

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3523

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ROSINI, COLUCCI, CUJATI, SERRENTINO, DA MOMMIO,
LUSSIGNOLI, BRICCOLA, SENALDI, RAVASIO, ROCELLI, MAN-
NINO CALOGERO, MANFREDI, FORNASARI, PERRONE, CACCIA**

Presentata il 26 febbraio 1986

Norme concernenti la pubblicità informativa dei prodotti da fumo

ONOREVOLI COLLEGHI! — Anche in questa legislatura sono già numerose le proposte di legge d'iniziativa parlamentare che, affiancandosi al disegno di legge del Governo, intendono produrre una revisione della legislatura vigente a proposito del divieto della propaganda pubblicitaria dei prodotti da fumo e quindi, legittimamente, può apparire di dubbia utilità ogni nuova proposta che si aggiunga alle altre in prossimità del dibattito parlamentare che si annuncia come imminente.

Senza disconoscere in alcun modo il diritto a siffatto dubbio pare a noi che vi siano delle ragioni che militano a favore di questa proposta di legge sino a giustificarne l'approvazione.

Ragioni che si collocano sul fronte di un diverso approccio alla tematica del fumo e dei fumatori rispetto a quanti immaginano di risolvere ogni questione accentuando i caratteri proibizionistici della legislazione vigente. Eppure dovrebbe essere di facile e universale intelligibilità che forme di prevenzione basate essenzialmente sul divieto o sulla sanzione non possono essere risolutive di alcun problema anche perché risultano di non difficile elusione.

La suggestione di una sigaretta che promana da particolari scene di un film o la pubblicità indiretta connessa alle gare automobilistiche sono messaggi — tanto per esemplificare — che già oggi nessun regime censorio può fermare e

ancor meno lo potrà in un prossimo futuro allorché i programmi televisivi verranno trasmessi da satelliti geo-stazionari.

Pare quindi a noi che convenga — ancora una volta — disegnare norme regolamentari che presuppongono dei cittadini maturi e consapevoli anziché dei sudditi bisognosi di tutela.

Solo un'educazione serena e approfondita può prevenire il diffondersi dell'abitudine al fumo e solo una puntuale e capillare informazione e non già la paura, può rendere attento il fumatore e disponibile al rispetto delle norme regolamentari proposte a tutela dei cittadini non fumatori.

D'altra parte ciò che intendiamo affermare e proporre non è una novità in assoluto né è frutto esclusivo della nostra riflessione che già in Parlamento volontà e concetti assai simili hanno trovato una qualche sanzione ufficiale.

Il 27 gennaio 1983 alla Camera dei deputati, in sede di conversione in legge del decreto-legge 10 gennaio 1983, n. 4, venne infatti presentato dai rappresentanti della Commissione finanze onorevoli Fusaro, Patria, Bellocchio, Rossi di Montelera e Fiandrotti, un ordine del giorno, accolto dal Governo per dichiarazione del Sottosegretario di Stato per le finanze, onorevole Caroli, che così recitava:

« La Camera, considerata l'attuale legislazione relativa al divieto della propaganda pubblicitaria di qualsiasi prodotto da fumo, impegna il Governo a predisporre norme atte ad assicurare la corretta e completa informazione dei consumatori sulla qualità e caratteristiche dei prodotti soprattutto ai fini della loro salute ».

E dopo di ciò non è forse inutile ricordare il testo dell'articolo 8 di tale decreto:

« L'articolo unico della legge 10 aprile 1962, n. 165, in materia di propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo, è sostituito dal seguente: " La propaganda pubblicitaria di qualsiasi prodotto da fumo, nazionale od estero, è vietata. Chi tra-

sgredisce al divieto previsto del precedente comma è soggetto alla sanzione amministrativa da lire 5 milioni a lire 50 milioni. I proventi delle sanzioni amministrative, compresi quelli derivanti dal pagamento in misura ridotta previsto dall'articolo 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono devoluti ad un apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero della sanità per essere destinati all'informazione ed all'educazione sanitaria nonché a studi e ricerche finalizzati alla prevenzione della patologia da fumo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio " ».

