

IT

IT

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.5.2008
COM(2008) 330 definitivo

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Relazione sull'attuazione della direttiva in materia di pubblicità a favore del tabacco
(2003/33/CE)**

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**Relazione sull'attuazione della direttiva in materia di pubblicità a favore del tabacco
(2003/33/CE)**

1.	Introduzione	4
2.	Contesto.....	4
3.	Recepimento negli Stati membri.....	5
4.	Attuazione da parte degli Stati membri.....	6
4.1.	Stampa.....	6
4.1.1.	Il termine "pubblicazioni stampate"	6
4.1.2.	Recepimento negli Stati membri.....	6
4.1.3.	Attuazione	7
4.2.	Servizi della società dell'informazione	8
4.2.1.	Recepimento negli Stati membri.....	8
4.2.2.	Attuazione	8
4.3.	Aspetti connessi alla sponsorizzazione	9
4.3.1.	Recepimento.....	9
4.3.2.	Sponsorizzazione di eventi.....	10
4.3.3.	Promozione del tabacco nelle pellicole cinematografiche	10
4.3.4.	Promozione dell'impresa	11
4.4.	Sanzioni.....	11
4.5.	Accesso alla giustizia	12
4.5.1.	Recepimento negli Stati membri.....	12
4.5.2.	Attuazione	12
4.6.	Applicazione transfrontaliera	12
5.	Conclusioni	13

1. INTRODUZIONE

Conformemente all'articolo 6 della direttiva in materia di pubblicità del tabacco¹ (di seguito denominata "la direttiva"), la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo la presente relazione sull'attuazione della direttiva.

La direttiva non prevede la costituzione di un comitato destinato ad assistere la Commissione nel monitoraggio, nello scambio di informazioni o nella cooperazione tra gli Stati membri e la Commissione in merito all'attuazione della direttiva. Per lo scambio di informazioni circa l'attuazione della direttiva la Commissione ha istituito un gruppo informale di funzionari di collegamento degli Stati membri incaricato di esaminare gli aspetti relativi alla pubblicità del tabacco.

Dal feedback ottenuto a seguito delle discussioni in seno a tale gruppo si evince che le autorità degli Stati membri competenti in materia di applicazione e di controllo gradirebbero disporre di un forum al fine di scambiare informazioni e di condividere le prassi ottimali per l'attuazione della direttiva. Dal termine ultimo per l'attuazione della direttiva (31 luglio 2005) il gruppo si è riunito quattro volte.

La presente relazione si basa sulle informazioni trasmesse alla Commissione dalle autorità competenti negli Stati membri per il tramite del gruppo sopra citato, nonché da cittadini, organizzazioni non governative e sulle osservazioni dei servizi della Commissione.

A motivo del poco tempo trascorso dal recepimento della direttiva, considerando inoltre ritardi in alcuni Stati membri, è troppo presto per valutare l'efficacia di tale direttiva sulla sanità pubblica. Peraltro, si prevede che il divieto generalizzato della pubblicità transfrontaliera introdotto dalla direttiva contribuirà a lungo termine a ridurre la prevalenza del tabagismo nell'Unione europea, visto che un effetto del genere è un risultato confermato dei divieti generalizzati della pubblicità del tabacco².

2. CONTESTO

Quanto al campo d'applicazione della direttiva (2003/33/CE), dalle constatazioni della Corte di giustizia risulta che l'UE può legittimamente introdurre un divieto solo per alcune pubblicità e sponsorizzazioni del tabacco con implicazioni transfrontaliere in base all'articolo 95 del trattato CE (mercato interno)³.

¹ Direttiva 2003/33/CE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità e di sponsorizzazione a favore dei prodotti del tabacco (GU L 152 del 20.6.2003, pag. 16).

² Cfr. ad esempio, la pubblicazione della Banca mondiale dal titolo "Curbing the epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control (1999)", pagg. 50-51.

³ Causa C-376/98 Repubblica federale di Germania contro Parlamento europeo e Consiglio, sentenza del 5 ottobre 2000.

