado di prevenzione previsto dal disciplinamento attuale è nettamente inferiore a quello raggiunto nei Paesi confinanti e a livello internazionale. Sono soprattutto le restrizioni in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione ad essere insufficienti e a non tenere conto dei media e dei supporti attuali. In Svizzera la maggior parte dei Cantoni prevede restrizioni pubblicitarie più severe rispetto alla Confederazione e il divieto di vendita ai giovani di età inferiore ai 16 o a 18 anni. Inoltre, la prevalenza del consumo di tabacco è stabile dal 2008, dopo aver presentato una costante flessione dal 2001[17]. Ciò dimostra la necessità di agire a livello federale al fine di inasprire la regolamentazione sui prodotti del tabacco e ,di conseguenza, di renderla più efficace e più adeguata alle esigenze odierne.

1.2 Disciplinamento proposto: nuova legge sui prodotti del tabacco

1.2.1 Oggetto, obiettivo, campo d'applicazione e principi

La nuova legge sui prodotti del tabacco disciplina diversi requisiti concernenti i prodotti del tabacco (p. es. i requisiti concernenti i prodotti del tabacco e gli imballaggi, la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione) perseguendo due obiettivi: la riduzione del numero di consumatori e la limitazione degli effetti nocivi legati al consumo. Questi due scopi esprimono la volontà di innalzare il livello di protezione della salute della popolazione, in particolare a favore dei giovani, con misure più efficaci.

L'oggetto e il campo di applicazione del presente avamprogetto si discostano da quelli della LDerr. Esso disciplina l'immissione in commercio dei prodotti del tabacco ma non le altre attività, come la fabbricazione, il deposito e il trasporto, che cessano di essere regolamentati dal momento che non richiedono misure speciali per i prodotti del tabacco. L'esportazione non è più disciplinata, senza che questo comporti significativi cambiamenti a livello materiale. Lo stesso vale per il transito, dato che nessuna misura della legge concerne il trasporto dei prodotti. Diversamente, l'importazione, compresa nella definizione di immissione in commercio, rimane assoggettata alla presente legge.

I principi fondamentali della LDerr, già applicabili ai prodotti del tabacco, vengono ripresi nell'avamprogetto. L'obbligo del controllo autonomo, secondo cui chiunque mette in commercio o importa merci deve provvedere affinché queste soddisfino i requisiti legali e deve compiere le analisi necessarie per dimostrarlo, è un principio

17 Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C., Flury R. (2013). Monitoraggio svizzero delle dipendenze – Consumo di alcol, tabacco e droghe illegali in Svizzera nel 2012, Addiction Suisse, Losanna.

importante per i prodotti del tabacco, che viene quindi riconfermato. Riguardo al divieto di inganno, la nuova legge riprende soltanto gli aspetti relativi alla salute.

1.2.2 Sigarette elettroniche e prodotti simili

Categoria di prodotti

Il presente avamprogetto di legge disciplina non solo i prodotti del tabacco tradizionali, ma anche quelli senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco rilascianti sostanze che possono essere inalate. Questi, se liberano sostanze contenenti nicotina sono equiparati ai prodotti del tabacco; diversamente, se liberano sostanze prive di nicotina, il Consiglio federale può equipararli ai prodotti del tabacco per alcune disposizioni della presente legge, se necessario per la protezione della salute[18].

Tra questi prodotti si annoverano segnatamente le sigarette elettroniche (dette anche e-sigarette), simili alle sigarette tradizionali o alle penne stilografiche, i sigari elettronici, i narghilè elettronici e le loro ricariche. Si tratta di prodotti privi di tabacco, ma che possono contenere nicotina. Le sigarette elettroniche sono conosciute in Svizzera all'incirca dal 2005 e spesso vengono ordinate via internet. Sono fabbricate in Cina, in Europa e negli Stati Uniti e, secondo quanto asserito dai fabbricanti, dovrebbero costituire un'alternativa sana al fumo. Sono composte da un apparecchio a batterie e da cartucce ricaricabili, contenenti sostanze ausiliarie, sostanze aromatizzanti e quasi sempre nicotina. Quando il fumatore aspira dal bocchino dell'e-sigaretta, le sostanze contenute nella cartuccia vengono nebulizzate o riscaldate dal nebulizzatore elettrico. La qualità di questi prodotti è molto diversa.[19]

Aspetti scientifici

I liquidi delle sigarette elettroniche destinati all'evaporazione contengono un miscuglio di glicole propilenico, glicerolo e acqua in concentrazioni variabili, nonché aromi ed eventualmente nicotina[20]. Le conseguenze negative sulla salute a breve termine sono secchezza e irritazioni locali, mal di testa, difficoltà respiratorie e tosse[21]. I rischi a lungo termine sulla salute derivanti dal consumo di e-sigarette e di altri prodotti simili sono ancora poco conosciuti. Gli studi finora disponibili dimostrano che questi prodotti possono contenere sostanze nocive quali nitrosammine (soltanto tracce), acroleina e formaldeide. Queste sostanze nocive vengono rilasciate soprattutto a seguito di un eccessivo riscaldamento del liquido

18 V. art. 3 cpv. 2 lett. b e cpv. 3 avamprogetto.

19 Etter J.–F., The Electronic Cigarette, an Alternative to Tobacco?, Ginevra 2012, pag. 11 segg.

20 Cigarettes électoniques. Prise de position de la Commission fédérale pour la prévention du tabagismo (CFPT), mise à jour mai 2014. Disponibile su: http://www.bag.admin.ch/themen/drogen/00041/00612/00768/06267/index.html?lang=fr

21 Caponnetto, P., et al., EffiCiency and Safety of an eLectronic cigAreTte (ECLAT) as tobacco cigarettes substitute: a propective 12-month randomized control design study. PLoSONE, 2013. 8(6): pag. e66317.

che provoca un tipo di combustione[22]. Inoltre è stata rilevata nicotina anche nelle sigarette elettroniche dichiarate prive di nicotina. Inoltre, se inavvertitamente ingerite, le ricariche contenenti nicotina possono possono provare una grave intossicazione.

Sulla sigaretta elettronica le opinioni degli esperti in prevenzione del tabagismo divergono: alcuni la considerano uno strumento potenzialmente in grado di ridurre i rischi per la salute, mentre altri temono che possa favorire il tabagismo e riproporre l'atto di fumare come un atteggiamento normale[23]. In ogni caso tutti gli esperti concordano su un punto: le sigarette elettroniche contenenti nicotina sono molto meno nocive delle sigarette tradizionali[24]. Nel quadro di uno studio condotto sulla scorta del metodo Delphi da settembre 2013 a febbraio 2014 dalla Policlinique médicale Universitaire di Losanna (prof. Jacques Cornuz, direttore, e Dott. Jérémie Blaser) e intitolato «Swiss-Vap Study»[25], sono stati consultati 40 esperti svizzeri sulla prevenzione del tabagismo, i quali concordano sul fatto che in Svizzera il mercato della sigaretta elettronica contenente nicotina debba essere liberalizzato. Tuttavia, il disciplinamento dovrebbe soddisfare alcune condizioni: divieto di vendita ai minorenni, definizione di norme di qualità, limitazione della pubblicità, divieto di consumo nei luoghi pubblici e prelevamento di una tassa specifica per finanziare la ricerca. La CFPT sostiene le conclusioni di questo studio[26].

Disciplinamenti nei Paesi confinanti, nell'UE e a livello internazionale

Sui disciplinamenti nei Paesi confinanti e nell'UE in materia di e-sigarette si riferisce più dettagliatamente ai paragrafi 1.4.1 e 1.4.2 del presente rapporto. Allo stato attuale (maggio 2014) in Europa e negli Stati Unitisi possono distinguere tre tendenze normative:

- i Paesi in cui le e-sigarette sono considerate medicamenti e assoggettate a un'autorizzazione di immissione in commercio (Austria, Belgio e la maggior parte dei Paesi scandinavi);
- i Paesi in cui le e-sigarette sono assoggettate alla legislazione sui prodotti del tabacco (la nuova direttiva dell'UE sul tabacco; un'analoga proposta di legge è stata pubblicata ad aprile 2014 negli Stati Uniti da parte della Food and Drug Administration [FDA]);
- i Paesi in cui le e-sigarette, pur essendo considerate prodotti di consumo corrente, sono oggetto di alcune restrizioni (in Italia e in Francia vigono restrizioni concernenti la vendita ai minorenni e il loro utilizzo in alcuni luoghi pubblici, mentre in Germania sono disciplinate dalla normativa sulla sicurezza generale dei prodotti).

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

23 V. nota 20.

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

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

26 V. nota 20.

A livello internazionale, la FCTC non contiene prescrizioni riguardanti questi prodotti, dato che sono comparse dopo la sua adozione. L'OMS ha tuttavia espresso la sua opinione in merito alle sigarette elettroniche in una dichiarazione del 9 luglio 2013[27]. A suo parere è ancora difficile valutare i rischi potenziali per la salute. Perciò, fintanto che nessuna autorità nazionale di sorveglianza giunge alla conclusione che un tipo di sigaretta elettronica è sicuro e accettabile dal punto di vista qualitativo, l'OMS ritiene opportuno sconsigliare vivamente ai consumatori l'utilizzo delle sigarette elettroniche.

Aspetti politici

Dati i vari interventi parlamentari depositati nel 2013 in merito alle sigarette elettroniche, questi prodotti sono ovviamente diventati un tema politico. Gli interventi parlamentari in questione sono:

- interpellanza 13.3675 del 10.09.2013 da Guy Parmelin e intitolata «Tabagismo, sigarette elettroniche, salute e fiscalità. Quale strategia intende perseguire il Consiglio federale?»;
- interpellanza 13.3997 del 27.09.2013 da Raphaël Comte e intitolata «Nuova legge sui prodotti del tabacco. Sono previste disposizioni differenziate secondo i prodotti?»;
- interrogazione 13.1086 del 10.12.2013 da Yannick Buttet e intitolata «Sigarette elettroniche. Svapare o non svapare?»;
- interrogazione 13.1094 del il 13.12.2013 da Jacqueline Badran e intitolata «Regolamentare il consumo di sigarette elettroniche e l'acquisto di liquidi contenenti nicotina».

Questi interventi parlamentari vanno nella direzione di un allentamento dell'attuale disciplinamento a favore delle sigarette elettroniche, considerate meno nocive di quelle tradizionali.

Riguardo all'imposizione del tabacco, la mozione Zanetti (11.3178)[28], depositata nel 2011, ha comportato l'esenzione delle sigarette elettroniche dall'imposta sul tabacco.

Soluzione proposta

I prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano sostanze contenenti nicotina destinate ad essere inalate (ovvero e-sigarette con nicotina) sono equiparati ai prodotti del tabacco e quindi assoggettati al loro disciplinamento[29]. Il Consiglio federale può assimilare i prodotti che non contengono nicotina (ovvero e-sigarette senza nicotina) ai prodotti del tabacco per singole disposizioni della LPTab, purché ciò sia necessario per la protezione della salute.

Introducendo le e-sigarette contenenti nicotina e altri prodotti simili nel campo di applicazione della nuova legge sui prodotti del tabacco, il Consiglio federale intende fornire ai consumatori di prodotti del tabacco, in particolare di sigarette,

27 WHO, Questions and answers on electronic cigarettes or electronic nicotine delivery systems (ENDS).
28 Mozione 11.3178 depositata il 17.03.2011 da Roberto Zanetti intitolata «Esenzione delle sigarette elettroniche sull'imposizione sul tabacco».
29 V. art. 3 cpv. 2 avamprogetto.

un'alternativa alle sigarette tradizionali meno nociva e assicurare che i prodotti utilizzati dai consumatori svizzeri siano di qualità adeguata. Infatti, molti prodotti acquistati all'estero denotano carenze qualitative. Il disciplinamento proposto s'ispira alla direttiva UE sui prodotti del tabacco[30].

In futuro le sigarette elettroniche contenenti nicotina dovrebbero poter essere immesse in commercio senza altri interventi da parte delle autorità, a patto che soddisfino i requisiti legali. In particolare, esse non devono contentere sostanze nocive per la salute e non devono essere consegnate a minorenni. Inoltre le e-sigarette contenenti nicotina devono essere notificate all'UFSP precedentemente alla prima immissione in commercio. Per il resto, questi articoli sono disciplinati, in linea di principio, alla stregua dei prodotti del tabacco. È necessario un disciplinamento severo quanto quello previsto per i prodotti del tabacco, dato che i loro effetti a lungo termine sono ancora sconosciuti e che possono generare una dipendenza da nicotina analogamente agli altri prodotti del tabacco. Nel diritto di esecuzione sono previste alcune differenze, ad esempio in merito alleavvertenze.

In generale i prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano sostanze destinate a essere inalate e non contengono nicotina non sono invece equiparati ai prodotti del tabacco. Il Consiglio federale ha però la facoltà di assimilarli ai prodotti del tabacco per alcune disposizioni della presente legge, se la protezione della salute lo richiede. In particolare potrà prevedere l'applicazione dell'articolo 6 riguardante la composizione e le emissioni al fine di vietare o limitare le emissioni nocive. Inoltre, al pari degli oggetti che formano un'unità funzionale con i prodotti del tabacco consumati (p. es. pipe o apparecchi che servono a dispensare ricariche di un prodotto che libera sostanze destinate a essere inalate), le restrizioni concernenti la pubblicità dovrebbero essere applicate a tali prodotti per evitare che le disposizioni corrispondenti possano essere eluse.

1.2.3 Limitazioni alla pubblicità

La pubblicità serve a vantare le qualità di un prodotto per aumentarne la vendita. La pubblicità per i prodotti del tabacco presenta raramente un contenuto informativo e fa leva soprattutto sulle emozioni[31]. Per raggiungere tale scopo, essa si serve di illustrazioni o riferimenti che richiamano valori in cui i giovani s'identificano, come il piacere alla libertà, il rischio e l'avventura, l'attrazione sessuale e la ribellione. Inoltre la pubblicità per i prodotti del tabacco spesso opera attraverso un trasfer di immagini. Questo vale soprattutto per la sponsorizzazione, con cui si trasferisce l'immagine positiva di un evento sportivo o culturale sulla marca del prodotto del tabacco sponsorizzato.

Come qualsiasi tipo di pubblicità, anche quella per i prodotti del tabacco consente di migliorare le vendite, sia che si tratti di «spostare» il consumo da un marchio all'altro, sia che si tratti di aumentare il consumo del prodotto, in particolare tra i giovani che diventano consumatori abituali[32]. Un importante studio condotto in

30 V. par. 1.4.2.

31 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.

32 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.

Germania ha dimostrato che gli adolescenti molto esposti alla pubblicità hanno il 46 per cento di possibilità in più di fumare rispetto a quelli meno esposti[33]. Diversi Paesi che hanno introdotto il divieto di qualsiasi forma di pubblicità hanno valutato l'impatto di questa misura: in media vi è stata una riduzione del consumo di circa il 7 per cento del consumo generale.[34]

Per garantire una protezione più efficace della salute pubblica, il presente avamprogetto contiene restrizioni supplementari concernenti la pubblicità sui prodotti del tabacco che riguardano la forma di pubblicità, i supporti pubblicitari e la pubblicità in alcuni luoghi. Per evitare una loro eventuale elusione, queste restrizioni concernenti la pubblicità sono applicate anche agli oggetti che formano un'unità funzionale con i prodotti del tabacco consumati.

Secondo il presente avamprogetto è confermata in particolare la pubblicità nei punti vendita di prodotti del tabacco, quella rivolta specificatamente a consumatori maggiorenni, quella presente nella stampa scritta o nei media elettronici indirizzata direttamente a professionisti del settore o quella riguardante oggetti usuali legati al tabacco (p. es. posacenere, riempipipe, tranciasigari).

La nuova legge vieta per la prima volta a livello federale manifesti visibili da spazi pubblici (già in vigore in 14 Cantoni), spot o immagini pubblicitarie al cinema (già in vigore in quattro Cantoni), pubblicità nella stampa scritta o nei media elettronici, sugli oggetti usuali che non hanno nulla a che vedere con il tabacco oppure all'interno o all'esterno dei mezzi di trasporto pubblici. Già oggi, la maggior parte dei Cantoni ha già emanato prescrizioni riguardo ai manifesti pubblicitari negli spazi pubblici. A tale proposito, l'avamprogetto si allinea alle normative cantonali, senza andare oltre. Infatti il divieto concernente i manifesti in spazi pubblici è in vigore in 15 Cantoni, 14 dei quali proibiscono manifesti visibili da spazi pubblici. Inoltre, quattro Cantoni hanno già vietato gli spot pubblicitari nelle sale cinematografiche (stato al 1° maggio 2014).

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

1.2.4 Restrizioni relative alla promozione delle vendite

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

Non è previsto che lo Stato eserciti la propria influenza nella fissazione del prezzo di vendita, che rimane interamente nella sfera di competenza dell'industria del tabacco. D'altro canto l'industria non potrà più ridurre il prezzo dei prodotti del tabacco per un periodo limitato, in un luogo determinato e unicamente a favore di una specifica cerchia di persone (ad es. in occasione di festival, concerti o altri eventi). Tale provvedimento, agendo sul prezzo di vendita, tocca tutti i commercianti in uguale

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

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

misura e non distorce la concorrenza. Non accadrebbe lo stesso se lo Stato intervenisse fissando un prezzo di vendita minimo.

1.2.5 Restrizioni relative alla sponsorizzazione

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

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

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

1.2.6 Divieto di consegna ai minorenni e da parte dei minorenni

Nella mozione depositata il 16 giugno 2011, la consigliera nazionale Ruth Humbel chiede di stabilire un limite d'età unico per la consegna dei prodotti del tabacco valido in tutta la Svizzera[35]. Nella sua risposta il Consiglio federale propone di fissare il limite d'età a 18 anni.