In sede di Commissione finanze e, successivamente, in Aula questo articolo fu variamente discusso. Autorevoli fonti, anche esterne al Parlamento, si levarono contro la decretazione, non rilevandone l'urgenza: altre invece sostennero la non reale incidenza di tale formulazione rispetto agli obiettivi che il decreto pareva volere raggiungere. Questa seconda impostazione stava, di fatto, all'origine della formulazione dell'ordine del giorno sopra richiamato e che il Governo condivise.

In effetti, mentre da un lato si ravvisava l'opportunità di elevare sostanzialmente le sanzioni amministrative allo scopo di scoraggiare i produttori di sigarette dal continuare nella costante e perniciosa violazione della precedente legge n. 165 in carenza di qualsiasi forma di controllo sui contenuti degli annunci illegali; dall'altro erano emerse sostanziali perplessità, anche con riferimento a quanto avviene negli altri Paesi della Comunità europea, circa l'obiettivo efficacia di una impostazione rigidamente proibitiva.

Molte sono anche le perplessità sulla effettiva costituzionalità della legge vigente.

Senza voler fare, delle considerazioni che seguono, motivo di supporto decisivo alla nostra proposta di legge risulta di difficile comprensione come possa considerarsi rispettato l'articolo 3 della Costi-

tuzione quando a fronte di un perentorio divieto per i prodotti da fumo non esiste — tanto per fare un esempio — alcun limite alla propaganda per i super-alcologici. Ed ancora risulta di difficile accettazione che il disposto della legislazione vigente non violi — in qualche misura — l'articolo 41 della Carta costituzionale, che tutela la libertà d'impresa, allorché non consente l'informazione sulle qualità distintive di prodotti in sé non vietati.

Al di là di tutto ciò sembra comunque prevalente il fatto che il divieto della pubblicità informativa danneggia più che tutelare il consumatore, privandolo delle informazioni necessarie ad effettuare una scelta razionale. Sicché esso si rivela irragionevole, così come a suo tempo lo fu il divieto alla informazione e alla educazione dell'uso degli anticoncezionali che indusse non poche donne alla pratica dell'aborto clandestino come metodo per la regolamentazione delle nascite.

Infine, si può ricordare il fatto che i prodotti da fumo sono l'unico caso di prodotto legalmente venduto sul territorio nazionale per cui non sia consentita alcuna forma di comunicazione. A pochi mesi dall'avvenuto inasprimento delle sanzioni amministrative è possibile osservare un duplice paradossale risultato: da un lato il mercato è congelato ma non diminuito intorno alle marche più note; dall'altro il divieto di informazione impedisce un teoricamente possibile ingresso sul mercato di qualsiasi nuova marca, indipendentemente dai suoi contenuti, e quindi persino quando trattasi di prodotti da preferire, per le loro caratteristiche, sotto il profilo sanitario, data la minore nocività. Del resto è noto (vedi tabella 1) che la informazione pubblicitaria per un prodotto di largo consumo maturo non incrementa il consumo globale ma si limita a spostare chi è già consumatore da una marca all'altra.

Al di là di ogni parere occorre, realisticamente, ricordare che ben il 43 per cento della popolazione italiana adulta fuma e quindi chiarire una volta per tutte l'obiettivo che il legislatore si pone.

E poiché l'obiettivo non può non essere quello della riduzione del danno sociale provocato dal fumo, occorre avere ben chiaro che tale riduzione può essere ottenuta attraverso:

a) una incisiva ed efficace opera di educazione sui rischi ed i pericoli dell'uso e dell'abuso del fumo, soprattutto diretta verso le giovani generazioni;

b) un incentivo ai produttori affinché studino, sviluppino ed introducano sul mercato prodotti da fumo meno nocivi alla salute rispetto a quelli esistenti;

c) una corretta e controllata informazione ai fumatori sulle diverse caratteristiche delle marche sul mercato con particolare attenzione ai livelli di contenuto di condensato e nicotina.

Questa è la strada per lo più perseguita negli altri paesi della Comunità Europea (vedi tabella 2) attraverso divieti integrati da norme regolamentari e da limitazioni adottate per autodisciplina dai produttori.

Pare quindi opportuno che, così come avviene in Francia, Belgio, Germania e Irlanda, anche in Italia si segua la strada della limitazione dell'uso dei prodotti da fumo con l'approvazione di una legge che preveda fra l'altro una corretta informazione al consumatore.

