

04.476

**Iniziativa parlamentare
Protezione della popolazione e dell'economia
dal fumo passivo**

**Progetto preliminare e rapporto esplicativo della Sottocommissione
"Fumo passivo" della Commissione della sicurezza sociale e della sanità
del Consiglio nazionale**

del 24 agosto 2006

Rapporto

1 Genesi del progetto

In data 8 ottobre 2004 il consigliere nazionale Felix Gutzwiller ha depositato un'iniziativa parlamentare intesa a proteggere la popolazione e l'economia contro gli effetti nocivi e limitativi del fumo passivo. Con questa iniziativa proponeva di modificare il diritto in vigore per assicurare la protezione contro il tabagismo, in particolare negli stabilimenti di formazione e di cura, nell'amministrazione pubblica, sui luoghi di lavoro, nonché nei locali e nei mezzi di trasporto accessibili al pubblico o destinati all'utilizzazione da parte della collettività.

Il 28 aprile 2005 la Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (CSSS-N) ha dato seguito all'iniziativa parlamentare con 14 voti contro 6 e 3 astensioni. Il 30 agosto 2005 la stessa Commissione al Consiglio degli Stati ha accolto la decisione all'unanimità.

Il 21 ottobre 2005 la CSSS-N ha incaricato una Sottocommissione di elaborare un progetto in adempimento della suddetta iniziativa, nominando come membri: Ruth Humbel Näf (presidente), Roland Borer, Toni Bortoluzzi, Jacqueline Fehr, Yves Guisan, Felix Gutzwiller, Hansjörg Hassler, Liliane Maury Pasquier e Silvia Schenker. La Sottocommissione si è costituita l'8 dicembre 2005 e, come previsto dall'articolo 112 capoverso 1 della legge sul Parlamento, ha deciso di far capo al Dipartimento federale dell'interno e al Dipartimento federale dell'economia per il seguito dei lavori. Dopo aver esaminato in via preliminare le possibilità di attuazione dell'iniziativa sotto il profilo legale (12 gennaio 2006), il 13 marzo 2006 la Sottocommissione ha tenuto dei colloqui con alcuni rappresentanti della fondazione «pro aere» e di «GastroSuisse». Il 5 maggio ha quindi valutato i vantaggi e gli svantaggi delle diverse opzioni, decidendo poi di incaricare l'Ufficio federale di giustizia di preparare una perizia, sulla base della quale, il 19 giugno 2006, si è espressa a favore di una revisione della legge federale sul lavoro. Il 24 agosto 2006 la Sottocommissione ha trasmesso un progetto preliminare alla CSSS-N, accompagnato da un rapporto esplicativo, proponendo di avviare una procedura di consultazione sulla presente revisione di legge.

Il 7 settembre 2006 la CSSS-N ha deciso, con 18 voti contro 0 e un'astensione, di indire una procedura di consultazione tra le cerchie interessate sul progetto preliminare e sul rapporto della Sottocommissione.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Diritto in vigore

A livello federale, la protezione contro il fumo passivo è disciplinata dal diritto del lavoro¹: l'articolo 6 della legge sul lavoro (LL)² prevede che, a tutela della salute dei lavoratori, il datore di lavoro deve prendere tutti i provvedimenti che l'esperienza ha dimostrato necessari, realizzabili secondo lo stato della tecnica e adeguati alle condizioni d'esercizio.³ Fatti salvi gli articoli 2 e 4 LL, la legge è valida per tutte le aziende private e pubbliche, ma non si applica alle aziende agricole, a quelle adibite alla produzione di piante, a quelle di pesca, alle economie domestiche private (art. 2 cpv. 1 LL) né alle aziende familiari (art. 4 LL). Le disposizioni relative alla protezione della salute valgono tuttavia per certe categorie di aziende o di persone escluse dal campo d'applicazione della LL sul piano della durata del lavoro e del riposo.

In base dell'articolo 6 LL, il Consiglio federale ha previsto, nell'articolo 19 dell'ordinanza concernente la legge sul lavoro (OLL 3)⁴, che il datore di lavoro deve provvedere, nel quadro delle possibilità dell'azienda, affinché i non fumatori non vengano infastiditi dal fumo di altre persone. L'articolo 19 non prevede un divieto di fumare sul luogo di lavoro; la disposizione può essere attuata installando, ad esempio, sistemi di ventilazione, oppure creando pareti divisorie o spazi per fumatori. Se queste soluzioni non sono fattibili o efficaci per preservare dal fumo i non fumatori, questi ultimi possono chiedere al datore di lavoro d'imporre, come misura estrema, un divieto generale di fumare. Una decisione del Tribunale federale dell'8 febbraio 2006 precisa che le misure di protezione prese dal datore di lavoro non devono nuocere al buon funzionamento dell'azienda e al clima di lavoro, né creare una discriminazione dei fumatori. Il divieto di fumare è tuttavia ammissibile soltanto se contribuisce alla sicurezza dell'azienda o alla protezione degli impiegati non fumatori.⁵

