

Messaggio

numero
8159

data
25 maggio 2022

competenza
DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

Modifica della legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989 (Legge sanitaria, LSan) – estensione della protezione dei giovani e dal tabagismo passivo alle sigarette elettroniche

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio sottoponiamo alla vostra attenzione una proposta di modifica della legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria, LSan) del 18 aprile 1989 in relazione alle disposizioni concernenti la protezione dei giovani, nonché la protezione dal tabagismo passivo.

I. IL CONSUMO E GLI EFFETTI DEL TABACCO

Il tabacco rappresenta uno dei maggiori fattori di rischio evitabili delle malattie non trasmissibili. Secondo una stima dell'Ufficio federale di statistica, in Svizzera il tabagismo causa circa 9500 decessi all'anno, di cui il 39% è imputabile a malattie cardiovascolari, il 42% a tumori e il 19% a malattie delle vie respiratorie¹. Il consumo di tabacco ha anche un impatto economico: secondo uno studio pubblicato nel 2017 la dipendenza dal tabacco ha causato in Svizzera costi diretti e indiretti per 3.9 miliardi².

Benché dimostrato da numerosi studi, il pericolo dei prodotti del tabacco per la propria salute e quella altrui – sotto forma di tabagismo passivo – continua ad essere sottovalutato da una parte della popolazione e spesso gli vengono anteposti le libertà individuali e gli interessi economici pure sul piano politico, anche a seguito dell'intensa attività di lobbying promossa dall'industria del tabacco. Per questo motivo e malgrado i notevoli progressi ottenuti a favore della protezione dei non fumatori, la prevenzione delle malattie direttamente associate al tabagismo rimane una sfida per la salute pubblica e di fatto per tutta la società. A questo contesto si somma la continua immissione sul mercato di nuovi prodotti, che rischia di rapidamente compromettere le misure di prevenzione finora attuate, in particolare per quanto riguarda la tutela della salute dei più giovani, che costituiscono il gruppo di popolazione più vulnerabile.

¹ Mattli R, et al. Die Krankheitslast des Tabakkonsums in der Schweiz: Schätzung für 2015 und Prognose bis 2050. Winterthur: ZHAW, 2019

<https://www.at-schweiz.ch/userfiles/files/Downloads/Studien/kbzntm2k.pdf>

² Fischer B, Mäder B, Telsler H. Volkswirtschaftliche Kosten von Sucht. Olten: Polynomics, 2020 https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/npp/forschungsberichte/forschungsberichte-sucht/polynomics_volkswirtschaftliche_kosten_sucht_schlussbericht.pdf.download.pdf/Polynomics_Volkswirtschaftliche_Kosten_Sucht_Schlussbericht-2020-09-25_NEU.pdf

Dai dati dell'ultima Indagine sulla salute in Svizzera, un'inchiesta realizzata ogni 5 anni dall'Ufficio federale di statistica su un campione rappresentativo della popolazione svizzera di età superiore ai 15 anni, emerge che nel 2017 circa un terzo della popolazione ticinese (31,9%) fumava. Gli uomini fumano tendenzialmente più spesso delle donne (34,7% rispettivamente 29,1%) e sono più spesso forti fumatori. L'andamento del consumo di tabacco è decrescente con l'età, risultando più che dimezzato a 65 anni e oltre (17.1%) rispetto ai 15-34 anni (41.4%). Nel corso degli anni il comportamento tabagico in Ticino è rimasto pressoché costante nella maggior parte delle classi d'età, con una diminuzione più sensibile dei fumatori nella fascia d'età dei 35-44 anni (dal 42.8% del 1997 al 33.5% del 2017). Al contrario, la fascia d'età più giovane dei 15-24 anni mostra un preoccupante andamento costantemente in crescita a partire dal 2002 (dal 30.9% del 2002 al 43.6% del 2017). Anche per quanto riguarda il consumo quotidiano di tabacco, l'andamento risulta generalmente decrescente rispetto all'età, mentre la fascia dei 15-24 anni sembra suggerire un aumento di giovani fumatori quotidiani nel corso degli ultimi 10 anni (dal 22.4% del 2007 al 31.6% del 2017).

Nonostante il Canton Ticino sia tra i Cantoni storicamente all'avanguardia nel contrasto al tabagismo e molti risultati siano stati ottenuti sul fronte della protezione dei giovani, vi sono pertanto ancora molti giovani che iniziano a fumare precocemente. Come appena evidenziato, a fronte di una prevalenza pressoché costante di fumatori nella popolazione, i giovani fumatori (15-24 anni) fanno in effetti segnare una tendenza all'aumento di oltre 12 punti percentuali in 15 anni. Per quanto concerne i più giovani, i dati dell'ultima indagine sulla salute e i comportamenti degli allievi e delle allieve dagli 11 ai 15 anni (studio HBSC Health Behaviour in School-Aged Children 2018) mostrano che la grande maggioranza dei giovani tra gli 11 e i 15 anni in Ticino (92.3%) non fuma. La prevalenza dei giovani che fumano ogni giorno cresce con l'età ma aumenta in maniera sensibile a partire dal 14° anno di età (14 anni: 6,4%; 15 anni: 13.7%).