Questa proposta di legge intende dunque ed esplicitamente richiamarsi all'ordine del giorno del Parlamento del 27 gennaio 1983 e, in particolare, a quella parte contenente l'invito « a predisporre norme atte ad assicurare la corretta e completa informazione dei consumatori sulle qualità e caratteristiche dei prodotti soprattutto ai fini della difesa della loro salute ».

In particolare, la proposta di legge che segue:

a) conferma, al livello già introdotto dal decreto-legge 10 gennaio 1983, n. 4, le pene per la trasgressione di un generale divieto di propaganda pubblicitaria per i prodotti da fumo nazionali ed esteri qualora tale propaganda pubblicitaria abbia espliciti fini suggestivi;

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

b) incentiva i produttori nazionali ed esteri di prodotti da fumo ad intensificare le ricerche verso la produzione di prodotti da fumo meno nocivi consentendo, in quantità stabilita, su mezzi predeterminati, sotto il controllo, per ciò che attiene ai contenuti, di una apposita commissione di esperti insediata dal Ministro della sanità, la pubblicazione di messaggi pubblicitari informativi. Messaggi tali da consentire il mantenimento del necessario canale di comunicazione fra produttore e consumatore adulto, in modo da garantire a quest'ultimo le informazioni necessarie per poter orientare al meglio la sua libera scelta di consumo;

c) adegua la legislazione italiana a quelle esistenti negli altri paesi della Comunità Europea, promuovendo ed appoggiando gli sforzi in atto per arrivare ad una direttiva comunitaria sull'intera materia;

d) consente, con l'applicazione di sovrapprezzo del 15 per cento sul costo *standard* della pubblicità informativa, la formazione presso il Ministero della sanità di un fondo, continuamente alimentato, presumibilmente sufficiente per realizzare, senza ulteriore aggravio per lo Stato, le opportune e necessarie campagne di educazione sui pericoli del fumo, soprattutto verso i giovani.

TABELLA 1

<i>Consumo di sigarette in Polonia</i>		<i>Consumo di sigarette in Norvegia</i>		
Anno	Sigarette vendute (milioni)	Anno	Sigarette vendute (milioni)	Consumo annuo adulti <i>pro capite</i>
1968	63.300	1970	1.831	2.006
1969	67.870	1971	1.752	1.950
1970	68.192	1972	1.862	2.080
1971	73.270	1973	1.842	2.070
1972 (*)	75.418	1974	1.735	2.058
1973	78.423	1975 (*)	1.755	2.074
1974	80.483	1976	1.720	1.987
1975	80.025	1977	1.957	2.049
1976	88.052	1978	1.851	1.931
1977	90.677	1979	2.042	2.022
1978	91.442			
1979	92.966			
(*) Introduzione divieto di pubblicità.		(*) Introduzione divieto di pubblicità.		

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: TABELLA 1

Divieto di pubblicità tv per le sigarette: effetti sul consumo

Nazione	Anno in cui entra in vigore il divieto	CONSUMO DI SIGARETTE (milioni di pezzi)				
		Anni precedenti		Anno del divieto	Anni successivi	
		2	1		1	2
USA	1971	510.531	532.769	528.859	551.017	590.300
Germania Federale	1972	118.051	125.493	125.469	125.461	126.500
Gran Bretagna	1965	115.200	114.400	112.000	117.600	119.100
Canada	1972	49.800	50.900	53.300	54.900	57.100
Australia	1976	29.800	31.300	30.900	32.000	32.800
Nuova Zelanda	1962	3.082	3.191	3.383	3.703	3.796
Norvegia	1975	1.842	1.750	1.685	1.750	1.820

Divieto totale di pubblicità per le sigarette: effetti sul consumo

Nazione	Anno in cui entra in vigore il divieto	CONSUMO DI SIGARETTE (milioni di pezzi)								
		Anni precedenti				Anno del divieto	Anni successivi			
		4	3	2	1		1	2	3	4
Cile	1970	7.008	7.039	6.841	6.853	6.752	8.233	8.334	8.835	9.200
Finlandia	1978	7.900	8.100	6.400	6.600	6.600	7.068	—	—	—
Italia	1962	44.906	46.584	48.313	51.864	55.826	57.154	58.599	60.621	64.645
Norvegia	1975	1.752	1.862	1.842	1.735	1.755	1.730	1.957	1.900	2.211
Singapore	1971	2.823	2.758	2.762	2.828	2.840	2.983	3.235	3.300	3.300
Thailandia	1969	10.322	11.700	12.195	13.532	14.400	15.375	16.100	16.800	19.400
Jugoslavia	1972	29.238	33.429	34.138	35.200	35.800	35.000	40.690	41.000	40.740

