

COMMISSIONE XII

AFFARI SOCIALI

55.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 MARZO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIORGIO BOGI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Proposte di legge (Discussione e rinvio):			
Senatori Salerno ed altri: Norme disciplinanti l'informazione sui prodotti da fumo (<i>Approvata dalla X Commissione permanente del Senato</i>) (4153);		vanti da tabagismo e per la regolamentazione della propaganda dei prodotti da fumo (1202);	
Seppia: Regolamentazione della pubblicità di qualsiasi prodotto da fumo nazionale od estero (555);		Garavaglia ed altri: Norme concernenti la pubblicità normativa dei prodotti da fumo (1735);	
Testa Enrico ed altri: Norme concernenti l'educazione ed informazione sui danni del fumo, divieto di fumare in determinati locali, e la pubblicità dei prodotti da fumo (827);		Fiori: Divieto di fumare in determinati locali e sui mezzi di trasporto pubblico e divieto di propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo (1808);	
Ferrarini ed altri: Norme per scoraggiare la pratica del fumo (1039);		Testa Antonio ed altri: Norme disciplinanti il divieto di fumare (2235);	
Tamino ed altri: Norme per la tutela della salute, dalla novicività dei prodotti da fumo (1108);		Angelini Piero Mario ed altri: Modificazioni della normativa sul divieto di fumare in determinati locali pubblici, sui mezzi di trasporto pubblico e regolamentazione dell'attività di propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo (2480)	3
Tagliabue ed altri: Norme per la prevenzione e la limitazione dei danni deri-		Bogi Giorgio, <i>Presidente</i>	3, 14
		Saretta Giuseppe (gruppo DC), <i>Relatore</i>	4

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 14,30.

Discussione delle proposte di legge senatori Salerno ed altri: Norme disciplinanti l'informazione sui prodotti da fumo (Approvata dalla X Commissione permanente del Senato) (4143); Seppia: Regolamentazione della pubblicità di qualsiasi prodotto da fumo nazionale od estero (555); Testa Enrico ed altri: Norme concernenti l'educazione ed informazione sui danni del fumo, divieto di fumare in determinati locali, e la pubblicità dei prodotti da fumo (827); Ferrarini ed altri: Norme per scoraggiare la pratica del fumo (1039); Tamino ed altri: Norme per la tutela della salute dalla novicività dei prodotti da fumo (1108); Tagliabue ed altri: Norme per la prevenzione e la limitazione dei danni derivanti da tabagismo e per la regolamentazione della propaganda dei prodotti da fumo (1202); Garavaglia ed altri: Norme concernenti la pubblicità normativa dei prodotti da fumo (1735); Fiori: Divieto di fumare in determinati locali e sui mezzi di trasporto pubblico e divieto di propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo (1808); Testa Antonio ed altri: Norme disciplinanti il divieto di fumare (2235); Angelini Piero Mario ed altri: Modificazioni della normativa sul divieto di fumare in determinati locali pubblici, sui mezzi di trasporto pubblico e regolamentazione dell'attività di propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo (2480).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata delle proposte di legge d'iniziativa dei senatori Sa-

lerno, Ianni, Azzarà, Coviello, D'Amelio, Nieddu, Mezzapesa, Micolini, Busetti e Di Lembo: « Norme disciplinanti l'informazione sui prodotti da fumo », già approvata dalla X Commissione permanente del Senato nella seduta del 1° agosto 1989; e dei deputati Seppia: « Regolamentazione della pubblicità di qualsiasi prodotto da fumo nazionale od estero »; Testa Enrico, Ronchi, Scalia, Serafini Massimo, Rodotà, Bassanini e Cederna: « Norme concernenti l'educazione ed informazione sui danni del fumo, divieto di fumare in determinati locali, e la pubblicità dei prodotti da fumo »; Ferrarini, Babbini, Cristoni, Del Bue, Fincato, Ferrarini Marte, Curci, Salerno, Piermartini, Fiorino e Artioli: « Norme per scoraggiare la pratica del fumo »; Tamino, Ronchi, Guidetti Serra, Russo Franco e Cipriani: « Norme per la tutela della salute dalla novicività dei prodotti da fumo »; Tagliabue, Ceci Bonifazi, Fracchia, Violante, Montanari Fornari, Benevelli, Gelli, Colombini, Mainardi Fava, Pedrazzi Cipolla, Motetta, Barbera, Alborghetti, Strumendo, Umidi Sala, Montecchi, Dignani Grimaldi, Boselli, Cherchi, Quercioli, Migliasso, Macciotta, Samà, Toma, Grilli, Novelli, Firpo e Chella: « Norme per la prevenzione e limitazione dei danni derivanti dal tabagismo e per la regolamentazione della propaganda dei prodotti da fumo »; Garavaglia, Piermartini, Agrusti, Alessi, Amalfitano, Andreoli, Anselmi, Armellin, Azzolini, Balestracci, Binetti, Bonferroni, Borra, Brunetto, Caccia, Carrus, Castagnetti Pierluigi, Cavigliasso, Chiriano, Ciocci Carlo Alberto, Coloni, Corsi, Costa Silvia, Cursi, Degennaro, Fiori, Frasson, Fronza Crepez, Gottardo, Lattanzio, Latteri, Lusetti, Mancini Vincenzo, Manfredi, Mensorio, Napoli, Nicotra, Orsenigo, Pe-