La direttiva disciplina la pubblicità e la sponsorizzazione del tabacco con implicazioni transfrontaliere attraverso mezzi di comunicazione diversi dalla televisione. Il 12 dicembre 2006 la Corte di giustizia ha confermato la validità della direttiva⁴. La Corte ha ritenuto soddisfatte le condizioni che giustificano la scelta dell'articolo 95 del trattato CE come base giuridica. In special modo, la Corte ha ritenuto che la libertà di espressione giornalistica, in quanto tale, rimane intatta e, di conseguenza, gli articoli dei giornalisti non sono interessati da tale disciplina⁵.

La pubblicità e la sponsorizzazione del tabacco in televisione sono vietate dalla direttiva "televisione senza frontiere" (89/552/CEE). Tale direttiva sarà sostituita dalla direttiva "servizi di comunicazione audiovisiva" adottata nel dicembre 2007, che estende l'applicazione di tale divieto a tutte le forme di comunicazione audiovisiva commerciale, incluso l'inserimento dei prodotti⁶.

Nel contesto della convenzione quadro sulla lotta al tabagismo (FCTC), la Comunità europea partecipa all'elaborazione di rigorosi orientamenti internazionali miranti a proteggere la popolazione contro la pubblicità del tabacco da parte di paesi terzi. La CE ha un ruolo essenziale di promotore in seno al gruppo di lavoro incaricato di elaborare progetti di orientamenti esaurienti in merito all'attuazione dell'articolo 13 della convenzione⁷ e di presentare raccomandazioni in relazione ad elementi chiave di un protocollo sulla pubblicità, promozione e sponsorizzazione transfrontaliera a complemento di tali orientamenti.

3. RECEPIMENTO NEGLI STATI MEMBRI

Il termine ultimo per l'entrata in vigore delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva era il 31 luglio 2005.

La maggior parte degli Stati membri ha rispettato tale termine. Peraltro alcuni Stati membri non hanno recepito la direttiva in tempo e la Commissione ha avviato contro di essi una procedura d'infrazione. Gli Stati membri in questione hanno successivamente comunicato le rispettive misure adottate per recepire la direttiva e la Commissione è stata in grado di chiudere i casi nella prima metà del 2006, ad eccezione della Germania, le cui misure di recepimento sono state comunicate nel dicembre 2006.

Di conseguenza, entro la fine del 2006 tutti gli Stati membri hanno comunicato le relative leggi e regolamenti di recepimento della direttiva. Dall'esame minuzioso delle misure di recepimento si è tuttavia rilevato che alcuni Stati membri avevano introdotto inizialmente deroghe al divieto di sponsorizzazione per alcune importanti manifestazioni di grande interesse economico (quali la Formula uno e il Gran premio motociclistico). La Commissione ha immediatamente avviato procedure d'infrazione nei confronti di tali Stati membri. Dato che tutti gli Stati membri hanno

⁴ Causa C-380/03 Repubblica federale di Germania contro Parlamento europeo e Consiglio, sentenza del 12 dicembre 2006.

⁵ Punto 156 della sentenza.

⁶ Direttiva 2007/65/CE (GU L 332 del 18.12.2007, pag. 27).

⁷ L'articolo 13 della convenzione stabilisce l'obbligo per le parti di vietare o limitare la pubblicità, la promozione e la sponsorizzazione del tabacco.

tempestivamente modificato la loro legislazione a seguito dell'intervento della Commissione, quest'ultima è stato in grado di chiudere tali procedure d'infrazione.

In generale i divieti di pubblicità e di sponsorizzazione del tabacco negli Stati membri sono più ampi e/o vanno oltre i divieti fissati nella direttiva, applicandosi anche ad attività a livello locale, ad esempio alla pubblicità nelle sale cinematografiche o presso i punti di vendita, alla sponsorizzazione di tutte le manifestazioni e alla distribuzione gratuita.

Tali iniziative sono conformi alla raccomandazione del Consiglio sulla prevenzione del fumo e su iniziative per rafforzare la lotta contro il tabagismo⁸. La raccomandazione in questione invita gli Stati membri a vietare, conformemente ai principi costituzionali nazionali, qualsiasi forma di pubblicità, di sponsorizzazione o di prassi direttamente o indirettamente destinate a promuovere i prodotti del tabacco.