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

TABELLA 2

Confronto fra le legislazioni esistenti in vari paesi

Paese	Esiste legge	Esiste auto-regolamentazione	Radio-Tv	Cinema	Quotidiani	Periodici	Affissioni	Punto vendita	Altro
Belgio (CEE)	Si - 1982	—	No	No	Si - limitata	Si - limitata	Si - limitata	Si	Pubblicità solo informativa
Danimarca (CEE)	No	Si - 1980	No	No	Si - limitata	Si	No	Si	Codice autodisciplina
Francia * (CEE)	Si - 1976	—	No	No	Si - limitata	Si - limitata	No	Si - limitata	Pubblicità solo informativa
Germania (CEE)	Si - 1976	Si - 1981	No	Si - limitata	Si - limitata	Si - limitata	Si - limitata	Si	Codice autodisciplina
Grecia (CEE)	Si - 1978	—	No	Si	Si	Si	Si	Si	—
Irlanda (CEE)	Si - 1980	—	No	No	Si - limitata	Si - limitata	No	Si - limitata	Pubblicità solo informativa
Italia * (CEE)	Si - 1962	—	No	No	No	No	No	No	—
Lussemburgo (CEE)	No	Si	No	No	Si - limitata	Si - limitata	Si - limitata	Si	Pubblicità solo informativa

* Paesi con monopolio.

IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

Segue: TABELLA 2

Confronto fra le legislazioni esistenti in vari paesi

Paese	Esiste legge	Esiste auto-regolamentazione	Radio-Tv	Cinema	Quotidiani	Periodici	Affissioni	Punto vendita	Altro
Austria *	No	Si - 1981 (solo monopolio per marche inferiori a 20 mg di contenuto)	No	Si - limitata	Si - limitata	Si - limitata	Si - limitata	Si	Publicità solo informativa
Finlandia	Si - 1978	—	No	No	No	No	No	No	—
Norvegia	Si - 1975	—	No	No	No	No	No	No	—
Portogallo	Si - 1981	—	No	Si	Si	Si	Si	Si	—
Spagna	Si - 1982	Si (solo per sigarette leggere)	No	No	No	No	No	No	—
Svezia	Si - 1980	—	No	No	No	No	No	No	—
Svizzera	Si - 1979	Si - 1961	No	Si	Si	Si	Si - limitata	Si	Codice autodisciplinaria
Olanda (CEE)	No	Si - 1981	No	Si - limitata	Si	Si	Si	Si	Codice autodisciplinaria
Regno Unito (CEE)	No	Si (accordo col Governo)	No	Si - limitata	Si	Si	Si - limitata	Si - limitata	Codice autodisciplinaria

* Paesi con monopolio.

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

PAGINA BIANCA

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

La propaganda pubblicitaria di qualsiasi prodotto da fumo, nazionale o estero, è vietata.

Al fine di salvaguardare il diritto alla informazione del consumatore, non rientrano nel divieto gli avvisi, di carattere pubblicitario informativo, su quotidiani (nella misura di mezza pagina per marca di prodotto per numero di quotidiano) e periodici (nella misura massima di una pagina per marca di prodotto per numero di periodico).

Tutti gli avvisi di cui al comma precedente sono appositamente autorizzati dalla Commissione di vigilanza di cui all'articolo 2. Tali avvisi, di carattere fattuale e informativo, sono diretti ad identificare il marchio, simbolo o confezione dei prodotti e ad illustrarne le caratteristiche. I messaggi non possono contenere alcun incitamento al fumo ed in particolare:

- a) la visualizzazione del prodotto in uso;
- b) la visualizzazione di persone, anche non raffigurate nell'atto di fumare.

Gli editori applicano a tali avvisi un sovrapprezzo del 15 per cento e ristorano tale cifra ad un apposito capitolo dello stato di previsione delle spese del Ministero della sanità che, a sua volta, rende conto al Parlamento, di anno in anno, dell'utilizzo di tali somme per campagne di informazione direttamente rivolte ai giovani sui pericoli del fumo.

