

# La legislazione ed il controllo del tabagismo

## Aggiornamenti nell'anno 2003

Roma, 29 aprile 2004

a cura di  
Silvia Rossi, Giordano Carosi  
Dipartimento del Farmaco, ISS

### Organizzazione Mondiale della Sanità

Nel mese di maggio 2003, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha compiuto un passo storico. Ultimando cinque anni di lavori e, mettendo insieme certezze scientifiche e politica, è stato disposto un insieme di regole per le vendite, la promozione e il consumo del tabacco.

I 192 Stati Membri dell'Organizzazione hanno adottato all'unanimità la Convenzione Quadro sul Controllo del Tabacco (FCTC - Framework Convention on Tobacco Control).

L'obiettivo della convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità è quello di proteggere le generazioni presenti e future dalle conseguenze del consumo del tabacco e dall'esposizione al fumo fissando un quadro di misure per la lotta contro il tabagismo applicabile dalle parti a livello regionale, nazionale e internazionale.

La convenzione è stata adottata dall'Assemblea mondiale della sanità il 21 maggio 2003 ed è stata aperta alla firma nella sede dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) di Ginevra dal 16 al 22 giugno 2003, il termine ultimo per la firma è il 29 giugno 2004; attualmente sono 105 i Paesi membri che hanno firmato il documento e 11 quelli che hanno ratificato.

La convenzione si occupa di numerose questioni relative alla lotta contro il tabagismo, gli elementi più rilevanti sono:

**Etichettatura** – Il testo impone che almeno il 30%, ma preferibilmente il 50% o più, delle principali superfici degli imballaggi dei prodotti del tabacco siano occupate da chiare avvertenze sanitarie sotto forma di testi, immagini o una combinazione dei due. Le prescrizioni relative all'imballaggio e all'etichettatura vietano anche diciture ingannevoli che diano la falsa impressione che un prodotto sia meno dannoso di altri. Le diciture ingannevoli comprendono ad esempio l'uso di termini come "leggero" o "a basso contenuto di catrame".

*(Article 11 - Packaging and labelling of tobacco products*

*Within a period of three years after entry into force of this Convention, each party shall ensure that rotating, clear health warnings will cover a minimum of 30% of the principle pack areas but the Article suggests 50% or more. Misleading language is prohibited but there is no explicit ban on the misleading terms, mild light, ultra light and low tar.)*

**Pubblicità** – Mentre la maggior parte dei paesi è d'accordo sul fatto che un divieto globale ridurrebbe notevolmente il consumo dei prodotti di tabacco, in alcuni Stati esistono disposizioni costituzionali, che garantendo ad esempio la libertà di parola per fini commerciali, non permettono loro di applicare un divieto totale in tutti i media. Il testo finale prevede che le parti applichino un divieto totale entro cinque anni dall'entrata in vigore della convenzione. Esso contiene inoltre disposizioni che impongono ai paesi che non possono applicare un divieto totale di ridurre la pubblicità, la promozione e la sponsorizzazione del tabacco entro i limiti delle loro costituzioni o dei principi costituzionali.

*(Article 13 – Tobacco advertising promotion and sponsorship)*

*Article 13.1* recognises that comprehensive bans on advertising, promotion and sponsorship reduce tobacco consumption. Within five years, each party shall undertake a comprehensive ban on all tobacco advertising, sponsorship and promotion. The wording of *Articles 13.2* and *13.3* allow for countries such as Germany to restrict advertising where their constitution does not permit a comprehensive ban. Article 13 also allows for protocols so that individual countries can make restrictions even stronger. There are no obligations to eliminate cross border advertising.)

**Fiscalità** – Il testo riconosce formalmente che le misure fiscali e finanziarie costituiscono un mezzo importante per ridurre il consumo del tabacco, in particolare fra i giovani, e chiede ai firmatari di prendere in considerazione gli obiettivi della salute pubblica nell'applicazione delle politiche fiscali e finanziarie per i prodotti del tabacco.

*(Article 6 – Price and tax measures to reduce the demand for tobacco:*

recognises the importance of tax to reduce consumption especially among young persons. Calls for implementation of tax policies aimed at reducing consumption.)

**Responsabilità** – Le parti della convenzione sono incoraggiate ad adottare, se necessario, provvedimenti legislativi in materia di responsabilità civile e penale, compreso l'eventuale risarcimento.

