

LA LEGISLAZIONE RELATIVA AL TABACCO¹

I documenti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)

Si riporta l'elenco dei documenti relativi al tabacco emessi dall'OMS in questi ultimi anni di attività. E' possibile trovare i documenti e le dichiarazioni seguenti sul sito europeo dell'OMS: www.who.dk oppure sul sito www.who.int/tobacco.

1. Carta contro il tabacco

Questo documento è stato redatto durante la Conferenza Europea sulle Politiche nei confronti del tabacco, che si è tenuta a Madrid (Spagna) in data 7-11 novembre 1988. Illustra sei punti fondamentali affinché ogni cittadino europeo possa condurre una vita libera dal fumo e raccomanda dieci strategie al fine di raggiungere questo obiettivo.

2. Dichiarazione di Varsavia per un'Europa senza tabacco

Tale documento è frutto di un tavolo di lavoro relativo alla lotta contro il fumo di tabacco, a cui hanno partecipato i rappresentanti dei 51 paesi dell'Europa, riunitisi a Varsavia (Polonia), in data 19 febbraio 2002. Esso tiene in particolare attenzione alcune categorie di popolazione, quali i giovani, le donne e i gruppi socio-economici più deboli, riaffermando la volontà e l'impegno di creare un'Europa libera dal fumo.

3. Convenzione Quadro sul Controllo del Tabacco

Nel mese di maggio 2003 l'Organizzazione Mondiale della Sanità, ultimando cinque anni di lavori, ha disposto un insieme di regole per la vendita, la promozione e il consumo di tabacco. I 192 Stati Membri hanno adottato all'unanimità la Convenzione Quadro sul Controllo del Tabacco (FCTC – Framework Convention on Tobacco Control), il cui obiettivo è proteggere le generazioni presenti e future dalle conseguenze del consumo del tabacco e dall'esposizione al fumo. La Convenzione è stata quindi adottata dall'Assemblea Mondiale della Sanità il 21 maggio 2003 e aperta alla firma nel mese di giugno nella sede OMS di Ginevra.

Essa si occupa di numerose questioni relative alla lotta al tabagismo:

¹ Tratto da Giordano L, Charrier L, Coppo A, D'Elia P, Di Stefano F, Molinar R, Piccinelli C, Senore C, Segnan N. *Le attività di contrasto al fumo di tabacco nella Regione Piemonte*. Quaderni CPO-Piemonte n°8, Torino gennaio 2005. Per visualizzare il documento completo: <http://www.cpo.it/documenti/copsitoQ8.pdf>

- **etichettatura** – almeno il 30%, ma preferibilmente il 50% o più delle superfici degli imballaggi dei prodotti del tabacco devono essere occupate da chiare avvertenze sanitarie sotto forma di testi, immagini o combinazioni dei due; le prescrizioni relative all'imballaggio e all'etichettatura vietano inoltre diciture ingannevoli (“leggero”, “a basso contenuto di catrame”,...) che facciano apparire un prodotto meno dannoso di altri;
- **pubblicità** – applicazione del divieto globale entro 5 anni dall'entrata in vigore della convenzione; i paesi che non possono applicare un divieto totale sulla pubblicità, sono tenuti a promuovere e sponsorizzare il tabacco entro i limiti delle loro costituzioni o dei principi costituzionali;
- **fiscaltà** – il testo chiede ai firmatari di prendere in considerazione gli obiettivi di salute pubblica nell'applicazione delle politiche fiscali e finanziarie per i prodotti del tabacco;
- **responsabilità** – le parti della convenzione sono incoraggiate ad adottare provvedimenti legislativi in materia di responsabilità civile e penale, compreso l'eventuale risarcimento;
- **finanziamento** – le parti sono tenute a sostenere sotto il profilo finanziario i loro programmi nazionali di lotta al tabagismo;
- **commercio illegale** – l'emanazione e l'applicazione di leggi nazionali volte all'eliminazione del contrabbando, della produzione illegale e della contraffazione dei prodotti del tabacco sono essenziali nella lotta contro il tabagismo ed è pertanto richiesto alle parti di adottare misure appropriate a tale riguardo.