In pratica, è molto raro che sia sporta denuncia o che si proceda contro un'infrazione in virtù dell'articolo 19 OLL 3⁶, forse perché gli interessati temono conseguenze spiacevoli (mobbing da parte dei colleghi) o più semplicemente perché non conoscono l'ordinamento in vigore. Nel 2004 solo il 40 per cento degli impiegati intervistati era al corrente di disposizioni legali in grado di obbligare i datori di lavoro a proteggere i non fumatori dal fumo passivo sul luogo di lavoro.⁷

Come sottolineato anche nel rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sulla protezione dal tabagismo passivo, il problema del diritto vigente non consiste nei

¹ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006 sulla protezione dal tabagismo passivo, FF 2006 3413, in particolare p. 3417 segg.

² Legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e nel commercio (Legge sul lavoro, LL); RS **822.11**

³ L'art. 82 LAINF (RS **832.20**) e l'art. 328 capoverso 2 del CO (RS **220**) contengono formulazioni simili. Cfr. rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006, FF 2006 3424 segg.

⁴ Ordinanza 3 del 18 agosto 1993 concernente la legge sul lavoro (Igiene, OLL 3); RS **822.113**.

⁵ Decisione del Tribunale federale 4C.354/2005.

⁶ Secondo l'art. 342 cpv. 2 CO, per ottenere l'esecuzione di una disposizione di sanità pubblica rilevante del diritto del lavoro, un impiegato può ricorrere a una procedura civile prevista dalla legislazione relativa al contratto di lavoro.

⁷ Il tabagismo passivo nella popolazione svizzera 2004. Riassunto (Monitoraggio del tabagismo), Ufficio federale della sanità pubblica 2005.

contenuti delle disposizioni quanto piuttosto nell'applicabilità e applicazione effettiva. Anche se, in molte aziende, si potrebbero adottare misure per proteggere gli impiegati non fumatori, l'attuale legislazione non permette d'imporre la protezione contro il fumo passivo in tutti i posti di lavoro. In certi casi, gli impiegati sono quindi esposti al fumo di terzi, come accade al personale di sala in molti ristoranti.⁸

2.2 Effetti del fumo passivo sulla salute e sull'economia

Gli effetti dannosi del fumo passivo sulla salute sono scientificamente provati. L'esposizione al fumo di tabacco, qualunque sia la sua durata, è nociva. Il fumo passivo può provocare le seguenti patologie: cancro ai polmoni, malattie cardiovascolari, asma, polmonite o altre infezioni delle vie respiratorie, sindrome della morte in culla, ecc.⁹ In Svizzera non esistono ancora studi scientifici sul tasso di mortalità per fumo, ma la cagionevolezza legata al fumo passivo (ovvero le malattie che ne derivano) è oggetto di diverse indagini. Il Consiglio federale stima che nel nostro Paese diverse centinaia di individui muoiono ogni anno per fumo passivo. Il fumo passivo fa quindi più vittime degli atti di violenza, dell'AIDS o delle droghe illegali.

Il rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006, basato sullo stato attuale delle conoscenze, considera l'esposizione della popolazione al fumo del tabacco un rischio importante che si può e si deve prevenire con efficacia.

Le conseguenze economiche del fumo passivo sono considerevoli. Anche in questo caso, in Svizzera non esistono studi scientifici interamente consacrati al soggetto. Tuttavia, secondo studi svolti all'estero, i costi indotti dal tabagismo passivo, ovvero le spese sanitarie e le perdite salariali, rappresentano il 10 per cento dei costi del tabagismo attivo che, rapportati al livello della Svizzera, equivalgono a circa 500 milioni di franchi all'anno.

2.3 La popolazione non vuole fumo nei ristoranti e sul lavoro

La maggioranza della popolazione svizzera non fuma e il numero dei fumatori è diminuito negli ultimi anni: nel 2005 la percentuale dei fumatori tra i 14 e i 65 anni era scesa dal 33 per cento del 2001 al 30 per cento. Questa riduzione è visibile anche tra i giovani di 14-19 anni: la proporzione dei fumatori è infatti passata dal 31 per cento nel 2001 al 25 per cento nel 2005. In questo stesso anno la quota degli aspiranti non fumatori ha raggiunto il 55 per cento.¹⁰

Nel 2004 il 29 per cento delle persone tra i 14 e i 65 anni era esposta al fumo del tabacco per almeno sette ore alla settimana.¹¹ L'esposizione al fumo passivo avviene

⁸ Cfr. direttive del SECO in merito all'ordinanza 3 concernente la legge sul lavoro.

