

# Panoramica sulla Convenzione quadro per il controllo del tabacco (FCTC)

N. 1 / GENNAIO 2008

Serie di fogli informativi sull'FCTC e sugli obblighi comunitari a essa correlati. Questo primo numero fornisce una descrizione generale dell'FCTC. I prossimi numeri saranno dedicati alle disposizioni chiave.

Disponibile in 16 lingue dell'UE all'indirizzo [www.smokefreepartnership.eu](http://www.smokefreepartnership.eu)

### **Cos'è l'FCTC?**

L'FCTC (acronimo di *Framework Convention on Tobacco Control*, Convenzione quadro per il controllo del tabacco) è il primo trattato internazionale al mondo per la tutela della salute pubblica e riconosce i danni provocati dai prodotti del tabacco e dalle aziende che li fabbricano. La convenzione quadro stabilisce obiettivi e principi giuridicamente vincolanti che i firmatari (paesi od organizzazioni per l'integrazione economica, come la Comunità europea) sono tenuti a rispettare.

### **Qual è l'obiettivo dell'FCTC?**

La convenzione quadro mira a tutelare le generazioni presenti e future dalle conseguenze devastanti del consumo di tabacco e dell'esposizione al fumo di tabacco a livello sanitario, sociale, ambientale ed economico.

### **Perché è necessaria?**

Il tabacco è oggi la prima causa prevenibile di mortalità nel mondo. Se gli attuali modelli di consumo dovessero rimanere inalterati, il tabacco ucciderà circa 10 milioni di persone l'anno entro il 2025, di cui 7 milioni nei paesi in via di sviluppo, e avrà ucciso 1 miliardo di persone entro la fine del secolo<sup>1</sup>. Data la varietà dei fattori che influenzano l'epidemia del tabacco (ad esempio, il traffico illecito e la pubblicità transfrontaliera), è impossibile che essa possa essere arginata dai singoli paesi. L'FCTC rileva altresì che l'industria del tabacco, industria di portata mondiale, si rivolge con crescente intensità ai paesi in via di sviluppo al fine di compensare il calo delle vendite nei mercati tradizionali.

### **Com'è stata sviluppata?**

La convenzione quadro è stata definita al termine di quattro anni di negoziati e discussioni tra i membri dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS). L'FCTC, siglata dai 192 firmatari (tra cui la Comunità europea) all'epoca della sua adozione nel 2004, è entrata ufficialmente in vigore nel febbraio del 2005.

### **L'FCTC è vincolante dopo la firma?**

No. Siglandola, i firmatari dimostrano semplicemente di sostenere l'FCTC. Ognuno di loro dovrà poi ratificarla, ovvero dare prova formale (in conformità con i procedimenti giuridici nazionali) della propria intenzione a ottemperare a essa. A dicembre 2007, 151 firmatari (compresa la CE e i 25 Stati membri dell'UE) avevano ratificato l'FCTC.

### **Il processo può dirsi concluso?**

No. L'FCTC fissa esclusivamente principi e obiettivi generali, ma è necessario approfondire ulteriori sforzi e definire impegni più specifici. Essi prendono il nome di "protocolli" e saranno sviluppati nel corso del tempo dai firmatari.

### **Chi vigila sull'FCTC?**

La Conferenza delle parti (COP) rappresenta tutti i firmatari che hanno ratificato l'FCTC e sovrintende agli aspetti tecnici e finanziari della convenzione. La COP definirà protocolli e linee guida sulla base dei principi stabiliti nel testo principale dell'FCTC e monitorerà e riferirà sull'applicazione della convenzione. Nel 2006 e nel 2007 si sono svolte due sessioni della COP. La prossima è prevista per il 2008.

### **Quali sono le disposizioni chiave dell'FCTC?**

**Industria del tabacco** – Funzionari della sanità pubblica e "difensori" della salute in tutto il mondo concordano sul fatto che l'industria del tabacco non debba avere voce in capitolo per quanto concerne la definizione delle politiche in campo sanitario. La convenzione quadro sancisce questo principio all'articolo 5.3, che vincola i firmatari a proteggere tali politiche da interessi commerciali e altri interessi consolidati dell'industria del tabacco. I firmatari della convenzione quadro devono garantire che le linee guida e i protocolli definiti come risultato dell'FCTC includano misure specifiche atte a tutelare la convenzione dai tentativi dell'industria del tabacco di esercitare la propria influenza economica e politica. Le linee guida per l'attuazione di tale articolo verranno stilate in vista dell'adozione prevista alla terza Conferenza delle parti, alla fine del 2008 (articolo 5.3).