Legislazione europea

Legiferare in materia di tabagismo a livello di Unione Europea non è facile: il Trattato di Amsterdam non permette infatti di legiferare in ambito di sanità pubblica e la Commissione fonda tutte le direttive sull'articolo 95 dello stesso trattato, che regola la libera circolazione della merce e dei servizi. Inoltre, la posizione legale riguardo la lotta al tabagismo è diversa all'interno dei vari paesi europei e le direttive adottate a livello di Unione europea hanno come fine, oltre la protezione della salute pubblica, quello di armonizzare le differenti legislazioni nazionali.

Le misure legislative proposte a livello europeo in tema di lotta al tabagismo hanno preso corpo nel 1986 nell'ambito del programma “L'Europa contro il Cancro”. Tale progetto è stato portato avanti fino al 2002, quando è stato adottato un nuovo programma di sanità pubblica, iniziato a gennaio 2003, che proseguirà fino al 2009.

Luoghi pubblici e di lavoro. Nel 1989 il Consiglio dei Ministri ha adottato una risoluzione che chiedeva agli Stati membri di prevedere misure per limitare o interdire il tabagismo nei locali pubblici. Le risoluzioni, contrariamente alle direttive, non hanno però carattere di obbligatorietà, ma invitano solamente gli Stati membri ad assumere misure volontarie a livello nazionale: un rapporto del 1998, riportante le decisioni prese dai Paesi a seguito della risoluzione del 1989, riporta infatti come, in generale siano state poche le misure adottate relativamente al tabagismo nei luoghi pubblici e di lavoro.

Nel 2002 un'altra raccomandazione non vincolante del Consiglio incitava gli stati membri a “provvedere una protezione adeguata dall'esposizione al fumo passivo nel posto di lavoro, negli spazi pubblici chiusi e sui mezzi pubblici di trasporto, oltre che a intensificare i programmi di prevenzione del fumo”.

Pubblicità e patrocinio. Nel 1989 il Consiglio europeo ha adottato una direttiva per la regolamentazione della “Televisione senza frontiere” che proibisce, tra l'altro, la messa in onda di pubblicità di prodotti del tabacco. Nel luglio 1998 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato una direttiva (98/43/CE) per l'interdizione della pubblicità e del patrocinio che sarebbe dovuta entrare in vigore nel 2001, ma, a seguito del ricorso presentato da uno dei Paesi membri, la direttiva è stata annullata.

Nel maggio 2003 è stata emessa una nuova direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio (2003/33/CE) sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco.

Tale direttiva stabilisce la possibilità di pubblicizzare i prodotti del tabacco a mezzo stampa soltanto nelle pubblicazioni destinate ai professionisti del commercio del tabacco; vieta tutte le forme di pubblicità radiofonica dei prodotti del tabacco e le sponsorizzazioni delle trasmissioni radiofoniche da parte di imprese la cui principale applicazione sia la fabbricazione o la vendita di questi prodotti; vieta la sponsorizzazione di eventi che coinvolgano o abbiano luogo in vari Stati membri o che producano in altro modo effetti transfrontalieri e la distribuzione gratuita di prodotti del tabacco nelle medesime occasioni.

Etichette e sostanze. Negli anni 1989, 1990 e 1992 sono state adottate tre direttive in materia di etichettatura dei prodotti del tabacco e di contenuto massimo di catrame, nicotina e monossido di carbonio.

Una direttiva più recente (2001/37/CE) stabilisce che, a partire dal 1° gennaio 2004 con applicazione entro il 1° gennaio 2007, i tenori massimi per le sigarette immesse in circolazione, commercializzate o fabbricate negli Stati membri siano di 10 mg per sigaretta nel caso del catrame, 1 mg per sigaretta nel caso della nicotina e 10 mg per sigaretta nel caso del monossido di carbonio;

che le informazioni su tali quantitativi siano riportate sugli imballaggi dei prodotti del tabacco e che gli stati membri accreditino i loro laboratori incaricati di testare tali valori, con la possibilità di verificare anche la presenza e il dosaggio degli altri “ingredienti”.