⁹ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006, FF 2006 3413 (in particolare p. 3417 segg.) e allegato pagg. 3439-3440.

¹⁰ Il consumo di tabacco della popolazione residente in Svizzera negli anni 2001-2005. Sintesi del rapporto di ricerca 2006. Monitoraggio del tabagismo - Indagine sul consumo di tabacco in Svizzera. Ufficio federale della sanità pubblica, maggio 2006.

¹¹ Cfr. Il tabagismo passivo nella popolazione svizzera 2004. Sintesi. Monitoraggio del tabagismo. Ufficio federale della sanità pubblica, settembre 2005.

soprattutto nei ristoranti, nei caffè e nei bar e, nel 2004, l'85 per cento della popolazione ne era vittima. Se questa cifra è rimasta invariata dal 2001, è invece aumentato il numero dei clienti che si dichiara disturbato dal fumo: più della metà delle persone interpellate si dice molto o abbastanza infastidita, percentuale che sale al 70 per cento tra i non fumatori. Il 68 per cento delle persone interpellate cerca persino di evitare i locali pieni di fumo. È cresciuto anche il numero di persone che vorrebbe una regolamentazione: il 61 per cento della popolazione, tra cui il 67 per cento dei non fumatori, ritiene che sia necessario prendere provvedimenti legali per garantire la creazione di spazi per i non fumatori in tutti i ristoranti. L'eventualità di un divieto totale di fumo nei ristoranti, caffè e bar, con lo scopo di proteggere i clienti e il personale, è ben vista dalla maggioranza delle persone interpellate nel 2004.

Gran parte della popolazione si dichiara favorevole anche a un divieto del fumo sul posto di lavoro. Anche se il numero dei lavoratori esposti al fumo passivo è diminuito dal 54 al 47 per cento tra il 2001 e il 2004, più della metà dei lavoratori non fumatori spera in un divieto totale o almeno nella creazione di più spazi per non fumatori. Questa richiesta è sostenuta anche da un terzo dei fumatori.

2.4 Ultimi sviluppi in Svizzera

Dal 2001 esiste un programma nazionale per la prevenzione del tabagismo (PNPT 2001-2007), la cui attuazione è stata decisa dal Consiglio federale. L'obiettivo 3 di questo programma recita: «I non fumatori hanno, in ogni momento, la possibilità di respirare aria senza fumo. Nei luoghi in cui il pubblico è tenuto a trattenersi (luoghi di formazione e di lavoro, amministrazione, ospedali, ecc.), la nuova regola dev'essere di non fumare».¹² Il programma non precisa tuttavia come raggiungere questi obiettivi.

I Cantoni AG, BE, BL, BS, FR, JU, SH, TI, VD, VS e ZH hanno emanato alcune disposizioni destinate a proteggere la popolazione dal fumo passivo, essenzialmente nei settori alberghiero, della ristorazione e dell'amministrazione. Tuttavia, la maggior parte di queste disposizioni – come quella introdotta a livello federale – sono applicate nel quadro delle possibilità dell'azienda e non garantiscono quindi che il luogo di lavoro sia effettivamente senza fumo. Le disposizioni cantonali esistenti sono spesso giudicate lacunose. Per questo, in quasi tutti i Cantoni esistono iniziative, in sospeso o in corso, per migliorare la protezione dei non fumatori.

Rispetto agli altri Cantoni, quello del Ticino è all'avanguardia. Il 12 marzo 2006 il 79,1 per cento del popolo ticinese ha votato a favore di una revisione della legge, che prevede il divieto di fumo in tutti i luoghi pubblici. La nuova disposizione, entrata in vigore il 12 aprile 2006 per un periodo transitorio di un anno, si applica anche ai ristoranti e ai bar, dove è tuttavia ancora concesso fumare in spazi separati e ventilati (fumoir) e ai tavoli all'esterno.

Mentre quattro parlamenti cantonali (BE, SG, ZG, ZH) hanno respinto alcune mozioni mirate ad instaurare un divieto di fumo nei locali della ristorazione, il Cantone del Vallese ha recentemente accettato una mozione sul tabagismo passivo che include ristoranti e bar. Nel Cantone di Vaud, il 2 maggio 2006, è stata presentata

¹² PNPT 2001-2007, p. 29.

un'iniziativa parlamentare, sottoscritta da più della metà dei deputati e rappresentanti di tutti i partiti, per vietare il fumo in tutti i locali accessibili al pubblico, ristoranti compresi (con possibilità di creare fumoir).