ART. 2.

È istituita presso il Ministero della sanità una commissione di vigilanza sulla pubblicità informativa dei prodotti da fumo. La Commissione è composta da:

- a) un rappresentante del Ministero della sanità, con funzione di presidente;

b) un rappresentante di organismi di difesa dei consumatori membri del *Bureau Européen des Unions des Consommateurs*;

c) un rappresentante dell'Azienda autonoma monopoli di Stato;

d) un rappresentante dei produttori esteri;

e) un rappresentante delle organizzazioni pubblicitarie;

f) un rappresentante degli editori;

g) un magistrato nominato dal Ministro di grazia e giustizia.

La commissione valuta la conformità degli avvisi pubblicitari alle prescrizioni dell'articolo 1 e, in caso positivo, rilascia il nulla osta per la diffusione degli stessi. In caso negativo motiva per iscritto il mancato rilascio dello stesso.

Il nulla osta si intende rilasciato in caso di mancata pronuncia entro quarantacinque giorni dalla ricezione della richiesta.

ART. 3.

L'impiego in settori merceologici diversi del marchio impiegati per prodotti da fumo non è vietato, sempre che non assolva una funzione meramente pubblicitaria dei prodotti da fumo.

Non rientra nel divieto della propaganda pubblicitaria del fumo l'esposizione dei prodotti da fumo nei distributori automatici e nelle apposite scaffalature installate all'interno dei locali adibiti a rivendita o punti di vendita debitamente autorizzati.

Non rientra nel divieto di cui all'articolo 1, primo comma, né è soggetta alla limitazione di cui all'articolo 1, terzo comma, la pubblicità dei prodotti da fumo su riviste specializzate, indirizzate ad operatori del settore e non in vendita al pubblico.

ART. 4.

Entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, su tutte le unità di confezionamento dei prodotti da fumo in vendita al pubblico deve essere riportata, a cura del produttore, a caratteri ben leggibili e, comunque, di altezza non inferiore a millimetri due, la frase: « Il Ministero della sanità avverte che l'abuso del fumo è nocivo ».

La medesima frase, in dimensioni di centimetri 7×1,5 per pagina intera e di centimetri 4,5×1,0 per avviso di minor dimensione, è riportata anche negli avvisi pubblicitari di cui al secondo comma dell'articolo 1.

ART. 5.

Il Ministero della sanità, di concerto con il Ministero delle finanze, pubblica annualmente nella *Gazzetta Ufficiale* i valori medi di nicotina e condensato di ogni tipo di sigaretta inserita nella tariffa di vendita di cui alla legge 13 luglio 1965, n. 825, e successive modifiche, classificando le medesime in tre categorie: alto, medio e basso contenuto di nicotina e condensato.

Le classificazioni relative sono riportate sulle unità di confezionamento di ogni tipo di sigaretta inserita nella tariffa di vendita di cui alla legge 13 luglio 1965, n. 825, e successive modifiche.

Per i nuovi prodotti, la classificazione è riportata nel decreto, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, che autorizza la loro distribuzione.

Il Ministero della sanità può effettuare verifiche casuali, al momento dell'immissione al primo livello distributivo, sulla rispondenza del prodotto ai valori di contenuto di nicotina e condensato che ne identificano la classificazione. Se confermata la non rispondenza vengono applicate le sanzioni previste dall'articolo 7.

ART. 6.

Chi trasgredisce al divieto di cui al primo comma dell'articolo 1 è soggetto alla sanzione amministrativa da lire 5 milioni a lire 50 milioni.

Chiunque fabbrica, introduce nello Stato per vendere, detiene per vendere o vende unità di confezionamento prive delle prescrizioni di cui all'articolo 4 o delle identificazioni di cui all'articolo 5, è punito con la sanzione amministrativa prevista dal primo comma.

ART. 7.

All'accertamento degli illeciti amministrativi previsti dalla presente legge provvede il prefetto che può procedere al sequestro dei mezzi mediante i quali è effettuata la propaganda della merce priva delle prescrizioni di cui all'articolo 4 o delle indicazioni di cui all'articolo 5.

All'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla presente legge si provvede a norma della legge 24 novembre 1981, n. 689.

ART. 8.

Il decreto-legge 10 gennaio 1983, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 1983, n. 52, è abrogato.