Gli adeguamenti legali per concretizzare tale mozione sono effettuati nel quadro del presente avamprogetto ed estendono la protezione dei minorenni dagli effetti nocivi prodotti del tabacco. La mozione si concretizza nell'articolo 18 della legge, che fissa in maniera uniforme in tutta la Svizzera un limite d'età per la consegna di tali prodotti. Tenuto conto del fatto che, tenuto conto che nella maggior parte dei casi (57,4 %) i fumatori cominciano a fumare prima di compiere 18 anni[36], il divieto di consegna ai minorenni rende attenti che i prodotti del tabacco non sono prodotti né comuni né inoffensivi.

Attualmente sul piano cantonale la situazione non è uniforme: cinque Cantoni non prevedono alcun limite di età, nove Cantoni hanno fissato il limite di età a 18 anni e i restanti dodici a 16 anni (stato al 1.5.2014).

35 Mozione Humbel 11.3637 «Uniformare il limite d'età minimo a livello nazionale per l'acquisto di prodotti del tabacco».

36 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. V. anche: Gmel G., Kuendig H., Notari L., Gmel C., Flury R. Monitorage suisse des addictions – Consommation d'alcool, tabac et drogues illégales en Suisse en 2012, Dipendenze Svizzera, Losanna, 2013.

Il divieto di consegna dei prodotti del tabacco ai minorenni è una misura di prevenzione riconosciuta a livello internazionale. Anche la 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 problemi.[37]

Il divieto deve essere esteso anche alla consegna dei prodotti del tabacco da parte dei minorenni. Sarebbe incomprensibile che un minorenne potesse vendere un prodotto che per legge non può procurarsi.

1.2.7 Test d'acquisto

Dalle esperienze verificatesi nei Cantoni e all'estero risulta che il divieto di consegna ai minorenni viene regolarmente eluso. Al fine di controllarne il rispetto il presente avamprogetto crea la base legale che permette di effettuare test d'acquisto. Dato che l'attuazione del divieto di consegna dei prodotti del tabacco legato all'età presenta problemi analoghia quella relativa al divieto di consegna di bevande alcoliche, è giustificato introdurre una base legale anche per i prodotti del tabacco, la quale, sulla base dei risultati emersi da questo efficace metodo di controllo, consenta di perseguire sul piano amministrativo e penale qualsiasi infrazione al divieto di consegna dei prodotti del tabacco ai minorenni. Per quanto riguarda la vendita di alcolici, le indagini statistiche commissionate dalla RFA dimostrano che intensificare i test d'acquisto contribuisce a migliorare il rispetto delle restrizioni relative all'età. Tale metodo, conosciuto da una decina di anni, è stato messo in pratica nella maggior parte dei Cantoni (23)[38] ed è ritenuto efficace in quanto l'esperienza ha confermato che la vendita illegale di alcol ai giovani tende a calare quando vengono effettuati test d'acquisto. Del resto, l'esperienza ci insegna che i test d'acquisto sono efficaci soltanto quando i loro risultati possono essere utilizzati nell'ambito di una procedura amministrativa o penale.

Negli ultimi anni vi sono state discussioni controverse sulla proposta di considerare come inchieste mascherate i test d'acquisto effettuati facendo ricorso a minorenni[39]. Ai sensi dell'articolo 286 del Codice di procedura penale[40], una misura del genere è ammissibile soltanto in caso di reati gravi, dai quali sono escluse però le infrazioni al divieto di consegna di alcol ai giovani che non abbiano raggiunto i limiti legali di età. In mancanza di una diversa base legale non sarebbe possibile, nell'ambito della procedura penale, utilizzare i risultati emersi dai test d'acquisto.

Nella mozione del 17 giugno 2011[41], Maja Ingold ha chiesto quindi la creazione di una base legale per i test d'acquisto di alcol. Il 17 agosto 2011 il Consiglio federale ha proposto di accogliere tale mozione. Con la sentenza del 10 gennaio 2012 (6B_334/2011) il Tribunale federale ha stabilito che i test d'acquisto di alcol costituiscono un'inchiesta mascherata. Poiché non sono concretamente soddisfatti i requisiti richiesti secondo le prescrizioni legali determinanti, i risultati dei test

37 Stead L.F., Lancaster T. (2005), Interventions for Preventing Tobacco Sales to Minors, Cochrane Database of Systematics Reviews.
38 V. Messaggio del Consiglio federale del 25 gennaio 2012 concernente la revisione totale della legge sull'alcool, FF **2012** 1043, pag. 1104 e ad art. 13.
39 V. Sentenza del tribunale cantonale di Basilea Campagna 300 2010 47 A 4092 dell' 8 marzo 2011.
40 RS **312.0**
41 Mozione Ingold 11.3677 «Base legale per i test d'acquisto di alcol».

d'acquisto non possono essere utilizzati penalmente. Tuttavia, nel considerando 4.5 di detta sentenza il TF riconosce che i test d'acquisto di alcol effettuati da minorenni hanno una certa importanza come azione preventiva nell'interesse di tutelare i giovani. Spetta al legislatore decidere se una regolamentazione speciale dei test d'acquisto di alcol è opportuna. Nel progetto di revisione della legge federale sul commercio di bevande alcoliche[42], attualmente all'esame del Parlamento, è stata quindi introdotta una base legale per i test d'acquisto. Se vengono rispettate le condizioni quadro definite dalla legge menzionata, i risultati dei test d'acquisto di alcol potranno essere utilizzati nell'ambito dei procedimenti penali o amministrativi. Le condizioni quadro stabilite nella legge sul commercio dell'alcol sono state riprese nel presente avamprogetto.

1.2.8 Altri aspetti

La lista positiva degli additivi e il sistema di autorizzazione per le altre sostanze, attualmente oggetto dell'OTab, vengono eliminati a favore della possibilità per il Consiglio federale di vietare alcuni ingredienti e di stabilire il tenore massimo degli ingredienti nella composizione dei prodotti del tabacco e degli ingredienti derivanti dalle loro emissioni. Per beni come i prodotti del tabacco, che sono nocivi in ogni caso, l'aggiunta di additivi supplementari generalmente non ha ripercussioni sulla salute e non richiede una sorveglianza più attenta. Non è quindi opportuno mantenere un sistema di autorizzazione che comporta un notevole carico di lavoro per ogni domanda presentata, anche se le richieste di autorizzazione sono poche. Dato che a seguito della dichiarazione a norma dell'articolo 20 si conoscono gli ingredienti contenuti nei prodotti, la fissazione dei tenori massimi e il divieto di alcune sostanze da parte del Consiglio federale sono sufficienti a garantire la protezione della salute. In attesa della revisione dell'ordinanza, gli ingredienti pericolosi per la salute possono essere vietati sulla base del principio contenuto nell'articolo 6 capoverso 1 LPTab, secondo cui i prodotti del tabacco non devono contenere alcun ingrediente inopinatamente nocivo per il consumatore.

Allo stesso modo viene a cadere la procedura di opposizione, oggi applicabile alle decisioni delle autorità di esecuzione. Questa procedura speciale obbliga l'autorità che ha preso una decisione a occuparsi lei stessa del controllo su richiesta dell'interessato[43]. La decisione su opposizione è assoggettata alla procedura ordinaria di ricorso. Tale procedura ha motivo di esistere in in un settore, quello delle derrate alimentari, in cui le decisioni sono molto numerose. Lo scopo è di sgravare in parte l'autorità esecutiva e l'autorità superiore. Tuttavia, essa sembra essere inadeguata in materia di prodotti del tabacco, in cui le decisioni sono meno ricorrenti.

Attualmente le disposizioni generali in materia di igiene contenute nella LDerr sono valide anche per i prodotti del tabacco. Il presente avamprogetto non contiene alcuna disposizione corrispondente. Infatti, l'igiene è un tema importante in materia di derrate alimentari, ma non per i prodotti del tabacco, che sono sempre e comunque nocivi per la salute.

42 FF **2012** 1193
43 Moor P./Poltier E., Droit administratif, Vol. II, 3ème éd., Berna 2011, pag. 629.

Il regime di autorizzazione contenuto nell'articolo 16*c* della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTC)[44] applicabile alle derrate alimentari immesse in commercio secondo il «principio Cassis de Dijon» non è confermato per i prodotti del tabacco. Per questi beni viene a cadere anche l'obbligo di indicare il Paese di produzione, valido per le derrate alimentari. L'ordinanza del 19 maggio 2010 sull'immissione in commercio di prodotti conformi a prescrizioni tecniche estere[45] prevede due deroghe per i prodotti del tabacco: la prima riguarda l'indicazione del prezzo di vendita al dettaglio sugli imballaggi di prodotti del tabacco e la seconda le avvertenze illustrate. La necessità di mantenere queste deroghe sarà valutata al momento dell'elaborazione deldel diritto esecutivo.

1.3 Valutazione della soluzione proposta

1.3.1 Motivazione e valutazione della regolamentazione proposta

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

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

Le nuove prescrizioni in materia di consegna, pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione dovrebbero garantire un miglioramento mirato della protezione della salute e un adeguamento agli standard cantonali e internazionali, contribuendo a prevenire il tabagismo e frenare l'aumento dei costi della salute ai sensi della strategia globale Sanità2020.

1.3.2 Discliplinamenti respinti

Nei principali nuovi ambiti di regolamentazione «e-sigarette», «pubblicità per il tabacco» e «consegna a minorenni» sono state vagliate e respinte proposte di disciplinamento alternative.

In virtù della loro analogia con i medicamenti contenenti nicotina utilizzati per la disassuefazione dal tabacco, è stata esaminata la possibilità di considerare come medicamenti i prodotti senza tabacco che liberano determinate sostanze destinate ad essere inalate. L'immissione in commercio come medicamenti presuppone che, nel quadro di una procedura di omologazione, sia dimostrata la sicurezza, l'appropriatezza e l'efficacia delle sigarette elettroniche. A sfavore di questa

44 RS **946.51**
45 RS **946.513.8**

soluzione vi è il fatto che la maggior parte dei produttori di queste sigarette desidera commercializzarle non come prodotti per la disassuefazione dal tabacco, ma come beni di consumo alla stregua dei prodotti del tabacco. A oggi in Svizzera non è stata inoltrata alcuna richiesta di omologazione quale medicamento (stato al 1° maggio 2014). Senza le relative destinazione d'uso e menzione di proprietà terapeutiche i prodotti non possono tuttavia rientrare nel campo di applicazione della legge sugli agenti terapeutici. Non si è ritenuto opportuno prescrivere d'ufficio la finalità di un prodotto, considerando che fosse compito di chi lo immette in commercio.

Per quanto riguarda la pubblicità per i prodotti del tabacco, nel 2011 nel suo rapporto di base, la Commissione federale per la prevenzione del tabagismo (CEPT) ha proposto divieti assoluti della pubblicità anziché divieti parziali, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco. Poiché in caso contrario gli investimenti in marketing dell'industria del tabacco confluirebbero nei mezzi pubblicitari consentiti, minando l'effetto preventivo[46]. Dal mero punto di vista della politica della salute, questa argomentazione è condivisibile. Tuttavia, nella ponderazione degli interessi, il Consiglio federale ha optato per interventi più moderati nell'ambito della libertà economica attraverso questo progetto di legge, sebbene vengano vietate le diverse forme di pubblicità di massa (manifesti, stampa, pubblicità diretta senza indirizzo) che raggiungono in particolare bambini e giovani. Così facendo, il Consiglio federale ha applicato solo in parte la raccomandazione della commissione.

In Svizzera, il disciplinamento dell'età minima per la consegna ai giovani gode di un ampio sostegno. Nove Cantoni hanno fissato l'età legale per l'acquisto di prodotti del tabacco a 18 anni, dodici a 16 anni, mentre cinque Cantoni non prevedono alcuna prescrizione. Ma allora qual è età adeguata: 16 o 18 anni? L'età minima di 16 anni è stata respinta con la seguente motivazione: per quanto riguarda le bevande alcoliche, esistono limiti di età per la birra e il vino (16 anni) e i superalcolici (18 anni). Contrariamento all'alcol, per il tabacco non esiste una quantità di consumo che possa essere considerata innocua per la salute. Inoltre, più tardi si inizia a consumare tabacco, maggiori sono le probabilità di non iniziare a fumare. Oltre la metà degli adulti che consumano prodotti del tabacco ha iniziato prima dei 18 anni.[47] Per questo motivo anche la Convenzione dell'OMS sul tabacco caldeggia la fissazione di un limite di età che corrisponda alla maggiore età.

1.4 Comparazione con il diritto estero

1.4.1 Diritto nei Paesi confinanti

I quattro principali Paesi confinanti con la Svizzera sono tutti membri dell'Unione europea. A tale titolo disciplinano la lavorazione, la pubblicità e l'immissione in commercio conformemente ai dettami della Direttiva 2001/37/CE del 5 giugno 2001 in materia di lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco, abrogata e sostituita dalla nuova Direttiva 2014/40/UE del 3 aprile 2014 e dalla Direttiva 2003/33/CE in materia di pubblicità e di sponsorizzazione connesse ai prodotti del

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

47 Gmel G. et. al.: Monitoraggio svizzero delle dipendenze: Consumo di alcol, tabacco e droghe illegali in Svizzera nel 2012, Addiction Suisse, Losanna, 2013.

tabacco, esplicitate qui di seguito[48]. In particolare, tutti i Paesi devono vietare la pubblicità a mezzo stampa e la sponsorizzazione di eventi che coinvolgono più Stati membri. Di fatto la maggior parte di essi si spinge ben oltre. In materia di pubblicità, Francia, Italia e Austria vietano anche le affissioni, la pubblicità nei cinema, nonché i concorsi e la pubblicità indirizzata ai privati. La sponsorizzazione di eventi a carattere esclusivamente nazionale non è autorizzata né in Francia né in Austria, mentre 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.

Riguardo alle sigarette elettroniche, con o senza nicotina, in Italia esse sono regolamentate come prodotti di consumo. La loro immissione in commercio è ammessa, mentre la vendita è vietata ai minorenni e nelle scuole[49]. In Francia la regolamentazione applicabile dipende dalla finalità dichiarata e dalla concentrazione di nicotina presente nelle cartucce di ricarica. Le sigarette elettroniche sono considerate un medicamento e sottoposte alla relativa normativa se il loro obiettivo dichiarato è l'aiuto alla disassuefazione dal tabacco, se la quantità di nicotina è uguale o superiore a 10 mg/ml o se la concentrazione di nicotina presente nella ricarica liquida è uguale o superiore a 20 mg/ml. Le sigarette elettroniche che non rispettano questi criteri sono considerate prodotti di consumo corrente e sono quindi autorizzate alla vendita libera. Il divieto di vendita di sigarette elettroniche con o senza nicotina ai minori di 18 anni dovrebbe entrare in vigore prossimamente (stato al 1° maggio 2014)[50]. In Austria le sigarette elettroniche contenenti nicotina sono considerate medicamenti e non possono essere commercializzate senza previa autorizzazione. In Germania lo status giuridico delle sigarette elettroniche non è definito chiaramente. Le sigarette elettroniche non sono né sottoposte esplicitamente al regime dei medicamenti, né considerate prodotti del tabacco. Esse rientrano pertanto nei prodotti di consumo corrente e a tale titolo sono sottoposte al regime della sicurezza generale dei prodotti[51]. L'intento alla base della nuova direttiva sui prodotti del tabacco dell'UE (cap. 1.4.2) era di armonizzare in parte le normative sulle sigarette elettroniche negli Stati membri dell'UE. Essa dovrà essere recepita dagli ordinamenti nazionali entro due anni dalla sua entrata in vigore.

48 V. par. 1.4.2.

49 Art. 1 dell'ordinanza del 26 giugno 2013 del Ministero della Salute, Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, Serie Generale, n. 176 del 29 luglio 2013.

50 Articolo L. 3511–2–1 del Codice della salute pubblica, così come modificato dal progetto di legge relativo al consumo del 2 maggio 2013, adottato dall'Assemblea nazionale il 16 dicembre 2013 e trasmesso al Senato per discussione in seduta pubblica il 27, 28 e 29 gennaio 2014.

51 Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 3 dicembre 2001 relativa alla sicurezza generale dei prodotti, JOCE L11 del 15 gennaio 2002, pag. 4 e segg.

1.4.2 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 cancro[52], tra le cui finalità prioritarie figurava la prevenzione del tabagismo. Tuttavia, poiché la sanità pubblica rientrava 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 '80 le direttive adottate in materia di tabacco si sono basate sulle disposizioni relative alla realizzazione del mercato interno, esigendo tuttavia che nella scelta tra le varie opzioni di disciplinamento si puntasse su un elevato livello di protezione della salute[53]. La legislazione europea comprende principalmente la Direttiva 2014/40/UE del 3 aprile 2014 in materia di lavorazione, di presentazione e di vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti connessi[54] e la Direttiva 2003/33/CE in materia di pubblicità e di sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco[55]. La legislazione è completata da vari atti normativi non vincolanti. Tutti gli Stati membri dell'Unione hanno inoltre ratificato la Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco (FCTC), compresa l'UE, che ha approvato la Convenzione con la decisione del Consiglio 2004/513/CE del 2 giugno 2004.

La regolamentazione dei prodotti del tabacco ai sensi della nuova Direttiva 2014/40/UE del 3 aprile 2014

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

- il tenore massimo di catrame, nicotina e monossido di carbonio nelle sigarette lavorate e immesse sul mercato nell'UE (art. 3);
- l'obbligo per i fabbricanti di sigarette di sottoporre agli Stati membri un elenco di tutti gli ingredienti utilizzati nei loro prodotti, corredato segnatamente di una dichiarazione che precisa i motivi della loro inclusione nel prodotto e i dati tossicologici pertinenti (art. 5);
- disposizioni sull'etichettatura e avvertenze sanitarie generali e combinate (testo scritto e immagine). Queste ultime devono occupare il 65 per cento del fronte e del retro del pacchetto di sigarette. La direttiva prevede anche possi-

52 Questo programma condusse ai primi piani di azione europei contro il cancro emanati a partire dal 1987 e ampliati, nel corso degli anni '90, con ulteriori problematiche legate alla sanità pubblica.

53 Vecchio articolo 95 TCE e attuale articolo 114 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

54 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 in materia di lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti connessi, che abroga la Direttiva 2001/37/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2001, GU L 127/1 del 29 aprile 2014, pagg. 1–38.