Nell'aprile 2005 una deputata al Gran Consiglio del Cantone di Ginevra aveva depositato un progetto di legge sul fumo passivo concernente unicamente i ristoranti. Il 6 luglio seguente è stata depositata un'iniziativa popolare, firmata da più di 20 000 persone, volta a proibire il fumo nei luoghi interni o chiusi aperti al pubblico (ristoranti compresi, senza la possibilità di creare fumoir). Il Governo ha elaborato un controprogetto.

L'esempio più recente risale al 26 giugno di quest'anno nel Cantone di Zurigo, dove è stata depositata un'iniziativa popolare con 26 000 firme per richiedere l'elaborazione di disposizioni analoghe a quelle del Ticino, come il divieto di fumo nei ristoranti.

Nei luoghi pubblici in cui le misure di protezione contro il fumo passivo possono essere applicate senza una modifica delle basi legali (ospedali, università, scuole, ecc.), il divieto di fumo è da qualche anno sempre più frequente e gli esempi continuano a moltiplicarsi.¹³ Dall'11 dicembre 2005 in tutti i trasporti pubblici e gli atrii delle stazioni in Svizzera vige il divieto di fumare. Le aziende private hanno anch'esse incominciato a promuovere la protezione dei non fumatori: dal 1° gennaio 2006 il fumo è proibito nelle sedi del gruppo farmaceutico Novartis e, da fine maggio 2006, anche nei ristoranti Migros e Manor.

2.5 Nuove normative in Europa

Da alcuni anni, diversi Paesi europei hanno introdotto, o stanno per introdurre, divieti di fumare. Il Governo federale tedesco ha annunciato provvedimenti legali per il 2007, quello francese per l'ottobre di quest'anno.

Finora sei Paesi hanno vietato il fumo in bar e ristoranti: l'Irlanda, la Norvegia e Malta (dal 2004), l'Italia e la Svezia (dal 2005), e la Scozia (dal 2006). In Inghilterra e in Islanda il divieto entrerà in vigore nel 2007, in Lituania e nel Lussemburgo nel 2008 (solo nei ristoranti).

Le legislazioni più complete sono quelle irlandese e scozzese, che prevedono il divieto di fumare in qualsiasi posto di lavoro, inclusi bar e ristoranti. Sono vietati anche locali adibiti ai fumatori. Per le camere d'hotel, le prigioni e gli istituti psichiatrici sono previste disposizioni particolari, perché considerati luoghi simili all'alloggio.

Anche in Norvegia le disposizioni per bar e ristoranti sono rigide e vietano i fumoir, ammessi invece in altri luoghi di lavoro.

In Italia, Malta e Svezia vige il divieto di fumare sul posto di lavoro, inclusi bar e ristoranti, ma è permesso disporre di locali chiusi, separati e aerati, riservati ai fumatori.

¹³ Ad esempio, dopo le Università di Ginevra, Basilea, Zurigo e Losanna e il PF di Losanna, il PF di Zurigo ha deciso di introdurre, per la fine del 2006, il divieto generale di fumo.

Il Belgio introdurrà il divieto di fumare nei ristoranti nel 2007, permettendo tuttavia fumoir chiusi e ventilati.

In Spagna il divieto di fumare sul posto di lavoro è entrato in vigore nel gennaio 2006, ma ne restano esclusi bar e ristoranti con una superficie utile inferiore a 100 m².

La Finlandia, i Paesi Bassi e il Belgio vietano il fumo sul luogo di lavoro, consentendo però di utilizzare fumoir. Molti altri Paesi hanno adottato divieti di fumare parziali o con un campo d'applicazione limitato.

2.6 Bilancio delle nuove normative

Nei Paesi europei che hanno introdotto il divieto di fumare nel settore della ristorazione il bilancio è finora positivo.

Da un controllo condotto in Irlanda alla fine del 2004 è emerso che il divieto di fumare, in vigore dal 29 marzo dello stesso anno, veniva effettivamente applicato dal 93 per cento dei ristoranti, bar e pub. Sebbene il numero di impiegati in hotel e ristoranti sia calato dell'1,6 per cento dal giugno 2004 al maggio 2005, era aumentato della stessa quota nel 2003. Dall'aprile 2004 al marzo 2005 le vendite nei bar sono diminuite del 4,9 per cento, ma erano già diminuite del 4,3 per cento nel 2003, vale a dire prima dell'introduzione del divieto di fumare.¹⁴ Il settore temeva che, con il divieto, le vendite sarebbero calate addirittura del 30 per cento.