*(Article 19 – Liability*

This is a very important Article as it gives recognition to the fact that parties should be held liable for their impact on global health. It also allows for the exchange of information relating to tobacco control and liability.)

**Finanziamento** – Le parti sono tenute a sostenere finanziariamente i loro programmi nazionali di lotta contro il tabagismo. Il testo incoraggia inoltre l'utilizzo e la promozione delle forme di finanziamento esistenti per lo sviluppo della lotta contro il tabagismo. L'eventuale necessità di migliorare i meccanismi esistenti o di adottare altri meccanismi finanziari appropriati per utilizzare ulteriori risorse finanziarie dovrà essere valutata dalla conferenza delle parti in base ad un esame delle fonti e dei meccanismi di assistenza esistenti e potenziali e ad una verifica della loro adeguatezza.

*(Article 26 – Financial resources*

Each Party shall provide financial support in respect of its national activities intended to achieve the objective of the Convention, in accordance with its national plans, priorities and programmes against tabagism. The Parties agree that the Conference of the Parties in its first session shall review existing and potential sources and mechanisms of assistance based on a study conducted by the Secretariat and other relevant information, and consider their adequacy.)

**Commercio illegale** – Il testo riconosce che l'eliminazione del contrabbando, della produzione illegale e della contraffazione dei prodotti del tabacco, grazie alla realizzazione di un sistema efficace di individuazione di questi prodotti, e l'emanazione e l'applicazione di leggi nazionali in questo campo sono elementi essenziali della lotta contro il tabagismo e chiede che le parti adottino misure appropriate a tale riguardo.

*(Article 15 – Illicit trade in tobacco products*

Countries will be required to place markings on tobacco packaging to determine place of origin, destination and point of diversion. There will be collection of data on cross border trade in counterfeit products. Storage and distribution of tobacco products on which duty has not been paid will be monitored.)

Il testo invita anche i paesi a promuovere programmi di aiuto a chi vuole **smettere di fumare** e di **educazione** per prevenire il fumo e a limitare l'esposizione nei luoghi pubblici al **fumo passivo**.

*(Article 8 Protection from exposure to tobacco smoke*

This article has become weaker than in previous rounds. But raises the problem of passive smoking. This is important as some countries do not view protection from tobacco smoke pollution as an important measure. It advocates that parties promote measures aimed at protection from exposure to tobacco smoke in public places.

*Article 12 – Education communication, training and public awareness*

The exchange of information is a very important tobacco control tool and this article largely achieves its goal to provide access to education, communication and training.)

## Unione Europea

La posizione legale riguardo la lotta al tabagismo è diversa all'interno dei paesi europei, ciò nonostante i paesi membri dell'Unione Europea devono adeguarsi alle Direttive del Consiglio. Nel 2002 la Commissione dell'Unione Europea ha adottato una raccomandazione non vincolante del Consiglio riguardo alla “*Prevenzione del fumo e iniziative per un migliore controllo del tabacco*” che incita 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*”.

Il fumo passivo ed i rischi per la salute dei lavoratori che ne subiscono gli effetti dannosi costituisce un problema rilevante che deve essere adeguatamente affrontato dal datore di lavoro.

Le politiche sul fumo permettono al datore di lavoro di trattare questa controversa e delicata questione in maniera pratica ed efficace. Le politiche sul fumo non dovrebbero criminalizzare i fumatori, ma dovrebbero tentare di eliminare o controllare l'esposizione dei lavoratori al fumo di tabacco ambientale.

Gli scopi principali sono i seguenti:

- assicurarsi che tutte le parti - datori di lavoro, fumatori, non fumatori e il pubblico - abbiano una visione chiara dei propri diritti e responsabilità;
- assicurarsi che il posto di lavoro rispetti la legislazione in materia di salute, sicurezza o altro.

Vengono di seguito elencati gli ultimi riferimenti normativi:

10 Settembre 2003

**2003/641/CE:** Decisione della Commissione, del 5 settembre 2003, sull'impiego di fotografie a colori o altre illustrazioni quali avvertenze per la salute sulle confezioni di prodotti del tabacco.

*(G.U. del 10 settembre 2003, n. L 226 pag. 0024 – 0026)*

20 Giugno 2003

**Direttiva 2003/33/CE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco.

*(G.U. del 20 giugno 2003, n. L 152 pag. 0016 – 0019)*

25 Gennaio 2003

**Raccomandazione del Consiglio**, del 2 dicembre 2002, sulla prevenzione del fumo e su iniziative per rafforzare la lotta contro il tabagismo.