55 Direttiva 2003/33/CE del Parlamento e del Consiglio del 26 maggio 2003 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco, GU L 152 del 20 giugno 2003, pag. 16 segg.

bili agevolazioni per gli altri prodotti del tabacco da fumo diversi dalle sigarette, dal tabacco da arrotolare e dalle pipe ad acqua (art. da 8 a 12);

- il divieto di ricorrere a diciture che danno un'impressione fuorviante su caratteristiche, effetti sulla salute, rischi o emissioni del prodotto (art. 13);
- il divieto di immettere in commercio alcuni tipi di tabacco per uso orale nell'UE (i cosiddetti «snus»), con un'eccezione concessa alla Svezia (art. 17);
- il divieto di utilizzare di aromi caratterizzanti quali la vaniglia o il mentolo nei prodotti del tabacco (fatta eccezione per le sigarette elettroniche, per le quali il divieto può essere previsto a livello nazionale) e di altri additivi rientranti nelle categorie elencate all'articolo 7 paragrafo 6 (ad es. vitamine, caffeina, ecc.);
- il divieto dei prodotti del tabacco contenenti additivi in quantità tale da aumentare in maniera significativa la tossicità, l'effetto di dipendenza dei prodotti del tabacco o le loro proprietà tossiche (art. 7 par. 9);
- i requisiti relativi al confezionamento dei prodotti, in particolare con il divieto di immettere in commercio confezioni con meno di 20 sigarette e l'utilizzo di pacchetti standardizzati (a forma di parallelepipedo) (art. 14);
- l'introduzione di un identificativo univoco che permetta la tracciabilità e garantisca la sicurezza dei pacchetti (art. 15 e 16);
- l'obbligo di notifica concernente i prodotti del tabacco di nuova generazione (art. 19);
- prescrizioni concernenti l'immissione in commercio e l'etichettatura dei prodotti da fumo a base di erbe (art. 21) e le sigarette elettroniche contenenti nicotina (art. 20). Per queste ultime la soglia di concentrazione massima di nicotina nel liquido corrisponde a 20 mg/ml. Il volume delle cartucce monouso non deve superare i 2 ml e quella dei contenitori di liquido di ricarica i 10 ml. Inoltre, gli Stati membri possono continuare a sottoporre alla procedura di omologazione dei medicamenti le sigarette elettroniche utilizzate per la disassuefazione in quanto considerate medicamenti. Il testo della direttiva prevede altresì che se tre Stati membri vietano le e-sigarette ricaricabili per motivi debitamente giustificati di serio rischio per la salute umana, la Commissione è autorizzata a estendere tale divieto a tutti gli Stati membri.

La direttiva non preclude il diritto degli Stati membri di mantenere in vigore o di emanare disposizioni nazionali sugli aspetti non disciplinati dalla direttiva stessa. L'età minima per la consegna, ad esempio, è fissata dai singoli Stati membri, che sono peraltro vincolati dall'articolo 16 FCTC, il quale mira a vietare la vendita dei prodotti del tabacco ai minorenni[56]. Gli Stati membri sono altresì liberi di mantenere o anche di emanare disposizioni nazionali più severe negli ambiti disciplinati dalla direttiva, per motivi imperativi legati alla protezione della sanità pubblica. La direttiva lascia segnatamente agli Stati membri la possibilità di introdurre, a determinate

56 V. 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). Tale direttiva incoraggia gli Stati membri ad adottare misure appropriate volte a impedire la vendita di prodotti del tabacco ai bambini e agli adolescenti.

condizioni, il cosiddetto pacchetto «neutro»[57] sul quale sono raffigurate soltanto le avvertenze sanitarie e la marca del prodotto privo di logo e colore.

Disciplinamento in materia di pubblicità, sponsorizzazione e promozione delle vendite

La Direttiva 2003/33/CE, che disciplina i settori della pubblicità, della sponsorizzazione e della promozione delle vendite, impone il divieto totale della pubblicità a mezzo stampa e mediante le altre pubblicazioni stampate, fatta eccezione per le pubblicazioni destinate ai professionisti del commercio del tabacco e a quelle stampate e 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. Il divieto colpisce le attività di pubblicità e sponsorizzazione che hanno lo scopo di promuovere direttamente o indirettamente prodotti del tabacco, nonché la loro distribuzione gratuita. La pubblicità e la sponsorizzazione televisiva connesse a prodotti del tabacco sono disciplinate dalla Direttiva 2010/13/UE del 10 marzo 2010 relativa alla fornitura di servizi di media audiovisivi, che vieta qualsiasi forma di comunicazione commerciale audiovisiva per le sigarette e gli altri prodotti a base di tabacco[58]. Nel rispetto del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) e segnatamente delle regole sulla libera circolazione, gli Stati membri possono prevedere a livello nazionale ulteriori restrizioni alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione. Ciò spiega l'esistenza di regolamentazioni differenti a livello europeo, come esposto nel suddetto capitolo 1.4.1

Comparazione del presente avamprogetto con la legislazione europea

Lo scopo del presente avamprogetto, al pari di quello della legislazione europea, è di raggiungere un livello elevato di protezione della salute della popolazione. A differenza della normativa europea, il presente avamprogetto continua a disciplinare esclusivamente i prodotti destinati all'immissione in commercio in Svizzera, ad eccezione di quelli fabbricati per l'esportazione.

Alcune disposizioni del presente avamprogetto sono analoghe a quelle della direttiva 2014/40/UE, quali il divieto del tabacco per uso orale, l'obbligo di notifica della composizione dei prodotti o il divieto di utilizzare indicazioni ingannevoli come « leggere ». Per quanto riguarda altri aspetti, invece, il diritto europeo va oltre quello svizzero. Vi sono differenze segnatamente in merito alle dimensioni delle avvertenze, alla forma standardizzata dei pacchetti, alla regolamentazione e all'indicazione degli additivi nonché alla regolamentazione della tracciabilità dei prodotti. Su quest'ultimo punto la direttiva rivista impone l'apposizione di un identificativo univoco, sicuro e inviduale sulle unità di confezionamento dei prodotti del tabacco e ne prevede la registrazione dei movimenti per consentirne l'identificazione e il monitoraggio all'interno dell'Unione europea nonché per controllare e migliorare la loro conformità alla nuova direttiva. Essa prevede anche l'introduzione di caratteristiche di sicurezza per facilitare l'esame dell'autenticità dei prodotti. Tale norma

57 Art. 24 Direttiva 2014/40/UE.

58 Art. 9 d) 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).

permette di combattere gli ingenti volumi di prodotti illeciti non conformi alla legge che vengono immessi sul mercato europeo. In Svizzera la lotta contro il commercio illecito del tabacco è disciplinata dalla legge federale sull'imposizione del tabacco (LimT)[59]. Come emerge dalla risposta del 2 dicembre 2013 all'interpellanza Stahl (13.5486), allo stato attuale il Consiglio federale non prevede di introdurre un sistema del genere specificatamente per la Svizzera. Inoltre, nell'ambito della garanzia della qualità, esistono già sistemi di tracciabilità attuati e utilizzati da fabbricanti di prodotti del tabacco.

La direttiva 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 svizzero.

Infine, il presente avamprogetto contribuisce anche a un maggiore allineamento delle disposizioni svizzere alla regolamentazione europea e internazionale in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione, senza però prevedere alcun divieto assoluto in questo ambito. La possibilità per gli Stati membri dell'Unione europea di prevedere norme più severe negli ambiti non armonizzati comporta l'esistenza di disciplinamenti diversi da uno Stato all'altro. Il presente avamprogetto svizzero si ispira in particolare alle prescrizioni in vigore nei Paesi confinanti con la Confederazione (v. capitolo 1.4.1).

1.4.3 Diritto internazionale: convenzione quadro dell'OMS sul tabacco

La Convenzione quadro dell'OMS per la lotta al tabagismo (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC) 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 – 178 Paesi[60], compresa l'Unione europea.

La Svizzera ha firmato la FCTC il 25 giugno 2004, manifestando così la volontà di adesione del Consiglio federale. Il presente avamprogetto è compatibile con i requisiti contenuti nella Convenzione e ha come fine ultimo la ratifica di quest'ultima: il Consiglio federale esaminerà le condizioni per la ratifica della FCTC dopo l'adozione del presente progetto di legge.

La FCTC è stata elaborata a seguito del notevole incremento a livello internazionale delle malattie e dei decessi legati al consumo di tabacco. Il tabagismo è favorito da un insieme di fattori complessi con effetti transfrontalieri, in particolare la liberalizzazione degli scambi commerciali. Altri elementi che hanno contribuito all'esplosione di tale fenomeno sono state le attività transnazionali di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione e il traffico internazionale di sigarette di contrabbando o contraffatte.

59 RS **641.31**
60 Stato al 1.05.2014.

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. Essa comprende una serie di misure complete che permettono di diminuire su scala mondiale le conseguenze negative del tabagismo su salute ed economia.

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

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

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

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

Il 12 novembre 2012 durante la sua quinta sessione a Seoul, la Conferenza delle Parti alla Convenzione ha adottato un protocollo della FCTC volto a eliminare il commercio illecito dei prodotti del tabacco, aspetto essenziale nella lotta al tabagismo. Questo protocollo entrerà in vigore quando avrà ottenuto 40 ratificazioni.

1.5 Attuazione

Attualmente la maggior parte delle disposizioni legali applicabili ai prodotti del tabacco è contenuta nell'OTab e nell'ordinanza del DFI concernente le avvertenze combinate. L'avamprogetto prevede che diverse questioni saranno trattate in maniera più ampia nelle disposizioni tecniche o più dettagliate di un'ordinanza del Consiglio federale.

Le competenze e il sistema di attuazione in vigore per il settore delle derrate alimentari, compreso quello dei prodotti del tabacco, vengono ripresi in forma semplificata nel presente avamprogetto. La Confederazione sorveglia il mercato per ciò che concerne l'importazione svolge gli altri compiti che le competono in virtù della legge, mentre i Cantoni si occupano di sorvegliare il mercato interno del Paese. Non vi sono motivi per allontanarsi dal sistema di attuazione vigente, che funziona e si è rivelato efficace. Non sarebbe peraltro giustificato riprendere tutte le specifiche disposizioni necessarie all'attuazione della legge in materia di derrate alimentari, in quanto i prodotti del tabacco richiedono un livello di protezione diverso da quello delle derrate alimentari.

1.6 Interventi parlamentari

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

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

Il consigliere nazionale Pierre Tillmanns chiede in una mozione 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 in Svizzera i giovani iniziano a fumare sempre prima. Ciò è dovuto alla pubblicità per il tabacco che, come è dimostrato, non incentiva solo il cambiamento della marca di sigarette ma influenza anche il consumo in generale. Inoltre, i danni alla salute provocati dal tabacco sono dimostrati. Il Consiglio federale riconosce la fondatezza di questa mozione nel fatto che, secondo lo studio già menzionato[61], un rigoroso divieto della pubblicità potrebbe ridurre il consumo del 7 per cento, chiudendone pertanto la trasformazione in postulato.

2 Commento ai singoli articoli

2.1 Capitolo 1 Disposizioni generali e principi

Sezione 1 Disposizioni generali

Preambolo

Il preambolo è commentato al capitolo 5.1 del presente rapporto.

Art. 1 Oggetto e scopo

Al *capoverso 1* sono elencati gli ambiti disciplinati dalla nuova LPTab requisiti applicabili ai prodotti del tabacco (*lett. a*) riguardano la composizione, le emissioni dei prodotti e i relativi imballaggi, a patto che essi siano destinati all'immissione in commercio (cfr. art. 6 – 8). I divieti e le restrizioni relativi all'immissione in commercio nonché i test d'acquisto (*lett. b*) sono concretizzati agli articoli 9 seg. e 18 seg. L'avamprogetto prevede il divieto di prodotti del tabacco per uso orale, l'obbligo di notifica prima della consegna di alcuni prodotti e il divieto di consegna di prodotti del tabacco a minorenni e da parte di minorenni. Al fine del controllo

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

dell'osservanza del limite d'età per la consegna dei prodotti è possibile effettuare test d'acquisto.

La principale novità del presente avamprogetto è rappresentata dalle restrizioni in materia di pubblicità,promozione delle vendite e sponsorizzazione (*lett. c*). In particolare è previsto un ulteriore inasprimento delle norme sulla pubblicità. Nella legislazione attuale sono vietate soltanto la pubblicità e la promozione delle vendite destinate specialmente ai giovani minori di 18 anni. In futuro le limitazioni previste riguarderanno non solo i prodotti del tabacco ma anche gli oggetti che formano un'unità funzionale con il prodotto del tabacco consumato[62].

Con il disciplinamento degli ambiti elencati al capoverso 1, l'avamprogetto di legge persegue due obiettivi (*cpv. 2*): la riduzione del consumo di prodotti del tabacco *(lett. a*) e la limitazione degli effetti nocivi sulla salute legati al consumo dei prodotti del tabacco (*lett. b*). Orientandosi a questi obiettivi l'avamprogetto prevede una serie di misure: ad esempio, con riferimento al primo, esso dispone il divieto di consegna a minorenni, il divieto d'inganno, limitazioni supplementari in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco nonché un'informazione del pubblico sui rischi per la salute che tali prodotti presentano. L'obiettivo di ridurre gli effetti nocivi sulla salute legati al consumo è invece perseguito attraverso la prescrizione di quantità massime relative al contenuto di determinati ingredienti.

Art. 2 Campo d'applicazione

Se da un lato la legge è applicabile ai prodotti del tabacco, dall'altro le disposizioni pubblicitarie sono valide anche per oggetti che formano un'unità funzionale con il prodotto del tabacco consumato (*cpv. 1*). Si tratta di oggetti abbinati ai prodotti del tabacco affinché questi ultimi possano essere consumati, per esempio le pipe, le pipe ad acqua, i bocchini,le cartine, i filtri per sigarette oppure gli apparecchi che servono a dispensare ricariche delle sigarette elettroniche. Essi non comprendono invece gli accendini e i fiammiferi.

Il *capoverso 2* elenca gli ambiti per i quali la legge non è applicabile. L'eccezione riguardante il consumo proprio previsto dal diritto vigente viene confermata, ma con una nuova terminologia più esplicita e consona alla realtà, considerando che l'uso dei prodotti del tabacco è di per sé sempre personale (*lett. a-b*). La coltura di tabacco, l'elaborazione e la preparazione di prodotti del tabacco da parte di un consumatore per il consumo proprio, al pari dell'importazione di tali prodotti a questo scopo, sono esclusi dal campo di applicazione della legge. L'importazione di un prodotto da parte di un consumatore per consumo proprio riguarda solo il consumo della persona in questione, escludendo qualsiasi possibilità d'importare prodotti del tabacco per un uso destinato a più persone, anche qualora si tratti di membri della stessa famiglia. Nel campo delle derrate alimentari, l'eccezione del consumo proprio mira a non disciplinare un ambito nel quale deve emergere esclusivamente la responsabilità individuale del consumatore. Quindi, le prescrizioni statali non proteggono in particolar modo il consumatore che produce e importa prodotti destinati a coprire le proprie esigenze individuali.[63] Lo scopo di questa eccezione è il medesimo per i prodotti del tabacco. Una piccola riserva a questa deroga è stata introdotta con

62 V. commento art. 2 cpv. 1.
63 Messaggio del 30 gennaio 1989 concernente la legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (LDerr), FF **1989** I 849, pag. 875.

l'aggiunta dell'articolo 11 che permette al Consiglio federale di limitare la quantità di prodotti del tabacco, non conformi alla legge, importanti da un consumatore per proprio consumo personale. Una riserva analoga è ora parimenti prevista dalla nLDerr (*art. 2 cpv. 5*).

La limitazione esistente nel diritto vigente rispetto alla LATer viene riconfermata (*cpv. 3*). Con la parificazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina ai prodotti del tabacco, questa disposizione è significativa poiché la legislazione sugli agenti terapeutici consente di omologare questi articoli come medicamenti. In linea di principio le sigarette elettroniche rientrano nel campo d'applicazione della LPTab. 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, ciò che appare particolarmente opportuno in ordine sia ai prodotti senza tabacco destinati a essere fumati (sigarette alle erbe), sia alle sigarette elettroniche, che potrebbero contenere sostanze stupefacenti.

I liquidi utilizzati nelle sigarette elettroniche con o senza nicotina sottostanno invece alla legge del 15 dicembre 2000 sui prodotti chimici (LPChim)[64]. In particolare, questi liquidi devono essere classificati, imballati e caratterizzati secondo la legislazione sui prodotti chimici. Un'eventuale limitazione del campo d'applicazione della legge sui prodotti chimici in merito a questo o ad altri aspetti dovrebbe e potrebbe essere applicata in futuro a livello di ordinanza (cfr. art. 2 cpv. 4 LPChim).

Secondo il *capoverso 4*, la pubblicità e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco alla radio e alla televisione non sono disciplinate nella LPTab ma bensì nella LRTV.

Art. 3 Definizioni

La definizione di «prodotti del tabacco» è fondamentale nel presente avamprogetto, in quanto permette di determinare quali prodotti rientrano nel suo campo d'applicazione. Due categorie di prodotti sono ormai assimilati ai prodotti del tabacco. Inoltre, per assicurare una buona comprensione e un'attuazione uniforme della legge, i concetti di «immissione in commercio», «sponsorizzazione» e «test d'acquisto» necessitano di una definizione precisa.

La definizione dei prodotti del tabacco (*cpv. 1, lett. a*) riprende quella dell'attuale articolo 2 lettera d OTab. Ad esempio sono prodotti destinati a essere fumati i sigari, le sigarette e prodotti simili, nonché il tabacco tagliato e quello in rotoli. I prodotti contenenti tabacco destinati a essere inalati sono nuovamente menzionati nel testo ma figurano già nella definizione del diritto vigente, che precisa «segnatamente destinati a essere fumati». Tale esplicita menzione deriva dal fatto che questi prodotti, destinati a essere inalati e contenenti tabacco riscaldato (senza combustione), sono presenti sul mercato svizzero dal 2006. Il tabacco da fiuto invece è quello che si aspira dal naso. I prodotti del tabacco destinati a essere «succhiati» non figurano più esplicitamente nella definizione. In questo modo si intende evitare una possibile contraddizione rispetto all'attuale divieto dei prodotti del tabacco per uso orale.