L'atteggiamento degli irlandesi di fronte al divieto di fumare nei ristoranti è cambiato notevolmente: mentre nel giugno 2003 soltanto il 67 per cento degli intervistati vedeva l'iniziativa di buon grado, nel febbraio 2005 - un anno dopo l'introduzione del divieto - la quota era salita al 93 per cento e perfino l'80 per cento dei fumatori si dichiarava favorevole. Nel gennaio 2005 il 46 per cento dei fumatori intervistati approvava l'estensione del divieto ai pub, mentre prima dell'introduzione erano solo il 13 per cento.¹⁵

La situazione in Norvegia è simile. Dall'introduzione del divieto assoluto di fumare nei ristoranti e bar (1° giugno 2004) non vi è stato né un calo delle vendite né del

¹⁴ Cfr. Indice di vendite al dettaglio: *Retail Sales Index, Volume adjusted, Central Statistics Office*, www.cso.ie/releasespublications/documents/services/current/rsi_retrospective.xls (scaricato l'8 gennaio 2006) e Sondaggi trimestrali sulle economie domestiche: *Quarterly National Household Surveys, seasonally adjusted, Central Statistics Office*, www.cso.ie/px/pxeirestat/database/eirestat/Quarterly%20National%20Household%20Survey/Quarterly%20National%20Household%20Survey.asp (scaricato l'8 gennaio 2006).

¹⁵ Cfr. Fong G. et al, *Reductions in tobacco smoke pollution and increases in support for smoke-free public places following the implementation of comprehensive smoke-free workplace legislation in the Republic of Ireland: findings from the ITC Ireland/UK survey*. *Tobacco Control*, 2006, 15 (suppl. III), iii51-iii58 e *Smoke-free workplaces in Ireland: a one-year review*. *Office of Tobacco Control*. Clane, marzo 2005.

numero di impiegati.¹⁶ La parte di popolazione favorevole al divieto è passata dal 54 per cento tre mesi prima dell'introduzione al 68 per cento un anno dopo. Anche il 34 per cento dei fumatori si dichiarava soddisfatto un anno dopo l'applicazione del divieto.¹⁷

Per l'Italia non vi sono ancora dati statistici sulle eventuali conseguenze economiche causate dal divieto di fumare nei ristoranti, ma è degno di nota il grande favore riscosso tra la popolazione. Secondo i sondaggi, nell'aprile 2005, ben il 90 per cento degli intervistati, e il 76 per cento dei fumatori, appoggiava il divieto.¹⁸

2.7 Azioni internazionali anti fumo passivo

Il 21 maggio 2003 l'Organizzazione mondiale della sanità ha adottato la Convenzione quadro sul controllo del tabacco (*Framework Convention on Tobacco Control*, FCTC) che contiene i principi relativi al tabacco e ai prodotti derivati, da applicare in futuro a livello mondiale. L'articolo 8 della Convenzione disciplina la protezione contro il fumo passivo. Secondo questo articolo, le Parti riconoscono che, come dimostrato chiaramente da studi scientifici, il fumo passivo causa infermità, inabilità e la morte. Le Parti adottano e applicano nei settori di competenza statale – e conformemente alla rispettiva legislazione nazionale – provvedimenti legislativi, esecutivi, amministrativi e/o altri provvedimenti efficaci per la protezione contro l'esposizione al fumo del tabacco nei luoghi di lavoro al chiuso, nei mezzi di trasporto pubblici, nei luoghi pubblici al chiuso e, all'occorrenza, in altri luoghi pubblici; ne incoraggiano inoltre attivamente l'adozione e l'applicazione nei settori di altra competenza.

La FCTC è stata sottoscritta da 168 Paesi, tra cui la Svizzera e, finora, 135 Paesi, tra cui la Comunità europea, l'hanno ratificata. È entrata in vigore il 27 febbraio 2005 e la Svizzera prevede di ratificarla a breve.

La Convenzione non sarà vincolante per il nostro Paese fino alla ratifica; non contenendo disposizioni applicabili direttamente, dovrà essere completata con le modifiche necessarie a livello nazionale.

2.8 Le nuove disposizioni legali nella legge sul lavoro

La revisione della legge sul lavoro introduce un cambiamento di paradigma perché, invece che sulla libertà di fumare, pone l'accento sulla libertà di non fumare. L'obiettivo non è di arrivare a un divieto totale di fumare o di consumare tabacco, ma di proteggere dal fumo passivo chi si trattiene a lungo in determinati luoghi (posto di

¹⁶ Cfr. Indice del fatturato nel settore del trasporto e turismo: *Turnover index, Transport and tourism, Restaurants respectively Bars, Statistics Norway*, www.ssb.no/english/subjects/08/03/20/sroi_en/arkiv/tab-2005-09-30-01-en.html, (scaricato il gennaio 2006) e *Hotels and restaurants, Structural statistics, Restaurants respectively Bars, Statistics Norway*, www.ssb.no/english/subjects/10/11/sthotell_en/tab-2006-05-22-04-en.html (scaricato il gennaio 2006).

¹⁷ *Norway's ban on smoking in bars and restaurants – A review of the first year. Directorate for Health and Social Affairs*. Oslo, maggio 2005.