<sup>1</sup> J. Mackay, M. Eriksen e O. Shafey, *The Tobacco Atlas*, 2a ed., Atlanta: American Cancer Society, 2006

**Protezione dall'esposizione al fumo di tabacco** – L'FCTC riconosce che esistono prove scientifiche dei danni (malattia, invalidità e morte) provocati dall'esposizione al fumo di tabacco. Le parti sono tenute ad attuare misure efficaci al fine di tutelare i non fumatori dal fumo passivo nei luoghi pubblici, compresi il posto di lavoro e i mezzi di trasporto, e sono incoraggiate ad adottare un approccio onnicomprensivo che non ammetta eccezioni alla regola (articolo 8).

**Etichettatura** – Le avvertenze per la salute (testo, immagini o entrambi) devono coprire almeno il 30% della superficie disponibile sull'imballaggio del prodotto del tabacco. È inoltre vietato l'impiego di designazioni come "light" e "mild" (articolo 11).

**Pubblicità** – Le parti dovranno attivarsi in direzione di un divieto generale (diretto e indiretto) della pubblicità a favore dei prodotti del tabacco entro il 2010. Le parti le cui costituzioni non permettano un divieto generale dovranno comunque limitare la pubblicità, la promozione e la sponsorizzazione di tali prodotti entro i limiti dei rispettivi quadri normativi nazionali (articolo 13).

**Responsabilità** – Con l'inclusione di una disposizione in materia di responsabilità, l'FCTC intende rendere le aziende produttrici di tabacco maggiormente responsabili delle azioni compiute in passato al fine di dissuaderle dall'assumere comportamenti pregiudizievoli in futuro. Ai firmatari è richiesto di considerare l'opportunità di perseguire tali aziende e di richiedere il risarcimento dei danni per eventuali comportamenti repressibili (articoli 4.5 e 19).

**Traffico illecito** – La seconda Conferenza delle parti ha stabilito l'apertura dei negoziati riguardo a un protocollo contro il traffico illecito. Tra le proposte avanzate figura la marcatura degli imballaggi al fine di consentirne la tracciatura (origine e destinazione finale). L'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e la Commissione europea partecipano attivamente allo sviluppo di tale protocollo (articolo 15).

**Regolamentazione dei prodotti del tabacco** – I produttori di tabacco devono rendere noto ai governi il contenuto dei propri prodotti, in conformità con la legislazione nazionale. Saranno sviluppate linee guida di regolamentazione dei prodotti del tabacco (articoli 9 e 10).

**Tassazione** – L'FCTC riconosce il ruolo che le misure fiscali e di prezzo possono rivestire nella riduzione del consumo di tabacco. I firmatari sono tenuti a considerare gli obiettivi in materia di salute pubblica nell'applicazione delle politiche fiscali e di prezzo ai prodotti del tabacco (articolo 6).

### **Cosa comporta l'FCTC per gli Stati membri dell'UE e le istituzioni europee?**

Tutti gli Stati membri, con l'eccezione dell'Italia e della Repubblica Ceca, hanno siglato e ratificato la convenzione quadro, e sono pertanto tenuti a integrarne i principi negli ordinamenti e nelle politiche nazionali. La Comunità europea (CE)<sup>2</sup>, rappresentata dalla Commissione europea, è anch'essa firmataria dell'FCTC.

### **Perché anche la CE ha siglato l'FCTC?**

L'articolo 152 del trattato sull'Unione europea vincola la CE a migliorare la sanità pubblica e a collaborare con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali competenti in materia<sup>3</sup>. Inoltre, agendo come un blocco unico, la CE può esercitare un'influenza maggiore sull'esito delle discussioni a livello internazionale. Gli Stati membri possono autorizzare la Commissione europea a negoziare e a siglare accordi internazionali a loro nome in aree politiche convenute. La Commissione europea può rappresentare gli Stati membri solo nelle aree politiche coperte dal trattato sull'UE: in questo caso, sanità pubblica (articolo 152), commercio internazionale (articolo 133) e mercato interno (articolo 95).

<sup>2</sup> Per CE si intende un'area in cui gli Stati membri dell'UE acconsentono a condividere i poteri in talune aree e politiche e a condividere istituzioni comuni, quali il Consiglio, il Parlamento e la Commissione.