*(G.U. del 25 gennaio 2003, n. L 022 pag. 0031 – 0034)*

## **La legislazione nei diversi paesi**

In molti paesi dell'Unione Europea ci sono leggi che proibiscono, parzialmente o totalmente, il fumo nei locali pubblici, tra cui pub e ristoranti. Secondo l'Organizzazione Mondiale della Sanità, oltre l'80% degli stati membri della Regione Europea ha una legislazione che proibisce o limita il fumo nei principali luoghi pubblici, come le strutture sanitarie, scolastiche e governative, nei teatri, cinema e in tutte le forme di trasporto pubblico nazionale. Tuttavia, sono pochi i regolamenti che si riferiscono al luogo di lavoro nello specifico, nonostante il fatto che molti di questi luoghi siano anche luoghi di lavoro. In alcuni paesi sono in vigore delle leggi che tutelano i diritti dei non fumatori. La legislazione obbliga i datori di lavoro a fornire un ambiente di lavoro sicuro e afferma che obbligare i dipendenti a lavorare in un ambiente fumoso costituisce un rischio per la salute sul posto di lavoro.

### **Austria**

Il fumo è vietato nei posti di lavoro condivisi da fumatori e non fumatori se i non fumatori non possono essere adeguatamente protetti da un sistema di ventilazione. Il fumo è vietato negli edifici del governo, scolastici e nei cinema.

### **Belgio**

Nel 1976 è stato stabilito il divieto di fumare sui mezzi di trasporto pubblici. È inoltre proibito fumare in numerosi luoghi pubblici e vi sono restrizioni in bar e ristoranti. I ristoranti devono essere dotati di sistemi di aspirazione e ventilazione.

### **Danimarca**

Esistono restrizioni sul fumo nei luoghi pubblici, ma non sono valide per bar, ristoranti, club, hotel o ristoranti. Il fumo è proibito nei teatri e nei cinema.

### **Finlandia**

Fino a marzo 1995 le restrizioni sul fumo erano basate sulla volontà dei fumatori. In seguito la riforma del Tobacco Control Act ha vietato il fumo in tutti i luoghi e locali pubblici. La legislazione offre due possibilità ai datori di lavoro: imporre un divieto totale di fumare oppure prevedere aree dove il fumo è permesso, che devono però essere dotate di sistemi di ventilazione separati e con una pressione atmosferica minore rispetto ai locali in cui è vietato fumare.

### **Francia**

Il fumo è vietato nei posti di lavoro, tranne che negli uffici con un unico addetto. Vi sono restrizioni sul fumo nei bar e ristoranti.

### **Germania**

In Germania esistono regolamenti per la tutela dei lavoratori non fumatori, ma questi non valgono per ristoranti e bar.

### **Grecia**

Il fumo è proibito in molti luoghi pubblici. Aree per non fumatori devono essere previste in caffè, bar e ristoranti.

### **Irlanda**

A partire da gennaio 2004 i luoghi di lavoro in Irlanda, inclusi pub e ristoranti, avranno un anno di tempo per l'introduzione del divieto di fumo.

Dalla mezzanotte del 28 Marzo 2004 l'Irlanda è diventata il primo Paese al mondo a vietare completamente il fumo nei pub e nei ristoranti. E' illegale fumare praticamente in tutti i posti di lavoro, nei luoghi pubblici al chiuso e sul trasporto pubblico, con multe per i trasgressori che raggiungono i 3000 euro.

### **Paesi Bassi**

Ai sensi di una nuova legge applicata da gennaio 2004, le aziende devono garantire che i dipendenti non siano esposti al fumo di tabacco. Anche i bar e i ristoranti devono adeguarsi a questa legge, ed hanno tempo fino al gennaio 2005.

### **Norvegia**

Il fumo è vietato nei luoghi pubblici a partire da gennaio 2004. Il divieto è applicato anche a ristoranti e bar per tutelare camerieri e clienti. La Norvegia vanta una delle più rigorose politiche anti-fumo del mondo e dal 1988 è vietato fumare nei luoghi pubblici, sul posto di lavoro e sui mezzi di trasporto pubblici. Secondo il governo norvegese, la protezione del personale e dei clienti è il motivo principale per cui il divieto è stato proposto. Prima dell'entrata in vigore del divieto, i bar e ristoranti norvegesi dovranno avere già predisposto delle aree per i non fumatori.