¹⁸ Gallus S. et al., *Effects of new smoking regulations in Italy. Annals of Oncology*, 2006, 17, pagg. 346-347.

senza fumo») e l'obbligo da parte del datore di lavoro di proteggere i lavoratori contro il fumo passivo durante l'esercizio dell'attività professionale. In secondo luogo, conferisce corrispondenti facoltà al Consiglio federale («Il Consiglio federale emana le disposizioni d'esecuzione» e prevede norme specifiche per determinati luoghi di lavoro, secondo il principio della proporzionalità, cfr. cap. 3.2).

La LL protegge fondamentalmente i lavoratori e non i privati che si trovano in un luogo accessibile al pubblico, ma praticamente tutti i luoghi pubblici chiusi sono allo stesso tempo luoghi di lavoro. Visto che il datore di lavoro deve garantire la protezione dei lavoratori in tali luoghi, i provvedimenti non beneficerebbero soltanto i destinatari diretti (cioè i lavoratori), ma anche chiunque vi si trovi (clienti di un centro commerciale, visitatori e pazienti di un ospedale, consumatori in ristoranti e bar, ecc.). Inasprendo le prescrizioni sulla protezione della salute a favore dei lavoratori si otterrebbero quindi risultati di più ampia portata di quelli previsti nel quadro della legislazione sul lavoro, perché il fumo sarebbe proibito in qualsiasi luogo considerato luogo di lavoro.

L'articolo 6 LL capoverso 2^{ter} non include tuttavia tutte le categorie di lavoratori: gli articoli 2-4 LL prevedono infatti alcune eccezioni. Le disposizioni della LL relative alla protezione della salute non si applicano, tra l'altro, a:

- aziende agricole;
- aziende prevalentemente adibite alla produzione di piante;
- aziende di pesca;
- economie domestiche private;
- ecclesiastici;
- personale di amministrazioni pubbliche di Stati esteri domiciliato in Svizzera;
- lavoratori a domicilio e viaggiatori di commercio.

Dal campo d'applicazione delle disposizioni sono escluse anche le aziende familiari (art. 4 LL). I ristoranti e bar a conduzione familiare non sono pertanto soggetti al divieto di fumare, ma sono pochi i piccoli impianti di ristorazione che rientrano in questa categoria.²¹

Le disposizioni concernenti la protezione della salute contenute nella LL sono del resto applicabili a determinate categorie di aziende e di persone escluse dal campo d'applicazione della legge per la durata di lavoro e di riposo: le amministrazioni federali, cantonali e comunali (art. 3a lett. a LL), nonché singoli lavoratori come insegnanti (art. 3a lett. b e c LL) parimenti esclusi dal campo d'applicazione personale della LL. Anche per queste categorie di persone varrebbe la modifica dell'articolo 6 LL.

Nonostante le eccezioni previste dal campo d'applicazione della LL, la nuova regolamentazione interesserebbe la maggior parte dei lavoratori. Concretamente, l'applicazione dell'articolo 2^{ter} comporterebbe il divieto di fumare in tutti i ristoranti e bar

²¹ Da un'indagine di GastroSuisse risulta che il 6 per cento delle aziende interpellate non ha impiegati (documento in tedesco e francese: *Branchenspiegel/Reflet économique de la branche* 2005).

che non sono a conduzione familiare nonché negli edifici e stabilimenti pubblici adibiti ad attività lavorative.

3.2 Eccezioni al divieto di fumare

In linea di principio, in tutti i luoghi di lavoro è vietato fumare. A determinate condizioni, stabilite dal Consiglio federale, è possibile prevedere locali speciali (fumoir) per i fumatori. Questi locali hanno però una ragion d'essere soltanto se sono isolati dalle aree senza fumo e, idealmente, dotati di sistemi di ventilazione separati; nei settori alberghiero e della ristorazione non possono inoltre essere utilizzati per offrire servizi alla clientela. Il Consiglio federale può prevedere misure collaterali (obbligo d'informazione e di diligenza, indennità finanziarie, maggiori controlli sulla salute, ecc.) per la creazione di fumoir.

Il Consiglio federale stabilisce inoltre le condizioni applicabili ai luoghi di lavoro in cui gli impiegati sono obbligati a trattenersi in fumoir chiusi per svolgere le proprie mansioni. Sono previste disposizioni particolari per i locali assimilabili ad abitazioni (in alternativa all'abitazione privata), come camere d'hotel, strutture pubbliche o private a scopo sanitario, sociale, medico-sociale e detentivo.

Il Consiglio federale può infine prevedere altre eccezioni al divieto di fumare, ad esempio per luoghi di lavoro in cui gli impiegati dispongono di uffici individuali, ma soltanto se queste eccezioni soddisfano le condizioni per la dotazione di fumoir e se gli altri lavoratori non sono in alcun modo svantaggiati o disturbati.