II. I NUOVI PRODOTTI SUL MERCATO

Negli ultimi anni, il mercato del tabacco e prodotti affini è diventato molto dinamico e creativo, proponendo prodotti nuovi e innovazioni tecniche. Le abitudini stanno cambiando, in particolare rispetto ai comportamenti d'acquisto e di consumo dei giovani. Tra le novità emergenti vi sono in particolare le sigarette elettroniche, o e-cig, e i prodotti a tabacco riscaldato.

Il mercato offre svariati modelli di e-cig che si differenziano per estetica e caratteristiche tecniche, ma che funzionano secondo lo stesso meccanismo. Sono dei dispositivi elettronici che, scaldando un liquido composto essenzialmente da glicole propilenico, acqua, aromi ed eventualmente nicotina, permettono di inalare del vapore e simulare così il fumo di sigaretta. La grande differenza rispetto alla sigaretta tradizionale è quindi l'assenza di tabacco. I diversi modelli offrono prestazioni diverse nella resa aromatica, nella percezione del vapore che passa attraverso la gola e nella quantità di vapore erogato.

La prima generazione di sigarette elettroniche (2008-2009) imitava nell'aspetto la classica sigaretta di tabacco, motivo per cui molti fumatori vedevano in questo prodotto un ausilio per la disassuefazione dal fumo. Ma nel corso degli anni sono stati proposti nuovi modelli, studiati per risultare esteticamente attraenti soprattutto per i giovani, e che erogano

nicotina in modo più efficiente. Nel 2015 sono apparse le POD MOD, facili da usare, tascabili, simili a una chiavetta USB; utilizzano cartucce che contengono sali di nicotina e acido benzoico, sostanze che rendono la soluzione molto meno irritante e quindi piacevole da inalare, incoraggiando così un'inalazione profonda. Ciò vuol dire che in questo modo è possibile inalare quantità più importanti di nicotina che poi si diffonde molto velocemente nel sangue. Dal 2020 sono giunte sul mercato svizzero le Puff Bar, anche queste sottili come dispositivi USB, economiche, disponibili in diversi colori e in diversi aromi, per lo più dolci e fruttati, imitano le POD ma sono dispositivi usa e getta. Anche le prime Puff Bar immesse sul mercato contenevano sali di nicotina, mentre sembra che ora si siano orientate verso la nicotina sintetica e vengano così pubblicizzate come "nicotina senza tabacco" e vendute come "più pure" e "più pulite"³.

Negli ultimi anni sono stati pubblicati vari studi internazionali che hanno cercato da una parte di mostrare l'efficacia del ricorso alla sigaretta elettronica da parte dei fumatori per uscire dal tabagismo e dall'altra di studiarne l'attrattività presso i giovani non fumatori con il rischio di passare poi al consumo di tabacco e/o di sviluppare una dipendenza alla nicotina. Questi aspetti sono tuttora oggetto di discussione e di opinioni fortemente divergenti nei vari Paesi europei.

Dopo le sigarette elettroniche sono apparsi sul mercato nuovi prodotti, detti a tabacco riscaldato, che diversamente dall'e-cig contengono tabacco. In questi dispositivi il tabacco non viene bruciato a 600° – 900° C come nelle sigarette tradizionali ma, a seconda del prodotto, viene riscaldato a una temperatura fra i 30° e i 350°C, con il risultato di non provocare fenomeni di combustione (in inglese: *heat-not-burn tobacco products*). In assenza di processi di combustione secondo l'industria che pubblicizza questi prodotti si eliminano o si riducono la maggior parte delle sostanze dannose del tabacco e si riducono quindi i rischi per la salute. Sono tuttavia stati pubblicati studi scientifici che confutano questa affermazione: la quantità di sostanze nocive nei prodotti a tabacco riscaldato è sì inferiore a quella delle sigarette, ma allo stato attuale mancano dati scientifici per affermare che il rischio di malattie legate al fumo diminuisca nella stessa misura.

Il punto che accomuna le e-cig e i prodotti a tabacco riscaldato è il loro sistema di funzionamento: non vi è alcun processo di combustione teso a bruciare il tabacco. Come si dirà meglio in seguito, la combustione è uno dei presupposti che caratterizza la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, secondo l'art. 52 cpv. 1 della Legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria, LSan). Il criterio della "combustione" risulta pertanto ormai sorpassato, con la conseguenza che la norma in vigore non protegge adeguatamente l'essere umano contro gli effetti nocivi derivanti dal consumo di prodotti del tabacco e dall'utilizzo di sigarette elettroniche.