rani, Perrone, Portatadino, Rabino, Radi, Rivera, Rojch, Rosini, Rossi, Russo Vincenzo, Saretta, Silvestri, Sinesio, Tealdi, Vairo, Vecchiarelli, Viscardi, Viti, Volponi, Zaniboni, Zoppi, Aiardi, Antonucci, Battaglia Pietro, Bortolani, Bruni Francesco, Casati, Cobellis, Gelpi, Matulli, Meleleo, Micheli, Nenna D'Antonio, Patria, Piredda, Ravasio, Rebullà, Rinaldi, Zambon, Zampieri, Quercioli, Labriola e Del Pennino: « Norme concernenti la pubblicità normativa dei prodotti da fumo »; Testa Antonio, Rais, Aiardi, Alberini, Alessi, Amodeo, Anselmi, Armellin, Barbalace, Bassanini, Benedikter, Binetti, Biondi, Bonfatti Pains, Borgoglio, Capiello, Caria, Casati, Casini Pier Ferdinando, Conte, Corsi, D'Angelo, De Carli, Del Donno, De Lorenzo, Diglio, Ebner, Fiandrotti, Fincato, Fiori, Firpo, Fronza Crepez, Fumaçalli Carulli, Gottardo, Grosso, Iossa, Lia, Lodigiani, Mastrantuono, Mattioli, Matulli, Mensorio, Mundo, Orsini Gianfranco, Pellegatta, Rabino, Renzulli, Rivera, Salerno, Savino, Sinesio, Vairo, Viscardi, Willeit, Cerutti, Ferrari Bruno, Ciccardini, Boniver, Zampieri, Ciaffi, Righi, Galli, Duce, Boselli, Chella, Tealdi, Gunnella, Poli Bortone e Romita: « Norme disciplinanti il divieto di fumare »; Angelini Piero, Balestracci, Brunetto, Buonocore, Castagnetti Pierluigi, Ciliberti, Corsi, Galli, Lucchesi, Mensorio e Nucci Mauro: « Modificazioni della normativa sul divieto di fumare in determinati locali pubblici, sui mezzi di trasporto pubblico e regolamentazione dell'attività di propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo ».

L'onorevole Saretta ha facoltà di svolgere la relazione.

GIUSEPPE SARETTA, *Relatore*. Signor presidente, onorevoli colleghi, il tema che ci accingiamo ad affrontare riveste una grande rilevanza per le implicazioni in esso contenute. Appare oggi più che mai evidente come la nostra salute dipenda in modo inequivocabile dai nostri comportamenti. Parlare di prevenzione della salute diventa obbligatorio per il legislatore ancor più quando in Parlamento si deter-

mina il cambiamento di norme che riguardano abitudini quali il fumo e l'assunzione di alcool.

Già nel passato iniziative legislative relative al problema del fumo hanno prodotto norme, sia pure di taglio parziale, quali quelle contenute nella legge n. 165 del 1962 che fa divieto di pubblicità per i prodotti da fumo e nella legge n. 548 del 1975 che proibiscono di fumare in determinati luoghi pubblici. Il nostro paese non è certamente ultimo nel considerare l'esigenza di affrontare il problema del fumo in modo globale, per tentare di predisporre una serie di norme che consentano di ottenere significativi risultati per la tutela della salute pubblica. Da quanto viene riportato dalla stampa sembrerebbe, invece, che tale problema non sia mai stato all'attenzione del legislatore e della pubblica opinione. Peraltro, siamo anche in attesa di un'autorevole sentenza su di un ricorso, presentato da singoli cittadini, in merito alla questione del fumo passivo.

Non ci nascondiamo, onorevoli colleghi, la difficoltà che sta di fronte a noi perché conosciamo gli interessi legittimi e di parte che il problema al nostro esame coinvolge.

Affrontiamo, però, questo tema nella consapevolezza della sua grande rilevanza sociale, convinti di dover operare per la modificazione di abitudini e comportamenti consolidati anche culturalmente. Siamo convinti, inoltre, che l'obiettivo che ci proponiamo non potrà essere conseguito se non sarà ampiamente condiviso. Tra l'espressione di un desiderio, la coercizione e la prevenzione è probabile che dovremo valutare e, a mio avviso, superare in premessa due opposti integralismi: è vietato fumare sempre e comunque; si fuma comunque in nome della libertà personale.

Io credo che entrambi questi presupposti siano improponibili al legislatore che vuole rimanere con i piedi per terra e non si illude di sconfiggere, attraverso una norma, un problema come quello del fumo. Pertanto, vorrei tentare di affrontare il problema con equilibrio e realismo,

nella convinzione che, se riusciremo a fare ciò che è possibile, avremo conseguito un buon risultato.

In primo luogo, dobbiamo domandarci di chi stiamo parlando, quali siano le caratteristiche del fumatore nostrano e come esso si stia comportando.

Prima di entrare nel vivo della questione, rilevo da una recente ricerca sui fumatori italiani che vi è una maggiore coscienza dei danni prodotti dal fumo, tanto che, negli ultimi quattro anni, il numero dei fumatori nella popolazione adulta si è ridotto di circa il 6 per cento. La progressiva perdita dell'abitudine al fumo riguarda sia i fumatori di sigarette che quelli di sigari e pipa.

Sembra restare costante il numero dei forti fumatori e diminuire quello di chi fuma in misura medio-bassa.

Vorrei infine ricordare che ho accettato con qualche preoccupazione l'incarico di relatore sulla materia in esame per diverse ragioni: la prima è certamente relativa alla rilevanza sociale del problema che ci accingiamo ad affrontare; la seconda deriva dalla complessità e diversità delle proposte presentate dai colleghi parlamentari; la terza è quella di riuscire a trovare, con la collaborazione dei membri della Commissione, un consenso su una materia sulla quale tutti sembrano d'accordo per quanto riguarda premesse e obiettivi, per conseguire i quali, però, vengono suggerite strade diverse.

Avrei potuto propormi con la mia relazione di dimostrare la nocività del fumo, stabilire cioè attraverso dati e statistiche, *pro* e contro, più o meno interessate, come la correlazione tra fumo, attivo e passivo, e cancro sia indiscutibilmente vera.

Credo più opportuno non affidarmi a citazioni, quanto rinviare a fonti specifiche per chi avesse dubbi in proposito, ben sapendo che niente è vero se non lo si vuole credere, nella convinzione che comunque non sarà una dichiarazione a rendere possibile un cambiamento di costumi e di modi di vivere.

D'altra parte chi vi parla, onorevoli colleghi, è stato un forte fumatore per 25 anni, che ha deciso di smettere non perché la tosse lo angustiasse o perché temesse, ed avrei dovuto, il cancro ai polmoni, ma perché voleva vincere una scommessa con sé stesso: il fastidio di essere meno forte di una Marlboro.