3.3 Decisioni e provvedimenti amministrativi, disposizioni penali

L'integrazione nella legge sul lavoro del divieto di fumare sui luoghi di lavoro implica che le norme concernenti i controlli e i provvedimenti in caso di non osservanza si applicano anche in caso di infrazione di questo principio. Le relative disposizioni sono contenute negli articoli 50-54 LL (decisioni e provvedimenti amministrativi necessari in seguito a controlli da parte dell'autorità o a denunce) e 55-58 LL (giurisdizione amministrativa).

Le disposizioni penali figurano negli articoli 59-62. Di particolare rilevanza sono l'articolo 59 capoverso 1 lettera a secondo cui: «Il datore di lavoro è punibile se viola le prescrizioni in materia di protezione della salute (...) intenzionalmente o per negligenza» e l'articolo 60 capoversi 1 e 2, che recitano: «Il lavoratore è punibile se viola intenzionalmente le prescrizioni sulla protezione della salute nel lavoro; se mette seriamente in pericolo altre persone, è punibile anche la violazione per negligenza». Il datore di lavoro è punito con la detenzione fino a sei mesi o con la multa.

4 Conseguenze

4.1 Conseguenze sul personale e sulle finanze di Confederazione e Cantoni

Il progetto di legge non comporta alcuna conseguenza immediata per i poteri pubblici, né in termini finanziari né di personale.

L'esecuzione non dovrebbe richiedere ai Cantoni un impegno finanziario supplementare (il sistema di vigilanza e le infrastrutture esistono già per l'applicazione della legge sul lavoro) né un maggiore carico di lavoro. La pressione sociale da parte dei lavoratori e dei clienti di bar e ristoranti sarebbe infatti sufficiente per imporre l'osservanza del divieto nei luoghi di lavoro.

4.2 Esecuzione e compatibilità con le leggi cantonali

L'esecuzione della legge e della revisione dell'articolo 6 LL spetta ai Cantoni. La ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni non causa problemi particolari perché, di norma, i Cantoni che hanno già introdotto il divieto di fumare (es. Ticino), o che prevedono di introdurlo (es. Ginevra), potranno adottare queste disposizioni nel quadro di una revisione delle rispettive leggi sugli edifici pubblici. Il campo d'applicazione sarebbe pertanto diverso da quello della legge sul lavoro.

4.3 Conseguenze economiche

Le conseguenze del divieto di fumare sono state analizzate in più di 100 studi, in cui sono state prese in considerazione le situazioni negli Stati Uniti (in particolare New York), Canada, Australia, Nuova Zelanda, Irlanda e Norvegia. Dagli studi e dalle esperienze fatte sinora con il divieto di fumo nei luoghi di lavoro emergono risultati piuttosto ottimistici per il settore della ristorazione. Le conseguenze economiche per ristoranti e bar nei Paesi in esame non sono infatti significative, anzi leggermente positive²².

Il divieto di fumare sul luogo di lavoro riduce infatti i costi di esercizio (pulizia, danni, spese assicurative ecc.) e quelli dovuti a complicazioni sanitarie degli impiegati.²³

Non si richiedono neppure investimenti da parte del datore di lavoro perché, se i locali sono privi di fumo, non sono necessari impianti di ventilazione costosi, di difficile installazione e poco efficaci.

Infine, l'introduzione del divieto di fumo riduce in generale il numero di fumatori e la media individuale di sigarette fumate.²⁴

²² Cfr. cap. 2.6.

²³ Cfr. Rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006, FF 2006 3413, in particolare p. 3419.

²⁴ Cfr. Fichtenberg C., Glantz S.: *Effect of smoke-free workplaces on smoking behaviour: systematic review. British Medical Journal* 2002, 325, pagg. 188-191.

5 Compatibilità con il diritto europeo

La revisione dell'articolo 6 LL è compatibile con il diritto europeo.

L'articolo 5 paragrafo 1 della direttiva 89/391/CEE del 12 giugno 1989 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro (GU L 183 del 29.06.1989) recita: «Il datore di lavoro è obbligato a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro». Per questo «prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori» (art. 6 par. 1) «basandosi sui seguenti principi generali di prevenzione:

- a) evitare i rischi;
- b) valutare i rischi che non possono essere evitati;
- c) combattere i rischi alla fonte ... » (art. 6 par. 2).

Nella raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 2 dicembre 2002 sulla prevenzione del fumo e su iniziative per rafforzare la lotta contro il tabagismo (2003/54/CE) (GU L 22 del 25.01.2003) gli Stati membri sono tra l'altro invitati ad «applicare le norme di legge, e/o altre misure efficaci all'appropriato livello governativo o non governativo, conformemente alla prassi e alle condizioni nazionali, che garantiscono una protezione dall'esposizione al fumo di tabacco negli ambienti interni dei luoghi di lavoro, nei luoghi pubblici e sui mezzi di trasporto pubblici».