Tutti gli Stati membri hanno recepito appieno la direttiva. La Commissione non è a conoscenza di alcuna lacuna nel recepimento a livello legislativo.

4. ATTUAZIONE DA PARTE DEGLI STATI MEMBRI

4.1. Stampa

4.1.1. Il termine "pubblicazioni stampate"

L'articolo 3, paragrafo 1 fa obbligo agli Stati membri di vietare la pubblicità del tabacco tramite stampa e altre pubblicazioni stampate. Esistono due eccezioni: professionisti del commercio del tabacco e pubblicazioni stampate ed edite in paesi terzi, che non siano principalmente destinate al mercato comunitario.

La Corte di giustizia ha chiarito che il termine "pubblicazioni stampate" utilizzato nell'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva riguarda pubblicazioni quali giornali, periodici e riviste. La Corte ha rilevato che la ragion d'essere dell'articolo 3, paragrafo 1 è quella di garantire la libera circolazione nel mercato interno di tutti tali mezzi di comunicazione e che quindi è necessario limitare la pubblicità del tabacco alle riviste e ai periodici non destinati al grande pubblico (quarto considerando della direttiva). Per questo motivo il divieto non riguarda bollettini prodotti da associazioni locali, programmi di manifestazioni culturali, poster, elenchi telefonici, volantini e prospetti di vario genere⁹.

4.1.2. Recepimento negli Stati membri

Gli Stati membri hanno recepito appieno l'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva. La maggior parte degli Stati membri ha provveduto a ciò adottando un divieto generale concernente tutte le forme di pubblicità, promozione e sponsorizzazione del tabacco. In tal modo nella maggior parte degli Stati membri il divieto riguarda anche

⁸ Raccomandazione 2003/54/CE (GU L 22 del 25.1.2003, pag. 31).

⁹ Cfr. causa C-380/03 Repubblica federale di Germania contro Parlamento europeo e Consiglio, punti 84-86.

pubblicazioni di natura locale, con un campo di applicazione di conseguenza più ampio di quello contemplato dall'articolo 3, paragrafo 1.

Tutti gli Stati membri inoltre applicano le due eccezioni previste dall'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva.

4.1.3. *Attuazione*

In genere, è rispettato il divieto di pubblicità del tabacco sulle pubblicazioni stampate. Dalle pubblicazioni destinate al grande pubblico sembrano essere assenti le pubblicità tradizionali di marche di sigarette. Peraltro nell'UE la stampa non è ancora completamente esente dalla pubblicità e dalla promozione del tabacco.

La pubblicità del tabacco può assumere la forma di accenni in articoli di stampa e nel contenuto di pubblicazioni stampate. L'esperienza dimostra che accenni del genere possono essere tanto casuali quanto organizzati. Ad esempio, in una rivista di moda sono stati inseriti, sullo sfondo di foto di moda, i logo di marche di tabacco. Insieme al contenuto editoriale sono stati utilizzati logo di marche di tabacco con colori invertiti e logo grafici di prodotti del tabacco, il che indicava che l'esposizione di logo di marche di tabacco sullo sfondo era organizzata e non casuale.

Inoltre pubblicità del tabacco sono state occasionalmente individuate in cataloghi presso alcuni punti di vendita. Esempi tipici sono i cataloghi dei "tax-free shop" su imbarcazioni transfrontaliere o nelle riviste "in-flight".

Le pubblicità del tabacco sono inoltre spesso visibili nelle immagini dei notiziari (ad esempio, di manifestazioni sportive) di paesi terzi nei quali la sponsorizzazione di manifestazioni e di attività da parte di fabbricanti di marche di tabacco è tuttora legale. La portata di tale problema dipenderà dal modo in cui le parti firmatarie della convenzione quadro sulla lotta al tabagismo (FCTC) attueranno il divieto generalizzato della pubblicità, della promozione e della sponsorizzazione del tabacco in occasione di manifestazioni, conformemente all'articolo 13 della convenzione in questione. La Commissione partecipa attivamente agli sforzi internazionali per realizzare una tempestiva ed efficace applicazione di tale articolo.