³ Associazione svizzera per la prevenzione del tabagismo. Puff Bar e altre sigarette elettroniche monouso. Marzo 2022

https://www.at-schweiz.ch/userfiles/files/Downloads/Factsheets/2022_04_04%20Puff%20Bar%20IT.pdf

III. IL CONSUMO DI SIGARETTE ELETTRONICHE E DI PRODOTTI A TABACCO RISCALDATO

I dati dell'Indagine sulla salute in Svizzera 2017 mostrano un utilizzo ancora marginale nel nostro Cantone di prodotti derivati dal tabacco o a esso affini (IQOS e sigaretta elettronica con o senza nicotina); la popolazione che ne faceva uso era in effetti stimabile complessivamente in circa il 3%. Il fenomeno recente e le dimensioni ridotte del campione partecipante all'inchiesta impongono tuttavia molta cautela nell'interpretazione di questi dati. Tale cautela appare ancor più giustificata dalla semplice osservazione delle abitudini dei fumatori per strada o fuori dai locali pubblici, che tende a far ritenere questa percentuale ben più significativa.

La più alta prevalenza di utilizzatori di tali prodotti è concentrata nella fascia più giovane della popolazione (15-24 anni), a conferma di una tendenza già in atto in altri Paesi. I dati mostrano che in Ticino, tra i 14 e i 15 anni, circa 4 giovani su 10 (40.4%) hanno già sperimentato l'uso della sigaretta elettronica. La prevalenza dei giovani tra i 14 e i 15 anni che può considerarsi utilizzatore non occasionale di sigaretta elettronica (10 giorni o più negli ultimi 30 giorni) è pari al 3.0%, corrispondente al 4.1% dei ragazzi e all'1.8% delle ragazze per questa fascia d'età. A titolo di paragone, è altresì importante ricordare che l'8.6% dei maschi di 14 anni si dichiara fumatore non occasionale di sigarette tradizionali (10 giorni o più negli ultimi 30 giorni). Tale prevalenza sale al 13.7% tra i ragazzi di 15 anni.

IV. LA TOSSICITÀ E I MESSAGGI PUBBLICITARI SULLE SIGARETTE ELETTRONICHE

Di principio si ritiene che in assenza di tabacco la sigaretta elettronica sia meno nociva della sigaretta tradizionale sia per chi la utilizza sia per chi gli sta accanto. Mancano però prove solide sulla sua sicurezza a medio e lungo termine. Negli ultimi anni sono stati pubblicati diversi studi che hanno riscontrato in alcuni liquidi e vapori sostanze potenzialmente tossiche e cancerogene come le nitrosamine e i composti organici volatili (formaldeide, acetaldeide e acroleina), anche se in numero e quantità inferiori a quelle misurate nelle sigarette tradizionali. In assenza di studi a lungo termine non è invece noto se gli effetti nocivi aumentino linearmente con la quantità consumata.

Non va poi dimenticato che le e-cig maggiormente utilizzate sono quelle che contengono nicotina, sostanza che genera molto rapidamente una dipendenza: più la nicotina viene consumata in giovane età e a lungo nel tempo, più la dipendenza a questa sostanza sarà forte e la disassuefazione difficile. Inoltre la nicotina presenta una tossicità cardiovascolare, e in caso di ingestione accidentale da parte di bambini può provocare un'intossicazione acuta con esordio grave e talvolta mortale.

Un altro rischio delle e-cig è che il loro utilizzo, in particolare da parte dei giovani, rinormalizzi l'atto di fumare e faciliti il passaggio alla sigaretta tradizionale. A questo riguardo gli avvisi degli specialisti divergono, come pure i risultati degli studi epidemiologici. Al contempo vi sono scarse prove a sostegno dell'efficacia delle sigarette elettroniche nell'aiutare i fumatori a smettere di fumare. In assenza di solide evidenze scientifiche, a tutela della salute giovanile deve prevalere il principio di precauzione.

Questa evoluzione desta una certa preoccupazione, anche perché dopo anni di campagne che hanno permesso con un discreto successo di denormalizzare il tabagismo, l'arrivo sul mercato di sigarette elettroniche e prodotti a tabacco riscaldato e le relative campagne di marketing reintroducono nuove modalità di consumo e nuove abitudini. Nella pubblicità le sigarette elettroniche vengono veicolate dai produttori per lo più come strumento che aiuta a smettere di fumare o come un'alternativa più sana della sigaretta tradizionale. In questo contesto l'industria del tabacco tende a presentarsi non più come causa del problema, ma come parte della soluzione nell'ambito delle strategie e delle politiche di riduzione del danno. Le sigarette elettroniche di ultima generazione sono inoltre concepite e poi pubblicizzate in modo da risultare attraenti soprattutto ai giovani. Del resto i social media non mancano di promuovere questi prodotti, anche sui canali maggiormente frequentati dai più giovani, con profili e video di influencers o degli stessi consumatori.