<sup>3</sup> Documento di lavoro dei servizi della commissione – Documento di accompagnamento Libro bianco "Un impegno comune per la salute: Approccio strategico dell'UE per il periodo 2008-2013" (versione in lingua inglese, pag. 10).

**Se la CE è parte dell'FCTC, allora tutti gli Stati membri diventano a loro volta automaticamente firmatari?**  
No. Gli Stati membri hanno conferito alla CE soltanto i poteri per agire a loro nome in talune aree politiche. È pertanto necessario che gli Stati membri ratifichino la convenzione a livello nazionale.

**Questo significa che tutte le parti che ratificheranno la convenzione saranno disciplinate dalle stesse norme che vengono applicate dall'UE?**

No. La convenzione quadro si limita a individuare standard e principi minimi. I singoli paesi sono liberi di andare oltre le soglie minime fissate, purché operino in sintonia con le norme e i quadri costituzionali nazionali.

**L'UE dovrà introdurre nuove norme per conformarsi agli obblighi stabiliti dall'FCTC?**

Sì e no.

L'UE ha già adottato norme vincolanti in molte delle aree coperte dall'FCTC. Ad esempio:

- la direttiva 89/552/CEE, che vieta ogni forma di pubblicità televisiva e telepromozione riguardante i prodotti del tabacco;
- la direttiva 2001/37/CE, che disciplina la lavorazione, la presentazione e la vendita dei prodotti del tabacco;
- la direttiva 2003/33/CE, che disciplina la pubblicità e la sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco;
- la direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti, che stabilisce requisiti di sicurezza per i prodotti di consumo (sia che essi debbano essere introdotti nell'Unione europea, sia che siano già in circolazione).

Tra le misure comunitarie non vincolanti coperte dall'FCTC figurano:

- la raccomandazione del Consiglio, del 2 dicembre 2002, sulla prevenzione del tabagismo (che abbraccia il fumo passivo, i distributori automatici, la pubblicità indiretta e la diffusione di informazioni riguardanti le spese sostenute per il marketing dai produttori di tabacco);
- la decisione 2003/641/CE sull'impiego di fotografie a colori quali avvertenze per la salute sulle confezioni dei prodotti del tabacco.

Le nuove aree che la CE dovrà considerare comprendono:

- le norme in materia di responsabilità;
- le politiche contro il traffico illecito internazionale.

**Il Parlamento europeo ha avuto un ruolo nello sviluppo della convenzione?**

Certo. Il Parlamento ha seguito da vicino lo sviluppo dell'FCTC. A due eurodeputati (Minerva-Melpomeni Malliori e Jules Maaten) è stato accordato lo status di osservatori nelle delegazioni della CE coinvolte nelle trattative. Gli europarlamentari hanno altresì adottato due risoluzioni (nel 2001 e nel 2004) a sostegno dell'FCTC.

Più di recente, nella sua relazione del 2007 sul Libro verde della Commissione "Verso un'Europa senza fumo: opzioni per un'iniziativa dell'Unione europea", il Parlamento ha chiesto alla Commissione e agli Stati membri di includere il controllo del tabacco fra le priorità chiave del loro operato in materia di sanità e sviluppo, pregando inoltre Italia e Repubblica Ceca di ratificare l'FCTC il prima possibile.

L'UE e gli Stati membri hanno svolto un ruolo importante nella definizione del testo dell'FCTC, soprattutto nell'ottenere lo sviluppo di un protocollo volto a combattere il traffico illecito. La CE insieme ai 25 Stati membri firmatari dell'FCTC è il principale finanziatore dei lavori e dell'amministrazione della COP. Inoltre, essa rappresenta potenzialmente il più esteso pool di risorse per l'assistenza di tipo tecnico e finanziario ai paesi con un reddito medio-basso.

In qualità di attore di primo piano, l'UE può dimostrare ad altri paesi nel resto del mondo (con una minore esperienza nel contrapporsi all'industria del tabacco) che l'epidemia del tabacco può essere frenata e addirittura ridotta.

**La convenzione avrà conseguenze sul lavoro del Parlamento europeo?**

Sì. Dato che la CE ha ratificato la convenzione, tutte le istituzioni comunitarie e i loro rapporti con l'industria del tabacco verranno esaminati attentamente. Nello specifico, l'FCTC richiede alle parti di tutelare le loro politiche da interessi commerciali e altri interessi consolidati dell'industria del tabacco. Il Parlamento avrà inoltre voce in

capitolo in qualsiasi revisione delle norme UE esistenti e nell'introduzione di nuove norme a livello comunitario sulla base degli impegni assunti nell'ambito dell'FCTC.

