

La legge italiana per la tutela dei non fumatori dal fumo passivo

Prof. Girolamo Sirchia

La limitazione al diritto di fumare è stata una delle poche battaglie vinte dal legislatore per condizionare comportamenti privati socialmente dannosi, o comunque molto costosi. In questo articolo, l'ex Ministro della Salute spiega come si è arrivati alla legislazione sul fumo e perché ha avuto successo.

Scelte e motivazioni della lotta al fumo

Piani strategici per combattere il fumo di tabacco sono stati affrontati dai Governi della maggior parte dei paesi sviluppati. È stato, infatti, ampiamente dimostrato che il fumo di tabacco, sia attivo sia passivo, è una delle principali cause di morte e di morbidità prevenibili. In Italia si ritiene che il fumo sia responsabile di un numero di decessi pari a 80.000 ogni anno. Si stima, inoltre, che nei paesi sviluppati i costi sanitari dovuti al fumo di tabacco abbiano un'incidenza del 15% sul totale della spesa sanitaria.

Sia la Commissione europea sia l'Organizzazione Mondiale della Sanità hanno sollecitato gli Stati membri ad adottare misure di lotta contro il fumo. Un piano strategico al riguardo comprende almeno 3 azioni:

- ridurre il numero di fumatori promuovendo iniziative di disassuefazione;
- prevenire negli adolescenti l'iniziazione al fumo;
- proteggere i non-fumatori dal fumo passivo.

In Italia si è iniziato da quest'ultima azione. Le ragioni di questa scelta sono molteplici, in particolare:

- a) un'azione volta a prevenire l'iniziazione al fumo e a indurre la popolazione a smettere di fumare risulta scarsamente efficace;
- b) alcuni sondaggi hanno rivelato che circa 3/4 degli italiani, compreso un buon numero di fumatori, erano e sono a favore del divieto di fumare nei locali pubblici chiusi e nei luoghi di lavoro, in modo da evitare che i non fumatori siano esposti al fumo passivo;
- c) si ritiene che il divieto di fumare nei locali pubblici chiusi e nei luoghi di lavoro possa rafforzare le due azioni precedenti.

Sulla scorta di questi elementi, il Governo italiano ha chiesto al Parlamento nel gennaio 2003 l'approvazione dell'articolo 51 della Legge 16 gennaio 2003, n. 3 al fine di tutelare la salute dei non fumatori, adottando le misure necessarie a combattere il fumo passivo nei luoghi di lavoro e all'interno dei locali pubblici.

I profili della Legge 16 gennaio 2003, n. 3, "*Protezione della salute dei non fumatori e misure per combattere il fumo passivo nei luoghi di lavoro e all'interno dei locali pubblici chiusi*", possono così riassumersi:

- il divieto di fumare nei locali chiusi, a eccezione delle case private e dei "locali per fumatori"; il divieto comprende scuole, ospedali, uffici della Pubblica Amministrazione, autoveicoli di proprietà dello Stato o di Enti pubblici o di concessionari di servizi per il trasporto pubblico collettivo, taxi, metropolitane, treni, sale d'attesa di aeroporti, porti, stazioni ferroviarie e in tutti i sistemi di trasporto urbano, nelle biblioteche, nelle sale di lettura, nei musei, in pinacoteche, bar, ristoranti, circoli privati, discoteche, palestre, sale corse, sale gioco, sale bingo, sale videogame, cinema e teatri;
- il divieto di fumo si applica anche ai luoghi di lavoro, agli uffici professionali e agli uffici destinati a utenti interni, quali uffici di filiali di banche o uffici contabilità di una Società;
- non esiste alcun obbligo per dipendenti e titolari di realizzare "locali per fumatori": riservare locali ai fumatori in negozi e luoghi di lavoro è, quindi, facoltativo, ma nel caso i locali devono conformarsi ai requisiti tecnici previsti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2003;
- la Legge 16 gennaio 2003, n. 3 non consente a negozi, servizi e luoghi di lavoro, sia pubblici sia privati, di essere riservati unicamente a fumatori, anche se conformi alle norme previste dal Decreto 23 dicembre 2003 (vale a dire dotati di appositi sistemi di ventilazione). Pertanto fumare è consentito unicamente in piccoli spazi di locali dove generalmente è vietato fumare, purché tali spazi secondo quanto previsto dal paragrafo 1b dell'articolo 51 della legge 3 del 2003 siano adeguatamente attrezzati e identificati chiaramente come "riservati ai fumatori". Nei luoghi di lavoro gli spazi *ad hoc* riservati ai fumatori si devono intendere come spazi dove è consentito fumare durante gli intervalli di lavoro e dove non venga svolta alcuna attività lavorativa.