Questa relazione, onorevoli colleghi, presuppone che abbiate preso visione e conoscenza di tutta una letteratura, compresa quella messa a disposizione dalla Camera dei deputati, che si propone di illustrare lo stato della legislazione attuale nel nostro paese; di analizzare e confrontare le proposte di legge con la normativa approvata dal Senato nell'agosto del 1989; di valutare e confrontare la nostra legislazione con quella di altri paesi, con particolare riferimento a quelli della Comunità europea; di tentare di definire alcuni obiettivi comuni e suggerire alcune argomentazioni sulle principali questioni e di definire un metodo di lavoro successivo.

La normativa esistente nel nostro paese si basa essenzialmente su due leggi: la n. 165 del 1962, modificata nel 1983 con un aggravio delle sanzioni previste, che è composta da un solo articolo e vieta la propaganda pubblicitaria dei prodotti da fumo; e la legge n. 584 del 1975, che pone il divieto di fumare in alcuni locali e mezzi di trasporto pubblici, nonché in ambienti particolari. Altre norme hanno carattere regionale, qualcuna addirittura municipale.

Per quanto riguarda la campagna pubblicitaria, il nostro paese è stato il primo a predisporre la norma che la vieta; ciò è certamente dovuto alla particolare sensibilità del legislatore rispetto alla salvaguardia della salute pubblica. Questa norma, infatti, anticipava le ragioni « scientifiche » contenute nel rapporto Perri, che collegava per la prima volta il fumo di sigaretta con il cancro al polmone del fumatore.

Voglio ricordare questo in ragione di un convincimento diffuso, quello cioè di una certa insensibilità rispetto al problema del fumo, direttamente collegato al

fattore salute. Peraltro, ragioni di natura mercantile inducevano il legislatore a regolamentare il settore pubblicitario, perché, onorevoli colleghi, il monopolio di Stato, vietando la propaganda pubblicitaria, favoriva il prodotto nazionale rispetto a quello estero.

Ciò nonostante l'esempio dato dall'Italia è stato seguito dalla Finlandia, dalla Norvegia, dall'Islanda, dall'URSS, e più recentemente dal Canada; i nostri cugini latini si propongono di adottare tale norma dal 1° gennaio 1993.

Quanto sia stato efficace nel nostro paese il divieto, lo si può valutare da diversi punti di vista; esso è stato largamente eluso al punto che, con decreto-legge n. 4 del 10 gennaio 1983, poi convertito dalla Camera il 22 febbraio 1983 nella legge n. 52, è stato incrementato in modo significativo l'apparato sanzionatorio originale della legge n. 165 del 1962. È bene ricordare che, nell'approvarne la conversione in legge, il Governo di allora accoglieva un ordine del giorno presentato da alcuni deputati, rappresentanti tutti i gruppi parlamentari, che si esprimeva in questi termini: « La Camera, considerando l'attuale legislazione relativa al divieto di 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 le caratteristiche dei prodotti, soprattutto ai fini della loro salute ».

Nel recente viaggio compiuto dalla nostra Commissione negli USA abbiamo potuto constatare, e lo vedremo in dettaglio più avanti, un atteggiamento rigoroso nel rispetto delle norme restrittive sul fumo: la separazione dei luoghi per fumatori, il divieto di fumare nelle tratte aeree, anche di quattro o cinque ore, eccetera. Nel contempo, abbiamo verificato che esiste una diffusa « informazione » (così l'abbiamo definita con l'onorevole Gramaglia) sulla qualità delle sigarette, sul grado di nicotina e così via, che pone in chiara evidenza il messaggio sulla pericolosità del fumo.

Il divieto non ha impedito nel nostro paese (come, peraltro, in quelli che ne hanno seguito l'esempio) un'accelerazione dei consumi, del tutto analoga a quella avvenuta in altri paesi ove la pubblicità è liberamente consentita o regolamentata. La contrazione intervenuta in questi anni non può essere ascritta ad una pretesa efficacia della legge n. 165.

La larga elusione del divieto stesso non ha neppure consentito il raggiungimento di un altro obiettivo, che risultava esplicito negli atti parlamentari dell'epoca, cioè quello della tutela del prodotto del monopolio. Infatti l'erosione della quota di mercato del monopolio è stata rapida e progressiva, del tutto indifferente (nel suo andamento), alle diverse vicende intercorse negli anni, relative alla pubblicità, più o meno esplicita, dei prodotti da fumo.

Sul divieto di fumo nei luoghi pubblici, avevamo cominciato bene: infatti, la legge approvata l'11 novembre 1975, n. 584, poneva l'Italia fra i paesi a più avanzata restrizione rispetto all'interdizione ai fumatori di luoghi pubblici.

Effettivamente, nel 1975, per effetto della sopracitata legge, si è vietato di fumare nei seguenti luoghi: corsie d'ospedale; aule delle scuole di ogni ordine e grado; compartimenti e veicoli ferroviari ad unico ambiente non riservati ai fumatori; vetture autofilotramviarie; funicolari aeree e terrestri; metropolitane; sale d'attesa delle stazioni ferroviarie, autofilotramviarie, portuali-marittime ed aeroportuali; compartimenti a cuccette e carrozze letto, occupati da più di una persona, durante il servizio di notte. Dal 1980, inoltre, il divieto può essere esteso anche agli scompartimenti per fumatori quando, per mancanza di posti a sedere, questi siano occupati da persone alle quali il fumo arreca disturbo; locali chiusi adibiti a riunione pubblica; sale chiuse di spettacolo cinematografico o teatrale; sale chiuse da ballo, sale-corse; sale di riunione delle accademie; musei; biblioteche e sale di lettura aperte al pubblico; pinacoteche e gallerie d'arte pubbliche o aperte al pubblico.

Appare però evidente che parecchi di questi divieti vigenti sembrano essere assai poco osservati.

Negli ultimi anni molti altri paesi, sulla scia dell'apparato normativo italiano, hanno introdotto restrizioni (e in alcuni paesi, quali gli Stati Uniti d'America, anche più articolate) analoghe a quelle esistenti in Italia.