In generale gli studi indicano che le e-cig sono percepite come prodotti che creano meno dipendenza delle sigarette tradizionali e che sono meno pericolose per la salute, più accettabili da usare nei luoghi dove vige il divieto per le sigarette tradizionali e sono viste come uno strumento utile a ridurre il consumo di tabacco o smettere di fumare. C'è quindi da ritenere che le strategie di marketing dell'industria con messaggi che, a seconda del target, veicolano la e-cig come strumento innocuo che aiuta a smettere di fumare o che associano l'uso della e-cig con stili di vita più sani o ancora ne pubblicizzano l'aspetto di "riduzione del danno", abbiano raggiunto il loro obiettivo.

V. IL QUADRO GIURIDICO FEDERALE E NEI CANTONI

Fino alla revisione totale della Legge federale sulle derrate alimentari (LDerr) entrata in vigore nel 2017, i prodotti del tabacco erano disciplinati da questa legislazione ed oggetto di un'ordinanza specifica. La nuova Legge sulle derrate alimentari ha previsto l'esclusione dei prodotti del tabacco dal suo campo d'applicazione e l'elaborazione di una legge specifica.

Attualmente le sigarette elettroniche rientrano ancora nel settore delle derrate alimentari e sono considerate come oggetti d'uso. Pertanto a livello di legislazione federale non esistono ad oggi requisiti legali intesi a proteggere i minori dalla vendita di sigarette elettroniche. In particolare, per la consegna di sigarette elettroniche non c'è un'età regolamentata, né esistono restrizioni pubblicitarie. Inoltre la sigaretta elettronica esula dal campo di applicazione della Legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo (LPFP). Non vi è quindi base legale per vietare il consumo di sigarette elettroniche, o di prodotti simili per modalità di consumo, in un locale chiuso accessibile al pubblico o adibito a luogo di lavoro per più persone, secondo la definizione dell'art. 1 LPFP.

Dopo un primo disegno di legge rinviato dal Parlamento al Consiglio federale, nell'ottobre del 2021 le Camere federali hanno adottato la nuova Legge federale sui prodotti del tabacco e sulle sigarette elettroniche (Legge sui prodotti del tabacco, LPTab)⁴, presentato anche come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare "*Fanciulli e adolescenti senza pubblicità per il tabacco*", poi accettata in votazione popolare dalla maggioranza del popolo e dei Cantoni il 13 febbraio 2022.

⁴ FF 2021 2327

La nuova legge disciplina tra l'altro la composizione, l'imballaggio, la pubblicità, la vendita e il controllo dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche. Essa avrà lo scopo di proteggere l'essere umano contro gli effetti nocivi legati al consumo di prodotti del tabacco e all'utilizzo di sigarette elettroniche. La legge permetterà di limitare tali effetti, segnatamente mediante il divieto di vendita di prodotti del tabacco e sigarette elettroniche ai minorenni. Questo obiettivo esprime la volontà di garantire un livello sufficiente di protezione della salute della popolazione, in particolare a favore dei giovani, con misure volte a ridurre il numero di decessi e malattie dovuti al consumo di prodotti del tabacco in Svizzera⁵.

La nuova legge equiparerà le sigarette elettroniche ai prodotti del tabacco anche per quanto concerne la protezione contro il fumo passivo. Essa prevede infatti anche una modifica della Legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo (LPFP), in vigore dal 1° maggio 2010, che estende esplicitamente il divieto di fumare in un luogo chiuso accessibile al pubblico o adibito a luogo di lavoro per più persone anche all'uso delle sigarette elettroniche nonché di prodotti del tabacco destinati a essere riscaldati.

Il termine di referendum contro la nuova Legge sui prodotti del tabacco è scaduto il 20 gennaio 2022 senza essere utilizzato. In seguito all'accettazione, il 13 febbraio 2022 dell'iniziativa popolare già ricordata sulla protezione dei fanciulli e degli adolescenti dalla pubblicità per il tabacco, la legge deve però essere emendata. Secondo le previsioni attuali delle autorità federali, la sua entrata in vigore è quindi prevista a fine 2023.

A prescindere dal disciplinamento federale, alcuni Cantoni hanno già voluto imporre delle restrizioni maggiori circa la politica in materia di sigarette elettroniche. Dal 2018 i Cantoni di Basilea-Campagna, Basilea-Città, Berna, Friburgo, Ginevra, Neuchâtel e Vallese, a cui presto dovrebbe aggiungersi anche il Canton Giura, hanno in effetti progressivamente legiferato sul divieto di vendita ai minori di 18 anni. Berna, Ginevra, Neuchâtel e Vallese hanno inoltre già adottato delle norme volte a proteggere la popolazione dal tabagismo passivo generato dalle sigarette elettroniche, avvalendosi della facoltà prevista all'art. 4 LPFP, secondo cui i Cantoni possono emanare prescrizioni più severe a tutela della salute.