I locali dove è consentito fumare

I "locali per fumatori" devono essere chiaramente contrassegnati come tali e completamente separati dai locali chiusi dove è proibito fumare. A questo scopo, i "locali per fumatori" devono (Decreto 23 dicembre 2003):

- essere ambienti interni chiusi;
- essere dotati di porte automatiche, tenute generalmente chiuse;

- essere chiaramente identificati come locali per fumatori;
- non rappresentare locali obbligati di passaggio per i non-fumatori;
- essere provvisti di appositi dispositivi meccanici di ventilazione forzata. La portata d'aria minima di ricambio deve essere di 20 l/secondo per ogni persona, presupponendo un indice di affollamento pari allo 0,7 a persona per metro quadrato;
- l'aria deve essere emessa all'esterno attraverso impianti idonei e funzionali aperture di sfogo dell'aria;
- il numero massimo di persone ammesse in un locale secondo la portata dell'impianto deve essere chiaramente indicato sulla porta di ingresso del locale;
- i "locali per fumatori" devono essere mantenuti in depressione non inferiore a 5 Pascal;
- la superficie destinata ai fumatori deve essere inferiore al 50% della superficie totale;
- progettazione, installazione, manutenzione e collaudo finale dei sistemi di ventilazione devono essere conformi alle disposizioni regolamentari in tema di sicurezza e di risparmio energetico e alla normativa dell'Ente Italiano Unificazione (UNI) e alla normativa del Comitato Elettrotecnico Italiano (CEI).

Deve rilevarsi che progettazione, impianto, manutenzione e collaudo finale dei sistemi di ventilazione devono essere effettuati da personale qualificato, che dovrà rilasciare idonea certificazione sulla conformità degli impianti installati con la normativa vigente.

Per effettuare controlli e certificazioni, compresi quelli sulla funzionalità dei sistemi di espulsione e i controlli annuali di manutenzione dei sistemi di ventilazione, le certificazioni devono essere conservate a disposizione delle autorità competenti.

Le sanzioni

I gestori di locali privati (dirigenti, proprietari e direttori) sono non solo tenuti a segnalare ai clienti, con l'apposizione di idonei avvisi, che "è vietato fumare", ma hanno anche l'obbligo di dissuadere i trasgressori nel caso di violazione del divieto. Infatti, secondo l'articolo 2 della Legge 11 novembre 1975, n. 584, tuttora in vigore, i proprietari «...sono tenuti a far osservare il divieto...».

Se i gestori di locali, sia pur in conformità con la regolamentazione sugli avvisi di divieto, non metteranno in atto interventi attivi di dissuasione nei confronti dei trasgressori, saranno soggetti a un'ammenda, che oscilla dai 200 ai 2.000 euro in base all'articolo 52, paragrafo 20 della Legge 218 dicembre 2001, n. 448. L'autorità competente avrà la facoltà di sospendere temporaneamente (da 3 giorni a 3 mesi) o revocare la licenza d'esercizio del locale.

Secondo l'articolo 4, lettera c) del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, i gestori di locali privati o collaboratori da loro delegati sono tenuti a richiamare i trasgressori all'osservanza del divieto. Se i trasgressori non vi si adegueranno, i gestori o i collaboratori da loro delegati potranno chiamare un pubblico ufficiale. Ai trasgressori verrà comminata dal pubblico ufficiale un'ammenda variabile dai 25 ai 250 euro.

Sui luoghi di lavoro i direttori responsabili preposti dovranno identificare formalmente il personale incaricato di far rispettare il divieto di fumare e di accertare e contestare le infrazioni. In assenza di un'identificazione formale, spetta agli stessi direttori responsabili esercitare tale funzione.

Sia nelle strutture pubbliche sia in quelle private le sanzioni potranno essere comminate da agenti della polizia locale, guardie giurate o pubblici ufficiali, sia di propria iniziativa sia se richiesto nell'ambito della loro attività lavorativa.

Secondo l'interpretazione della legge, il termine "utente" (vedi paragrafo 1, lettera a) non si applica solo ai clienti dei locali pubblici, ma anche al personale che in essi svolge la propria attività lavorativa.