La stessa direttiva prevede che un’avvertenza sanitaria generale (“il fumo uccide”, “il fumo danneggia gravemente te e chi ti sta intorno”,...) occupi almeno il 30% della faccia principale del pacchetto di sigarette e un’avvertenza complementare almeno il 40% dell’altra; anche le indicazioni sui caratteri da utilizzare sono più precise rispetto al passato: nero su bianco con bordo nero, con la possibilità di utilizzare immagini nelle avvertenze.

E’ prevista inoltre l’interdizione dell’utilizzo degli appellativi “light”, “ultralight”, “mild”,... che traggono in inganno il consumatore in relazione alla nocività del tabacco.

Nel giugno 2002 è stata pubblicata una raccomandazione agli Stati membri che vuole completare la legislazione in atto, vietando l’accesso ai prodotti del tabacco per i giovani di età inferiore ai 16 anni, limitando la promozione dei prodotti del tabacco e incoraggiando la protezione dei non fumatori dal fumo passivo.

Nel settembre 2003 è stata emanata una nuova decisione della Commissione (2003/641/CE) in merito all’impiego di fotografie a colori o altre illustrazioni quali avvertenze per la salute sulle confezioni di prodotti del tabacco.

Legislazione e giurisprudenza sul fumo in Italia

- Regio Decreto n.2316 del 24 dicembre 1934
- Articolo 32 della Costituzione Italiana
- Articolo 730 del Codice Penale
- Articolo 2087 del Codice Civile
- Legge n.165 del 10 aprile 1962
- Articolo 9, Legge n.300 del 1970 (Statuto dei Lavoratori)
- Legge n.584 dell’11 novembre 1975
- Articolo 46, Legge n.428 del 29n dicembre 1990
- Articoli 1, 4, 31 del DL 626 del 1994
- Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 1995
- Articolo 16 del DL 242 del 1996
- Circolare del Ministero della Sanità del 28 marzo 2001

- Comma 20, articolo 52, Legge n.448 del 28 dicembre 2001
- Articolo 51, Legge n.3 del 2003
- D.lgs. n.184 del 2003
- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2003
- Sentenza Corte Costituzionale n.202 del 7 maggio 1991
- Sentenza TAR Lazio n.462 del 17 marzo 1995
- Sentenza Corte di Cassazione n.10508 del 6 ottobre 1995
- Sentenza TAR Lazio n.723 del 3 giugno 1996
- Sentenza Corte Costituzionale n.399 dell'11 dicembre 1996
- Sentenza Tribunale Civile di Roma del 4 aprile 1997 Stalteri c/Monopolio di Stato
- Sentenza Tribunale Civile di Roma 4119 dell'8 gennaio 2000 Schiaratura c/Ente Tabacchi Italiano
- Sentenza Consiglio di Stato n.1929 del 2003

L'ordinamento giuridico italiano contiene diverse norme dirette a tutelare la salute dei cittadini dai danni del fumo. Tuttavia, tali norme, alcune delle quali vigenti da più di un ventennio, non sono adeguatamente applicate, sia per una sottovalutazione dei rischi legati all'abitudine al fumo, sia a causa di dubbi interpretativi e applicativi.

Prima ancora dell'entrata in vigore, nel 1948, della nostra Costituzione il cui articolo 32 parla di tutela della salute come "fondamentale diritto dell'individuo e della collettività", il Regio Decreto del 1934, denominato "Testo unico delle leggi sulla protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia", con l'articolo 25, puniva "...chi vende o somministra tabacco a persona minore di anni 16" con una sanzione pari ai 20€ di oggi. Tale norma è stata successivamente rafforzata dal Codice Penale, che prevede un'ammenda sino a 200.000 lire a "chi vende o somministra tabacco a persona minore di anni 14". Lo stesso Regio Decreto, inoltre, fa divieto "ai minori di anni 16 di fumare in luogo pubblico".