La direttiva esonera le pubblicazioni destinate esclusivamente ai professionisti del settore del tabacco. La Commissione è stata informata circa annunci pubblicitari pubblicati da varie imprese produttrici di tabacco su riviste destinate al settore "ricettivo" in generale (alberghi, ristoranti, bar, ecc.) con la motivazione che tali riviste erano destinate a operatori del settore del tabacco.

In genere l'attuazione dell'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva è soddisfacente: non è stato comunicato alla Commissione alcun annuncio pubblicitario tradizionale di marche di sigarette sulla stampa o altre pubblicazioni stampate, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva.

4.2. Servizi della società dell'informazione

4.2.1. Recepimento negli Stati membri

L'articolo 3, paragrafo 2 della direttiva estende ai servizi della società dell'informazione il divieto di pubblicità su pubblicazioni stampate¹⁰. In altre parole, gli Stati membri devono vietare la pubblicità del tabacco anche nei servizi della società dell'informazione, con le stesse eccezioni di quelle applicate alle pubblicazioni stampate (pubblicazioni destinate esclusivamente a operatori professionisti, pubblicazioni stampate e pubblicate in paesi terzi e non destinate principalmente al mercato comunitario).

Gli Stati membri hanno recepito tale obbligo adottando un divieto generale oppure introducendo un divieto specifico riguardante i servizi della società dell'informazione.

La maggior parte degli Stati membri applica inoltre le suddette esenzioni dell'articolo 3, paragrafo 1 al materiale pubblicato su Internet.

4.2.2. Attuazione

L'ambiente virtuale rappresenta la piattaforma transfrontaliera più comune per la pubblicità del tabacco e la sfida principale all'attuazione efficace del divieto comunitario della pubblicità. Il ritmo di cambiamento delle tecnologie della comunicazione offre numerose possibilità per la pubblicità e la sponsorizzazione del tabacco. Questa sfida si pone anche in settori quali la pedopornografia, il traffico d'armi e il terrorismo.

Elementi di pubblicità e di promozione a favore del tabacco sono inseriti regolarmente in una serie di contenuti medial digitali, incluse le vendite di tabacco su Internet e applicazioni specializzate di comunicazione operanti nell'ambiente virtuale. Inoltre è spesso accessibile tramite Internet anche materiale promozionale destinato principalmente ad altre piattaforme, ad esempio pubblicazioni stampate e manifestazioni di vario genere.

La sfida principale che si pone all'attuazione del divieto di pubblicità del tabacco nell'ambiente virtuale consiste nel saper riconoscere le forme occulte di pubblicità. La pubblicità del tabacco su Internet in genere non è una pubblicità nel senso tradizionale, ma assume varie forme, per la maggior parte indirette.

Ad esempio, acquistare tabacco mediante Internet è diventato più facile e più comune. La direttiva non contempla la vendita di prodotti del tabacco, ma nei siti web che vendono tabacco appare spesso un elemento promozionale ("comprare a basso prezzo"). Il problema non è collegato soltanto ai divieti di pubblicità ma include anche vendite ai minori, evasioni fiscali e pubblicità, commercializzazione e

¹⁰ L'articolo 2, lettera d) della direttiva 2003/33/CE definisce i servizi della società dell'informazione come "servizi di cui all'articolo 1, paragrafo 2 della direttiva 98/34/CE" (GU L 204 del 21.7.1998, pag. 37), direttiva modificata dalla direttiva 98/48/CE (GU L 217 del 5.8.1998, pag. 18). La direttiva 98/48/CE definisce i servizi della società dell'informazione come "qualsiasi servizio prestato normalmente dietro retribuzione, a distanza, per via elettronica e a richiesta individuale di un destinatario di servizi".

promozione senza limiti. Alcuni Stati membri hanno reso la vendita al dettaglio di tabacco soggetta ad una licenza che può essere concessa soltanto ai venditori con un punto fisso di vendita al dettaglio.