Le tappe dell'attuazione del divieto in Italia

Allo scopo di consentire ai proprietari di locali pubblici di dotare i locali di adeguati sistemi di ventilazione, il Governo ha deciso di rendere esecutiva la legge dopo un anno dalla pubblicazione del Decreto 23 dicembre 2003. È stata, inoltre, approvata dal Governo la richiesta dei proprietari di locali pubblici di dilazionare l'entrata in vigore del decreto dopo le vacanze di Natale del 2004, per cui la legge è diventata esecutiva in data 10 gennaio 2005.

Nel corso del 2004 è stata promossa una campagna pubblicitaria contro il fumo ed è stato istituito un numero verde per rispondere alle domande delle Aziende e dei cittadini sulla nuova normativa.

A partire dall'1 gennaio 2005 è stato avviato un piano di monitoraggio per valutare l'efficacia della legge. Tale piano prevedeva:

- raccolta di dati da parte dei NAS incaricati di sistematici controlli a campione;
- raccolta di dati da parte delle autorità sanitarie locali sui posti di lavoro;
- indice di tendenza della vendita di sigarette;
- indice di tendenza della vendita di prodotti antifumo.

Il monitoraggio effettuato a cura del Centro Nazionale per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (CCM) del Ministero della Salute ha evidenziato, secondo quanto emerso nel periodo di osservazione (gennaio-aprile 2005), quanto segue:

- le infrazioni contestate dai NAS a seguito di 5.597 ispezioni sono state 276, ma solamente 89 di queste (1,60% del totale delle ispezioni effettuate) ri-

guardavano trasgressioni commesse in zone di divieto, mentre 187 si riferivano a violazioni degli obblighi di controllo da parte dei proprietari di locali pubblici (principalmente inerenti all'esposizione degli avvisi di divieto di fumare secondo quanto previsto dalla legge);

- nel corso di questi 4 mesi si è riscontrato un calo nella vendita di sigarette pari a 138 milioni di sigarette in meno rispetto al corrispondente periodo del 2004 (circa l'8% in meno che, su base annuale, è pari a circa il 6%);
- si è contemporaneamente registrato un indice di incremento di circa il 90% nella vendita di prodotti antifumo contenenti nicotina.

Un'indagine condotta sull'indice di gradimento della legge da parte della popolazione indica che circa 3/4 dei gestori di locali pubblici condivide il vero significato della legge e considera il fumo passivo una minaccia alla propria salute e a quella dei propri dipendenti. Inoltre non si riscontra alcuna riduzione del numero di clienti, anzi, un aumento del 2,2%, secondo un'indagine pubblicata il 7 novembre 2005 su *Annals of Oncology*.

Un primo bilancio

Un'indagine condotta dal CENSIS nell'ottobre 2005 ha rivelato che il 4,4% degli italiani aveva smesso di fumare, mentre il 6,8% aveva notevolmente ridotto il numero di sigarette.

Un'ulteriore indagine effettuata dall'ISTAT all'inizio del 2006 ha messo in evidenza che 500.000 italiani avevano smesso di fumare con un decremento di incidenti cardiovascolari nelle Regioni valutato intorno al 7%.

Nel dicembre 2005 in Veneto è stato realizzato, in collaborazione con il Centro Nazionale per la Prevenzione e il Controllo delle Malattie (CCM) del Ministero della Salute, uno studio pilota descrittivo e osservazionale per monitorare l'osservanza del divieto di fumo negli Uffici Comunali, in particolare negli Uffici Anagrafe e nelle loro zone di attesa. Lo studio è stato condotto a livello locale dai Dipartimenti di Prevenzione delle Aziende Sanitarie in collaborazione con l'ANCI Veneto. Sono state coinvolte 15 Aziende Sanitarie Locali (su 21) e monitorati 212 Uffici Anagrafe Comunali (dati disponibili al 10/10/2006 per 179). La rilevazione si è svolta mediante visita e intervista diretta effettuata dal personale del comparto dei Dipartimenti di Prevenzione. I principali risultati relativi al rispetto della normativa sono i seguenti:

- il 91% dei dipendenti intervistati dichiara che i colleghi rispettano la legge;
- il 95% dei dipendenti intervistati dichiara che gli utenti rispettano la legge;
- nell'82% delle sale di attesa visitate sono esposti cartelli regolamentari indicanti il divieto;

- nel 61% degli Uffici Anagrafe sono esposti cartelli regolamentari indicanti il divieto;
- nel 3% degli Uffici visitati si è osservata la presenza di almeno un fumatore.