### **Portogallo**

Esistono restrizioni sul fumo sul posto di lavoro ed è vietato fumare nelle strutture scolastiche, edifici del governo, strutture sanitarie e sui mezzi di trasporto pubblico. Nel settore dell'ospitalità non vi sono restrizioni.

### **Romania**

Dal 2002 il fumo è vietato nei luoghi pubblici, anche se non vi sono restrizioni valide per posti di lavoro e uffici, ristoranti e bar al chiuso.

### **Spagna**

Esistono restrizioni sul fumo sul posto di lavoro, anche se non vi è alcuna restrizione valida per ristoranti e bar.

### **Svezia**

Il Tobacco Act (1983) stabilisce che è vietato fumare nei locali destinati a bambini e giovani, ad uso sanitario, nei locali comunali, mezzi di trasporto pubblico, sale d'attesa e altri locali aperti al pubblico. Tale divieto non riguarda i ristoranti e altri posti di ristorazione, ma dal 1° gennaio 2003, tutti i locali che servono cibo devono avere delle aree senza fumo. Gli hotel devono avere camere in cui il fumo è vietato.

### **Regno Unito**

Attualmente non esistono leggi speciali che regolano il fumo sul posto di lavoro. L'Health and Safety at Work Act (1974) obbliga i datori di lavoro a tutelare la salute, la sicurezza e il benessere dei propri dipendenti. Di conseguenza, se vi è un rischio per la salute derivante da un luogo di lavoro fumoso, il datore di lavoro deve provvedere e gestire questo rischio. Inoltre, i Workplace (Salute, Sicurezza e Benessere) Regulations (1992) stabiliscono che i posti di lavoro al chiuso devono essere sufficientemente ventilati. I datori di lavoro devono inoltre tutelare i non fumatori dal fumo di tabacco nelle aree adibite alla pausa, predisponendo strutture separate oppure vietando il fumo in queste aree.

Il Regno Unito è in attesa di un codice di pratica approvato (con status quasi-legale) sul fumo passivo, che aiuterà i datori di lavoro a capire con maggiore chiarezza le loro responsabilità ai sensi

della legislazione vigente. Il TUC (Trade Union Congress, ovvero la centrale sindacale britannica) sta promuovendo una campagna affinché tale codice di pratica sia approvato e attuato.

## Italia

Il 2003 può essere considerato l'anno della lotta contro il fumo: è stato approvato, infatti, il regolamento attuativo della legge antifumo (*legge n.3 del 16/1/2003*), che regolamenta gli esercizi pubblici, i luoghi di lavoro, gli spazi adibiti ad attività ricreative e ai circoli privati.

Le nuove disposizioni volute dal Consiglio dei Ministri prevedono che l'uso delle sigarette sia limitato ad aree ben delimitate da barriere fisiche, ventilate e separate dalle altre, e soprattutto che siano rese facilmente riconoscibili da cartelli luminosi. Nei ristoranti lo spazio per il fumo dovrà essere inferiore alla metà della superficie complessiva aperta al pubblico. Laddove non fosse possibile separare fisicamente le strutture nelle quali è consentito fumare dalle altre, il divieto sarà assoluto.

L'obiettivo del regolamento è la tutela della salute del cittadino e la libertà del non-fumatore, spesso costretto a condividere "vizi" e abitudini degli amanti del tabacco.

Bisogna ricordare che l'art. 32 della Costituzione riconosce il diritto alla salute come diritto fondamentale, costituzionalmente protetto, dell'individuo e interesse della collettività.

L'art. 2087 del codice civile prevede esplicitamente a carico del datore di lavoro l'obbligo contrattuale generale di sicurezza, ai sensi del quale *"il datore di lavoro è tenuto ad adottare le misure necessarie per tutelare l'integrità fisica e morale dei lavoratori, rispettando non solo le specifiche norme prescritte dall'ordinamento in relazione al tipo specifico di attività imprenditoriale e lavorativa, ma anche quelle che si rivelino necessarie in base alla particolarità del lavoro, all'esperienza e alla tecnica"*.