### **La convenzione avrà conseguenze sul lavoro della Commissione europea?**

Sì. Il Libro verde del 2007 della Commissione "Verso un'Europa senza fumo: opzioni per un'iniziativa dell'Unione europea" mira già a vagliare le modalità tramite cui la CE può adempiere all'obbligo, contratto nell'ambito dell'FCTC, di combattere l'esposizione al fumo di tabacco sul posto di lavoro, nei mezzi di trasporto e nei locali pubblici al chiuso.

Inoltre, la Commissione:

- analizzerà in che modo i meccanismi di finanziamento attualmente disponibili a livello comunitario possano essere impiegati per aiutare i paesi in via di sviluppo ad adempiere ai propri obblighi, contratti nel quadro dell'FCTC, e i produttori di tabacco a trovare alternative alla coltivazione di tabacco;
- creerà una banca dati contenente le leggi e i regolamenti in materia di tabacco e le informazioni provenienti dai programmi nazionali di sorveglianza;
- riferirà alla COP a proposito dei progressi compiuti dalla CE nell'attuazione della convenzione.

### **La convenzione avrà conseguenze sugli Stati membri?**

Sì.

Gli Stati membri che hanno ratificato la convenzione devono (in conformità con la propria legislazione nazionale) perseguire gli obiettivi e i principi in essa sanciti.

Essi si sono infatti impegnati a:

- sviluppare (e finanziare) strategie di controllo e programmi di sorveglianza in materia di tabacco a livello nazionale;
- tutelare le proprie politiche da interessi commerciali e altri interessi consolidati dell'industria del tabacco;
- sviluppare e promuovere programmi di ricerca a livello nazionale;
- sviluppare programmi educativi (destinati principalmente ai giovani);
- creare una banca dati contenente le leggi e i regolamenti in materia di tabacco.

Gli Stati membri dell'UE avranno inoltre voce in capitolo in qualsiasi revisione delle norme UE esistenti e nell'introduzione di nuove norme a livello comunitario sulla base degli impegni assunti nell'ambito dell'FCTC.

Se attuata con efficacia, l'FCTC ha le potenzialità per frenare l'epidemia del tabacco nei paesi in via di sviluppo e per ridurre drasticamente i 650.000 decessi annuali causati dal tabacco nell'UE. Ciò accadrà soltanto se l'Unione europea continuerà a svolgere un ruolo di primo piano, assicurandosi che gli impegni sottoscritti nel quadro dell'FCTC vengano tradotti in pratica.

*"I negoziati sull'FCTC dell'OMS hanno già dato il via a un processo che ha originato differenze visibili a livello nazionale. Il successo dell'FCTC in qualità di strumento a favore della salute pubblica dipenderà dall'energia e dall'impegno politico che dedicheremo alla sua attuazione nei vari paesi nei prossimi anni. Se tutto andrà per il meglio, gli esiti positivi per la salute saranno apprezzabili su scala globale"*

– **LEE Jong-wook**

Direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità

### **PER ULTERIORI INFORMAZIONI:**

- Il testo integrale dell'FCTC è disponibile (in inglese) all'indirizzo: [http://www.who.int/tobacco/framework/WHO\\_FCTC\\_english.pdf](http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf)
- OMS: <http://www.who.int/tobacco/framework/en>
- Framework Convention Alliance for Tobacco Control (FCA): <http://www.fctc.org>
- Smokefree Partnership: <http://www.smokefreepartnership.eu>

La Smoke Free Partnership (SFP) è un partenariato strategico, indipendente e flessibile tra European Respiratory Society, Cancer Research UK e Institut National du Cancer che promuove il sostegno al controllo del tabacco e la ricerca politica a livello comunitario e nazionale (in collaborazione con altre organizzazioni per la sanità e reti per il controllo del tabacco dell'UE).

A cura di: *Gráinne Crowley e Archie Turnbull*

Smokefree Partnership

39-41 rue d'Arlon, 1000 Bruxelles, Tel.: +32 2 238 53 63, Fax: +32 2 238 53 61

[www.smokefreepartnership.eu](http://www.smokefreepartnership.eu)

design & produzione: [www.inextremis.be](http://www.inextremis.be)