Degna di nota la circostanza che il Ministro della Ricerca e dell'Istruzione è stato condannato a indennizzare con una somma di circa 400.000 euro un impiegato dello stesso dicastero che, essendo stato per anni esposto al fumo passivo sul posto di lavoro, aveva sviluppato un cancro ai polmoni. Dopo questa sentenza è possibile prevedere un consistente aumento delle Società impegnate a far osservare il divieto di fumo, come per esempio Trenitalia, che è stata una delle prime Società in Italia ad applicare il divieto di fumare su tutti i treni in circolazione.

Conclusioni

Appare lecito affermare che la legge italiana a tutela della salute dei non fumatori abbia avuto un grado più che soddisfacente di recepimento da parte della popolazione.

I dati indicano che la popolazione ha non solo accolto la legge con favore, ma la fa anche rispettare. Inizialmente questi risultati non erano affatto scontati ed era arduo anche pensare che la legge potesse avere un facile iter parlamentare.

Una ragione del successo è da ravvisare nella circostanza che, malgrado le apparenze, la legge non è proibizionista: è, infatti, garantito il diritto dei fumatori a fumare.

La novità è però costituita dal fatto che è garantito anche il diritto dei non fumatori a non subire i danni e i fastidi del fumo passivo. La parità dei diritti è alla base della Costituzione italiana e proprio il richiamo a questa uguaglianza dei cittadini ha fatto sì che la legge non potesse essere bloccata nel suo percorso di approvazione. A ciò si aggiunge che i benefici per il personale che lavora in locali pubblici, ma anche privati, sono apparsi subito evidenti e oggi è comune sentire cittadini che dichiarano di poter frequentare locali che un tempo erano loro sgraditi per la nube di fumo che vi aleggiava. Altri cittadini riferiscono di sentirsi a disagio quando, all'estero, si trovano in Paesi dove è consentito fumare nei ristoranti e nei bar.

L'Italia è stata un laboratorio, un banco di prova per altri Paesi che, incoraggiati dai risultati positivi registrati, hanno replicato la legge di protezione dei non fumatori, a cominciare dalla Svezia, seguita dalla Spagna e, nel 2007, dall'Inghilterra e dal Canton Ticino. Anche in Francia è allo studio un provvedimento analogo proposto dall'Assemblea Nazionale dopo che il suo Presidente ha verificato personalmente in Italia il successo dell'iniziativa e ha avuto un ampio scambio di vedute proprio con l'autore di queste note.

Sappiamo, tuttavia, che il calo di vendite delle sigarette ha scatenato un'offensiva da parte dei produttori, che come è ben noto hanno un potere economico assai elevato e sono notevolmente abili nell'elaborare strategie atte a contrastare quelle promosse per il miglioramento della salute pubblica.

In effetti le multinazionali del tabacco non stanno perdendo tempo e continuano ad attuare iniziative promozionali più o meno palesi. In particolare, la loro azione è diretta ai giovanissimi per indurli a iniziare a fumare e utilizzano allo scopo tutti i mezzi possibili di propaganda indiretta, tesi a creare modelli che i giovani recepiscono, in cui il fumatore è definito come persona forte e autorevole o, nel caso della donna, affermata ed emancipata. Purtroppo recentemente si è affievolita di molto l'azione che le istituzioni dovrebbero intraprendere per promuovere una controinformazione al sottile veleno che viene continuamente immesso nei canali informativi e intensificare i controlli che, al contrario, si sono indeboliti fino quasi a mancare.

Sul Ministero della Salute incombe l'onere di proseguire con il dovuto vigore l'azione di contrasto a coloro che minano con i loro prodotti la salute pubblica e il futuro delle nuove generazioni.

In particolare, sarebbe opportuno che i NAS venissero sollecitati ad accentuare i controlli e venisse negoziata con le Regioni, nell'ambito del Piano Nazionale della Prevenzione, un'azione decisa delle ASL per verificare che in tutti i luoghi di lavoro la legge per la tutela dei non fumatori dal fumo passivo sia osservata.

Allo stato attuale delle cose, la legge in realtà è molto rispettata perché la popolazione l'ha fortemente voluta e la difende con impegno e consapevolezza.

È però necessario che il Governo, le Regioni, le Associazioni Non Governative, le Società Medico-Scientifiche, le Associazioni di Consumatori e la popolazione tutta siano vigili perché la legge non sia vanificata e promuovano attivamente iniziative tese a prevenire l'iniziazione al fumo dei giovani e a potenziare la disassuefazione dei fumatori che lo desiderano.