Gli articoli 1, 3, 4, 31 D.Lgs. n. 626/94 e l'art. 9 D.P.R. n. 303/1956 impongono ai datori di lavoro, come ha affermato in modo deciso la Corte Costituzionale, l'obbligo di *"attivarsi per verificare che in concreto la salute dei lavoratori sia adeguatamente tutelata"* e quindi anche l'obbligo di proteggere in via preventiva i non fumatori nei luoghi di lavoro.

In particolare, l'art. 9 del D.P.R. 303 (19/3/1956) modificato dall'art. 33 del decreto legge 626/94 stabilisce che *"nei luoghi di lavoro chiusi è necessario (...) far sì che (...) i lavoratori dispongano di aria salubre in quantità sufficiente (...)"*.

E' il datore di lavoro che deve quindi garantire aria salubre in quantità sufficiente. Un'aria che contiene sostanze cancerogene, come l'aria contaminata da fumo passivo non può essere salubre. Poiché non esiste un valore soglia per le sostanze cancerogene, l'aria per essere salubre deve essere del tutto priva delle sostanze cancerogene prodotte dal fumo di tabacco.

Vengono di seguito elencate le principali leggi:

### **LEGGE 16 gennaio 2003 n. 3**

Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione, Art. 51 (Tutela della salute dei non fumatori)

*(G.U. del 20 gennaio 2003, n. 15, Supplemento Ordinario)*

La legge prevede, nei locali pubblici (alberghi, bar, ristoranti, spazi pubblici adibiti ad attività ricreative), zone rigorosamente separate per fumatori e non fumatori, rigide norme di areazione e obbligo di segnalazione delle aree per fumatori. I gestori dei locali aperti al pubblico avranno un anno di tempo per adeguare le proprie strutture alla nuova normativa.

#### **Decreto Legislativo 24 giugno 2003, n. 184**

“Attuazione della direttiva 2001/37/CE in materia di lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco.”

*(G.U. n. 169 del 23-07- 2003)*

#### **LEGGE 31 ottobre 2003, n. 306**

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2003. Art. 7 Modifiche all'articolo 51 della legge 16 gennaio 2003, n.3, in materia di tutela della salute dei non fumatori anche in conformità alla direttiva 2001/37/CE in materia di tabacco.

*(G.U. n.266 del 15-11-2003 - Supplemento Ordinario n. 173 )*

Entrata in vigore del provvedimento: 30/11/2003

#### **D.P.C.M. 23 dicembre 2003**

Attuazione dell'Art. 51, comma 2 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, come modificato dall'art. 7 della legge 21 ottobre 2003, n. 306, in materia di «tutela della salute dei non fumatori».

*(G.U. n. 300 del 29-12- 2003)*

Il **D.P.C.M. 23 dicembre 2003** ha definito i requisiti tecnici dei locali per fumatori, dei relativi impianti di ventilazione e di ricambio d'aria e dei modelli dei cartelli connessi al divieto di fumare.

Al fine di consentire una adeguata attività di informazione, da attivare d'intesa con le organizzazioni di categoria più rappresentative, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, primo periodo, 3 e 5 della Legge 16 Gennaio 2003 n. 3 entreranno in vigore decorso un anno dalla data di entrata in vigore del provvedimento di cui al D.P.C.M. 23 dicembre 2003 (29 dicembre 2004).

In attesa dell'entrata in vigore delle ultime disposizioni rimangono in vigore tutte le leggi precedenti alle ultime disposizioni quali gli articoli 3, 5, 6, 8, 9, 10 e 11 della Legge 11 Novembre 1975 n.584.

Restano ferme le disposizioni che disciplinano il divieto di fumo nei locali delle pubbliche amministrazioni.

Bisogna, inoltre, ricordare quanto valido in materia di tutela della salute dei lavoratori.

## **Riferimenti bibliografici**

The Fifty-sixth World Health Assembly, *WHO Framework Convention on Tobacco Control*, 21 maggio 2003.

Commissione delle Comunità europee, *Proposta di DECISIONE DEL CONSIGLIO relativa alla firma della convenzione quadro dell'Organizzazione Mondiale della Sanità per la lotta contro il tabagismo*, Bruxelles, 26 maggio 2003.

[www.ossfad.iss.it](http://www.ossfad.iss.it)

[http://europa.eu.int/comm/health/ph\\_determinants/life\\_style/Tobacco/legal\\_smoking\\_prevention\\_tobacco\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/health/ph_determinants/life_style/Tobacco/legal_smoking_prevention_tobacco_en.htm)

[www.smokeatwork.org](http://www.smokeatwork.org)