La vendita transfrontaliera di tabacco tramite il web è in quasi sempre del tutto illegale per motivi fiscali, in quanto i venditori in genere non rispettano l'obbligo di pagare le accise e l'IVA nello Stato membro di destinazione.

Un'altra sfida è posta dal numero di entità coinvolte nell'ambiente virtuale e dalla loro identificazione. Chiunque (cittadini, commercianti, organizzazioni di fumatori) può produrre pubblicità e contenuto promozionale, pubblicarlo su Internet e renderlo in tal modo disponibile a livello mondiale¹¹.

La sfida principale che si pone all'attuazione del divieto della pubblicità del tabacco nel contesto virtuale è rappresentata dalla dimensione internazionale. I server che ospitano i contenuti pubblicitari possono essere situati in un altro Stato membro o in paesi terzi.

La pratica ha dimostrato che può essere difficile identificare la persona fisica o giuridica che ha immesso il materiale online. Tale persona può rapidamente chiudere il sito e riaprirlo altrove. Questo problema è discusso più a fondo nel contesto dell'applicazione transfrontaliera della seguente sezione 4.6.

Quanto ai paesi terzi, si spera che gli orientamenti e le future decisioni della terza conferenza delle parti nell'ambito dell'FCTC contribuiranno a migliorare gli scambi di informazioni con i paesi suddetti.

L'ambiente virtuale rappresenta una delle piattaforme transfrontaliere più comuni per la pubblicità del tabacco. In questo contesto la sfida principale è rappresentata dalla natura occulta della pubblicità e dalla difficoltà nell'individuare e contattare le persone responsabili di tale pubblicità, specialmente nei casi in cui esse risiedano in paesi terzi.

4.3. Aspetti connessi alla sponsorizzazione

4.3.1. Recepimento

L'articolo 5, paragrafo 1 della direttiva fa obbligo agli Stati membri di vietare la sponsorizzazione di eventi o attività che abbiano luogo in più di uno Stato membro o che producano in altro modo effetti transfrontalieri. La maggior parte degli Stati membri ha vietato la sponsorizzazione non soltanto di eventi transfrontalieri, ma anche di eventi locali.

L'articolo 5, paragrafo 2 della direttiva impone agli Stati membri di vietare qualsiasi distribuzione gratuita di prodotti del tabacco nel contesto di eventi transfrontalieri. Molti Stati membri applicano un divieto totale della distribuzione gratuita di prodotti del tabacco, ossia non soltanto nel contesto di eventi transfrontalieri come richiesto dalla direttiva.

¹¹ Ad esempio, un sito web di una rete di studenti con il logo di marche di tabacco figurante in fotografie scattate durante una festa di studenti.

4.3.2. *Sponsorizzazione di eventi*

Nell'UE il divieto di sponsorizzazione del tabacco in occasione di eventi transfrontalieri è ben applicato. Poco dopo il termine ultimo di recepimento la Commissione ha riscontrato problemi in alcuni paesi che applicavano tuttora deroghe per consentire la sponsorizzazione di determinati eventi sportivi.

Nell'ambito dell'UE, peraltro, gli accordi per la sponsorizzazione del tabacco non sono completamente cessati, assumendo invece forme indirette e più insidiose che pongono problemi alle autorità degli Stati membri responsabili dell'applicazione della direttiva. I dati sembrano indicare che, in occasione di concerti per giovani, esistano accordi esclusivi di vendita e distribuzione gratuita di prodotti del tabacco. Si assiste inoltre a tentativi per rendere i prodotti del tabacco "desiderabili", associandoli ad eventi, concerti, artisti celebri, divi cinematografici e prodotti di vario genere in una varietà di modi, ad esempio colori, forme, logo modificati, emblemi, caratteri, frasi comiche, parole, disegni, nomi modificati di marche o altre campagne pubblicitarie.