[64] RS **813.1**

La definizione, in senso lato, di «immissione in commercio» (*lett. b*), parzialmente ripresa dall'articolo 6 nLDerr, comprende la detenzione, l'importazione e l'offerta in vista della consegna ai consumatori nonché la consegna stessa a titolo gratuito o oneroso. Per «detenzione» in vista della consegna ai consumatori s'intende il fatto di detenere, conservare o stoccare il prodotto che, all'atto finale, sarà consegnato ai consumatori, indipendentemente dal numero di intermediari lungo la filiera. Questo concerne sia la detenzione del grossista, sia quella del dettagliante. L'importazione in vista della consegna è menzionata esplicitamente e corrisponde già alla prassi abituale. La detenzione finalizzata all'esportazione non è compresa nella definizione di «immissione in commercio». Lo stoccaggio e l'immagazzinamento di prodotti del tabacco destinati all'esportazione non rientrano nel campo d'applicazione della presente legge. Il concetto di «offerta» comprende anche quella effettuata online (tramite internet). L'utilizzo di questa nuova nozione non comporta però alcuna modifica materiale in rapporto alla legislazione attuale.

La definizione di «sponsorizzazione» si ispira al diritto dell'UE, in particolare all'articolo 2 lettera c della direttiva 2003/33/CE[65] (*lett. c*). A livello europeo la sponsorizzazione rappresenta qualsiasi forma di contributo a un evento, a un'attività o a una persona, indipendentemente dal fatto che esso sia fornito in denaro o in natura (ad es. messa a disposizione di materiale) o altre agevolazioni (ad es. messa a disposizione di locali).

Un «test d'acquisto» è un acquisto o un tentativo d'acquisto effettuato su mandato da parte di un minore al fine di testare il rispetto del divieto di vendita (*lett. d*). Tale definizione si discosta da quella contenuta nel progetto di legge inerente al commercio di alcol. Essa include il tentativo d'acquisto che, qualora il venditore si rifiuti di vendere il prodotto, deve comunque essere considerato come facente parte del test d'acquisto. Anche la precisazione del mandante nella definizione non è necessaria in quanto la sua figura è definita nella disposizione sui test d'acquisto.

Nel *capoverso 2* i prodotti senza tabacco destinati a essere fumati (ad es. le sigarette alle erbe) e i prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano sostanze destinate a essere inalate e contenenti nicotina (ad es. le sigarette elettroniche) sono assimilati ai prodotti del tabacco.

Gli articoli per fumatori a base di succedanei del tabacco, come le sigarette alle erbe, rientrano nuovamente nella categoria dei prodotti senza tabacco destinati a essere fumati (*lett. a*). La terminologia è stata adattata per consentire una migliore coerenza con i nuovi prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano sostanze destinate a essere inalate e contenenti nicotina, integrati nuovamente (*lett. b*). Quest'ultima categoria comprende solo i prodotti utilizzati come prodotti del tabacco in particolare le sigarette elettroniche (e-sigarette), i sigari elettronici (e-sigari), nonché le pipe ad acqua elettroniche (e-shishas) e le relative ricariche. Ciò consente di escludere che altri apparecchi per inalazione (ad es. contro il raffreddore) rientrino nella stessa categoria di prodotti e siano pertanto considerati prodotti del tabacco.

65 Direttiva 2003/33/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 maggio 2003 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e di sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco, GU L 152 del 20.6.2003, pag. 16.

Per i prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano sostanze destinate a essere inalate non contenenti nicotina, in linea di principio la LPTab non è applicabile. Secondo il *capoverso 3*, il Consiglio federale ha la facoltà di assimilarli ai prodotti del tabacco per determinate disposizioni della presente legge, qualora questo sia necessario per la protezione della salute. In particolare, potrà prevedere l'applicazione dell'articolo concernente la composizione e le emissioni nonché l'applicazione degli articoli concernenti le limitazioni alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco[66].

Come nel diritto vigente, la terminologia utilizzata nella LPTab per i prodotti del tabacco non corrisponde a quella utilizzata nella legge federale del 21 marzo 1969 sull'imposizione del tabacco (LImT)[67]. Infatti, poiché le due normative perseguono finalità differenti, non appare necessario unificarne la terminologia. La LImT definisce il materiale greggio, i tabacchi manufatti e i prodotti di sostituzione in maniera molto precisa, al fine di assoggettarli all'imposta sul tabacco. Nei prodotti di sostituzione rientrano tutti gli articoli privi o contenenti poco tabacco, i quali tuttavia sono utilizzati come tabacco anche se non devono essere accesi per essere consumati. I prodotti contenenti tabacco destinati a essere fumati rientrano nei tabacchi manufatti, mentre tutti gli altri, come il tabacco da masticare e le sigarette alle erbe, sono considerati prodotti di sostituzione. Le sigarette elettroniche facevano parte di quest'ultima categoria, finché nel 2011 il Parlamento, a seguito della Mozione Zanetti (11.3178), ha deciso di prevedere un'eccezione che le esonera dall'imposta sul tabacco.

Sezione 2 Principi

Art. 4 Immissione in commercio e controllo autonomo

L'avamprogetto richiede la conformità legale dei prodotti al momento dell'immissione in commercio (*cpv. 1*), rinunciando al disciplinamento degli stadi di produzione antecedenti. Secondo questo principio, i prodotti che rispettano i requisiti legali possono essere messi in commercio senza l'intervento delle autorità. Al contrario, i prodotti definiti all'articolo 3 capoverso 2 (sigarette alle erbe, esigarette) devono essere notificati al più tardi quando sono sul punto di essere consegnati per la prima volta ai consumatori (cfr. art. 10). La mancata notifica non è un motivo sufficiente per comportare il ritiro del prodotto dal mercato, a patto che questo non risulti rischioso per la salute del consumatore.

Il presente avamprogetto, a differenza della legge vigente, cessa di disciplinare il transito e l'esportazione, concentrandosi unicamente sull'immissione in commercio. Applicare la legge al transito è insensato, dato che non è prevista alcuna prescrizione concernente il trasporto. La normativa vigente prevede 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 quindi preferibile che le autorità esecutive focalizzino i propri controlli sui prodotti

66 V. anche commento p.1.2.2.
67 RS **641.31**

destinati al mercato svizzero. Decadono così l'obbligo di caratterizzare la merce (destinata all'esportazione) e quello di notificare l'esportazione al Cantone. Le autorità di esecuzione sono perciò sgravate da questi compiti senza che questo comporti cambiamenti significativi a livello materiale.

L'attuale obbligo del controllo autonomo (art. 23 LDerr) viene ripreso come principio. Con i moderni metodi di produzione si suppone che la conformità legale del prodotto finale implichi di norma l'irreprensibilità del processo di produzione. Rispetto al controllo autonomo, il controllo ufficiale (art. 29 seg.) è sussidiario, pur non dispensando dal controllo autonomo.

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

Art. 5 Protezione dagli inganni

L'articolo 5 disciplina la protezione dagli inganni nell'ottica della protezione della salute e prevede che la presentazione, la caratterizzazione e l'imballaggio dei prodotti del tabacco, così come la loro pubblicità, non devono essere ingannevoli per il consumatore (*cpv. 1*). Essi non devono comportare indicazioni ingannevoli o deliberatamente false, imprecise o inesatte. Si tratta di una ripresa del principio sancito nel diritto vigente[68], ma limitato ai suoi aspetti relativi alla salute. Rispetto al diritto anteriore, che include taluni altri aspetti, questo avamprogetto prevede quindi un allentamento.

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

È vietato utilizzare indicazioni, marchi e simboli o altri segni come, ad esempio, «light», «ultra-light» o «mild», suscettibili di dare l'impressione che un determinato prodotto del tabacco sia meno dannoso di altri (*cpv. 3*). Questo divieto corrisponde al diritto vigente.

68 V. art. 17 OTab.

2.2 Capitolo 2 Requisiti dei prodotti del tabacco e degli imballaggi e limitazioni all'immissione in commercio

Sezione 1 Composizione ed emissioni dei prodotti del tabacco

Art. 6

Il *capoverso 1* stabilisce che i prodotti del tabacco non devono contenere ingredienti inattesi al consumatore. La formulazione viene quindi modificata rispetto al principio vigente sancito nella LDerr, secondo cui i prodotti del tabacco non devono rappresentare un rischio inatteso per la salute. Secondo il messaggio del 20 gennaio 1989 concernente le legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso[69], il requisito vigente serve a escludere sostanze estranee e componenti di cui il consumatore non si aspetta la presenza, oltre la nicotina. Il presente avamprogetto non disciplina le sostanze estranee (residui, impurità microbiche), perché poco rilevanti per i prodotti del tabacco. Inoltre sono disciplinati in maniera leggermente meno dettagliata solo gli ingredienti ma non le loro componenti. Nell'ingrediente tabacco le componenti sono ad esempio la cellulosa e l'acqua.

Un esempio concreto di rischio inatteso per la salute del consumatore potrebbe essere l'intossicazione acuta che può verificarsi dopo minuti o ore dal consumo di una sigaretta o di un prodotto che rilascia sostanze destinate a essere inalate a seguito di un grave errore di fabbricazione. Attualmente, nell'ordinanza sul tabacco gli additivi sono disciplinati in un elenco positivo, il che significa che tutte le sostanze consentite e le loro quantità massime sono prescritte. Chi desidera utilizzare altre sostanze non presenti nell'elenco può farne richiesta mediante una procedura di autorizzazione[70], che permette di verificare in che misura la nuova sostanza influisce sulla tossicità globale. Inoltre, esiste un obbligo di notifica annuale per tutti i prodotti del tabacco e i relativi componenti.

Il presente avamprogetto mira anche a modificare il sistema. In linea di massima vengono consentiti tutti gli ingredienti, anche se il Consiglio federale può stabilire eccezioni mirate. Per alcuni ingredienti esso deve continuare a poter fissare il tenore massimo (*cpv. 2*). Un esempio è la cumarina, un composto aromatico presente naturalmente nella folia liatris e utilizzato per aromatizzare il tabacco, che in elevate concentrazioni può provocare lesioni epatiche. Qualora nuove conoscenze scientifiche dovessero dimostrare che taluni ingredienti provocano un rischio inatteso per la salute del consumatore o un massiccio aumento della tossicità o del potenziale di dipendenza oppure facilitano l'inalazione, il Consiglio federale può vietarli completamente per via d'ordinanza (*cpv. 3*). Ciò consente l'applicazione di determinati futuri standard internazionali per la protezione dei consumatori. Un esempio concreto potrebbe essere il divieto del mentolo, poiché facilita l'inalazione ed è contenuto nella nuova direttiva UE.[71] I responsabili dell'immissione in commercio dei prodotti del tabacco possono quindi utilizzare tutte le sostanze come ingredienti, salvo determinate eccezioni. Nell'ambito del controllo autonomo, tuttavia, sono tenuti a garantire che esse non provochino alcun rischio inatteso per la

69 Messaggio del 20 gennaio 1989 concernente la legge sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso (legge sulle derrate alimentari, LDerr), FF **1989** I 849.
70 Cfr. art. 6 cpv. 3 OTab.
71 Cfr. pn. 1.4.2.

salute del consumatore e che non aumentino la tossicità e il potenziale di dipendenza dal prodotto.

Il cambiamento del sistema viene motivato dal fatto che, rispetto alla tossicità complessiva dei prodotti del tabacco, l'importanza degli additivi è minima. Poiché nel caso dei prodotti del tabacco e degli additivi esistenti è tollerata una certa tossicità, in queste procedure di autorizzazione non si attendono decisioni negative. Inoltre, ciò rallenterebbe l'accesso al mercato di nuovi prodotti e rappresenterebbe un onere esagerato per le autorità e i responsabili dell'immissione in commercio, anche se le domande presentate fossero poche. Negli ultimi 10 anni sono state rilasciate autorizzazioni solo per due sostanze, mentre ne è stata autorizzata una terza nel quadro della procedura del Cassis de Dijon.[72] L'omonimo principio consente ai prodotti del tabacco, che in virtù di una normativa europea sugli additivi sono autorizzati nell'UE o in uno Stato membro, di circolare liberamente anche in Svizzera. Questo relativizza ulteriormente l'importanza dell'elenco positivo svizzero per gli additivi e giustifica inoltre la sua eliminazione. Resta ancora da valutare se l'emanazione di un divieto o di un maggiore contingentamento in Svizzera rispetto all'UE debba essere inserita nell'elenco delle eccezioni al principio Cassis de Dijon ai sensi dell'OIPPE, affinché i prodotti del tabacco contenuti nell'articolo 6 LPTab non possano essere immessi sul mercato svizzero secondo tale principio (art. 16*a* cpv. 2 lett. e LOTC).

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

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

Sezione 2 Imballaggi

Art. 7 Caratterizzazione e avvertenze

L'*articolo 7* contiene la base legale per le disposizioni relative alla caratterizzazione e alle avvertenze attualmente riportate nella sezione 4 dell'OTab (art. 11-16) e lascia al Consiglio federale la facoltà di continuare a regolamentarle. La normativa a livello di ordinanza sarà in parte identica a quella presente nell'OTab. Gli imballaggi di prodotti del tabacco dovranno in particolare recare la denominazione specifica, la designazione della ditta, il Paese di produzione e le avvertenze.

72 Cfr. art. 16*a*–16*e* LOTC.

Inoltre è prevista l'introduzione di un'indicazione obbligatoria aggiuntiva a livello di ordinanza di applicazione, ossia la menzione sull'imballaggio dei principali ingredienti contenuti nel prodotto del tabacco. L'obiettivo è quello di consentire al consumatore di informarsi facilmente e rapidamente sulla composizione dei prodotti che utilizza, di permettergli di rilevare la presenza di eventuali sostanze allergeniche e di confrontare i diversi prodotti presenti sul mercato. Questa procedura è applicabile a vari altri prodotti, come le derrate alimentari e i cosmetici, e ad alcune condizioni anche ai prodotti del tabacco. Tuttavia, verrà presa in considerazione l'evoluzione europea e internazionale in materia per evitare di ostacolare inutilmente il commercio.

Secondo il *capoverso 2*, il Consiglio federale disciplina la posizione, la forma e la lingua di tali indicazioni

Secondo il *capoverso 3*, sono fatte salve le disposizioni della legge del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi (LPM)[73] che regolano le indicazioni di provenienza. Si tratta dell'articolo 47 seg. LPM. Un fabbricante, qualora voglia utilizzare per i prodotti che rientrano nel campo d'applicazione della LPM la designazione «Svizzera» o altre indicazioni di provenienza inerenti alla Svizzera, deve soddisfare i criteri di provenienza precisati nella LPM. Sebbene non esplicitamente indicato nella LPTab, la LPM si applica anche alla pubblicità. Le autorità di esecuzione della LPTab garantiscono l'osservanza di questi criteri nel quadro del controllo della conformità dei prodotti e della pubblicità. Per l'indicazione del Paese di produzione, un obbligo che sarà previsto nell'ordinanza di applicazione, saranno applicabili i criteri stabiliti nella LPTab.

Art. 8 Pacchetti di sigarette

Come finora le sigarette devono essere consegnate in pacchetti con una dimensione minima, per evitare l'elusione delle disposizioni inerenti etichettatura e avvertenze. Inoltre, ciò garantisce che in Svizzera non siano disponibili i «mini-pacchetti» da dieci sigarette, che dato il costo ridotto sono particolarmente attraenti per i giovani. L'ordinanza prevede, come finora, un numero minimo di 20 sigarette per pacchetto.

Sezione 3 Limitazioni all'immissione in commercio

Art. 9 Divieto di determinati prodotti del tabacco per uso orale

A livello di contenuti, il divieto di commercializzazione dei prodotti del tabacco per uso orale (ad es. lo snus) in vigore in Svizzera dal 1995 resta invariato a livello di contenuto rispetto al diritto vigente. Riguardo alla formulazione, il divieto della loro «immissione in commercio» sostituisce quello dell'importazione e della consegna, per cui viene eliminata la differenza presente nell'articolo 5 capoverso 1 OTab tra la versione francese, che menziona la «vente», e le versioni tedesca e italiana che parlano invece di «consegna». La definizione dei prodotti per uso orale che figurava in un secondo capoverso è ora integrata nel primo capoverso. Nella versione francese il termine «particules fines» viene sostituito da «granulat fin», che corrisponde meglio all'espressione tedesca «feinkörnigen Granulat» e, al contempo, evita una confusione con «Feinpartikeln» (particelle di polveri fini), termine

73 RS **232.11**

ricorrente nel settore micro o perfino nano in relazione all'inquinamento dell'aria. Per il resto, la definizione è identica alla legislazione vigente. La sua formulazione era stata ispirata al diritto dell'UE[74], che non ha neppure rimesso in discussione il divieto di questi prodotti nel quadro della nuova direttiva 2014/40/UE del 3 aprile 2014 sui prodotti del tabacco[75].

Sul piano scientifico non vi è alcun motivo di mettere in discussione il divieto dei prodotti del tabacco per uso orale, giacché contengono una quantità elevata di sostanze nocive, in particolare cancerogene.[76] È provato che questi prodotti causano tumori al pancreas, all'esofago e alla cavità boccale.[77] Ulteriori patologie, come l'infarto miocardico, sono imputabili al consumo di queste sostanze.[78] Studi settoriali hanno peraltro dimostrato che i consumatori di snus che passano al consumo di sigarette[79] sono più numerosi di quelli che compiono il passaggio inverso[80]. Di riflesso aumenta il numero dei consumatori di tabacco, al pari del fardello delle malattie che vi sono associate, senza trascurare che il potenziale di dipendenza da questo prodotto è considerevole[81] e quasi altrettanto importante di quello della sigaretta.

Sul piano politico, l'iniziativa parlamentare 13.438 depositata da Lukas Reimann e intitolata «Creare le condizioni quadro legali per la distribuzione di snus», non ancora esaminata dalle Camere, chiede di liberalizzare il commercio di questo prodotto in Svizzera, dato che lo snus non viene fumato ed è quindi molto meno dannoso per la salute rispetto alle sigarette.

