Roma, 13 marzo 2017

Contributo ANAFE relativamente alla notifica UE 2016/648/EE del progetto di legge estone volto a modificare la legge sul tabacco ("Tobacco Act").

A.NA.F.E. - Confindustria è l'associazione di categoria che rappresenta gli interessi delle principali aziende italiane produttrici di sigarette elettroniche e liquidi da inalazione, da sempre impegnata per il riconoscimento (normativo, fiscale e scientifico) del minor rischio sulla salute umana dei prodotti del panorama *e-cig* rispetto ai prodotti tradizionali del tabacco.

In esito alla notifica della Commissione Europea del progetto di legge estone, a mezzo della presente, A.NA.F.E. intende portare all'attenzione delle Istituzioni Europee e del Governo Estone, in forza della procedura prevista dalla Direttiva 1535/2015, alcune considerazioni sulla congruità di tale progetto, in particolare per quanto riguarda il divieto di vendita di aromi differenti dal tabacco e per il divieto di esposizione delle sigarette elettroniche presso i propri rivenditori.

Sotto un profilo strettamente tecnico-giuridico, la Direttiva 40/14/UE ha introdotto una serie di norme volte alla regolamentazione del settore del tabacco e dei prodotti correlati finalizzate ad una armonizzazione della relativa disciplina nel mercato comune.

In particolare, nel settore delle sigarette elettroniche e del liquido di ricarica la normativa ha previsto, al p.to 47 delle premesse, che "*Qualsiasi divieto di tali prodotti aromatizzati dovrebbe essere motivato e la relativa notifica dovrebbe essere effettuata conformemente alla direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio*"[1].

Ebbene, in primo luogo i suddetti divieti non risultano essere stati opportunamente motivati da parte del Governo estone, il quale si è limitato a dichiarare di voler ottenere con essi un minor uso da parte dei minori delle sigarette elettroniche, senza fornire alcuna spiegazione su come tale obiettivo possa essere raggiunto mediante tali restrizioni.

A.NA.F.E. concorda sulla necessità di disincentivare il fumo tra i minori e ritiene che il progetto estone non possa avere alcuna effettiva incidenza sull'auspicata risoluzione di tale problematica.

Infatti, anche le stesse argomentazioni sviluppate dal Governo estone risultano insufficienti ed irrilevanti ai predetti fini, considerato che i dati prospettati (aumento dal 10% al 15% di fumatori di sigarette elettroniche dal 2012 al 2014; un numero di liquidi di ricarica notificati in Estonia pari a 7.335 nel 2016 ed un uso "*una tantum*" da parte di soggetti minorenni di tali prodotti) non risultano significativi ove non posti in debito raffronto con i dati sul calo di consumo del tabacco, di cui le sigarette elettroniche formano un succedaneo con un tasso di rischio per la salute umana considerevolmente inferiore.

Inoltre, anche quanto affermato dal governo estone con specifico riferimento ai minori non può in alcun modo fondare la portata restrittiva della normativa notificata, considerato che la presunta "maggior attrattività" dei prodotti aromatizzati non viene in alcun modo motivata né validamente comprovata.

Nello specifico, peraltro, gli aromi sono stati considerati dalla T.P.D. come elemento dei prodotti e-cig, come dimostrato dal fatto che questi siano indicati sull'etichetta del liquido (art. 20, par. 4, lett. b, n. ii).

---

[1] Previsione da ritenersi quale mera specificazione dell'art.114 T.F.U.E., il quale recita: "*3. La Commissione, nelle sue proposte di cui al paragrafo 1 in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici. Anche il Parlamento europeo ed il Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, cercheranno di conseguire tale obiettivo. 4. Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 o relative alla protezione dell'ambiente o dell'ambiente di lavoro, esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse.*"

Quanto al divieto di esposizione visibile delle sigarette elettroniche e dei liquidi di ricarica presso i rivenditori, risulta evidente come una minore visibilità dei suddetti prodotti si ponga in contrasto con la normativa di riferimento, spiegando effetti negativi sul comprovato ruolo delle *e-cig* nella lotta al tabagismo; la portata sproporzionata di tale divieto risulta ancor più evidente in considerazione del fatto che alla stessa restrizione sarebbero sottoposti anche i prodotti tradizionali del tabacco, i quali tuttavia dovrebbero essere disciplinati in maniera differente dalle *e-cig*, prodotti in tutto e per tutto differenti e con una portata sulla salute umana neanche paragonabile a quella dei prodotti tradizionali del tabacco.