VI. LE NORME ATTUALI DELLA LEGGE SANITARIA

Per quanto concerne la protezione dei giovani, l'art. 52a cpv. 1 della Legge cantonale sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (Legge sanitaria, LSan) vieta la distribuzione e la vendita di tabacco e dei suoi derivati a giovani minori di 18 anni. Circoscrivendo l'oggetto del divieto al tabacco e i suoi derivati, la disposizione non preclude dunque la vendita di sigarette elettroniche ai minorenni.

Per quanto riguarda invece la protezione dal tabagismo passivo, l'art. 52 LSan, al cpv. 1, considera dannoso alla salute imporre l'aspirazione del fumo della combustione del tabacco o di altre sostanze a un non fumatore in luogo chiuso di uso pubblico o collettivo mentre al cpv. 3 delega al Consiglio di Stato la competenza di stabilire per regolamento i luoghi e gli spazi pubblici e di uso pubblico o collettivo ove è vietato fumare. Questa

⁵ Messaggio del Consiglio federale concernente la legge federale sui prodotti del tabacco e sulle sigarette elettroniche (Legge sui prodotti del tabacco, LPTab) del 30 novembre 2018, FF 2019 854.

disposizione contempla quindi unicamente i prodotti con tabacco che sottostanno ad un processo di “*combustione*” (come la sigaretta tradizionale, il sigaro, il cigarillo, ecc.), al quale la sigaretta elettronica e i prodotti a tabacco riscaldato non sono sottoposti. Il concetto di “*combustione*” è peraltro immutato dall'adozione originaria dell'attuale Legge sanitaria, nel 1989, ed appare ormai sorpassato, a fronte dei sempre più nuovi e variati prodotti per fumatori introdotti sul mercato nel corso degli anni.

VII. I MOTIVI DELLA REVISIONE

Come illustrato, le sigarette elettroniche sono presentate da produttori e distributori come prodotti meno dannosi per la salute rispetto alle sigarette tradizionali e, grazie a imponenti strategie di marketing, vengono veicolate in maniera sempre più seducente. L'uso di aromi dolci e fruttati contribuisce in modo significativo all'attrattiva per i più giovani. Tuttavia, pur essendo meno dannose per la salute rispetto alle sigarette tradizionali, le e-cig non sono prodotti innocui per i giovani sia perché l'esposizione alla nicotina crea rapidamente dipendenza, sia perché possono facilitare il passaggio al consumo dei prodotti del tabacco tradizionali. Si pone anche un problema di sicurezza dei prodotti, considerato che non sempre vengono dichiarate le singole sostanze contenute nei liquidi, tant'è che è ad esempio stata rilevata nicotina anche nelle sigarette elettroniche dichiarate prive di nicotina. Inoltre in assenza di disposizioni legali e conseguentemente di un'adeguata vigilanza, attualmente circolano sul mercato e-cig che eccedono il limite di 20mg/ml di nicotina fissato dalla direttiva europea⁶.

In tema di fumo passivo, anche se le emissioni rilasciate dalle sigarette elettroniche e dai prodotti a tabacco riscaldato contengono sostanze nocive e particolato in quantità inferiore alle sigarette tradizionali, gli studi indicano che questi aerosol hanno un impatto sulla qualità dell'aria e dell'ambiente. Mancano però dati certi sui rischi per la salute di terzi. Per quanto concerne il particolato si sa che le particelle hanno dimensioni tali da raggiungere gli alveoli polmonari. L'assenza di dati definitivi e di evidenze chiare sulla sicurezza degli aerosol di questi prodotti richiede l'applicazione del principio di precauzione, tanto più che la protezione contro il fumo passivo negli spazi chiusi accessibili al pubblico è ormai diventata una norma socialmente accettata in Svizzera da oltre un decennio. Fumare all'esterno è divenuto del tutto normale e mal si comprende perché bisognerebbe tollerare dei distinguo, a seconda di quale tipo di prodotto si fuma. Del resto in Ticino, fondandosi sul divieto di fumare all'interno sancito dall'art. 35 della Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione (Lear), senza riferimenti a “*combustione*” o “*tabacco*”, negli esercizi pubblici le sigarette elettroniche sono nella prassi già equiparate a quelle tradizionali. La precisazione proposta con la revisione della Legge sanitaria oggetto del presente Messaggio rafforzerà semmai questa interpretazione, ormai entrata nelle abitudini di gerenti e avventori.