74 Cfr. art. 2 par. 4 vecchia Direttiva 2001/37/CE del Parlamento e del Consiglio del 5 giugno 2001 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri, relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita di prodotti del tabacco, JO L 194 del 18.7.2001, pag. 26.

75 V. n. 1.4.2.

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

77 Alguacil J., Silverman D.T. (2004), Smokeless and other Noncigarette Tobacco Use and Pancreatic Cancer: a Case–control Study based on Direct Interviews, Cancer Epidemiol Biomarkers; Boffetta P. et al. (2005), Smokeless Tobacco Use and Risk of Cancer of the Pancreas and other Organs, Int J Cancer; Boffetta P. et al. (2008), Smokeless Tobacco and Cancer, Lancet Oncol., 9, 667–675.

78 Boffetta P., Straif K. (2009), Use of Smokeless Tobacco and Risk of Myocardial Infarction and Stroke: Systematic Review with Meta–analysis, BMJ, 339, b3060.

79 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.

80 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.

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

Art. 10 Notifica di prodotti di cui all'articolo 3 capoverso 2 prima della consegna

Per i prodotti nuovi realizzati a partire da altri prodotti di base, come per i prodotti senza tabacco (ad es. le sigarette alle erbe), vige un obbligo di notifica, per cui i distributori di tali prodotti sono tenuti a informare la Confederazione sul loro prodotto (*cpv. 1*). Questa notifica non deve avvenire prima d'importare il prodotto, ma solo prima di predisporne la consegna ai consumatori. Tale obbligo di notifica viene ripreso dal diritto vigente ed esteso anche ai nuovi prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano sostanze contenenti nicotina destinate a essere inalate (e-sigarette). La notifica è motivata dal fatto che piante diverse dal tabacco o i rispettivi liquidi presenti in prodotti da inalare potrebbero contenere sostanze altamente tossiche. La notifica consente all'autorità federale di constatarlo senza indugio e di intervenire discutendone con l'azienda notificante o tramite l'attuazione cantonale.

Secondo il *capoverso 2* il Consiglio federale disciplinerà i dettagli dell'obbligo nei contenuti, precisando che s'intende realizzare questa notifica nel modo più semplice possibile per i distributori e in forma elettronica.

Art. 11 Limitazioni all'importazione per prodotti a uso personale

Al fine di ridurre i rischi per la salute dei consumatori e di assicurare un'esecuzione uniforme della legge da parte delle dogane, il Consiglio federale è abilitato a limitare la quantità di prodotti del tabacco non conformi alla legge che un utilizzatore può importare per il suo consumo personale. Questo nuovo capoverso è rilevante per i prodotti la cui commercializzazione è vietata in Svizzera (ad es. lo snus), ma che possono comunque essere importati dai consumatori per il loro proprio consumo. Peraltro, un limite chiaramente definito della quantità di prodotti importabile per il consumo proprio del destinatario facilita l'applicazione della legislazione alla frontiera.

Art. 12 Obbligo successivo all'immissione in commercio

Chi constata di aver immesso in commercio un prodotto che può costituire un pericolo inatteso per la salute, deve garantire che i consumatori siano danneggiati il meno possibile (*cpv. 1*). Se vi è motivo di ritenere che un prodotto del tabacco immesso in commercio comporti un simile pericolo, il distributore 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 un obbligo di notifica affinché le autorità preposte, ossia il Laboratorio cantonale competente e l'Ufficio federale della sanità pubblica, vengano informate in caso di emergenza (*cpv. 2*).

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

Considerazioni generali sulla costituzionalità

Scopo della pubblicità, della promozione delle vendite e della sponsorizzazione è far conoscere un'azienda, una marca o un prodotto al fine di aumentarne la vendita e il consumo e i profitti dell'azienda. I prodotti del tabacco non sfuggono a tale regola. È stato dimostrato che la pubblicità influisce sul consumo di tabacco. Ciò nonostante il tabacco continua a essere un prodotto legale e il Consiglio federale ritiene che il divieto totale della pubblicità sarebbe un intervento sproporzionato.

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

In una causa in materia di pubblicità affissionale, il TF ha dichiarato costituzionale il divieto di pubblicità per il tabacco mediante affissione visibile dal suolo pubblico[82]. Nella sua decisione il Tribunale federale ha ricordato in particolare che secondo la giurisprudenza, l'affissione a scopo commerciale non rientra in linea di principio nell'ambito della protezione della libertà di stampa e della libertà d'opinione e d'informazione. Solo le opinioni basate sulle idee godono della protezione concessa a tali libertà costituzionali: ogni espressione che miri a scopi commerciali entra invece nell'ambito di applicazione della libertà economica».

Per quanto riguarda la libertà economica, sancita agli articoli 27 e 94 Cost., l'attività protetta deve essere «lucrativa», deve cioè essere volta alla produzione di un guadagno o di un reddito. Si tratta quindi di qualsiasi attività economica esercitata a titolo dipendente o indipendente. Inoltre, la giurisprudenza svizzera ammette che la libertà economica preveda tra le altre cose il diritto di fare pubblicità per merci o servizi[83].

Nella suddetta causa in materia di pubblicità affissionale, il TF ha esaminato le contestazioni sollevate dai ricorrenti in merito alla libertà economica anche alla luce delle condizioni dell'articolo 36 Cost. Per ciò che concerne l'interesse pubblico, il TF ha stimato che la protezione della salute della popolazione costituisce senza ombra di dubbio un obiettivo d'interesse pubblico che giustifica la limitazione di diritti fondamentali quali la libertà economica[84]. Riguardo alla condizione di proporzionalità, il TF ha ricordato da un lato le considerazi**o**ni del Consiglio federale concernenti la modifica della legge sull'alcol secondo le quali «Eppure lo scopo precipuo di ogni pubblicità è proprio quello di promuovere la vendita ed aumentare la cifra d'affari: non si spenderebbero certo miliardi di franchi ogni anno a fini pubblicitari se questo preciso scopo non fosse conseguito.»[85] Tale argomento è valido anche in

82 DTF 128 I 295
83 DTF 118 Ib 356, cons. 4c.
84 DTF 128 I 295, cons. 5b, bb.
85 FF **1979** I 78

materia di pubblicità per i prodotti del tabacco e mantiene il suo significato. Anche in questo caso il TF ha stimato che limitare la pubblicità per i prodotti del tabacco, all'aperto o su suolo privato visibile da spazi pubblici, è una misura atta a limitare il consumo di questi articoli, e quindi proporzionale. Infine, per quanto concerne l'essenza delle libertà invocate, il TF è giunto alla conclusione che la misura non limitava – se non in maniera molto parziale – la possibilità per i ricorrenti di pubblicizzare i loro prodotti e non ne impediva la commercializzazione.

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

Art. 13 Pubblicità

L'*articolo 13* disciplina le limitazioni alla pubblicità, segnatamente il contenuto e la forma del divieto pubblicitario, i supporti che non possono essere utilizzati e i luoghi in cui la pubblicità non è autorizzata. Quest'articolo riguarda la pubblicità per i prodotti del tabacco e per gli oggetti che costituiscono un'unità funzionale con il prodotto del tabacco consumato, come le pipe, le pipe ad acqua o gli apparecchi che servono a dispensare ricariche di sigarette elettroniche[86].

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

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

La *lettera b* disciplina le limitazioni pubblicitarie su diversi oggetti al fine di moderare la presenza generalizzata del tabacco e della pubblicità per i prodotti del tabacco nella vita quotidiana.

– Il *numero 1* vieta la pubblicità degli oggetti d'uso che non hanno alcun rapporto con il tabacco. Inoltre, esso riprende il diritto vigente, vietando la pubblicità rivolta espressamente ai giovani (art. 18 lett. b, c e d OTab, sul materiale scolastico (cartelle, astucci, penne stilografiche, ecc.), sugli oggetti pubblicitari consegnati gratuitamente ai giovani, come magliette, cappellini, banderuole, palloni da spiaggia e sui giocattoli. Tuttavia, il campo d'applicazione di tale divieto viene esteso anche ad altri oggetti d'uso, come gli ombrelloni, e viene tolta la limitazione destinata ai giovani. La nozione di oggetto d'uso va quindi intesa in senso più ampio rispetto a quella utilizzata nella LDerr. È autorizzata esclusivamente la pubblicità sugli oggetti d'uso che hanno un rapporto diretto con il tabacco, come i portacenere, i curapipe o i tagliasigari.

86 V. commento all'art. 2 cpv. 1 al p. 2.1.

- Il *numero 2* vieta la pubblicità su superfici interne o esterne di mezzi di trasporto pubblici.
- Il *numero 3* vieta d'ora in poi la pubblicità nelle pubblicazioni a mezzo stampa quali quotidiani, riviste, ecc. Se finora tale divieto riguardava soltanto quotidiani, riviste o altre pubblicazioni destinate principalmente ai giovani (art. 18 lett. b OTab), esso verrà esteso a tutte le altre pubblicazioni a mezzo stampa, ad eccezione di quelle rivolte a persone attive nel settore del tabacco (v. *cpv. 2 lett. b*) e a quelle provenienti dall'estero non destinate principalmente al mercato svizzero (v. *cpv. 2 lett. a*).
- Il *numero 4* disciplina in maniera uniforme la pubblicità su manifesti o qualsiasi altra forma di pubblicità all'aperto visibile da spazi pubblici. Rientrano in tale ambito anche i numerosi manifesti affissi sugli immobili privati ma visibili dal suolo pubblico. Attualmente la maggior parte dei Cantoni ha già legiferato in materia. 15 Cantoni hanno imposto il divieto di affissione in spazi pubblici (stato al 1.5.2014), quattordici dei quali hanno vietato i manifesti visibili da spazi pubblici. Le insegne luminose dei negozi che vendono prodotti del tabacco non rientrano in questa disposizione, contrariamente alle insegne pubblicitarie luminose a favore di una marca specifica di prodotti del tabacco.
- Il *numero 5* riprende il divieto di pubblicità radiotelevisiva per i prodotti del tabacco introdotta nel 1964 dalla LRTV. Tale ambito rimane invariato.
- Il *numero 6* disciplina i contenuti pubblicitari inviati per posta o diffusi tramite media elettronici (ad es. siti Internet, posta elettronica, applicazioni per telefoni cellulari, film DVD o film su Internet e giochi per computer). Al riguardo si constata peraltro che la pubblicità si sta sviluppando sempre più nell'ambito dei media elettronici. La pubblicità non soggetta a divieto, quella cioè inviata direttamente a consumatori di prodotti del tabacco maggiorenni (ad es. mediante posta, posta elettronica, SMS, MMS, ecc.), deve essere assoggettata agli stessi principi che disciplinano la pubblicità «classica». Pertanto, una pubblicità per un prodotto del tabacco inviata mediante telefono cellulare o via Internet (purché si tratti di un sito «domiciliato» in Svizzera) deve essere conforme agli stessi requisiti di cui all'articolo 13 lettera a. Tali forme pubblicitarie sono comunque autorizzate se inviate direttamente a consumatori maggiorenni.
- Il *numero 7* disciplina la pubblicità dei prodotti del tabacco negli spot altri annunci pubblicitari nei cinema. Finora tale materia era regolamentata a livello cantonale. Quattro Cantoni hanno già emanato un divieto al riguardo. La sua estensione all'intera Svizzera consentirà di ottenere un disciplinamento uniforme.

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

- Il *numero 1* prevede un divieto negli spazi interni di edifici o di parti di edifici destinati a uso pubblico, e nelle aree connesse, come gli edifici amministrativi, le stazioni, gli ospedali o i centri commerciali.
- Il *numero 2* vieta la pubblicità nei campi sportivi e in occasione di manifestazioni sportive. In materia di manifestazioni sportive, il *numero 2* riprende la normativa vigente (art. 18 lett. g OTab), ma senza più limitarne il campo

d'applicazione alle manifestazioni sportive frequentate principalmente da giovani.

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

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

Art. 14 Promozione delle vendite

L'aumento del prezzo di vendita conseguente alla crescita dell'imposizione sui prodotti del tabacco rappresenta una delle misure più efficaci in materia di prevenzione del tabagismo. Tale effetto si ripercuote in particolare sulle fasce di popolazione a basso reddito, come i giovani[87]. Annullando gli effetti dell'aumento dell'imposizione, la promozione delle vendite ne controbilancia l'effetto preventivo. Lo dimostrano in particolare i casi in cui gli sconti sono destinati ai consumatori giovani o a quelli appartenenti a categorie socioprofessionali sfavorite.

Negli USA, nel 2011 gli sconti accordati ai consumatori hanno rappresentato l'84 per cento di tutte le spese destinate alla pubblicità registrate dai fabbricanti di sigarette[88]. Anche in Svizzera, pur essendo lontani da tali cifre, è evidente che gli sconti rappresentano uno strumento di marketing molto diffuso. Nel marketing gli sconti sono importanti quando è necessario raggiungere i consumatori particolarmente sensibili ai prezzi: in primo luogo i giovani che si accingono a un consumo regolare acquistando le sigarette di tasca propria, ma anche le persone dei ceti più sfavoriti e i consumatori che cercano di smettere di fumare soprattutto per motivi economici. Dato che l'aumento dell'imposizione e dei prezzi rappresenta una delle misure più efficaci in materia di prevenzione, la soppressione degli sconti assume conseguentemente un effetto dissuasivo significativo.

Intesa come una misura di protezione della salute pubblica, l'avamprogetto di legge propone di vietare la promozione delle vendite di prodotti del tabacco attraverso determinate forme. Quindi, d'ora in poi la consegna gratuita di prodotti del tabacco (ad es. due prodotti al prezzo di uno, sigarette al pezzo, ecc.) oppure la consegna di regali (ad es. un accendino all'acquisto di un pacchetto di sigarette) o premi in denaro (ad es. un premio in occasione di un concorso) saranno vietate in quanto forme di promozione delle vendite dei prodotti del tabacco.

Lo stesso vale per gli sconti limitati nel tempo e nello spazio e rivolti a un determinato gruppo di persone (ad es. pubblico di una manifestazione che si svolge per un

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

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

breve periodo di tempo e in un luogo determinato). Con ciò si mira alle promozioni svolte in occasione di festival, concerti e altre manifestazioni. Non sarà più autorizzata la vendita di sigarette e di altri prodotti del tabacco a prezzi preferenziali da parte di hostess che si avvicinano direttamente ai partecipanti delle manifestazioni o li attirano negli stand collocati all'interno dell'area di un festival.

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

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

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

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

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

Art. 15 Sponsorizzazione

La sponsorizzazione di manifestazioni da parte dei fabbricanti di tabacco è un'attività che consente di dare un'immagine positiva ai loro prodotti. I Cantoni di Soletta e del Vallese hanno già previsto limitazioni alla sponsorizzazione connessa ai prodotti del tabacco (stato al 01.05.2014). Il presente avamprogetto propone una limitazione della sponsorizzazione che riprende quella definita nella direttiva europea 2003/33/CE, del 26 maggio 2003, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di pubblicità e di sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco[89]. Esso prevede quindi che la sponsorizzazione sia vietata per attività e manifestazioni che si svolgono in Svizzera e hanno carattere internazionale nonché per le persone che si esibiscono in occasione di tali eventi

89 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 di sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco GU L 152 del 20 giugno 2003 pag. 16 seg.

(*cpv. 1*). Per sponsorizzazione si intende qualsiasi tipo di contributo a una manifestazione, o attività nonché ogni tipo di sostegno offerto a persone singole allo scopo o con l'effetto diretto o indiretto di promuovere il consumo di prodotti del tabacco (*art. 3 lett. c*).

Tali attività o manifestazioni sono in particolare quelle che si svolgono in parte all'estero (*cpv. 1, lett. a, n. 1*) o che hanno ulteriori effetti transfrontalieri (*cpv. 1, lett. a, n. 2*), segnatamente attraverso la ritrasmissione o la diffusione ufficiale in uno o più Paesi a mezzo televisione, radio o Internet, quando per tale manifestazione viene fatta pubblicità anche all'estero, o se un organizzatore estero distribuisce inviti ai suoi clienti o a terzi. Non rientrano nel campo d'applicazione di questa disposizione i filmati brevi o le fotografie diffuse su Internet da privati.

Questo divieto concerne anche le persone che si esibiscono nell'ambito di manifestazioni o delle attività internazionali e che non possono essere sponsorizzate, come i sportivi, i musicisti e altri artisti. Il pubblico non rientra ovviamente in tale disposizione.

Il *capoverso 2* chiarisce che il divieto riguarda anche la parte passiva di una sponsorizzazione. In tal modo non solo è vietato sponsorizzare un evento, un'attività o l'esibizione di una persona ai sensi del *capoverso 1*, ma anche il fatto di accettare i vantaggi che scaturiscono dalla sponsorizzazione.

La sponsorizzazione radiofonica e televisiva rimane vietata (art. 12 cpv.. 4 LRTV).

Art. 16 Avvertenza

L'*articolo 16* prevede che le pubblicità e i riferimenti a sponsorizzazioni connesse ai prodotti del tabacco devono recare un'avvertenza di cui all'articolo 7.

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

Viceversa, riguardo alla sponsorizzazione occorrerà ancora precisare le circostanze nelle quali sarà sensato apporre un'avvertenza e quelle in cui un simile provvedimento appare invece sproporzionato. Il Consiglio federale potrà così prevedere eccezioni per determinati riferimenti a sponsorizzazioni (*cpv. 2*).

Art. 17 Ulteriori limitazioni cantonali

Analogamente a quanto avviene nella legislazione federale sul fumo passivo, i Cantoni hanno la competenza di emanare ulteriori misure rispetto a quelle contenute nell'avamprogetto. La LPTab fissa una soglia di protezione minima in materia di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco.

In tema di sponsorizzazione, due Cantoni (VS e SO) hanno già introdotto delle regole che vanno al di là di quanto previsto LPTab nel presente avamprogetto (stato al 1.5.2014). In virtù dell'articolo 17, queste regolamentazioni cantonali non dovranno essere modificate e conserveranno la loro piena validità.