È curioso, tuttavia, osservare come i mezzi di comunicazione di massa, assai diligenti nell'informare su nuovi divieti introdotti in altri paesi, non segnalino che tali restrizioni esistono in Italia ormai da oltre quindici anni, e che essi non vengono osservati, salvo che in alcuni casi specifici.

Al di là comunque della loro effettiva osservanza, è provato (ed è anche, per la verità, facilmente intuitivo) che la progressiva restrizione dei luoghi ove i fumatori possono fumare produce una riduzione del consumo di tabacco e, quindi, favorisce il conseguimento dell'obiettivo salute.

Onorevoli colleghi, abbiamo di fronte a noi un compito preciso e concreto che è quello di analizzare le diverse proposte di legge che sono state presentate sulla materia al nostro esame, che sono nove e che mi permetto di ricordare in ordine di data di presentazione: la proposta Seppia n. 555 del 3 luglio 1987; Testa Enrico ed altri n. 827 del 15 luglio 1987; Ferrarini ed altri n. 1039 del 17 luglio 1987; Tamino ed altri n. 1108 del 20 luglio 1987; Tagliabue ed altri n. 1202 del 23 luglio 1987; Garavaglia ed altri n. 1735 del 22 ottobre 1987; Fiori n. 1808 del 28 ottobre 1987; Testa Antonio ed altri n. 2235 del 26 gennaio 1988 e Angelini Piero Mario ed altri n. 2480 del 15 marzo 1988. Debbo peraltro rilevare che nella documentazione per le Commissioni parlamentari manca il riferimento alla proposta di legge firmata dall'onorevole Garavaglia e da altri 70 deputati del partito di maggioranza, che reca anche la mia firma e verso la quale si indirizza la mia preferenza.

Alle proposte che ricordavo deve aggiungersi la proposta di legge n. 1404 approvata, in sede legislativa, dalla Com-

missione industria del Senato e trasmessa per legittima competenza dal Presidente della Camera a questa Commissione con il numero 4153.

In verità, l'ispirazione originaria dei firmatari delle proposte di legge (dei quali è il primo il senatore Salerno) è stata complessivamente modificata dalla volontà della Commissione industria ma, ai nostri fini, è bene tenere conto del testo effettivamente approvato.

Debbo osservare che il fiorire di proposte sul tema al nostro esame non ha trovato riscontro in un'esplicita presa di posizione da parte del Governo, non ritenendo che l'iniziativa dell'onorevole Garavaglia — la quale oggi riveste la carica di sottosegretario — debba intendersi come manifestazione della volontà dell'Esecutivo, che, quindi, non ha fornito un proprio indirizzo sulla questione alla nostra attenzione.

Riassumendo, circa 200 deputati hanno sottoscritto le nove proposte di legge che ho elencato, prescindendo da quella approvata dal Senato. Tre sono le proposte i cui primi firmatari appartengono alle opposizioni (due del PDS, una di democrazia proletaria); sei sono, invece, le proposte i cui primi firmatari fanno parte della maggioranza (tre della DC e tre del PSI).

Per completezza, voglio richiamare anche il disegno di legge n. 593, presentato al Senato dal compianto ministro Degan di cui voglio ricordare con commozione la grande passione con la quale, nell'ultima parte della sua vita, si è dedicato alla tematica al nostro esame. Nella relazione al suo disegno di legge egli scriveva: « In un paese moderno i cittadini devono essere al tempo stesso tutelati ed informati sui danni del fumo e pur lasciando a ciascuno la facoltà di regolarsi da sé liberamente, è dovere dello Stato ... ».

Nell'esaminare i contenuti principali delle proposte di legge presentate, debbo rilevare innanzitutto come tutte si pongano lo stesso obiettivo finale, ossia quello di ridurre il consumo di prodotti da fumo, che è uno scopo concreto, realistico, possibile ed utile.

Onorevoli colleghi, vorrei che il nostro lavoro fosse non l'espressione di un desiderio o, per altro aspetto una « grida », ma la realizzazione di un disposto legislativo che, nella considerazione di interessi contrastanti, componga quelli che è possibile conciliare e definisca le priorità per arrivare a conseguire l'obiettivo che ci si propone.

Salvo la proposta dell'onorevole Ferrarini, le altre affrontano almeno tre grandi questioni: la pubblicità dei prodotti da fumo; le restrizioni dei luoghi ove è consentito fumare; il ruolo educativo e formativo dello Stato.

La proposta dell'onorevole Ferrarini, invece, è composta di due soli articoli ed affronta temi contenuti anche nelle altre. In particolare, nel primo articolo è previsto che su tutti i pacchetti di sigari, di sigarette e di tabacco debba apparire ben visibile il simbolo del veleno con la scritta « dannoso alla salute » e che sul pacchetto stesso debba essere indicato in evidenza il contenuto medio di nicotina e di condensato; nel secondo articolo è prevista la sanzione amministrativa per i contravventori di tale disposizione.

Passando ad un esame dettagliato delle diverse proposte di legge presentate, debbo dire che esse confermano all'unanimità il divieto generale di pubblicità per i prodotti da fumo, ma differiscono tra loro per quanto riguarda le modalità con le quali tali divieti vengono realizzati.

Per comprendere meglio le differenze esistenti è necessario considerare che la pubblicità può essere persuasiva, ossia finalizzata ad incentivare il consumo attraverso il ricorso a messaggi del tipo « fumare è bello, fa sentire bene, è "in" » ed informativa, ossia diretta ad informare il consumatore sulle caratteristiche del prodotto, sottolineando che il fumo è dannoso, soprattutto se il consumo di prodotti da fumo è molto elevato.

Un'altra forma di pubblicità è rappresentata dalla sponsorizzazione di iniziative sociali, sportive o culturali con marchi di sigarette o di prodotti recanti lo stesso nome od uno simile (Formula 1-Merit cup, Mercedes, Camel Trophy).

Tutte le nove proposte di legge, conformemente al loro obiettivo, vietano qualunque forma di pubblicità persuasiva. Credo, quindi, che su questo punto non dovremo nutrire dubbi di sorta. Mi astengo dall'illustrare le varie posizioni degli estensori delle norme, condividendo completamente la natura del tutto inconfutabile.