La pubblicità e la sponsorizzazione del tabacco sono ancora visibili in programmi mediali provenienti da paesi terzi che le consentono. Sebbene non contemplate dalla direttiva, la pubblicità e la sponsorizzazione di tal genere rischiano di sminuire il divieto comunitario. Gli eventi più visibili sono quelli famosi di carattere sportivo e culturale che attirano una vasta attenzione mediale, ad esempio le corse di Formula uno¹². La direttiva "servizi mediali audiovisivi" (2007/65/CE) che ormai vieta chiaramente l'inserimento di prodotti, per quanto riguarda i prodotti del tabacco, dovrebbe essere applicabile in casi del genere, dopo il termine ultimo di recepimento fissato al 19 dicembre 2009¹³.

La visibilità della pubblicità a favore del tabacco e della sponsorizzazione in questo campo in occasione di corse automobilistiche o motociclistiche ha fatto registrare negli ultimi anni un'evoluzione decrescente. Nella stagione 2006-2007 soltanto tre paesi che organizzano corse di Formula uno hanno autorizzato la sponsorizzazione del tabacco: Cina, Bahrain e Monaco.

4.3.3. *Promozione del tabacco nelle pellicole cinematografiche*

Mentre la sponsorizzazione di eventi è spesso concreta e visibile, quella di altre attività è più occulta. Può essere difficile dimostrare l'esistenza di accordi di sponsorizzazione, e occorrono indagini e risorse supplementari.

Sebbene non affronti espressamente il tabagismo nelle pellicole cinematografiche, la direttiva vieta la sponsorizzazione del tabacco nelle "attività" transfrontaliere. La promozione diretta o indiretta dei prodotti del tabacco nelle pellicole

¹² L'articolo 13 dell'FCTC impone ad ogni parte di vietare la sponsorizzazione del tabacco in occasione di eventi o attività internazionali e/o da parte dei partecipanti a tali attività. L'unica eccezione è l'aderenza ai principi costituzionali, nel qual caso debbono essere applicate restrizioni.

¹³ Attualmente la pubblicità indiretta in televisione, mediante cartelli pubblicitari visibili durante la ritrasmissione di eventi sportivi, non costituisce un annuncio radiodiffuso a parte, destinato a promuovere beni e servizi ai sensi della direttiva "televisione senza frontiere" (89/552/CEE) e di conseguenza non costituisce una "pubblicità televisiva" nel senso della direttiva.

cinematografiche potrebbe rientrare nella nozione di sponsorizzazione di attività transfrontaliere vietata a titolo dell'articolo 5, paragrafo 1 della direttiva, qualora un fabbricante di prodotti del tabacco versi un contributo al regista o all'attore. Di conseguenza nell'ambito della legislazione comunitaria la sponsorizzazione di pellicole cinematografiche o di DVD da parte di produttori di tabacco è illegale.

4.3.4. *Promozione dell'impresa*

Una delle restanti pratiche comuni di commercializzazione consiste nel pubblicizzare il fabbricante di tabacco sotto una luce positiva in quanto operatore responsabile del mercato. Anche se le marche non vengono presentate direttamente, una promozione dell'impresa di questo tipo è un metodo per commercializzare la reputazione della società e i suoi prodotti.

La promozione dell'impresa può avvenire tramite un annuncio a pagamento, in genere accompagnato da messaggi circa l'eccellente qualità delle materie prime, l'utilizzo di tecnologie moderne, le responsabili preoccupazioni nei confronti della sicurezza dei prodotti o la responsabilità sociale del fabbricante. In alcuni Stati membri pratiche del genere sono soggette a multe.

Un metodo per tale promozione è rappresentato dalle relazioni sulla responsabilità sociale delle imprese (RSI) pubblicate sui siti web aziendali. I fabbricanti cercano di rafforzare la propria reputazione attirando l'attenzione sulle loro prassi commerciali "socialmente responsabili", riguardanti ad esempio l'occupazione o la gestione dell'ambiente.

A seguito del pieno recepimento della direttiva da parte degli Stati membri, la Commissione non ha rilevato né è stata informata circa sponsorizzazioni dirette di fabbricanti del tabacco a favore di eventi transfrontalieri organizzati nell'UE. Varie forme di sponsorizzazione indiretta pongono peraltro un problema alle autorità responsabili dell'applicazione della direttiva negli Stati membri.