⁶ Associazione svizzera per la prevenzione del tabagismo. Svizzera: sigarette elettroniche usa e getta con tasso di nicotina illegale. News del 1. marzo 2022
<https://www.at-schweiz.ch/it?id=106&Svizzera-sigarette-elettroniche-usa-e-getta-con-tasso-di-nicotina-illegale>

Le revisioni normative hanno tempi che mal si conciliano con la rapida evoluzione dei consumi e del mercato e si trovano spesso a rincorrere questi fenomeni, onde poterli regolamentare. È vero che con l'entrata in vigore della Legge federale sui prodotti del tabacco (LPTab), quando le sigarette elettroniche verranno equiparate a quelle tradizionali, i divieti di vendita di sigarette elettroniche ai minorenni e di utilizzo nei locali chiusi accessibili al pubblico o adibiti a luoghi di lavoro per più persone saranno comunque realtà sul piano nazionale. Ad oggi tuttavia la data di entrata in vigore del nuovo ordinamento federale non è ancora stata fissata. L'obiettivo è stato posto per la fine del 2023, ma nel frattempo, dopo l'approvazione dell'iniziativa popolare, la normativa dovrà essere oggetto di un nuovo iter parlamentare che può riservare ancora delle incognite, nonostante la legittimazione popolare, viste le divergenze già emerse in passato.

Alla luce degli obiettivi di prevenzione e dei dati citati, oltre che dell'evoluzione nelle abitudini della popolazione soprattutto più giovane, si ritiene pertanto importante non procrastinare oltre la regolamentazione di un mercato in piena espansione, di cui i giovani sono il bersaglio privilegiato. Il tema è noto, ampiamente documentato e da tempo seguito con particolare attenzione, come dimostrano i contenuti del presente messaggio. Il Ticino è da sempre stato precursore in materia e si ritiene importante rafforzare da subito la protezione della salute dei giovani e dei non fumatori, come già avvenuto in altri Cantoni. È quindi opportuno mantenere aggiornate le basi legali cantonali, procedendo ad un adeguamento della Legge sanitaria (LSan) a prescindere dai tempi dettati sul piano nazionale. Questa impostazione ha pure trovato legittimazione nella volontà e nella sensibilità popolare espressa chiaramente il 13 febbraio 2022, quando Popolo e Cantoni hanno accolto l'iniziativa popolare "*Fanciulli e adolescenti senza pubblicità per il tabacco*", approvata dal 56.7% della popolazione svizzera e dal 57.8% sul piano ticinese.

VIII. COMMENTO AI SINGOLI ARTICOLI

Art. 50

Il capoverso 1 dell'articolo in questione viene completato mediante l'aggiunta al tabacco di "*altre sostanze*", in modo tale da allineare la terminologia indicata al titolo "*consumo di tabacco e altre sostanze*" che precede l'art. 52 LSan.

Art. 52

Il capoverso 1 viene innanzitutto allineato alla terminologia di cui alla Legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo (LPFP), che disciplina la protezione contro il fumo passivo nei locali chiusi accessibili al pubblico o adibiti a luoghi di lavoro per più persone.

Il riferimento alla "*combustione del tabacco o di altre sostanze*" viene poi eliminato, in modo tale da estendere il campo di applicazione della norma. In tal senso sarà vietato fumare in un luogo chiuso accessibile al pubblico o adibito a luogo di lavoro per più persone i prodotti per fumatori seguenti: prodotti del tabacco⁷, prodotti contenenti succedanei del tabacco⁸ e

⁷ Definizione che si ispira all'art. 3 lett. a. della futura legge federale sui prodotti del tabacco (LPTab), oltre che al diritto vigente (art. 2 lett. a. e d. dell'Ordinanza federale sui prodotti del tabacco e gli articoli per fumatori con succedanei del tabacco – OTab).

⁸ Definizione che si ispira all'art. 2 lett. e. OTab.

i prodotti simili per contenuto o modalità di consumo⁹. Il campo di applicazione di cui al capoverso 1 è quindi circoscritto ai prodotti che generano *fumo*. I prodotti del tabacco includono tutto ciò che è tabacco, i succedanei del tabacco contemplano tutto ciò che si fuma, escluso il tabacco, mentre i prodotti simili per contenuto o modalità di consumo contemplano tutti gli altri prodotti che esulano dalle prime due definizioni.

Per quanto concerne i prodotti che generano *vapore o altro*, il capoverso 1 viene completato dall'aggiunta di un capoverso 1bis, che contempla i dispositivi che permettono di inalare le emissioni di un liquido con o senza nicotina riscaldato tramite una fonte di energia esterna, segnatamente le sigarette elettroniche¹⁰ e i prodotti simili per contenuto o modalità di consumo (come i prodotti a tabacco riscaldato).

Il nuovo articolo permette dunque di dare un'interpretazione molto più ampia rispetto alla formulazione attuale della Legge sanitaria, limitato unicamente ai prodotti che sottostanno ad un processo di *combustione*, come visto precedentemente.