2.4 Capitolo 4 Consegna a minorenni e da parte di minorenni e test d'acquisto

Art. 18 Consegna a minorenni e da parte di minorenni

Grazie a questa nuova disposizione, la consegna di prodotti del tabacco ai minorenni viene disciplinata e vietata in maniera uniforme in tutta la Svizzera (*cpv. 1*). Il diritto federale viene in tal modo adeguato alla linea scelta dai 21 Cantoni che hanno già stabilito un limite d'età. Anche la consegna di prodotti del tabacco da parte di minorenni è vietata. È in effetti assurdo che un minorenne possa consegnare un prodotto che per legge non può procurarsi. Il termine «consegna» a minorenni è stato ripreso dal disegno di legge federale sul commercio di bevande alcoliche, nel quale con questo concetto non si intende soltanto la vendita ma anche la consegna a titolo gratuito.

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

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

In linea di principio, i prodotti del tabacco possono essere venduti in distributori automatici. I gestori di tali distributori che consentono questa forma di acquisto sono tenuti a fare in modo che i minorenni non possano procurarsi prodotti del tabacco da loro offerti. Qualsiasi sia il mezzo tecnico utilizzato (ad es. sistema funzionante con carta d'identità), essi devono essere in grado di impedire ai minorenni di utilizzare i distributori automatici per aggirare il divieto di vendita (*cpv. 4*).

Art. 19 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 relativi risultati nell'ambito di procedimenti penali e amministrativi solo se sono soddisfatte determinate condizioni (*cpv. 2*). Parallelamente al divieto di consegna ai minorenni sancito all'articolo 18, questa misura permette di controllare il suo rispetto presso i commerci al dettaglio e, se necessario, d'intervenire. Si tratta in sostanza di incaricare minori, che non hanno ancora raggiunto il limite d'età richiesto per l'acquisto di prodotti del tabacco, di provare ad acquistare questi articoli in diversi punti vendita. In linea di principio qualsiasi privato, sia esso un'organizzazione o un individuo, ha il diritto di effettuare test d'acquisto. Le infrazioni riscontrate possono essere denunciate, pertanto non è necessario creare una base legale specifica a tal scopo. Tuttavia risulta problematico stabilire se le autorità hanno il diritto di rivolgersi a giovani o privati per realizzare test d'acquisto. Dato che di fatto le autorità non hanno la possibilità di effettuare per proprio conto test d'acquisto, esse non hanno altra scelta che affidare tale compito a dei giovani.

I risultati dei test d'acquisto possono essere utilizzati a condizione che il loro svolgimento – sia che venga condotto da parte di autorità ufficiali o da privati – corri-

sponda a requisiti minimi precisi, stabiliti nell'interesse di tutte le persone coinvolte (*cpv. 2*). La disposizione proposta nell'avamprogetto deve quindi poter garantire la protezione dei giovani coinvolti e i diritti del venditore. In caso d'infrazione, può essere perseguita soltanto l'azienda e non il venditore stesso. Spetta all'azienda farsi carico della responsabilità in caso d'infrazioni e formare il proprio personale al fine di evitarle.

Il Consiglio federale stabilirà per via d'ordinanza le disposizioni necessarie all'attuazione dei test d'acquisto (*cpv. 3*). Allo scopo di proteggere i minorenni coinvolti nello svolgimento dei test d'acquisto il Consiglio federale determinerà segnatamente quali criteri attitudinali devono soddisfare i minorenni e in che misura devono essere informati in anticipo sulle possibili conseguenze della loro partecipazione, e fisserà le condizioni che consentono di garantire l'anonimato dei partecipanti al test. Trattandosi della protezione delle persone sottoposte a test, il Consiglio federale stabilirà in particolare come i giovani dovranno essere istruiti dalle organizzazioni specializzate o dalle autorità prima di svolgere questa attività. È altresì tenuto a stabilire quando e in che misura è necessario comunicare i punti vendita coinvolti circa i risultati dei test.

Questa disposizione è ripresa dal disegno di revisione della legge federale sul commercio di bevande alcoliche[90], al momento all'esame del Parlamento (stato al 1.5.2014). Soltanto la versione francese del capoverso 2 lettera f, mutuata dal tedesco, se ne discosta.

2.5 Capitolo 5 Obblighi di notifica

Gli articoli 20 e 21 riguardano gli obblighi di notifica alla Confederazione della composizione dei prodotti e le spese sostenute per la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco. L'obbligo di notifica della composizione dei prodotti viene ripreso dal diritto vigente (art. 20) e funge da fonte informativa per le autorità federali e l'opinione pubblica in merito agli additivi del tabacco utilizzati[91]. D'ora in poi è richiesta anche una notifica annuale delle spese sostenute per la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco (*art. 21*).

In vista dell'attuazione tecnica di questi obblighi di notifica si punta a una soluzione elettronica quanto più semplice possibile. La Svizzera esaminerà la possibilità di aderire a un sistema di notifica della composizione dei prodotti del tabacco istituito dai Paesi membri dell'UE[92]. Qualora questa strada non fosse percorribile per la composizione dei prodotti, la Confederazione può ricorrere alla Piattaforma di applicazioni protezione dei consumatori dell'UFSP creata negli anni 2012-2014. Questa infrastruttura tecnica consente di acquisire informazioni su sostanze e prodotti nonché sui rispettivi requisiti, in modo che la Confederazione disponga all'occorrenza di una propria soluzione tecnica che dovrebbe tuttavia essere

90 FF **2012** 1219

91 Art. 10 OTab

92 Electronic Model Tobacco Control (EMTOC), Website der niederländischen Gesundheits–und Verbraucherschutzbehörden RIVM, http://www.rivm.nl/en/Topics/T/Tobacco/EMTOC

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

Art. 20 Notifica della composizione dei prodotti

In questa disposizione viene ribadito l'obbligo di notifica per i distributori di prodotti del tabacco, i quali sono tenuti a comunicare la composizione dei prodotti (*cpv. 1*). Quest'obbligo, introdotto nel 2005 con la nuova ordinanza sul tabacco, informa l'UFSP sulle sostanze utilizzate nei prodotti del tabacco. L'Ufficio valuta gli eventuali rischi e informa i consumatori. Il Consiglio federale definisce concretamente il volume dei dati da notificare come pure le modalità per la presentazione (*cpv. 2*). Come finora è previsto che la notifica avvenga per via telematica e che sia consentito l'uso del formato comune nell'UE. La notifica deve inoltre essere effettuata in modo da tutelare i segreti di fabbricazione, per esempio evitando di rivelare il profilo aromatico. L'UFSP pubblicherà su Internet le informazioni ricevute (*cpv. 3*). Nel 2014 l'UE ha introdotto, nell'ambito della nuova direttiva sui prodotti del tabacco[93], un sistema di segnalazione elettronico per semplificare i processi di acquisizione di queste informazioni. Conformemente alla prassi corrente, questo sistema di segnalazione dell'UE è accettato anche in Svizzera. Resta ancora da vedere in che modo il nostro Paese potrà aderire a questo sistema.

Art. 21 Notifica delle spese sostenute per la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione

I fabbricanti e gli importatori di prodotti del tabacco devono notificare annualmente l'ammontare delle spese sostenute per il marketing del tabacco al competente ufficio federale (*cpv. 1*). Questa misura è intesa a fornire all'ufficio federale i fondamenti necessari per poter valutare meglio la portata della pubblicità a favore del tabacco e soddisfa i requisiti della Convenzione quadro dell'OMS. Secondo il *capoverso 2* il Consiglio federale specificherà nelle disposizioni esecutive i dati da inoltrare (ad es. dati sui contenuti pubblicitari, sui tipi di media e il loro collocamento nonché l'identità delle aziende coinvolte). L'UFSP pubblicherà su Internet i dati in forma anonima (nessuna designazione della ditta o marchio) al fine di tutelare i segreti aziendali (*cpv. 3*). Ciò dovrebbe garantire un'informazione trasparente del pubblico sulle attività di marketing. La pubblicazione abbraccia l'intero mercato svizzero e raggruppa i dati secondo i metodi di marketing consentiti. La statistica dovrebbe comprendere, ad esempio, le spese complessive in franchi svizzeri sostenute durante un determinato anno per le attività di pubblicità (segnatamente al punto di vendita, tramite posta o e-mail), promozione delle vendite (in particolare, tra persone attive nel settore del tabacco) e sponsorizzazione (di eventi nazionali).

93 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 in materia di lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti connessi, che abroga la direttiva 2001/37/CE, GU L 127 del 29 aprile 2014, pag. 1–38.

2.6 Capitolo 6 Esecuzione

Sezione 1 Confederazione

Art. 22 Compiti esecutivi

Alla Confederazione spetta il controllo dei prodotti del tabacco lungo i confini nazionali al momento dell'importazione (*cpv. 1 lett. a*). Questo compito è svolto dall'Amministrazione federale delle dogane (AFD). Si rinuncia ad autorizzare espressamente il Consiglio federale a trasferire compiti esecutivi all'AFD in quanto si tratta di un'ovvietà: l'articolo 8 della legge del 31 marzo 1997[94] sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione conferisce già al Consiglio federale un'ampia autonomia nell'organizzare l'Amministrazione in maniera razionale.

La Confederazione è inoltre competente per i compiti attribuitigli per legge, come l'acquisizione delle informazioni notificate secondo gli articoli 20 e 21 (*cpv. 1 lett. b*). Questo compito viene assunto dall'UFSP.

In casi particolari la Confederazione può delegare le analisi di laboratorio ai Cantoni, ovvero ai laboratori cantonali (*cpv. 2*). Ciò può verificarsi quando il personale doganale competente non riesce a stabilire in loco la conformità legale di un prodotto, e quando i valori massimi di nocività del catrame devono essere verificati mediante analisi di laboratorio. In casi simili, l'autorità di esecuzione cantonale che riceve il campione del prodotto da analizzare è anche autorizzata a decidere le misure da adottare. Tale decisione rimane formalmente di competenza cantonale, anche se presa su un prodotto importato. Contro di essa è possibile fare ricorso secondo il diritto cantonale. In caso di eventuali infrazioni alla LPTab, i Cantoni avviano un procedimento penale (*art. 42*).

Art. 23 Vigilanza 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*). Inoltre, qualora necessario, essa esercita una funzione di coordinamento. In particolare, può richiedere ai Cantoni misure volte a unificare l'esecuzione e obbligarli a informarla sulle rispettive misure esecutive adottate (*cpv. 2 lett. a e b*). La garanzia di uniformità di esecuzione è ad esempio auspicabile nel caso in cui i Cantoni valutino in modo diverso la liceità di un prodotto o della relativa pubblicità e, pertanto, si verificasse una disparità di trattamento.

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

Art. 24 Rilevazioni e studi scientifici

Questa disposizione riprende l'articolo 41 nLDerr. Per acquisire maggiori conoscenze sulle condizioni di mercato la Confederazione può condurre indagini per proprio conto. Attualmente ciò si verifica in particolare nell'ambito della ricerca dell'Amministrazione federale sulle sostanze combinate. Ne è un esempio il cosiddetto Monito-

94 SR **172.010**

raggio svizzero delle dipendenze[95], 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 2012, in confronto all'anno precedente, la percentuale dei fumatori rispetto all'intera popolazione di età superiore ai 15 anni, è leggermente aumentata (+1,1 %)[96].

Art. 25 Disposizioni d'esecuzione del Consiglio federale

Il *capoverso 1* prevede che il Consiglio federale, come nel diritto vigente, emani le disposizioni d'esecuzione tenendo conto degli accordi internazionali, nonché delle direttive, delle raccomandazioni e delle norme armonizzate a livello internazionale. Il Consiglio federale lascia comunque ai Cantoni un sufficiente margine di manovra. In caso di questioni tecniche o amministrative, esso può autorizzare l'ufficio federale competente a emanare le corrispondenti disposizioni d'esecuzione (*cpv. 2*). Ciò corrisponde ampiamente all'articolo 45 nLDerr. Due esempi dal diritto vigente sono l'aggiornamento delle norme tecniche allegate all'OTab la fissazione di regole grafiche nelle avvertenze illustrate.

Art. 26 Cooperazione internazionale

Secondo il *capoverso 1* le autorità federali collaborano con le autorità e le istituzioni estere nonché con le organizzazioni internazionali. Questo capoverso viene in parte ripreso dall'articolo 46 capoverso 1 nLDerr. Le autorità estere sono espressamente menzionate poiché la collaborazione nell'ambito dei prodotti del tabacco si svolge principalmente connesse. Inoltre, il termine «organizzazioni internazionali» – preferito a «organi internazionali ed esteri» – corrisponde meglio al concetto di collaborazione internazionale menzionata nella disposizione (ad es. con l'OMS, la FAO, l'OMC e l'UE).

Possono verificarsi casi di collaborazione internazionale quando ad esempio un prodotto immesso sui mercati svizzero ed estero da un'azienda con sede nella Confederazione è oggetto di un richiamo o di un ritiro dal mercato svizzero per proteggere i consumatori oppure, in senso opposto, quando le autorità svizzere vengono informate dalle autorità estere su rischi riguardanti un prodotto importato in Svizzera. La Confederazione partecipa anche ad alcune reti dell'UE (GoToLab[97]) o a livello internazionale (TobLabNet[98]) che trattano in particolare l'analisi di prodotti e lo sviluppo comune dei metodi di controllo. Inoltre, di recente alcuni Stati membri dell'UE e la Svizzera hanno collaborato all'elaborazione di documenti informativi sugli additivi contenuti nei prodotti del tabacco. Ciò ha permesso uno scambio reciproco delle conoscenze scientifiche e un'informazione uniforme del pubblico su

95 http://www.suchtmonitoring.ch

96 http://www.bag.admin.ch/suchtmonitoring/index.html?lang=it

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

98 Homepage WHO Tobacco Laboratory Network (TobLabNet): http://www.who.int/tobacco/global_interaction/toblabnet/en/

questo tema. Il progetto è stato condotto dall'Agenzia esecutiva per la salute e i consumatori (EAHC) nel quadro del Programma per la Salute dell'UE.[99]

Per quanto concerne la procedura e le condizioni da rispettare si applica l'articolo 22 LOTC nel quale è disciplinata l'assistenza amministrativa internazionale. Un rinvio a tale disposizione figura all'articolo 46 capoverso 2 nLDerr, ma non è stato ripreso nel presente avamprogetto, poiché la disposizione della LOTC è comunque applicabile. Nella nLDerr l'indicazione ha unicamente carattere dichiaratorio.

L'articolo 18 LOTC prevede la possibilità di effettuare esami e valutazioni di conformità anche all'estero; in tal caso i rapporti d'esame e i certificati di conformità sono riconosciuti in Svizzera se vengono adempiute determinate condizioni. Il riconoscimento di servizi di controllo esteri e di autorizzazioni rilasciate all'estero, come menzionate nell'articolo 46 capoverso 4 nLDerr – che ha un campo d'applicazione più esteso rispetto all'articolo 18 LOTC – non viene ripreso per i prodotti del tabacco. Le possibilità offerte dall'articolo 18 LOTC sono ritenute sufficienti.

Il *capoverso 2* conferisce al Consiglio federale la facoltà di concludere accordi internazionali in materia di cooperazione tecnica nei settori rilevanti del campo d'applicazione della presente legge. In particolare, sono auspicabili accordi concernenti la partecipazione della Svizzera a sistemi d'informazione internazionali per i consumatori o le autorità. Inoltre, ai sensi dell'articolo 14 LOTC è possibile concludere altri accordi internazionali, in particolare sull'adozione o la modifica di norme tecniche.

Sezione 2 Cantoni

Art. 27

L'attuale ripartizione delle competenze fra Confederazione e Cantoni non viene modificata. I Cantoni eseguono le prescrizioni della presente legge fintanto che l'esecuzione non venga espressamente trasferita alla Confederazione (*cpv. 1*). Sono tipicamente contemplate la sorveglianza del mercato mediante ispezione, prelievo di campioni e analisi, nonché la verifica del divieto di consegna a minorenni e delle norme pubblicitarie. I Cantoni emanano i loro regolamenti attuativi e organizzativi (*cpv. 2*) e ne informano la Confederazione (*cpv. 3*). Per garantire un'esecuzione unificata in tutta la Svizzera, i Cantoni coordinano le loro attività (*cpv. 4*). Questa norma s' ispira agli articoli 48 e 51 nLDerr.

I costi sostenuti dai Cantoni per questo progetto legislativo, in base all'articolo 46 capoverso 1 Cost. concernente l'esecuzione del diritto federale, in base alla prassi correntenell'ambito del diritto della polizia sanitaria non vengono risarciti dalla Confederazione. Con l'*articolo 37* della legge è tuttavia prevista una regolamentazione federale che autorizza i Cantoni a coprire i costi derivanti dai compiti esecutivi mediante la riscossione di emolumenti.

99 Project Public Information Tobacco Control (PITOC), v. iscrizione nella banca dati del progetto «Pitoc»: http://ec.europa.eu/eahc/projects/database.html

Sezione 3 Informazione del pubblico

Art. 28

Secondo il *capoverso 1* le autorità competenti della Confederazione e dei Cantoni informano il pubblico sui rischi per la salute, noti o sospetti, dei prodotti del tabacco. Quest'obbligo esiste già nel diritto vigente e costituisce tra l'altro la base legale per la realizzazione di campagne di prevenzione.[100]

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

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

Sezione 4 Controlli ufficiali e misure

Questa legge verrà eseguita ai posti di frontiera dall'AFD. Ai Cantoni ne spetta l'esecuzione all'interno del Paese.

Art. 29 Controlli ufficiali

La competenza di garantire il rispetto delle disposizioni della presente legge è demandata alle autorità di esecuzione, le quali hanno anche il compito di sorvegliare il mercato e di controllare la pubblicità, la promozione delle vendite e la sponsorizzazione connesse ai prodotti del tabacco (*cpv. 1*).