In seno all'FCTC occorre adoperarsi per persuadere i paesi terzi ad applicare divieti generalizzati di sponsorizzazione in materia di tabacco.

La promozione dell'impresa esiste tuttora come metodo transfrontaliero per commercializzare i prodotti del tabacco. È indispensabile razionalizzare le modalità in cui i vari Stati membri trattano casi di questo genere.

4.4. **Sanzioni**

L'articolo 7, primo comma della direttiva prescrive che le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive. La maggior parte degli Stati membri ricorre a sanzioni penali (multe e, in casi più seri, pene carcerarie). Le sanzioni di natura amministrativa sono in genere anch'esse applicabili, ad esempio avvertimenti e decisioni amministrative miranti a far cessare e a evitare la ripetizione, pena una penalità di mora.

Nella pratica si è visto che le autorità responsabili dell'applicazione della direttiva negli Stati membri sono in grado di far cessare le pratiche dubbie per via amministrativa (contatti, riunioni, avvertimenti, decisioni amministrative). Le

sanzioni si dimostrano quindi un efficace deterrente e le procedure giudiziarie sono necessarie soltanto in alcuni casi controversi.

L'applicazione amministrativa è utilizzata con successo. Le sanzioni penali hanno un effetto dissuasivo e le procedure giudiziarie sono necessarie soltanto in alcuni casi controversi.

4.5. Accesso alla giustizia

4.5.1. Recepimento negli Stati membri

L'articolo 7, secondo comma della direttiva impone agli Stati membri di predisporre un accesso alla giustizia a persone o ad organizzazioni che, in forza della legislazione nazionale, possano giustificare un interesse legittimo nella soppressione della pubblicità o della sponsorizzazione del tabacco. Un accesso del genere può comportare l'istruzione di una causa o la presentazione di un ricorso dinanzi a un ente amministrativo in grado di adottare una decisione amministrativa o di avviare un procedimento giudiziario.

Gli Stati membri applicano le norme di procedura generali relative all'accesso alla giustizia o hanno adottato un regime specifico di accesso alla giustizia ai fini della lotta al tabagismo.

4.5.2. Attuazione

L'articolo 7, secondo comma della direttiva comporta due modi per attivare un procedimento giudiziario: attraverso le autorità competenti e attraverso l'azione civile. L'applicazione di questo articolo può variare: in alcuni Stati membri l'azione governativa rappresenta il ricorso principale, per lo più tramite agenzie governative specializzate, mentre altri Stati membri ricorrono maggiormente all'azione delle ONG, per lo più tramite un ricorso diretto in via contenziosa e la giurisprudenza dei tribunali.

Le ONG che operano in questo campo consistono in numerose organizzazioni specializzate, ad esempio gruppi di lotta contro il cancro, organizzazioni sanitarie e mediche, come pure organizzazioni specifiche di lotta al tabagismo. Per un'efficace attuazione della direttiva è altresì indispensabile l'azione dei gruppi di consumatori.

L'applicazione della direttiva è garantita da agenzie governative specializzate e grazie alla disponibilità, per le organizzazioni non governative, di un accesso diretto ai procedimenti giudiziari. La Commissione non ha ricevuto alcun reclamo in merito alle difficoltà di accesso alla giustizia negli Stati membri per la soppressione della pubblicità e della sponsorizzazione del tabacco.

4.6. Applicazione transfrontaliera

La direttiva non contiene alcuna disposizione riguardo alla cooperazione tra le autorità incaricate della sua applicazione negli Stati membri. Le moderne piattaforme medialì, peraltro, non riconoscono le frontiere nazionali. In mancanza di un efficace meccanismo di applicazione, sono limitate le possibilità di individuare, esaminare e fare cessare la pubblicità illegale. Tale mancanza consente ai contravventori di eludere i tentativi di applicazione della direttiva, stabilendosi altrove.