La prima legge contenente un esplicito divieto di fumare è però la 584/1975, con la quale, per la prima volta, si pone un divieto assoluto di fumare nelle corsie d'ospedale, nelle aule delle scuole di ogni ordine e grado, sugli autoveicoli di proprietà dello Stato, di enti pubblici e di privati concessionari di pubblici servizi per il trasporto collettivo di persone; nelle metropolitane, nelle sale d'attesa di stazioni ferroviarie, autofiltranviarie, portuali-marittime, aeroportuali; nei compartimenti ferroviari per non fumatori delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie date in

concessione ai privati; nei compartimenti a cuccette e carrozze letto occupati da più persone durante il servizio di notte; nei locali chiusi adibiti a pubblica riunione, nelle sale chiuse di cinema e teatro, nelle sale chiuse da ballo, nelle sale-corse, nelle sale riunione di accademie, nei musei, nelle biblioteche, nelle sale di lettura aperte al pubblico, nelle pinacoteche e gallerie d'arte, pubbliche o aperte al pubblico.

Questo elenco, peraltro non esaustivo, di luoghi in cui vige il divieto assoluto di fumare, ha comportato in passato alcuni problemi interpretativi, soprattutto riguardo alla nozione di “locali chiusi aperti al pubblico”. Nello specifico, l'espressione “locali in cui si svolge una pubblica riunione” era interpretata in senso estremamente restrittivo, facendo riferimento alle leggi di pubblica sicurezza secondo cui, per aversi “pubblica riunione”, occorre che tale riunione sia stata autorizzata dalle autorità di Pubblica Sicurezza. Pertanto, dove non vi fosse una riunione in tal senso, non si riteneva vigente alcun divieto di fumo.

D'altra parte il TAR del Lazio, con una sentenza del 1995, ha ricompreso nella locuzione “locali chiusi adibiti a pubblica riunione” ogni ambiente chiuso “nel quale si realizzi una permanenza di pubblico”.

Anche a seguito di questa storica sentenza, è stata emanata la Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 1995, che ha introdotto importanti novità: è stato ad esempio chiarito che per locale aperto al pubblico si deve intendere “quello in cui la generalità degli amministratori e degli utenti accede, senza formalità e senza bisogno di particolari permessi, negli orari stabiliti”. E' stata inoltre estesa l'applicabilità del divieto di fumo a tutti i locali utilizzati, a qualunque titolo, dalla pubblica amministrazione e dalle aziende pubbliche per l'esercizio delle proprie funzioni istituzionali, nonché da privati esercenti servizi pubblici, sempre che tali locali siano aperti al pubblico. Il divieto di fumare vige pertanto, oggi, per esempio, anche nei locali aperti al pubblico delle banche.

Altra importante novità è l'obbligo di esporre, in tutti i locali in cui è vietato fumare, un cartello indicante il divieto, la normativa esistente in materia, le sanzioni applicabili, il nominativo di chi deve vigilare sull'osservanza del divieto e l'autorità competente ad applicare la sanzione.

Purtroppo, ad oggi, non esiste ancora alcuna norma di legge che vieti esplicitamente di fumare nei luoghi di lavoro privato, sebbene vi sia tutta una costruzione giurisprudenziale (basata sugli articoli 32 e 41 della Costituzione, sull'articolo 2087 del Codice Civile, sull'articolo 9 della legge 300/70, sugli articoli 1, 4 e 31 del DL 626/94, sull'articolo 16 del DL 242/96) che obbliga il datore di lavoro a tutelare la salute dei propri dipendenti.

Tali norme impongono infatti al datore di lavoro di tutelare l'integrità fisica e morale dei prestatori di lavoro, predisponendo tutte le misure necessarie, di valutare i rischi per la sicurezza e la salute dei lavoratori, di far sì che i lavoratori dispongano di aria salubre anche attraverso l'utilizzo di impianti di aerazione efficienti.