Dobbiamo certamente evitare che un qualsiasi tipo di messaggio induca chi non fuma ad iniziare, oppure si potrebbe cercare di convincere, attraverso un messaggio persuasivo, chi già fuma a ridurre il quantitativo, o a fumare in modo più leggero; già questo sarebbe, a mi avviso, un risultato utile.

Quattro proposte prevedono, invece, una qualche limitata forma di pubblicità informativa. Si va dalla proposta dell'onorevole Seppia, che prevede una pubblicità limitata sui quotidiani, periodici ed emittenti radiotelevisive, purché rigorosamente informativa, a quella dell'onorevole Garavaglia, simile all'altra, salvo che esclude le emittenti radiotelevisive e prevede un'apposita commissione di vigilanza per l'approvazione dei messaggi. La proposta dell'onorevole Angelini prevede la pubblicità informativa per nuovi prodotti su quotidiani e periodici per sei mesi; quella dell'onorevole Testa Enrico prevede pubblicità informativa per un mese per nuovi prodotti che abbiano contenuti di condensato fino a 12 milligrammi e di nicotina fino a 0,7 milligrammi.

Tutte queste proposte prevedono l'applicazione di un sovrapprezzo (dal 15 al 20 per cento) per i produttori-inserzionisti da stornare al Ministero della sanità per la realizzazione di campagne di informazione sanitaria.

Le altre cinque proposte non accennano ad alcuna possibilità di pubblicità informativa; in particolare, la n. 4153, già approvata dal Senato, vietando « qualunque propaganda pubblicitaria dei tabacchi lavorati, effettuata con qualunque mezzo, sia in forma diretta, sia indiretta » specifica che « ai fini della presente legge per propaganda pubblicitaria

s'intende qualsiasi iniziativa, divulgata attraverso i mezzi di comunicazione di massa o comunque rivolta al pubblico, avente la funzione di incentivare il consumo di tali prodotti ».

Le motivazioni con cui qualcuno vieta dettagliatamente ogni forma di pubblicità, ed altri consentono limitate forme di pubblicità informativa sono, in sintesi, le seguenti: il divieto di qualunque forma di pubblicità o informazione è giustificato dalla convinzione che essa produca l'effetto di incentivare il consumo; l'introduzione di pubblicità informativa e controllata viene invece motivata con tre argomentazioni: 1) la pubblicità informativa consente al consumatore-fumatore (quasi 14 milioni di italiani) di orientare le proprie scelte verso prodotti più leggeri e quindi meno nocivi; 2) la pubblicità informativa incentiva i produttori ad introdurre sul mercato prodotti più leggeri e quindi meno nocivi; 3) la pubblicità di prodotti di largo consumo in un mercato maturo non stimola tanto i consumi, quanto i consumatori a cambiare marca.

Per quanto riguarda la pubblicità di prodotti diversi dalle sigarette con nomi uguali o simili a quelli delle sigarette, le opinioni sono diverse. Qualcuno (mi riferisco alle proposte di legge degli onorevoli Garavaglia, Angelini e Seppia) prevede esplicitamente che tale pubblicità sia consentita, purché i prodotti esistano davvero e la pubblicità sia adeguata, dal punto di vista della quantità, a quella determinata categoria di prodotti. Altri (come il provvedimento n. 4153) lasciano intendere che questo possa avvenire se la pubblicità non ha la funzione di incentivare il consumo di tabacchi lavorati.

Gli argomenti svolti da chi intende consentire l'impiego partono dalla considerazione che molti prodotti da fumo sono comuni a marchi di altri prodotti, e che spesso non vi è alcuna connessione tra il produttore di sigarette e chi ha impiegato il marchio in settori merceologici diversi. Il prospetto allegato alla proposta di legge Angelini è significativo di questo fenomeno; ricordo solo per esemplificazione marchi come Marlboro, Car-

tier, Camel, Diana, Dunhill, Mercedes, eccetera.

A prescindere da questa considerazione, il divieto non appare comunque giustificato a chi è contrario, poiché non sembra legittimo vietare ad un imprenditore di diversificare la sua attività e presumere, *a priori*, una funzione meramente pubblicitaria della sua iniziativa di diversificazione. È meglio lasciare al giudice valutare, caso per caso, se una iniziativa di diversificazione è fittizia e, quindi, illegittima perché nasconde un intento di sfruttare, in altri campi, la notorietà del marchio e l'immagine aziendale.

Altri (come per esempio le proposte di legge degli onorevoli Tamino, Tagliabue e Fiori) vietano esplicitamente l'impiego di marchi di sigarette in settori merceologici diversi; tali provvedimenti, pur senza affrontare i problemi posti dal divieto, si limitano a vietarlo presumendo la sua natura di pubblicità surrettizia.

Per quanto riguarda le sponsorizzazioni, anche in questo caso le opinioni divergono; le iniziative legislative degli onorevoli Seppia, Garavaglia e Angelini le consentono, mentre, quelle degli onorevoli Tamino, Tagliabue e Testa Enrico le vietano esplicitamente; le proposte di legge degli onorevoli Fiori e Testa Antonio non ne fanno menzione. Chi è favorevole fa notare che in tal modo si sottrarrebbero importanti e talvolta decisive risorse finanziarie ad iniziative sociali, culturali e sportive meritevoli, senza peraltro raggiungere alcun obiettivo positivo, in quanto si tratterebbe di semplice pubblicità indiretta di marca e niente affatto persuasiva o di incentivo di consumi.

Appaiono evidentemente contrapponibili le argomentazioni di chi sostiene che la sponsorizzazione attivi i meccanismi psicologici della pubblicità indiretta, tesa a conseguire il risultato di acquisire nuovi clienti. Personalmente non credo che il gran premio di Montecarlo possa far acquisire clienti nuovi per un marca di sigarette. Penso, invece, che sia utile all'azienda per spostare clienti da una marca all'altra, o da un prodotto merceologico ad un altro.