Inoltre, tale normativa determinerebbe una significativa violazione dei principi alla base del mercato unico europeo e della libera circolazione delle merci, fissati - tra gli altri - nell'articolo 26, co. 2, del T.F.U.E.[2], finalizzati a garantire, soprattutto in mercati sensibili quali quello di riferimento, la più ampia armonizzazione normativa possibile; infatti, se da un lato sarebbe pregiudicata l'opportunità delle aziende europee a vendere i propri prodotti in Estonia, dall'altro i divieti imposti determinerebbero presumibilmente anche gravi effetti distorsivi nel mercato interno estone, i cui consumatori sarebbero incentivati ad acquistare all'estero o presso soggetti non autorizzati.

Tali effetti distorsivi risultano peraltro censurabili ai sensi degli articoli 34, 35 e 36 del T.F.U.E.[3], i quali prevedono un espresso divieto di restrizioni quantitative all'importazione ed all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente, salvo che ciò risulti giustificato sulla base di motivi di maggior rilievo; viene anche chiarito che "*Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.*".

A tal riguardo, anche la giurisprudenza comunitaria ha da sempre conferito grande importanza all'argomento sin dalla nota sentenza del 20 febbraio 1979, Rewe-Zentral, detta «Cassis deDijon», n. 120/78, mediante la quale è stato sancito il principio per cui: "*La messa in circolazione di prodotti, fabbricati nel rispetto di disposizioni nazionali, potrebbe essere così ostacolata dagli Stati membri, sulla base di presunti presupposti di interesse generale, qualificati come stringenti; in linea di principio le regolamentazioni nazionali in materia di produzione e distribuzione vanno riconosciute da parte di tutti gli Stati membri, secondo un principio di reciproco riconoscimento e di reciproca fiducia e in ossequio alla libertà di circolazione delle merci.*"[4].

Alla luce di ciò, risulta evidente il fatto che una normativa di portata eccezionale volta e restringere le importazioni priva di valide motivazioni alla base non possa considerarsi conforme al diritto europeo vigente.

Occorre inoltre sottolineare come tale normativa non tenga in debito conto l'indiscutibile ed enorme potenziale per la salute umana dei prodotti *e-cig*, i quali – secondo i più autorevoli studi scientifici – svolgono un ruolo fondamentale nella lotta al tabagismo, al fumo ed alle conseguenze nefaste di tale dipendenza.

I divieti di aromi diversi dal tabacco e di esposizione dei prodotti *e-cig*, infatti, non avrebbero alcuna incidenza positiva per la salute dei consumatori, considerato che, da un lato, l'effetto *gateway* non ha trovato alcun riscontro nelle evidenze scientifiche (si legga, a tal riguardo, il recentissimo studio del professor Neil McKeganey, direttore del *Centre for Substance Use Research di Glasgow*, pubblicato nel marzo

---

[2] il quale sancisce che "*2. Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni dei trattati.*".

[3] *Art. 34 - Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.*
Art. 35 - Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'esportazione e qualsiasi misura di effetto equivalente.
Art. 36 - Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri.

[4] Orientamento confermato negli anni a seguire. Si considerino, a tal fine, anche le seguenti pronunce: C-137/09; C-28/09; C-61/12; C-639/11; C-221/15; C-525/14.

2017 sulla rivista specializzata *Drugs Education Prevention and Policy)* e, dall'altro, è dimostrato che l'uso regolare di *e-cig* da parte di coloro che non hanno mai fumato prima è quantitativamente trascurabile.

Al contrario, è oltremodo riconosciuta l'importanza degli aromi e dell'esposizione dei prodotti nella scelta dei tabagisti di abbandonare i prodotti del tabacco e in particolare i prodotti da fumo, sostituendoli con i prodotti ~~del~~ non da fumo, come le sigarette elettroniche.

La normativa estone si pone in aperto contrasto con il principio di riduzione del danno, regolamentando aspetti essenziali delle sigarette elettroniche in maniera simile ai prodotti del tabacco, rendendo per l'effetto invisibile al consumatore la minore portata dannosa dei prodotti *e-cig* e disincentivando, pertanto, il passaggio dai prodotti tradizionali del tabacco alle meno dannose sigarette elettroniche.

Tutto ciò, inoltre, viola il diritto del consumatore a poter essere esaustivamente edotto circa il rischio ridotto di alcuni prodotti rispetto ad altri.

Alla luce di tali evidenze, A.NA.F.E. sollecita il governo estone affinché voglia riconsiderare la propria posizione in merito al progetto di legge, il quale, oltre a porsi in contrasto con il diritto europeo, contrariamente all'obiettivo manifestato di lotta alla diffusione del fumo tra i minori, determinerebbe – a causa di una minore offerta e di una minore visibilità dei prodotti *e-cig* - una diminuzione dell'incidenza del mercato *e-cig* nella lotta al tabagismo.

Cordiali saluti.

Dott. Massimilano Mancini,
n.q. Presidente A.NA.F.E.