Ciò è possibile unicamente attraverso la collaborazione delle persone coinvolte nei controlli. Gli organi di esecuzione possono pertanto chiedere loro di esibire i documenti aziendali e, ove necessario, di fornire informazioni per accertare che i prodotti

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

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

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

Art. 30 Misure

Questa disposizione disciplina le misure che possono essere prese qualora si verifichi una contestazione di prodotti. Obiettivo di ogni misura, secondo il *capoverso 1*, è il ripristino della situazione legale con addebito delle spese all'impresa sottoposta a controllo. La Costituzione federale esige a questo riguardo che l'attività dello Stato risponda al pubblico interesse e sia proporzionata allo scopo (cfr. art. 5 cpv. 2 Cost.). Nel rispetto di questi principi, il disciplinamento di cui al *capoverso 2* autorizza le autorità di esecuzione a vietare l'immissione in commercio di prodotti non conformi (*lett. a*), a disporne il richiamo, il ritiro o la distruzione da parte dei responsabili (*lett. b*), oppure la confisca(*lett. c*). Può inoltre pretendere di respingerli alla frontiera (*lett. d*). In caso di tipologie non conformi di pubblicità, promozione delle vendite e sponsorizzazione, può essere previsto il divieto di utilizzo delle misure pubblicitarie, il blocco della promozione alle vendite e il divieto di menzione del nome di uno sponsor (*lett. e-g*).

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

Art. 31 Misure cautelari

Questo articolo riprende in larga parte l'articolo 37 nLDerr. Le misure cautelari introdotte consentono la messa in sicurezza dei prodotti contestati qualora lo esiga la protezione dei consumatori o di terzi (*cpv. 1*) oppure in caso di sospetto motivato (*cpv. 2*). Il capoverso 3 prevede che questi prodotti, messi in sicurezza, possano anche essere conservati d'ufficio. Questi prodotti vengono rimessi a disposizione solo quando gli accertamenti ne dimostrano la conformità legale. È possibile adotta-

re queste misure cautelari nell'ambito di tutti i settori dell'esecuzione. In questo modo è possibile ad esempio mettere in sicurezza una partita di liquidi impuri contenenti nicotina destinati alle sigarette elettroniche. I costi di tali misure cautelari sono a carico dell'impresa sottoposta a controllo che li ha causati (secondo il cosiddetto principio del perturbatore).

Art. 32 Denuncia penale

Il *capoverso 1* riprende l'articolo 38 nLDerr e prevede la denuncia penale in caso di infrazione alle prescrizioni della LPTab. Nella prassi, dai controlli nel settore delle derrate alimentari è emerso che spesso gli obiettivi perseguiti con la presente legge possono essere meglio centrati non tanto con misure repressive, ma piuttosto con colloqui chiarificatori tra le autorità di esecuzione e le imprese sottoposte a controllo. Ecco perché nei casi meno gravi è prevista la rinuncia alla denuncia penale (*cpv. 2*). Pertanto, nei casi di denuncia le autorità di esecuzione devono poter disporre di un ampio potere discrezionale, che dovranno tuttavia esercitare in osservanza dei principi dell'uguaglianza giuridica e della protezione dall'arbitrio nonché degli altri principi costituzionali.

Sezione 5 Trattamento dei dati

Art. 33 Trattamento dei dati personali

L'*articolo 33* è ripreso integralmente dall'articolo 60 nLDerr. La legge federale del 19 giugno 1992 sulla protezione dei dati (LPD)[101] dispone, all'articolo 17, che gli organi federali hanno il diritto di trattare dati personali solo se esiste una base legale corrispondente. Il *capoverso 1* fornisce questa base legale per qualsiasi trattamento dei dati connesso all'esecuzione della legislazione sui prodotti del tabacco. Il trattamento verterà su dati personali (cfr. la definizione di questo termine all'art. 3 lett. a LPD) e in particolare su dati personali degni di particolare protezione (cfr. art. 3 lett. c LPD), segnatamente quelli che riguardano i procedimenti e le sanzioni amministrativi. Per contro, lo scambio di dati è specificamente disciplinato agli articoli 34 e 35.

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

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

Il *capoverso 2* abilita il Consiglio federale a disciplinare la forma e il contenuto del trattamento e dello scambio di dati. Un punto importante riguarda i termini per la conservazione e la distruzione dei dati, che il Consiglio federale fisserà a titolo

101 RS **235.1**

obbligatorio, inclusi i dati cantonali relativi all'esecuzione della legislazione federale sui prodotti del tabacco.

Art. 34 Scambio di dati necessari per l'esecuzione

L'*articolo 34* si basa sull'articolo 61 nLDerr. Soltanto lo scambio di dati al fine di ottemperare all'obbligo di presentare rapporti statuiti da trattati internazionali non viene ripreso, dato che nel settore del tabacco non esiste alcun trattato che imponga un obbligo di questo tipo. Per assicurare l'esecuzione della LPTab, gli organi competenti della Confederazione e dei Cantoni devono poter condividere le proprie informazioni. Qualora sorgessero problemi riguardo a un prodotto del tabacco immesso in commercio, un organo di esecuzione cantonale deve poterne informare l'organo di esecuzione competente di un altro Cantone o le autorità federali. Per verificare che tutte le aziende attive nell'importazione di prodotti del tabacco abbiano dato seguito all'obbligo di notifica di cui all'articolo 20, l'UFSP deve parimenti poter ottenere dall'AFD l'elenco delle imprese che importano prodotti del tabacco.

Oltre agli organi di esecuzione cantonali e federali, organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato possono essere coinvolte nell'attuazione della legislazione sui prodotti del tabacco ed essere investite di funzioni che rientrano nell'ambito dei controlli ufficiali. Come avviene nel settore dell'alcol, lo svolgimento di test d'acquisto può ad esempio essere affidata a un'organizzazione privata,.

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

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 trasmessi. Quest'ultimo elemento è importante se è auspicato un utilizzo efficace dei dati, nel rispetto dei requisiti in materia di protezione dei dati.

Art. 35 Scambio di dati con l'estero e con organizzazioni internazionali

L'*articolo 35* è integralmente ripreso dall'articolo 62 nLDerr. Nel quadro della cooperazione internazionale di cui all'articolo 26, la Svizzera è chiamata a scambiare informazioni con autorità o istituzioni estere e con organizzazioni internazionali. Spetta al Consiglio federale disciplinare le competenze e le procedure applicabili a questi scambi di dati al fine di assicurare un utilizzo efficace dei dati necessari, garantendo al contempo il rispetto delle esigenze in materia di protezione dei dati (*cpv. 1*).

Per principio, nessun dato sulle sanzioni amministrative o penali inflitte a un'impresa deve essere trasmesso all'estero. Tuttavia, se una trasmissione di dati si

rivela assolutamente indispensabile per scongiurare un pericolo immediato per la salute oppure se la Svizzera si è impegnata a fornire questi dati in virtù di un trattato internazionale o della decisione di un'organizzazione internazionale, il presente avamprogetto di legge consente la comunicazione di questi dati degni di particolare attenzione (*cpv. 2*). Il primo caso corrisponde in realtà alla clausola generale di polizia applicabile all'intero diritto svizzera. Nei casi gravi rimane inoltre aperta la possibilità di ricorrere ai consueti strumenti d'assistenza giudiziaria.

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

Sezione 6 Finanziamento

Art. 36 Ripartizione dei costi

L'*articolo 36* riprende il disciplinamento della ripartizione dei costi previsto all'articolo 44 LDerr e all'articolo 58 capoverso 1 nLDerr. Secondo questo articolo, la Confederazione e i Cantoni assumono le spese di esecuzione nel loro rispettivo ambito di competenza, a condizione che i compiti loro affidati non possano essere coperti con retribuzioni (cfr. *art. 37*). Non avendo alcuna valenza giuridica, il capoverso 2 dell'articolo 58 nLDerr non è stato ripreso.

Art. 37 Emolumenti

Il presente articolo dispone che le autorità federali e cantonali competenti riscuotano emolumenti per i controlli effettuati e le misure prese (cpv. 1) di cui agli articoli 29–31. In tal modo la Confederazione garantisce i presupposti giuridici necessari affinché gli uffici di esecuzione cantonali e federali possano finanziare almeno in parte le spese sostenute per l'esecuzione del diritto federale attraverso emolumenti propri.

Il *capoverso 2* conferisce al Consiglio federale la competenza in materia di regolamentazione dei dettagli concernenti la riscossione degli emolumenti. In questo ambito è necessario rispettare due importanti principi fondamentali: il principio dell'equivalenza e il principio della copertura dei costi (*cpv. 3*). In base al principio dell'equivalenza, la riscossione degli emolumenti per finanziare i costi amministrativi legati alle attività di controllo è ritenuta legittima qualora anche gli ambiti coinvolti traggano un vantaggio dall'attività di controllo ad esempio una maggiore fiducia dei consumatori nei confronti dei prodotti sottoposti a controllo. Il principio della copertura dei costi prevede che gli emolumenti debbano coprire fondamentalmente tutti i costi derivanti dall'espletamento dei compiti.

Riguardo all'importo degli emolumenti prelevati dalle autorità cantonali, il Consiglio federale ne definisce il quadro tariffario al fine di evitare una distorsione della concorrenza dovuta a divergenze troppo elevate da un Cantone all'altro (*cpv. 4*). Questo corrisponde al diritto vigente.

Il *capoverso 5* stabilisce che nell'ambito della riscossione degli emolumenti il Consiglio federale può prevedere eccezioni, purché sussista un interesse pubblico prevalente. Si pensi in prima linea al principio, comunemente accettato nel diritto in

materia di prodotti, in base al quale nell'ambito dei controlli effettuati a campione sul mercato gli emolumenti vengono riscossi soltanto nel caso in cui i controlli conducano a contestazioni.

La formulazione di questo articolo, salvo che per il capoverso 4, si allontana notevolmente da quella delle disposizioni sugli emolumenti presente nella legge vigente e nella nuova legge sulle derrate alimentari[102]. Il principio dell'esenzione degli emolumenti non è più messo in primo piano poiché i controlli e le misure ne sono già coperti. L'elenco dei controlli e delle prestazioni soggetti a emolumenti in base al diritto vigente dimostra chiaramente che le eccezioni sono rare. Poiché i controlli che non danno luogo a contestazioni saranno oggetto di un'eccezione nell'ambito dell'ordinanza, la pratica corrente è mantenuta. Le modifiche a tale disposizione sono quindi principalmente formali e non materiali.

2.7 Capitolo 7 Disposizioni penali

Visto l'articolo 2 della legge federale del 22 marzo 1974 [103] sul diritto penale e amministrativo (DPA) per le infrazioni che nelle leggi amministrative federali sono punibili con una pena valgono le disposizioni generali del Codice penale, salvo che tali leggi non dispongano altrimenti.

Art. 38 Delitti e crimini

In materia di disposizioni penali la legge distingue, a seconda della gravità dell'infrazione, tra delitti (*art. 38*) e contravvenzioni (*art. 39*). Gravi lesioni di beni giuridici superiori vengono identificate come delitti, mentre lesioni più lievi vengono sanzionate come contravvenzioni. Nei delitti rientrano le infrazioni che mettono in pericolo la salute delle persone. Contrariamente al reato di danno, che presuppone la lesione di un bene giuridico, nel reato di pericolo astratto è sufficiente che il bene giuridico protetto sia esposto a pericolo (e cioè che siano creati i presupposti di un delitto o aumentata la probabilità di una lesione).

L'*articolo 38* punisce chi, intenzionalmente o per negligenza, mette in circolazione prodotti del tabacco contenenti ingredienti nocivi per la salute ai sensi dell'articolo 6 capoverso 1 di cui il consumatore non si aspetta la presenza. 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 l'informazione spontanea fornita alle autorità ai sensi dell'articolo 12 capoverso 2.

Art. 39 Contravvenzioni

Al *capoverso 2 lettere a-e* sono formulate le fattispecie classificate come contravvenzioni. L'intenzionalità di queste fattispecie è punita con una multa fino a 40 000

102 V. art. 45 LDerr e art. 59 nLDerr.
103 RS **313.00**

franchi. Come nell'ambito dei delitti, anche in questo caso le fattispecie sono elencate in modo esaustivo.

Secondo il *capoverso 2* il tentativo e la complicità sono punibili.

Secondo il *capoverso 3*, chi agisce per negligenza è punito con una multa fino a 20 000 franchi per le contravvenzioni di cui al capoverso 1.

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

Art. 40 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 29 capoverso 2, tali informazioni possono essere usate in un procedimento penale contro la persona interessata soltanto se questa dà il suo consenso o se sarebbe stato possibile ottenere tali informazioni anche senza la sua collaborazione.

Art. 41 Infrazioni commesse nell'azienda, falsità in documenti

La DPA si applica direttamente solo nei casi in cui il procedimento e il giudizio per un'infrazione sono demandati a un'autorità amministrativa federale (cfr. art. 1 DPA). In virtù dell'articolo 41, gli articoli 6, 7 e 15 DPA vengono dichiarati 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 da mandatari. L'articolo 6 DPA agevola l'azione di regresso sulla direzione dell'azienda: in caso d'infrazione perpetrata in un'impresa, oltre alla persona fisica che l'ha commessa può essere eventualmente punito anche il direttore, il datore di lavoro, il mandante o la persona rappresentata, poiché spesso sono coinvolti senza che debba configurarsi inequivocabilmente un reato di correità, 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. 42 Perseguimento penale

Il *capoverso 1* chiarisce che il perseguimento penale dei delitti descritti nella LPTab e nelle rispettive disposizioni esecutive compete ai Cantoni, fatta eccezione per il settore dell'importazione, di competenza delle autorità federali.

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 2005[104] sulle dogane o la legge del 12 giugno 2009[105] sull'IVA.

2.8 Capitolo 8 Disposizioni finali

Art. 43 Modifica di altri atti normativi

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

Art. 2 al. 4 lett. c

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

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

Art. 2 cpv. 1

L'articolo 2 capoverso 1 della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo viene integrato dal divieto di fumare o di inalare – nei luoghi dove è abitualmente vietato fumare – i prodotti del tabacco di cui all'articolo 3 capoverso 1 lettera a LPTab, i prodotti senza tabacco destinati a essere fumati definiti all'articolo 3 capoverso 2 lettera a LPTab e i prodotti senza tabacco, con o senza nicotina, assimilati ai prodotti del tabacco che liberano sostanze destinate a essere inalate (le sigarette elettroniche) di cui all'articolo 3 capoverso 2 lettera b e capoverso 3 LPTab. I luoghi dove è abitualmente vietato fumare sono definiti all'articolo 1 capoverso 1 e 2 della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo.

Gli effetti nocivi delle sigarette elettroniche, con o senza nicotina, sono ancora poco conosciuti. Pur ammettendo che le loro emissioni sono meno nocive di quelle di una sigaretta tradizionale, si riconosce comunque che esse non sono inoffensive, in

104 RS **631.0**
105 RS **641.20**
106 RS **817.0**
107 RS **818.31**

quanto contengono spesso nicotina e altre sostanze tossiche[108]. Alla luce di quanto precede, il Consiglio federale desidera garantire la protezione di terzi dalle emissioni delle sigarette elettroniche.

Riguardo alle sigarette elettroniche contenenti nicotina, per ragioni di salute pubblica è chiaramente auspicabile 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 inalare una sigaretta elettronica contenente nicotina potrebbe essere facilmente eluso. Pertanto, la reale applicazione di un divieto valido unicamente per le sigarette elettroniche contenenti nicotina non potrebbe essere garantito nella pratica. Per questo motivo il Consiglio federale prevede un trattamento uniforme per queste due tipologie di sigarette elettroniche. Così facendo esso garantisce una protezione effettiva di terzi dagli effetti nocivi delle sigarette elettroniche contenenti nicotina.

Lo stesso trattamento sarà riservato per gli altri prodotti senza tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano sostanze destinate a essere inalate (ad es. le pipe ad acqua elettroniche).

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

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

Art. 44 Disposizione transitoria

I prodotti del tabacco destinati a essere immessi in commercio in Svizzera la cui caratterizzazione non è conforme ai requisiti di cui all'articolo 7, possono continuare a essere importati e fabbricati secondo il diritto anteriore per un anno a partire dall'entrata in vigore della presente legge. Inoltre, in base al diritto anteriore, tali articoli possono essere consegnati ai consumatori fino all'esaurimento delle scorte (*cpv. 1*).

La sponsorizzazione secondo il diritto anteriore è permessa fino alla scadenza del contratto di sponsorizzazione, ma al massimo per cinque anni dall'entrata in vigore della presente legge (*cpv. 2*).

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

Art. 45 Referendum ed entrata in vigore

La presente legge sottostà a referendum facoltativo e il Consiglio federale determina l'entrata in vigore.

3 Ripercussioni

3.1 Ripercussioni per la Confederazione

3.1.1 Ripercussioni finanziarie

La legge introduce nuovi compiti esecutivi per la Confederazione nell'ambito della ricezione di notifiche, della comunicazione d'informazioni sui prodotti del tabacco e della loro pubblicazione.

Due novità sono la notifica precedente l'immissione in commercio delle sigarette elettroniche (art. 10) e la notifica annuale delle spese di marketing (art. 21).

Questi obblighi aggiuntivi di notifica e comunicazione come pure il vigente obbligo di notifica per gli additivi del tabacco implicano un certo dispendio amministrativo (ca. 300 ditte soggette a obblighi di notifica nel settore dei prodotti del tabacco e una stima di 100 ditte nel settore dei prodotti da inalare). Per motivi di efficienza, i dati necessari devono essere acquisiti dalla Confederazione nel quadro di una procedura di notifica elettronica. Grazie al progetto informatico «piattaforma di applicazioni protezione dei consumatori» (applicazione specifica nel settore delle sostanze chimiche e della sicurezza alimentare) realizzato nel 2012-2014, l'UFSP dispone già di un'adeguata infrastruttura tecnica per la raccolta e la pubblicazione di informazioni sulle sostanze e sui prodotti nonché dei loro requisiti.

L'adozione della piattaforma di applicazioni summenzionata sarà finanziata internamente nel quadro del budget ordinario dell'UFSP.