Come ha operato il legislatore in Europa, negli Stati Uniti d'America ed in Canada rispetto al problema del divieto di pubblicità e di sponsorizzazioni? In Italia la propaganda pubblicitaria per i prodotti da fumo è totalmente vietata su tutti i mezzi sin dal 1962. Le legislazioni degli altri stati membri della CEE, degli USA e del Canada sono totalmente restrittive per quanto riguarda radio e televisione. Per il cinema, in Germania ovest, Grecia, Olanda e Spagna, la pubblicità suddetta è regolamentata, ma non vietata; è previsto il divieto totale sulla stampa solo in Belgio, Portogallo e Canada, mentre negli altri nove paesi della Comunità e negli USA esistono regolamentazioni, ma non divieti totali. Per le affissioni, la Danimarca, la Francia, l'Irlanda ed il Portogallo si adeguano all'Italia nella proibizione totale della comunicazione pubblicitaria, che è invece permessa in tutti gli altri paesi.

Tutte le nove proposte di legge parlano esplicitamente di restrizioni o divieti di fumo in diversi luoghi della vita quotidiana associata. Le differenziazioni sono marcate su altre articolazioni che riguardano fondamentalmente: gli esercizi commerciali; i luoghi di lavoro e gli aerei. Tutte le proposte confermano i divieti esistenti, inasprendo diversamente le attuali sanzioni. Per esempio, quella dell'onorevole Testa Enrico indica il rispetto di tali divieti anche negli studi televisivi durante le riprese, sugli aerei nelle rotte nazionali (ove vige già un divieto introdotto volontariamente dall'Alitalia), nei ristoranti (che dovranno dotarsi di locali per non fumatori), nei luoghi di lavoro privati e pubblici (con zone riservate ai dipendenti fumatori).

La proposta di legge dell'onorevole Tamino introduce il divieto anche in ogni locale aperto al pubblico (con facoltà di attrezzare luoghi per soli fumatori) ed in ogni posto di lavoro (salvo in appositi spazi opportunamente isolati). La proposta di legge a firma Tagliabue ed altri prevede il divieto anche in ogni luogo, pubblico o privato, che si configuri come sede di incontro pubblico o collettivo. La

proposta Garavaglia ed altri prevede numerosi divieti di fumare, compreso in ristoranti ed uffici aperti al pubblico, specificando tuttavia che il divieto vale negli ambienti riservati ai non fumatori. La proposta Testa Antonio ed altri vieta il fumo *tout court*, facendo eccezione per i locali debitamente autorizzati dall'autorità sanitaria, per il fumo all'aria aperta, nelle abitazioni e sui mezzi di trasporto privati.

La proposta dell'onorevole Fiori vieta il fumo in tutti i luoghi di lavoro, nei ristoranti (salvo la possibilità di predisporre locali appositi per fumatori) e sulle rotte internazionali degli aerei. La proposta Angelini ed altri proibisce anch'essa di fumare negli studi televisivi durante le riprese, nonché nei locali chiusi destinati al pubblico ove abbiano accesso bambini di età inferiore agli anni dodici.

Le motivazioni alla base di questi ulteriori rilievi, nonché della conferma di quelle esistenti, sono dettate dalla convinzione della dannosità per i non fumatori del cosiddetto fumo passivo o ambientale. Tale questione è tuttora dibattuta a livello internazionale all'interno del mondo scientifico.

Nel *dossier* sul tabagismo predisposto dal Servizio studi della Camera dei deputati è riportato un documento dell'OTA (Office of technology assessment) presentato nel maggio 1986 al Congresso degli Stati Uniti nel quale si afferma: « Il fumo passivo produce dosi molto inferiori a quelle che assumono i fumatori, perciò i rischi per la salute dei non fumatori dovrebbero essere minori dei rischi dei fumatori. Il numero di individui esposti passivamente al fumo è, tuttavia, superiore al numero dei fumatori, quindi, anche a bassi livelli di rischio, un gran numero di persone potrebbero subire danni attraverso il fumo passivo; una particolare preoccupazione di alcuni ricercatori è stata la possibilità che alcuni sottogruppi della popolazione, ad esempio i bambini e le persone affette da malattie polmonari o da altri disturbi cronici, potrebbero essere più sensibili agli effetti

del fumo di sigaretta di quanto è stato previsto dagli studi sui fumatori ».

Non entro nel merito delle ricerche relative alle singole patologie indicate nel documento, ma è significativo quanto viene riportato nelle conclusioni: « Prese una alla volta, quasi tutte le prove di una relazione tra effetti negativi sulla salute e fumo passivo sono ambigue. Come per quasi tutti gli altri *test* sugli elementi che influenzano la salute, vi sono pochi studi "definitivi" che da soli mutano il pensiero scientifico. Le conclusioni sono tratte esaminando il complesso di studi e valutando la loro struttura, i loro difetti ed i loro risultati. Nel caso di fumo passivo, le prove esistenti prese insieme offrono conclusioni più valide di quelle offerte dagli studi individuali ». Peraltro, secondo la proposta di legge n. 827 anche qualora il fumo ambientale non fosse (come molti sostengono con convinzione) così nocivo come altri dicono, il semplice fastidio del fumo arrecato al non fumatore giustifica comunque le restrizioni proposte.

Italia e Canada sono i paesi con legislazioni più restrittive nel campo del fumo nei locali pubblici: il divieto totale è previsto sulle linee aeree nazionali, sugli autobus, nei cinema e nei teatri. Danimarca, Francia e Stati Uniti bandiscono totalmente il fumo sui voli nazionali, mentre quelli internazionali sono regolamentati da restrizioni più moderate in tutti gli stati membri della Comunità europea, nonché negli Stati Uniti e nel Canada. Danimarca, Germania Ovest, Spagna e Stati Uniti limitano le loro restrizioni sugli autobus, mentre solo la legislazione portoghese proibisce totalmente il fumo sui treni. Il permesso di fumare è sottoposto a parziali limitazioni nei cinema e teatri di Francia, Germania Ovest, Gran Bretagna, Olanda e Spagna.