Importante a questo riguardo è anche la sentenza della Corte Costituzionale 399/96 per cui "la tutela preventiva dei non fumatori nei luoghi di lavoro può ritenersi soddisfatta quando, mediante una serie di misure adottate secondo le diverse circostanze, il rischio derivante dal fumo passivo, se non eliminato, sia ridotto a una soglia talmente bassa da far ragionevolmente escludere che la loro salute sia messa a repentaglio". Tuttavia, la mancanza di un divieto esplicito previsto dalla legge, rende necessario rivolgersi all'autorità giudiziaria, con la nomina di un avvocato di fiducia, sia per l'eventuale richiesta di risarcimento dei danni, sia, in via preventiva, per un'azione cautelare che permetta di stabilire le condizioni ottimali sul luogo di lavoro.

Fondamentale in tema di risarcimento di un eventuale danno è anche la sentenza della Corte Costituzionale 202/91 per cui "la risarcibilità dei danni derivati dal fumo passivo, quale lesione del diritto alla salute, trova direttamente fondamento negli articoli 32 della Costituzione e 2043 del Codice Civile".

La più importante innovazione in materia di divieto di fumo è però senza dubbio l'articolo 51 della legge n.3 del 16 gennaio 2003, il cui comma 1 prevede il divieto di fumare nei locali chiusi, ad eccezione di quelli privati non aperti ad utenti o al pubblico e di quelli riservati ai fumatori e come tali contrassegnati.

Con questa legge, dunque, il divieto si applica in tutti i locali pubblici e in tutti i locali privati aperti ad utenti o al pubblico. Rispetto alle leggi precedenti il divieto è stato pertanto esteso, e questa rappresenta la vera novità della legge, anche agli esercizi pubblici: bar, ristoranti, pizzerie, ...

Rimangono tuttavia esclusi dal divieto i locali privati non aperti ad utenti o al pubblico e, di conseguenza, la grande maggioranza dei luoghi di lavoro privati.

La legge prevede inoltre che negli esercizi di ristorazione siano predisposti uno o più locali riservati ai non fumatori, di superficie prevalente rispetto alla superficie complessiva di somministrazione dell'esercizio e l'obbligo, per i locali riservati ai fumatori, di dotarsi di impianti per la ventilazione e il ricambio dell'aria regolarmente funzionanti.

Il comma 4 recita inoltre: "in tutte le strutture in cui le persone sono costrette a soggiornare non volontariamente devono essere previsti locali adibiti ai fumatori".

La legge 3/03, che entrerà in vigore alla fine del mese di dicembre 2004, ancorché imperfetta per la mancata tutela dei lavoratori privati, rappresenta dunque un passo avanti importante nella lotta contro il fumo.

Anche la pubblicità dei prodotti del tabacco è regolamentata oramai da diversi decenni: la legge 165/62 e l'articolo 8 della legge 52/83 vietano esplicitamente la propaganda pubblicitaria di qualsiasi prodotto da fumo, nazionale o estero. La Corte di Cassazione, con una sentenza del 1995, ha precisato inoltre che per propaganda pubblicitaria deve intendersi "ogni comportamento rivolto al pubblico e inteso, o semplicemente idoneo, a sollecitarlo all'acquisto di prodotti da fumo", rilevando così l'effetto oggettivo della pubblicità e ricomprendendo nel divieto anche tutte le forme di merchandising messe in atto dalle multinazionali.

Infine, l'articolo 46 della legge 428/90 punisce chi mette in commercio tabacchi lavorati senza l'avvertenza "nuoce gravemente alla salute" e il D.Lgs. 148/03 ha imposto scritte più severe ("il fumo uccide", "il fumo provoca il cancro",...) e di maggior estensione sui pacchetti di sigarette.

Legislazione regionale

La legislazione regionale si è sempre occupata molto poco del fumo.