3.1.2 Ripercussioni sul personale

Lo sviluppo e l'attuazione della strategia nazionale di prevenzione del tabagismo, inclusi gli aspetti inerenti alla legislazione sui prodotti, sono curati dall'UFSP. Sotto il profilo giuridico, i compiti sono attualmente disciplinati dalla legge sulle derrate alimentari e dal Programma nazionale tabacco approvato dal Consiglio federale. A partire dalla sua entrata in vigore, la presente legge costituirà la nuova base legale per le suddette attività.

Le risorse attualmente disponibili nell'ambito dei prodotti del tabacco e della prevenzione del tabagismo saranno destinate all'attuazione della nuova legge, mentre le risorse aggiuntive per affrontare i nuovi compiti saranno analizzate nel dettaglio in vista dell'approvazione del messaggio.

3.2 Ripercussioni sui Cantoni e i Comuni

Come in passato, l'esecuzione del diritto concernente i prodotti del tabacco ricadrà principalmente nell'ambito di competenza dei Cantoni. Le modifiche proposte avranno ripercussioni limitate sull'esecuzione nei Cantoni e nei Comuni. Certamente le nuove disposizioni in materia di pubblicità e di promozione delle vendite necessiteranno di risorse amministrative supplementari; ma poiché le attività di marketing sono, per definizione, rivolte al grande pubblico, è prevedibile che il numero di infrazioni sarà esiguo e che di conseguenza l'aumento delle risorse necessarie ai Cantoni e ai Comuni per svolgere le attività di controllo rimarrà contenuto. Pur non potendole quantificare, è lecito attendersi anche che la legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina richiederà risorse amministrative supplementari, in particolare al momento dell'entrata in vigore della legge. Sarà allora indispensabile innanzitutto prevedere risorse supplementari per consentire l'applicazione del divieto di consegna di prodotti del tabacco ai minorenni, in primo luogo nei cinque Cantoni che non hanno ancora introdotto limitazioni di questo tipo. È difficile stimare queste necessità in termini di risorse, ma è opportuno preventivarle nell'ordine di quelle relative alla vendita di bevande alcoliche (test d'acquisto).

3.3 Ripercussioni sull'economia

Le principali ripercussioni sull'economia derivanti dalla presente legge riguardano la creazione di un commercio delle sigarette elettroniche contenenti nicotina e il suo eventuale impatto su quello delle sigarette tradizionali. L'evoluzione delle abitudini di consumo è difficile da prevedere e questo vale anche per l'impatto che la pubblicità inerente alle sigarette elettroniche avrà sul mercato. In particolare, non è possibile prevedere l'evoluzione del mercato delle sigarette elettroniche, come non è possibile anticipare in che misura questo mercato si sostituirà – o si aggiungerà – a quello delle sigarette tradizionali. Secondo un'analisi intermedia dell'indagine sulle dipendenze condotta dall'UFSP, attualmente la percentuale della popolazione che dichiara di aver consumato sigarette elettroniche si attesta all'1,0 per cento.[109]

Rispetto alla situazione attuale le restrizioni pubblicitarie e il divieto di praticare sconti sui prezzi in alcune circostanze avranno un effetto positivo sui costi dei fabbricanti di tabacco e sui loro margini di guadagno. Tuttavia, essi saranno tenuti a indicare la composizione dei prodotti sui pacchetti e a comunicare le spese sostenute per la pubblicità.

Per quanto riguarda i commercianti, l'impossibilità di praticare sconti sui prezzi in alcune circostanze dovrebbe aumentare i loro margini di guadagno. Tuttavia, essi dovranno garantire il rispetto del divieto di consegna di prodotti del tabacco ai minorenni e ciò comporterà una formazione specifica del personale di vendita. Le risorse supplementari necessarie per l'adeguamento a tale misura saranno comunque limitate, poiché questo tipo di formazione è già prevista per il personale addetto alla vendita dei prodotti contenenti alcol.

109 Monitoraggio svizzero delle dipendenze: Consumo di e–sigarette in Svizzera: risultati intermedi dell'indagine telefonica 2013, Novembre 2013, pag. 2, Dipendenze Svizzera, Losanna, Svizzera.

L'introduzione di nuove limitazioni pubblicitarie avrà un impatto sugli introiti delle aziende attive in questo settore. Nel 2013 il volume pubblicitario totale per i prodotti del tabacco a mezzo affissioni, stampa e nelle sale cinematografiche è stato di 21,3 milioni di franchi[110], pari a 0,7 per cento di tutte le spese pubblicitarie di questi media (quotidiani: 0,8%; riviste: 0,2%; stampa specializzata: 0,7%; cinema: 5,6%; affissioni: 1,1%). Riguardo alle sale cinematografiche, in proporzione le più toccate, gli introiti provenienti dalla pubblicità inerenti i prodotti del tabacco sono state di circa 12 centesimi per ogni biglietto venduto.[111]

Un calo delle malattie dovute al tabagismo esercita un impatto positivo sull'economia attraverso la diminuzione delle assenze dal posto di lavoro e delle perdite di produttività. Sulla base dei dati disponibili inerenti al 1995, le assenze causate dal tabagismo tra le persone temporaneamente inattive hanno totalizzato 4 milioni di giorni di lavoro all'anno, corrispondenti a 304'000 casi di malattie dovute al tabagismo[112].

3.4 Ripercussioni sulla società

Il principale obiettivo delle modifiche legislative proposte è quello di ridurre i danni alla salute dei cittadini e migliorare la loro qualità di vita. Quantificare l'effetto preventivo delle misure proposte nell'avamprogettonon è facile. Secondo la letteratura specializzata, un divieto totale della pubblicità e della promozione delle vendite dei prodotti del tabacco comporterebbe una riduzione dei consumi di circa il 7 per cento[113]. Tenendo conto del fatto che l'avamprogetto comporta solo limitazioni pubblicitarie parziali, è lecito attendersi che le misure proposte abbiano un effetto preventivo limitato. Riguardo ai divieti di vendita ai minorenni, un tale effettoè debole, per non dire trascurabile. Tuttavia questa misura è coerente con i divieti di vendita di bevande alcoliche ai giovani e contribuisce anche a concretizzare l'idea che i prodotti del tabacco sono beni di consumo molto particolari. L'impatto della legalizzazione del commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina è totalmente imprevedibile. In teoria, se un cospicuo numero di fumatori abbandona la sigaretta tradizionale per passare alla sigaretta elettronica, l'effetto preventivo della legalizzazione del commercio di sigarette elettroniche sarà maggiore di quello delle misure citate in precedenza. Tuttavia, né in Svizzera né all'estero si dispone ancora di dati affidabili che consentano di stimare in quale misura le sigarette elettroniche possano sostituire quelle tradizionali.

L'impatto previsto sui costi della sanità non è misurabile a livello economico. Sul piano sociale le misure proposte hanno come principale effetto il miglioramento della situazione attuale dei giovani, che sono particolarmente influenzabili in quanto facilmente attratti sia dalla pubblicità che dagli sconti sui prezzi. Contrariamente alle misure comportamentali (ad es. sensibilizzazione in ambito scolastico, aiuto alla

110 Mediafocus

111 Dati 2012. Mediafocus; Indicateurs: le paysage cinématographique suisse, Ufficio federale di statistica.

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

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

disassuefazione), che spesso faticano a raggiungere gli strati sociali più sfavoriti, le misure strutturali proposte (limitazioni della pubblicità, divieto di sconti) rappresentano un contributo significativo al miglioramento della salute di tutta la popolazione.

4 Rapporto con il programma di legislatura e le strategie nazionali del Consiglio federale

4.1 Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto legislativo è stato annunciato nel messaggio del 25 gennaio 2012 concernente il programma di legislatura 2011 - 2015[114].

4.2 Rapporto con le strategie nazionali del Consiglio federale

Il presente avamprogetto di legge sui prodotti del tabacco è un contributo agli obiettivi definiti dal Programma nazionale tabacco 2008-2012 approvato dal Consiglio federale, che ha prorogato il programma fino al 2016. Nell'intento di rafforzare la prevenzione strutturale, il presente avamprogetto concretizza gli obiettivi di questo programma prevedendo un adeguamento della legislazione svizzera all'evoluzione internazionale, soprattutto mediante la ratifica della Convenzione quadro dell'OMS sul controllo del tabacco (Framework Convention on Tobacco Control, FCTC). La legge è peraltro anche un contributo all'obiettivo 1.3 della strategia globale per la sanità pubblica Sanità2020 (Rafforzare la promozione della salute e la prevenzione delle malattie non trasmissibili)[115].

5 Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

La LPTab si fonda sugli articoli 95 capoverso 1 e 118 capoverso 2 lettera a e b Cost.

Secondo l'articolo 118 capoverso 2 Cost., la Confederazione emana prescrizioni concernenti «l'impiego di alimenti, nonché di farmaci, stupefacenti, organismi, sostanze chimiche e oggetti che possono mettere in pericolo la salute». La Confederazione dispone di un'ampia competenza legislativa in questo settore. Nell'ottica costituzionale, ai fini della LPTab è fondamentale l'articolo 118 capoverso 2 lettera a Cost., che mira a proteggere i consumatori dal rischio di danni alla salute nell'impiego di determinati prodotti. Sostanzialmente la norma comprende l'impiego di oggetti di uso e consumo che possano rappresentare una minaccia alla salute. L'elenco indicato alla lettera a non ha carattere esaustivo[116]. 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,

114 FF **2012** 305, 436

115 http://www.bag.admin.ch/gesundheit2020

116 Tomas Poledna, art. 118 in: Bernhard Ehrenzeller, Philippe Mastronardi, Rainer J. Schweizer, Klaus A. Vallender (Hrsg.): Die schweizerische Bundesverfassung. St. Galler Kommentar. 2. Ed. Zurigo 2008, r. 9.

prodotti chimici, ecc.). I prodotti del tabacco rientrano indubbiamente tra gli oggetti suscettibili di mettere in pericolo la salute della popolazione.

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

Nell'ingresso della LPTab è stato integrato l'articolo 95 capoverso 1 Cost. Questa disposizione 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, l'immissione in commercio 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, promozione delle vendite e sponsorizzazione possono comportare una limitazione della libertà di opinione e d'informazione (art. 16 Cost.), della libertà dei media (art. 17 Cost.) e della libertà economica (art. 27 Cost.). Tali misure devono quindi considerare, da un lato, le esigenze di difesa dell'interesse pubblico e, dall'altro, la potenziale lesione dei diritti fondamentali. Le limitazioni di queste libertà necessitano di un fondamento giuridico, devono essere giustificate da un interesse pubblico e rispettare il principio della proporzionalità.

Il fondamento giuridico viene creato con l'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 dell'avamprogetto sono proporzionati. Le eventuali limitazioni alla libertà di opinione e d'informazione e alla libertà economica sono circoscritti allo stretto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del disciplinamento.

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali

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

In quanto Paese membro dell'OMC, la Svizzera è tenuta in particolare a vegliare, nell'adozione di regolamentazioni tecniche, sul rispetto dell'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi (di seguito Accordo OTS)[117]. Secondo l'Accordo OTS, i progetti

117 RS **0.632.20** allegato 1A.6

di regolamenti tecnici nazionali devono essere notificati agli organi competenti dell'OMC a determinate condizioni, soprattutto qualora il relativo contenuto tecnico diverga da quello delle norme, delle guide e delle raccomandazioni internazionali in materia oppure nel caso in cui non esistano disposizioni o norme internazionali in questo ambito o ancora qualora tali disposizioni o norme possano generare effetti rilevanti sul commercio[118]. La Svizzera è altresì tenuta, ai sensi dell'Accordo del 21 giugno 2001 che modifica la Convenzione del 4 gennaio 1960 istitutiva dell'Associazione europea di libero scambio (AELS) e il suo allegato H, a rispettare la procedura di comunicazione di progetti di regola tecnica qualora questi ultimi non riprendano integralmente le norme internazionali o europee[119]. In entrambi i casi si tratta di una formalità da rispettare, indipendentemente dalla compatibilità materiale dell'avamprogetto con gli obblighi derivanti dalle suddette convenzioni. Conformemente alle regolamentazioni menzionate, il presente avamprogetto è stato comunicato alle autorità competenti dell'OMC e dell'AELS parallelamente alla procedura di consultazione. Si terrà debitamente conto delle eventuali comunicazioni nel quadro di tale procedura.

Inoltre, la futura legislazione svizzera sui prodotti del tabacco potrebbe altresì essere modificata qualora i negoziati con l'UE nei settori dell'agricoltura, della sicurezza alimentare, della sicurezza dei prodotti e della sanità pubblica – attualmente sospesi – venissero conclusi e si arrivasse a un accordo riguardante segnatamente la sanità pubblica.

Dato che la Svizzera non ha ratificato la FCTC, per il momento quest'ultima non è vincolante per il nostro Paese. Il punto 1.4.3 del presente rapporto esplicativo offre una visione d'insieme delle disposizioni internazionali contenute nella convenzione summenzionata.

5.3 Forma dell'atto da adottare

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 in particolare disposizioni importanti sui diritti e gli obblighi dei fabbricanti, degli importatori e dei venditori di prodotti del tabacco. Le altre disposizioni secondarie, tecniche o di dettaglio saranno disciplinate nell'ordinanza di applicazione.

5.4 Delega di competenze normative

L'avamprogetto prevede diverse disposizioni relative alla delega di competenze normative che consentono al Consiglio federale di emanare, per via d'ordinanza, le norme concrete di applicazione necessarie all'esecuzione della legge. Tali norme

118 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 delle prescrizioni e delle norme tecniche nonché sui compiti dell'Associazione svizzera di Normazione (ordinanza sulla notificazione, ON, RS **946.511**).

119 RS **0.632.31,** articolo 2 allegato H.

sono definite esaustivamente e permettono di adattare il testo di legge in modo più rapido ed efficace alle nuove conoscenze scientifiche e alle modifiche del diritto internazionale, in particolare di quello dell'UE. Sono ugualmente oggetto di deleghe di competenze legislative i requisiti che necessitano di misure tecniche per essere applicati.

L'*articolo 3 capoverso 3* conferisce al Consiglio federale la possibilità di prevedere che per determinate disposizioni di legge, qualora fosse necessario per la protezione della salute, i prodotti che non contengono tabacco utilizzati come prodotti del tabacco che liberano sostanze non contenenti nicotina destinate a essere inalate (ad es. le sigarette elettroniche senza nicotina) vengano assimilati ai prodotti del tabacco. Il Consiglio federale può pertanto prevedere per questi prodotti un disciplinamento mirato conforme all'attuale stato delle conoscenze scientifiche (ad es. relativavente alla loro composizione, alle emissioni e alla pubblicità).

L'*articolo 4 capoverso 2* autorizza il Consiglio federale a definire le modalità di applicazione e di documentazione del controllo autonomo, conferendogli la possibilità di dichiarare vincolanti determinate procedure di analisi. L'applicazione del principio del controllo autonomo da parte delle aziende che desiderano immettere in commercio un prodotto del tabacco richiede un disciplinamento corredato di dettagli e precisazioni che devono essere peviste in un'ordinanza.

L'*articolo 6 capoversi 2-4* conferisce al Consiglio federale la competenza di stabilire le quantità massime di determinati ingredienti a emissioni particolarmente nocive per la salute oppure di vietare ingredienti ritenuti particolarmente pericolosi. Le quantità massime fissate possono essere modificate entro termini relativamente brevi oppure è possibile introdurre nuove quantità massime in funzione delle nuove conoscenze scientifiche; da qui la necessità di definire queste quantità ed eventuali divieti nell'ordinanza di applicazione.

Gli *articoli 7 capoversi 1 e 2 e 8 capoverso 2* conferiscono al Consiglio federale il compito di stabilire le indicazioni generali e le avvertenze che devono recare gli imballaggi dei prodotti del tabacco nonché il numero minimo di sigarette contenute in un pacchetto. Tali dettagli, suscettibili di modifiche a medio termine, non possono essere disciplinati a livello di legge.

L'*articolo 10 capoverso 2* attribuisce al Consiglio federale la competenza di stabilire il contenuto della notifica da effettuare prima dell'immissione in commercio dei prodotti di cui all'articolo 3 capoverso 2.

L'*articolo 11* conferisce al Consiglio federale la possibilità di limitare la quantità di prodotti del tabacco non conformi alla presente legge che un consumatore può importare per uso personale. La questione se un prodotto del tabacco sia conforme o meno alla legge dipende in particolare dalle quantità massime e dalla presenza o meno di ingredienti vietati a livello di ordinanza o anche dalla presenza di nuovi prodotti. È pertanto necessario prevedere prescrizioni a livello dell'ordinanza.

L'*articolo 12 capoverso 2* conferisce al Consiglio federale la possibilità di prevedere una notifica alla competente autorità cantonale e all'UFSP qualora un prodotto contenga ingredienti nocivi per la salute di cui il consumatore non si aspetti la presenza.

L'*articolo 16 capoverso 2* consente al Consiglio federale di prevedere eccezioni per determinati riferimenti a sponsorizzazioni. In alcuni casi di sponsorizzazione,

l'apposizione di avvertenze non sarebbe in effetti possibile. Spetta al Consiglio federale stabilire tali riferimenti.

L'*articolo 19 capoverso 3* incarica il Consiglio federale di disciplinare le singole condizioni per i test d'acquisto. Le diverse questioni legate alla procedura da seguire per effettuare i test d'acquisto devono logicamente essere disciplinate dal Consiglio federale.

Gli *articoli 20 capoverso 2 e 21 capoverso 2* attribuiscono al Consiglio federale la competenza di disciplinare il contenuto e i dettagli delle notifiche della composizione dei prodotti e l'ammontare delle spese alla pubblicità, alla promozione delle vendite e alla sponsorizzazione.

L'*articolo 26 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 29 capoverso 3* attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare i dettagli dei controlli ufficiali dei prodotti del tabacco, al fine di aiutare i Cantoni nel coordinamento dei loro controlli.

Gli *articoli 33-35* 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 37 capoversi 2-5* prevede che il Consiglio federale disciplini la riscossione degli emolumenti da parte delle autorità federali, in particolare il loro ammontare, e che definisca il quadro tariffario degli emolumenti riscossi dalle autorità cantonali. Esso può inoltre prevedere eccezioni alla riscossione, purché sussista un interesse pubblico preponderante per la decisione o la prestazione.