6 Costituzionalità

Secondo l'articolo 110 della Costituzione federale, la Confederazione può emanare prescrizioni sulla protezione dei lavoratori e sui rapporti tra i datori di lavoro e i lavoratori. Questa base costituzionale consente alla Confederazione di emanare disposizioni (sotto forma di regole di condotta) dirette ed esaustive in qualsiasi ambito, pubblico o privato. Sussiste pertanto una base per la competenza della Confederazione negli aspetti legati alla protezione dei lavoratori dal fumo passivo.²⁵

I provvedimenti a livello nazionale per la protezione contro il tabagismo passivo devono essere compatibili con i diritti fondamentali.²⁶ Al pari dell'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), l'articolo 10 capoverso 2 Cost. garantisce la protezione della libertà personale, conferendo a chiunque il diritto di gestire autonomamente gli aspetti fondamentali della propria vita. Questi aspetti riguardano tuttavia esigenze elementari di sviluppo della personalità, a cui non appartiene la necessità di fumare ovunque e in qualsiasi momento. La dottrina non è unanime sulla questione se il divieto di fumare costituisca una violazione della libertà

²⁵ Cfr. Ufficio federale di giustizia, perizia giuridica dell'8 maggio 2003, «Questione della base costituzionale per una legislazione federale per la protezione dal fumo passivo», GAAC 68.81.

²⁶ Cfr. rapporto del Consiglio federale del 10 marzo 2006, FF 2006 3413; Jaag Tobias e Rüssli Markus, *Schutz vor Passivrauchen: verfassungsrechtliche Aspekte*, p. 21 segg., AJP/PJA, gennaio 2006; Auer Andreas *Le droit face à la political correctness : la constitutionnalité de l'initiative populaire genevois fumée passive et santé*, p. 3 segg., AJP/PJA, gennaio 2006.

personale garantita nell'articolo 10 capoverso 2 Cost.²⁷ Il Tribunale federale non è ancora stato chiamato a pronunciarsi al riguardo. Pur ammettendo che il divieto di fumare sul posto di lavoro rappresenti una limitazione della libertà personale, tale limitazione non potrebbe tuttavia essere qualificata come grave. Invece, chiunque sia esposto forzatamente al fumo passivo – anche se ha uno statuto giuridico particolare (come ad es. prigioniero o militare) – può far valere una violazione dell'integrità corporale, che è parte integrante della libertà personale.

L'articolo 27 Cost. garantisce la libertà economica e protegge pertanto il libero esercizio di attività private, ad esempio nei settori alberghiero e della ristorazione. Le disposizioni per la protezione contro il fumo passivo in strutture dell'economia privata rientrano nel campo d'applicazione della libertà economica. Queste disposizioni devono soddisfare le condizioni previste nell'articolo 36 Cost. per le restrizioni dei diritti fondamentali: devono cioè avere una base legale, essere giustificate da un interesse pubblico o dalla protezione di diritti fondamentali altrui e devono essere proporzionate allo scopo²⁸. I diritti fondamentali sono comunque intangibili nella loro essenza. Il provvedimento proposto per proteggere contro il fumo passivo risponde ai seguenti criteri: è realizzato a livello di legge e giustificato sia nell'ottica dell'interesse pubblico sia della protezione di un diritto fondamentale altrui, dato che il fumo passivo nuoce gravemente alla salute; è proporzionato allo scopo perché prevede eccezioni al principio generale (creazione di fumoir; disposizioni particolari per le strutture assimilabili ad abitazioni e per i centri di detenzione). La limitazione della possibilità di fumare non nuoce inoltre all'essenza della libertà economica e personale. Il divieto di fumare previsto nel progetto di legge è pertanto legittimo e sostenibile.

²⁷ Cfr. Jaag Tobias e Rüssli Markus, op. cit., p. 28; Andreas Auer, op. cit., p. 9 segg..

²⁸ Per la proporzionalità dell'iniziativa popolare ginevrina, *Fumée passive et santé*, in cui si chiede il divieto assoluto di fumare nei luoghi pubblici all'interno o chiusi, cfr. Andreas Auer, op. cit., p. 14 e Vincent Martinet, *La validité de l'initiative populaire cantonale 129*, 7 aprile 2006, pubblicato in: *Rapport de la Commission législative chargée d'étudier la validité de l'initiative populaire 129*, Secrétariat du Grand Conseil, 6 giugno 2006 (www.ge.ch/grandconseil/data/texte/IN00129B.pdf).