Meritano pertanto un accenno:

- per la Toscana, la legge regionale 65/96 "Norme in materia di tutela della Salute contro i danni derivati dal fumo che estende il divieto a tutti i locali chiusi utilizzati a qualunque titolo dalla regione, dall'azienda e dagli enti regionali e a tutti i luoghi chiusi quando sia avanzata richiesta da uno dei lavoratori; sono inoltre stabilite sanzioni i cui proventi sono destinati a finanziare attività di educazione e informazione, con sanzioni aggravate nel caso in cui l'infrazione venga da chi è preposto al controllo
- per l'Emilia Romagna, la Deliberazione della Giunta Regionale 785/99 che include la lotta al tabagismo fra le attività dei dipartimenti delle dipendenze patologiche in un'ottica di integrazione con il sistema dei Sert; prevede interventi di prevenzione primaria, secondaria e terziaria del tabagismo e dei problemi fumo-correlati; stabilisce linee guida per la stesura di un regolamento aziendale per l'applicazione della normativa antifumo in tutti i locali delle aziende sanitarie; istituisce "Gruppi Progetto Provincia Senza Fumo" in ciascuna AUSL
- per l'Abruzzo, la legge regionale 19/98 "Interventi in materia di prevenzione del tabagismo" che prevede l'istituzione di un gruppo di lavoro con sede presso l'Assessorato alla Sanità e la

creazione di un'unità di riferimento per la prevenzione e la disassuefazione dal tabagismo in ciascuna AUSL

- per la Lombardia, il DGR 48472/00 “Linee Guida per la prevenzione del tabagismo nella Regione Lombardia” e la Circolare 25/1999 della Direzione Generale della Sanità che affida alle ASL il compito di accertare il rispetto dei divieti nei locali pubblici della Regione
- per il Veneto, il DGR 1521/2001 “Programma regionale di prevenzione delle patologie fumo-correlate per l’anno 2001” e il DGR 3231/02. Un comitato tecnico-scientifico ha individuato le strategie da adottare per limitare o impedire l’iniziazione al fumo degli adolescenti, aiutare i fumatori a smettere, proteggere i non fumatori dall’esposizione al fumo passivo, implementare attività di sorveglianza, monitoraggio, ricerca e valutazione
- per il Piemonte, le Circolari (24/01/2002 e 25/11/2002) emanate nel corso del 2002, indirizzate ai Direttori Generali e Sanitari di ASL e ASO e ai Direttori dei Dipartimenti di prevenzione delle ASL piemontesi, aventi come oggetto la sorveglianza dell’applicazione del divieto di fumo.

Razionali di questi provvedimenti sono l’esigenza di attuare interventi più incisivi per ridurre la diffusione dell’abitudine al fumo, riconosciuto come “uno dei fattori di rischio che maggiormente incide sulla salute della popolazione”, e salvaguardare la salute di quanti sono costretti a convivere, soprattutto negli ambienti di lavoro, con il fumo passivo, attuando politiche di prevenzione ed efficaci strumenti di repressione.

Nelle Circolari è pertanto ricordato ai Direttori responsabili che essi sono tenuti a :

1. individuare nelle strutture cui sovrintendono, i locali in cui sussiste il divieto di fumo ed esporre specifici cartelli di divieto
2. indicare le aree in cui è consentito fumare, avendone preventivamente valutato le caratteristiche strutturali nell’ambito della normativa dell’igiene e sicurezza del lavoro
3. attivare il sistema di sorveglianza previsto, inteso come intervento attivo nei confronti dei trasgressori tramite un formale invito a non fumare, indicando con atto formale i funzionari preposti alla vigilanza
4. provvedere, in caso di reiterata inosservanza del divieto, alla contestazione e verbalizzazione delle infrazioni, tramite i nuclei dei Carabinieri per la Sanità

E’ previsto inoltre l’impegno dei Dipartimenti di Prevenzione delle ASL nell’attivazione di interventi di formazione/informazione in merito alla prevenzione dei danni da fumo.