La pratica dimostra che gli Stati membri sono disposti ad imparare dagli approcci sviluppati in altri Stati membri per trattare problemi analoghi, in special modo casi risolti mediante interventi amministrativi o giuridici. Di fronte a un problema di pubblicità transfrontaliera gli Stati membri potrebbero condividere le prassi ottimali e chiedere ad altri Stati membri un'assistenza per l'applicazione. A tal fine la Commissione ha adottato le prime misure miranti a facilitare lo scambio delle informazioni tra i punti di contatto negli Stati membri.

Meccanismi di applicazione transfrontalieri sono già stati sviluppati per questioni relative ai consumatori. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori¹⁴ istituisce un quadro di assistenza reciproca che riguarda lo scambio di informazioni, le richieste di misure di applicazione e il coordinamento delle attività di sorveglianza del mercato e di applicazione. Questo meccanismo è già applicabile a certe direttive sulla tutela dei consumatori e potrebbe dimostrarsi idoneo per quanto riguarda la pubblicità e la sponsorizzazione del tabacco, in particolare su Internet¹⁵.

La Commissione esaminerà la possibilità di rendere applicabile alla direttiva sulla pubblicità a favore del tabacco il meccanismo di applicazione transfrontaliero del regolamento relativo alla cooperazione per la tutela dei consumatori .

La Commissione invita gli Stati membri a designare uffici di collegamento sull'applicazione, a scambiare informazioni, ad adottare tutte le misure di applicazione necessarie per far cessare le infrazioni e soddisfare senza ritardi le richieste di applicazione provenienti da altri Stati membri.

La CE deve sostenere lo sviluppo di un meccanismo simile nel contesto dell'attuazione dell'articolo 13 dell'FCTC.

5. CONCLUSIONI

Sulla scorta delle informazioni a disposizione della Commissione, si può concludere che le leggi per il recepimento della direttiva sono predisposte e correttamente attuate. In genere, gli Stati membri applicano divieti di pubblicità e di sponsorizzazione più ampi di quelli richiesti dalla direttiva.

A seguito dell'introduzione del divieto su scala comunitaria, la pubblicità tradizionale a favore del tabacco e la sponsorizzazione diretta di natura transfrontaliera sono cessate in seno all'Unione europea.

D'altro canto, sembra che la promozione del tabacco si sia intensificata nel merchandising locale e presso i punti di vendita, specialmente negli Stati membri che l'autorizzano o che non la controllano efficacemente.

¹⁴ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Consiglio (GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1).

¹⁵ Direttiva 97/7/CE (GU L 144 del 4.6.1997, pag. 19) ("direttiva vendita a distanza") e direttiva 2005/29/CE (GU L 149 dell'11.6.2005, pag. 22) ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali"). Quest'ultima direttiva vieta azioni ed omissioni ingannevoli, ad esempio false dichiarazioni di "esente da tasse" (articoli 6 e 7). Entrambe le direttive dispongono inoltre che il consumatore sia informato circa l'identità e l'indirizzo del fornitore e del prezzo comprensivo delle tasse (articolo 4 della direttiva vendita a distanza e articolo 7, paragrafo 4 della direttiva sulle pratiche commerciali sleali).

La direttiva è sufficientemente ampia da coprire le mutevoli tendenze della pubblicità e della sponsorizzazione transfrontaliera del tabacco. D'altro canto essa lascia un ampio margine discrezionale agli Stati membri per quanto riguarda la sua interpretazione e la sua applicazione. La direttiva rischia di essere interpretata ed applicata in modo incoerente nei vari Stati membri.

Occorre continuare a razionalizzare la sorveglianza e a fornire orientamenti agli Stati membri, in modo da evitare le divergenze di interpretazione, in base a un approccio comune da definire in consultazione con le autorità e gli esperti degli Stati membri.

Occorre sviluppare e rafforzare meccanismi di applicazione transfrontalieri.

L'ambiente virtuale è la sfida maggiore. Esso è difficile da controllare a motivo della natura occulta della pubblicità e del fatto che i contravventori possono facilmente stabilirsi altrove.

Al momento la Commissione non vede alcuna necessità di proporre una modifica della direttiva.