In Olanda è previsto il divieto totale di fumare nei luoghi di lavoro pubblici; le legislazioni di tutti i paesi che ho richiamato comprendono limitazioni parziali del fumo in bar, ristoranti, alberghi e luoghi di lavoro privato. Ritengo opportuno che su questi aspetti e per quanto

riguarda la pubblicità, la Commissione proceda ad una valutazione comparata dalle norme vigenti negli altri paesi europei e d'oltreoceano.

Tutte le proposte di legge, sia pure con un'accentuazione diversa, affidano allo Stato ed in modo particolare al Ministero della sanità, spesso in accordo con quello della pubblica istruzione, il compito di realizzare campagne informative, rivolte in modo particolare ai giovani, sui danni del fumo. Naturalmente ogni proposta di legge sviluppa anche argomenti diversi rispetto a quelli fin qui indicati e tutte sono datate di apparati sanzionatori diversi. Inoltre, come ho già detto, tutte le proposte prevedono che sui pacchetti di sigarette vengano stampate determinate avvertenze, insieme all'indicazione dei contenuti di condensato e di nicotina. Questo problema, però, può considerarsi superato in seguito all'emanazione, in data 31 luglio 1990, del decreto del ministro delle finanze concernente l'attuazione della direttiva del consiglio CEE n. 89/622 del 13 novembre 1989, per il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri riguardanti l'etichettatura dei prodotti del tabacco, che contiene norme, davvero condizionanti del rapporto fumo-salute.

Ricordo, inoltre, che il 17 maggio 1990 è stata adottata la normativa comunitaria n. 90/239, concernente il riavvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli stati membri riguardanti il tenore massimo di catrame nelle sigarette, la quale prevede che dal 1° gennaio 1993 non possano essere commercializzate sigarette con un contenuto di condensato superiore ai 15 mg. Rimane il fatto che le tre questioni fondamentali, cioè la pubblicità per i prodotti da fumo, il fumo nei locali pubblici ed il ruolo dello Stato, sono quelle su cui questa Commissione dovrà esprimersi in primo luogo. Una volta trovato un orientamento positivo su queste tre questioni, sarà possibile affrontare argomenti più specifici ed il tema dell'apparato sanzionatorio.

La situazione normativa nei paesi CEE varia sensibilmente a seconda dell'aspetto specifico preso in considerazione e della nazione in esame.

Per quanto riguarda la pubblicità debbo dire che sono state approvate: una legge che, dal 1993, la vieta in Francia; leggi che la regolamentano in Belgio, Spagna, Portogallo ed Irlanda; una legge che la vieta in Italia; un codice di autoregolamentazione dei produttori concordato con i rispettivi ministeri della sanità in tutti gli altri paesi. Sul tema delle pubblicità avremo modo di confrontarci, ma è certo che la pubblicità, come investimento di capitali, presume un ritorno economico. Mi sembra, però, che nei paesi ad economia pianificata, nei quali la pubblicità è stata vietata *ex lege*, il consumo di tabacco faccia registrare livelli di crescita molto preoccupanti, probabilmente anche per la mancanza di un'industria capace di introdurre sistemi di lavorazione del tabacco che lo rendono meno pericoloso. Per converso, nei paesi ad economia libera, dove il divieto è stato introdotto solo negli ultimi 10-15 anni (in Italia dal 1962), o dove tale divieto non è totale (per esempio in Svezia) l'aumento del consumo è modesto od addirittura in diminuzione.

Una pubblicità orientata, cioè prevalentemente informativa sul contenuto e sulle caratteristiche del prodotto (sigarette) può servire ad indirizzare il fumatore verso il consumo di sigarette meno dannose perché dotate di filtro o a basso contenuto di nicotina e di condensato. Dell'utilità di questa forma di pubblicità sono profondamente convinto; su tale questione e sulle altre attinenti la salute, ritengo fondamentale il metodo della persuasione, dell'informazione convincente, del dato non terroristico del problema, ossia rendere facile ciò che è possibile, e non obbligatorio l'impossibile.

Per quanto riguarda il divieto di fumare nei locali pubblici, diversi paesi regolamentano situazioni assai diverse fra loro. A livello CEE esiste una proposta di raccomandazione che, in linea generale, ricalca la normativa italiana esistente.

Non è probabilmente noto che la legge 11 novembre 1975, n. 584, è forse la più restrittiva, tra quelle in vigore nei paesi occidentali; in base a tale legge, infatti, è vietato fumare in tutti i locali pubblici e sui mezzi di trasporto che ho già elencato all'inizio del mio intervento. Ad essi vanno ad aggiungersi alcuni casi di autoregolamentazione: l'Alitalia, che dal novembre 1989 ha imposto un divieto totale su tutti i voli nazionali della durata di un massimo di 90 minuti (in pratica ne sono rimasti fuori due che conservano, come tutti i voli internazionali, zone separate per fumatori e non fumatori); le Ferrovie dello Stato, che dal 1° gennaio 1991 hanno vietato il fumo sui treni locali, a piano ribassato, a doppio piano ed a « materiale leggero », privi di scompartimenti e con percorrenza entro i 100 chilometri e durata del viaggio entro i 100 minuti. Infine, i taxi, nei quali è facoltà del conducente consentire o meno il fumo.

Si tratta di un complesso di restrizioni che trova riscontro in pochi tra i paesi più avanzati in termini di sviluppo economico, progresso sociale e tradizioni culturali.

Nel Regno Unito, per esempio, dove intensa è stata ed è la campagna anti-fumo condotta sul modello USA, tutte le restrizioni al fumo pubblico sono volontarie, tranne che sui mezzi pubblici, dove il divieto è *ex lege*.

Il divieto di fumare nei luoghi pubblici si inserisce nel più ampio contesto della qualità dell'aria negli ambienti confinati, tematica di estrema attualità alla quale pubblico ed esperti dedicano oggi grandissima attenzione.