Art. 52a

La norma in questione segue la stessa logica e definisce il medesimo campo d'applicazione dell'art. 52 LSan. Il primo capoverso concerne il divieto di vendita a minorenni dei prodotti per fumatori che generano *fumo*, vale a dire i prodotti del tabacco, i prodotti contenenti succedanei del tabacco o i prodotti simili per contenuto o modalità di consumo. Il capoverso 3, relativo ai distributori automatici, impone il medesimo divieto di vendita contemplato nel primo capoverso, mentre il nuovo capoverso 4 applica per analogia i primi tre capoversi, estendendo il campo di applicazione del divieto di vendita a minorenni anche dei prodotti per fumatori che generano *vapore o altro*, segnatamente le sigarette elettroniche o i prodotti simili per contenuto o modalità di consumo (come i prodotti a tabacco riscaldato). La terminologia adottata all'art. 52a è la medesima di quella utilizzata all'art. 52, alla quale si rinvia.

Art. 68a

Si approfitta della revisione per eliminare dall'art. 68a cpv. 1 LSan il riferimento all'art. 68 cpv. 3 LSan, annullato dalle sentenze 2C_657/2018 e 2C_658/2018 del Tribunale federale del 18 marzo 2021. Il cpv. 3 dell'art. 68 LSan, che prevedeva l'obbligo per ogni operatore sanitario di informare l'autorità di perseguimento penale di ogni altro caso di reato perseguibile d'ufficio perpetrato da un operatore sanitario in relazione con la propria attività professionale, è stato definito dal Tribunale federale di natura troppo generale, tale da non permettere concretamente di determinare con sufficiente certezza i singoli casi che dovrebbero essere segnalati. In questo modo esso disattendeva l'esigenza di precisione voluta dal diritto penale, e per questo è stato annullato (cfr. BU 2021, 161). Da qui dunque la necessità formale di eliminarne il riferimento contenuto nell'art. 68a cpv. 1 LSan.

⁹ Definizione che si ispira all'art. 4 cpv. 1 LPTab.

¹⁰ Definizione che si ispira all'art. 3 lett. f. LPTab.

IX. CONSEGUENZE FINANZIARIE, SUI COMUNI E IMPATTO AMBIENTALE

Sul piano cantonale la modifica di legge proposta non genera nuove spese né richiede risorse supplementari, anche se estende la tipologia di prodotti oggetto di divieti di vendita a minorenni e consumo al chiuso. Secondo l'art. 8 del Regolamento concernente la protezione contro il fumo, del 24 aprile 2013, il perseguimento penale è di competenza dell'Ufficio dell'ispettorato del lavoro per le infrazioni relative al divieto di fumare negli spazi adibiti a luogo di lavoro per più persone, del Servizio autorizzazioni, commercio e giochi della Polizia cantonale per le violazioni del divieto di vendere tabacco o suoi derivati ai minori di 18 anni commesse negli esercizi alberghieri e della ristorazione e dell'Ufficio di sanità per le altre infrazioni.

Non vi sono ripercussioni nemmeno per quanto concerne i Comuni. I Municipi, per il tramite dei corpi di polizia comunale strutturati, sono invero competenti ad eseguire controlli in materia di divieto di fumo negli esercizi alberghieri e della ristorazione e ad allestire rapporti delle infrazioni constatate alla Polizia cantonale per l'eventuale apertura di una procedura penale in materia di contravvenzioni (artt. 86 e 89 del Regolamento della Legge sugli esercizi alberghieri e sulla ristorazione, del 16 marzo 2011, RLear). Come già menzionato, il divieto di fumo in questo contesto viene già oggi interpretato in senso estensivo includendo anche le sigarette elettroniche, per cui la modifica proposta risulta al riguardo ininfluente.

Per quanto riguarda l'impatto sull'ambiente, l'obbligo di utilizzare le sigarette elettroniche all'aperto favorirà la salubrità degli spazi chiusi accessibili al pubblico, scopo stesso dell'estensione della protezione contro il fumo passivo. L'eventuale incremento dell'utilizzo delle sigarette elettroniche all'esterno non avrà d'altro canto un impatto percettibile sulla qualità dell'aria, ma, accrescendo la consapevolezza sui rischi anche di questi prodotti, dovrebbe semmai, in prospettiva, ridurre il consumo. Ciò comporterebbe effetti benefici anche in termini di produzione di rifiuti, perché non solo i mozziconi di sigarette e i relativi filtri in plastica rappresentano un problema di littering, ma anche le sigarette elettroniche usa e getta sono spesso eliminate in maniera inappropriata e contengono sostanze nocive all'ambiente.

X. CONCLUSIONI

In esito alle considerazioni che precedono, invitiamo il Gran Consiglio a volere accettare le modifiche proposte con il presente messaggio governativo, e meglio come al disegno di legge annesso.

L'introduzione sul mercato di nuovi prodotti per fumatori rende necessario un adeguamento della Legge sanitaria a livello terminologico, così da includere effettivamente nella protezione della salute tutti i nuovi comportamenti riconducibili al fumo, diventati già abitudini (soprattutto in ottica preventiva, ma anche per ragioni di vigilanza). In base alla Legge sanitaria attuale non è di per sé possibile sanzionare una persona che utilizza una sigaretta elettronica in un luogo chiuso accessibile al pubblico, in quanto la sigaretta elettronica non sottostà ad un processo di combustione. Con l'estensione del campo di applicazione dell'art. 52 LSan si pone rimedio a questa lacuna.

Analogamente si anticipano le tempistiche dell'entrata in vigore della futura Legge federale sui prodotti del tabacco (LPTab) – procrastinata in ragione dell'accettazione il 13 febbraio scorso dell'iniziativa popolare "*Fanciulli e adolescenti senza pubblicità per il tabacco*" – introducendo sin da subito su scala cantonale il divieto di vendita a minorenni delle sigarette elettroniche e simili. Questi prodotti, pur essendo meno dannosi per la salute rispetto alle sigarette tradizionali, non sono comunque da considerarsi innocui, soprattutto per i giovani. Inoltre l'esposizione alla nicotina crea rapidamente dipendenza, facilitando loro il passaggio al consumo dei prodotti del tabacco tradizionali.

La nuova terminologia proposta ricalca quella che viene utilizzata nella futura LPTab. In tal modo la Legge sanitaria cantonale sarà già coerente con la normativa federale quando questa entrerà formalmente in vigore.

Con questa modifica il nostro Cantone potrà rafforzare la protezione della salute dei giovani e dei non fumatori, confermando l'attenzione al tema e il suo ruolo di pioniere nella lotta al tabagismo, come avvenuto nel 2007 quando è stato il primo Cantone ad introdurre il divieto di fumo generalizzato all'interno degli esercizi pubblici, poi esteso nel 2010 sul piano federale con l'adozione della legge federale per la protezione contro il fumo passivo.

Vogliate gradire, signora Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente: Claudio Zali

Il Cancelliere: Arnoldo Coduri

Disegno di

Legge
sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario
(Legge sanitaria, LSan)
modifica del

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

visto il messaggio del Consiglio di Stato n. 8159 del 25 maggio 2022,

decreta:

I

La legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989 (Legge sanitaria, LSan) è modificata come segue:

Art. 50 cpv. 1

¹Il Consiglio di Stato può imporre restrizioni e divieti, oltre a quelli previsti dagli articoli 49 e seguenti della legge, alla pubblicità, al consumo e alla vendita di bevande alcoliche, tabacco e altre sostanze, agenti terapeutici e altre sostanze che creano dipendenza nel rispetto delle disposizioni costituzionali e della legislazione federale, intercantonale e cantonale.

Art. 52 cpv. 1 e 1^{bis}

¹Nei luoghi chiusi accessibili al pubblico o adibiti a luoghi di lavoro per più persone è vietato fumare, rispettivamente consumare, prodotti del tabacco, prodotti contenenti succedanei del tabacco o prodotti simili per contenuto o modalità di consumo.

^{1bis}Il capoverso 1 è parimenti applicabile ai dispositivi che permettono di inalare le emissioni di un liquido con o senza nicotina riscaldato tramite una fonte di energia esterna, segnatamente le sigarette elettroniche o i prodotti simili per contenuto o modalità di consumo.

Art. 52a cpv. 1, 3 e 4

¹La distribuzione e la vendita a giovani minori di 18 anni di prodotti del tabacco, prodotti contenenti succedanei del tabacco o prodotti simili per contenuto o modalità di consumo è vietata.

(...)

³La distribuzione e la vendita di prodotti del tabacco, prodotti contenenti succedanei del tabacco o prodotti simili per contenuto o modalità di consumo tramite distributori automatici è autorizzata unicamente a condizione che il rispetto del divieto sancito dal capoverso 1 sia garantito da adeguate misure di controllo.

⁴I capoversi 1, 2 e 3 sono parimenti applicabili alla distribuzione e la vendita a giovani minori di 18 anni di dispositivi che permettono di inalare le emissioni di un liquido con o senza nicotina riscaldato tramite una fonte di energia esterna, segnatamente le sigarette elettroniche o i prodotti simili per contenuto o modalità di consumo.

Art. 68a cpv. 1

¹Chiunque diriga una struttura o servizio sanitari ha l'obbligo di informare rapidamente entro un massimo di 30 giorni il Ministero pubblico, direttamente o per il tramite del Medico cantonale, di ogni caso di reato di cui all'art. 68 cpv. 2 perpetrato da un proprio dipendente o collaboratore di cui è venuto a conoscenza in relazione con la propria funzione e professione.

II

¹La presente legge sottostà a referendum facoltativo.

²Il Consiglio di Stato ne stabilisce l'entrata in vigore.