Per quanto riguarda il ruolo dello Stato, in tutti i paesi è prevista una sua funzione di informazione sui danni provocati dal fumo. Un importante elemento di riferimento è costituito dalla legge n. 833 del 1978, riguardante la prevenzione e l'educazione sanitaria; sotto questo aspetto, la rilevanza del problema del fumo è comparabile con quella della droga e dell'alcool. Sono convinto che lo Stato non dovrebbe affrontare una « cro-

ciata» e dividere gli interessi in guelfi e ghibellini, ma dovrebbe cercare di far condividere certi obiettivi, affermando con fermezza che il fumo delle sigarette è dannoso, e che ciò costituisce un dato incontestabile, anzi da nessuno contestabile.

Quali obiettivi possono essere da tutti condivisi? Innanzitutto, nessuno vorrà credibilmente obiettare che il fumo di sigaretta non sia dannoso per chi fuma. Infatti, l'industria delle sigarette è rimasta isolata nel sostenere che, su questo punto, esista ancora qualche controversia. È vero, peraltro, che quasi tutte le persone consapevoli e di buon senso ritengono che la dannosità della sigaretta sia direttamente proporzionale alla quantità ed al tempo di fumo. È altresì vero che lo stesso vale per tante altre sostanze od alimenti di cui facciamo uso ed abuso quotidiano.

Fatte queste considerazioni, non credo vi sia dubbio (senza dovere invocare statistiche catastrofiche) che compito dello Stato sia di tutelare la salute dei cittadini e, di conseguenza, anche quella dei fumatori, inducendoli a smettere, o a fumare di meno, oppure a fumare più leggero. Né si può eludere la macroscopica contraddizione del nostro Stato, che non solo ha un proprio monopolio, ma incassa in fiscalità 70 lire su ogni 100 che il fumatore spende (tanto da fare delle sigarette la seconda entrata dello Stato), prefigurando un vero e proprio ruolo di « spaccio » di un prodotto dannoso per chi lo acquista. Invito i colleghi a riflettere e ad approfondire gli ulteriori aspetti di questo tema.

Non vorrei, con questo, aver dato il senso di un *j'accuse*, perché non mi sento affatto estraneo alla realtà quotidiana; purtuttavia, se abbiamo la responsabilità di affrontare un problema, che, tra l'altro, comporta la revisione di un sistema, dobbiamo ricordarci che in passato, ed ancora oggi in alcune zone come la vallata del Brenta, si strappava qualche giardino alla sua destinazione originaria per coltivare del tabacco. Le nostre nonne, ed anche le nostre madri, nascon-

devano sul proprio corpo le foglie di tabacco per contrabbandarle. Voglio dire che in questo settore vi è gente che lavora, e non possiamo dimenticarlo; è anche vero che la priorità deve prevalere sulla necessità. Ritengo, peraltro, che la riconversione debba consentire contemporaneamente un'azione moderna di intervento non subalterna; dobbiamo soprattutto evitare che attorno a questo problema non si innesti un meccanismo d'invasione esterna, provocando una sorta di *karakiri* del settore.

Più complessa è la questione che riguarda il fumo ambientale o passivo. Le ultime ricerche scientifiche, come già indicato, sembrano concordare sul fatto che esiste un rischio obiettivo per il non fumatore; pare tuttavia difficile sostenere con argomenti fondati e convincenti quali siano i limiti effettivi di tale rischio.

Indubbiamente (come sostiene anche l'onorevole Testa Enrico), la consapevolezza crescente della popolazione dei non fumatori sui rischi del fumo ambientale ha fatto sì che si sia notevolmente abbassata, rispetto al passato anche recente, la soglia di « sopportabilità » e di fastidio rispetto al fumo.

Esiste la questione della pubblicità. Tutti concordiamo sulla necessità di proibire qualsiasi forma di pubblicità persuasiva; diverse sono, invece, le posizioni sulla pubblicità informativa. Le informazioni disponibili dicono che il divieto assoluto — e non solo in Italia — non ha portato a risultati concreti. Potrà essere interessante sapere che, fin dal 1978, questa è stata la posizione dei vari ministri della sanità che si sono succeduti.

Complessa è anche la questione della pubblicità di altri prodotti e della sponsorizzazione. Dovremo certamente discuterne ancora, ma mi sembra chiaro che, quanto alla « diversificazione » il problema non può essere risolto con un semplice divieto dell'impiego promiscuo dei marchi. Questo sarebbe di non facile applicabilità in molte ipotesi e mi sembra che la più significativa sia quella del lancio di una nuova sigaretta con un marchio già largamente noto in altri settori.

A questo proposito, si è recentemente espressa la Corte di cassazione con la sentenza n. 3545, depositata il 27 aprile 1990. Anche la giurisprudenza in questo settore è alla ricerca di un indirizzo « compatibile ».

In conclusione, ritengo che vi siano tutte le ragioni per rivedere ed eventualmente ampliare i luoghi aperti al pubblico ove, inasprendo le pene, possa essere garantito ai non fumatori un ambiente privo di fumo di sigaretta. Vi sono tutti i motivi, inoltre, per confermare e specificare l'esistente divieto di pubblicità persuasiva, accrescendo le pene e, eventualmente, per valutare se e quale tipo di pubblicità informativa possa essere consentita. Vi sono poi tutte le ragioni per specificare il ruolo di educazione ed informazione affidato allo Stato, sollecitando in ogni caso una pronta riconversione del monopolio, attualmente in discussione presso la Commissione finanze della Camera dei deputati. Sarà altresì necessario approfondire le questioni inerenti alla pubblicità di prodotti diversi dalle sigarette ed alla sponsorizzazione.

Sotto il profilo del metodo di lavoro da seguire, ritengo che la soluzione migliore sia rappresentata dalla formazione

di un comitato ristretto con il compito di approfondire le varie questioni, sia attraverso la consultazione di documenti, sia mediante l'ascolto di esperti che possano aiutarci a prendere le decisioni più opportune.

Credo che ognuno di noi saprà superare barriere pregiudiziali e rigide nella convinzione che l'interesse che ciascuno di noi pone al di sopra di qualunque altro è quello dei cittadini.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELLE COMMISSIONI
ED ORGANI COLLEGIALI*

DOTT. LUCIANA PELLEGRINI CAVE BONDI

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

DOTT. PAOLO DE STEFANO

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia delle Commissioni
ed Organi Collegiali il 26 aprile 1991*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO