

Gli ingiustificati privilegi fiscali e regolatori delle sigarette elettroniche e dei prodotti a tabacco riscaldato in Italia

Silvano Gallus, Giuseppe Gorini, Vincenzo Zagà, Maria Sofia Cattaruzza

L'Italia è stata scelta da Philip Morris International (PMI) per il lancio nel dicembre 2014 della prima sigaretta a tabacco riscaldato (*heated tobacco product*, HTP): l'IQOS. Si tratta di un dispositivo elettronico che scalda una sigaretta di tabacco a 350 °C per sprigionare un aerosol contenente alcune delle sostanze tossiche presenti nel fumo di sigaretta tradizionale tra cui anche la nicotina [1,2]. Non è un caso che l'industria abbia scelto proprio l'Italia come Paese pilota in Europa per il lancio del loro HTP. PMI era ben consapevole che in Italia IQOS avrebbe trovato un terreno fertile per ottenere condizioni molto favorevoli. Infatti, grazie ad azioni dell'industria definite come *lobbying* [3,4], gli HTP in Italia hanno goduto, rispetto alle sigarette di tabacco tradizionali, di una serie di benefici. Questi benefici includono

in particolare il fatto che gli HTP, non essendo denominati legislativamente come prodotti di tabacco tradizionali, non sono soggetti alle regole restrittive di questi ultimi, tra cui il divieto assoluto di pubblicità e il divieto di consumo nei locali pubblici al chiuso [1]. Inoltre, gli HTP godono di una fortissima riduzione della fiscalità, cresciuta nel tempo fino al 75% rispetto alle sigarette tradizionali. Oggi in Italia l'accisa per le sigarette tradizionali è al 58%, mentre quella per l'HTP è al 17% [5-7]. Nel mondo, solo il Kazakistan gode di un beneficio fiscale maggiore. Questi privilegi sono motivati in Italia dalla apparente minore dannosità di questi prodotti che, tuttavia, non è mai stata dimostrata [8,9]. Non risulta nemmeno che l'uso di HTP sia efficace per la cessazione di fumo di sigarette tradizionali. La maggior

The unjustified fiscal and regulatory benefits of electronic cigarettes and heated tobacco products in Italy

Silvano Gallus, Giuseppe Gorini, Vincenzo Zagà, Maria Sofia Cattaruzza

In December 2014, Italy was chosen by Philip Morris International (PMI) for the launch of the first heated tobacco product (HTP): Iqos. This is an electronic device that heats a tobacco stick up to 350 °C to release an aerosol containing some of the toxic substances found in traditional cigarette smoke, including nicotine [1,2]. It is not a coincidence that the industry has chosen Italy as the pilot country in Europe for the launch of their HTP. PMI was well aware that in Italy Iqos would have found fertile ground to obtain very favorable conditions. In fact, due to actions of the industry defined as

lobbying [3,4], HTPs in Italy have benefited from a number of facilities compared to traditional tobacco cigarettes. These benefits include in particular the fact that HTPs, not being legally considered as traditional tobacco products, are not subjected to the restrictive rules of the latter, including the absolute ban on advertising and on consumption in indoor public places [1]. Furthermore, HTPs enjoy a very strong reduction in taxation, which has grown up to 75% over time compared to traditional cigarettes. Today in Italy the excise duty for traditional cigarettes is 58%, while that for HTP is 17% [5-

parte degli utilizzatori di HTP sono infatti consumatori duali (consumano cioè anche sigarette tradizionali) [10]. Inoltre, gli ultimi studi, tra i quali alcuni condotti in Italia, confermano come a questi prodotti non si rivolgano tanto i forti fumatori, che non riescono a smettere, quanto i giovani, non sempre fumatori, che con l'uso di questi dispositivi diventano molto presto dipendenti dalla nicotina e iniziano o ritornano a fumare sigarette tradizionali [2,8].

Va detto che negli ultimi anni ci sono stati dei tentativi di aumentare la tassazione di questi prodotti. Alcuni di questi tentativi sono stati proposti da membri della comunità scientifica, mossi da interesse di salute pubblica [11]. Accanto a questi nobili interessi, però, c'è stata anche una forte pressione da parte di alcune compagnie del tabacco competitor di PMI, che hanno spinto per l'aumento della tassazione per fini prettamente commerciali [12].

Nei fatti, a marzo 2020, con il decreto "Cura Italia", il senatore Tommaso Nannicini ha presentato un emendamento per ridurre il beneficio fiscale degli HTP e per finanziare, con gli introiti derivati, l'assistenza domiciliare di malati cronici, immunodepressi e persone con disabilità [11]. Purtroppo, tale emendamento non è stato approvato.

A novembre 2020, a Palazzo Madama, la senatrice Paola Binetti ha promosso una conferenza stampa sul tema

7]. Kazakhstan is the only country in the world enjoying a greater tax benefit. The privileges of these products are motivated in Italy by their alleged reduced harm which, however, has never been proven [8,9].

There is no evidence that the use of HTP is effective for quitting traditional cigarette smoking. Indeed, most HTP users are dual consumers (i.e., they also consume traditional cigarettes) [10]. Furthermore, the latest studies, including some conducted in Italy, confirm that heavy smokers who are unable to quit are less interested in trying these products compared to young people, not always smokers, who easily become addicted to nicotine and start smoking traditional cigarettes or relapse [2,8].

It is important to say that in recent years there have been attempts to increase the taxation of these products. Some of those attempts have been proposed by members of the scientific community, motivated by public health interests [11]. Alongside these noble interests, however, there was also strong pressures from some tobacco companies competing with PMI, which pushed for an increase in taxation for purely commercial purposes [12].

Thus, in March 2020, Senator Tommaso Nannicini presented an amendment for the "Cura Italia" decree, with the aim of reducing the tax benefit of HTPs and to finance, with the derived income, home care for people chronically ill, immunosuppressed and those with disabilities [11]. Unfortunately, this amendment was not approved.

In November 2020, in Palazzo Madama, Senator Paola Binetti promoted a press conference on tax increase for

dell'aumento della tassazione per l'HTP (Figura 1) [5,6]. L'incontro, moderato da Giulio Valesini, noto giornalista della trasmissione televisiva *Report*, ha messo a confronto esperti in ambito economico-sanitario con il fine di evidenziare le tante incongruenze presenti in questo ambito. Secondo la senatrice Binetti occorre "onestà intellettuale per riconoscere che il fumo e la nicotina nuociono gravemente alla salute anche quando usati sotto forma di tabacco riscaldato" [5,6].

Con la legge di Bilancio 2021, sembrava che si fosse riaperto uno spiraglio su iniziative di parlamentari di diversi gruppi alla Camera, ma è stata persa l'ennesima occasione: il beneficio fiscale è stato ridotto di pochissimo (del 5% ogni anno fino al 2023) [7] e le poche risorse finanziarie che ne derivano sono state sottratte all'assistenza domiciliare per metterle nel calderone che finanzia centinaia di micro interventi. Dopo il danno, la beffa! Come emerso chiaramente da un'inchiesta di *Report*, non modificando la politica fiscale nei confronti del tabacco riscaldato, lo Stato italiano rinuncerà ad almeno 1,2 miliardi di euro di tasse nei prossimi tre anni.

Analogo scenario è presente anche nei confronti della sigaretta elettronica. Infatti, sono passati più di dieci anni da quando questi prodotti, entrati in commercio in Italia come un'alternativa meno dannosa della sigaretta

HTP (Figure 1) [5,6]. The meeting, moderated by Giulio Valesini, a well-known journalist of the investigative television show *Report*, compared the initiatives and ideas of several experts in the health and economic field highlighting the many inconsistencies in this area. According to Senator Binetti, "intellectual honesty is needed to recognize that smoking and nicotine seriously harm health even when used in the form of heated tobacco" [5,6].

With the 2021 budget law, it seemed that a crack had reopened on the initiative of parliamentarians from different groups in the Chamber, but yet another opportunity was missed: the tax benefit was reduced by very little (by 5% every year until 2023) [7], and the few financial resources that derive from it have been allocated to finance hundreds of micro interventions. Moreover, as clearly emerged from a *Report* investigation, by not changing the fiscal policy towards heated tobacco, the Italian state is expected to lose at least 1.2 billion euros in taxes over the next three years due to the lack of equating the excise taxes of HTPs with those of traditional cigarettes.

A similar scenario concerns the electronic cigarettes. In fact, more than ten years have passed since these products have entered the market in Italy. Promoted as less harmful alternatives compared to traditional cigarettes, they soon conquered the market, especially in the first years of commerce [13]. In Italy, electronic cigarettes enjoy practically the same privileges regulating HTPs. As part of the Parliamentary discussion of the Bill 3132 (DL



Figura 1 Conferenza stampa sulle politiche fiscali del tabacco riscaldato in Italia. Palazzo Madama, Roma, 6 novembre 2020.

Figure 1 Press conference on the fiscal policies of heated tobacco products in Italy. Palazzo Madama, Rome, 6 November 2020.

Sostegni-bis), regardless of the scientific evidence supported by studies free from conflicts of interest, some parliamentarians have even proposed an amendment to reduce the already minimal excise duties on refill liquids for electronic cigarettes [14].

As with HTPs, independent researchers are very concerned about the spread of e-cigarettes, especially among young people. The World Health Organization (WHO), in its latest report on the global tobacco epidemic, warned of the dangers associated with the spread of electronic cigarettes [8]. The most important independent scientific societies, including Italian Society of Tabaccology (SITAB), have all sided with the WHO, rejecting the use of electronic cigarettes as possible reduced harm alternatives for smokers as a public health tool [15-17]. However, the situation could be different if the e-cigarettes were used in a specialized anti-smoking setting [18], particularly in specific categories of smokers.

In Italy, we have observed for some years that electronic cigarettes – as well as HTPs – do not contribute to reducing the number of smokers of traditional cigarettes. In particular, in a prospective population study we recently noted how the use of electronic cigarettes increases the risk:

- 1) of the initiation of traditional tobacco smoking among those who have never smoked;
- 2) of relapse among ex-smokers;
- 3) to continue smoking for smokers [19].

So, even without going into the merits of the “safety” of these products, the benefit-risk balance of electronic

cigarettes is negative, at least in Italy.

Recently, a group of 100 researchers, who claim to be independent experts on commercial conflicts of interest with the tobacco industry signed a letter supporting harm reduction as a population strategy for tobacco, addressing it to the delegates of the Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) who will meet at the Conference of the Parties from 8 to 13 November (COP-9) [20]. These researchers – not all experts in smoking and/or harm reduction and many with conflicts of interest with the tobacco or e-cigarette industry - recommend the use not only of e-cigarettes but also of HTP, also in the absence of a specialized anti-smoking context.

The letter from the 100 researchers goes against the opinion of the WHO, the leading independent experts in tobacco control and the major international associations, to embrace the strategy proposed by the tobacco industry. We recommend the few advocates of harm reduction for tobacco, who are truly independent of conflicts of interest with the industry, to join the WHO and all of us in the fight to: i) ban e-cigarette and HTP advertisements (aimed primarily at young people, certainly not to smokers); ii) prevent the use of these products in public places and workplaces where smoking is prohibited (an activity often carried out by dual consumers, certainly not by those who want to quit smoking); and iii) make a clear distinction between electronic cigarettes and HTPs (the latter to be rejected always and without conditions, since it is still tobacco).

tradizionale, hanno poi conquistato il mercato, soprattutto nei primi anni di commercializzazione [13]. In Italia, le sigarette elettroniche godono praticamente degli stessi privilegi che regolano gli HTP. Nell'ambito della discussione parlamentare del disegno di legge 3132 (DL Sostegni-bis), incuranti dell'evidenza scientifica avvalorata dagli studi liberi da conflitti di interesse, alcuni parlamentari hanno proposto un emendamento addirittura per ridurre le già minime accise sui liquidi di ricarica per le sigarette elettroniche [14].

Come per gli HTP, la ricerca indipendente è molto preoccupata della diffusione delle sigarette elettroniche, soprattutto tra i giovani. L'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) nel suo ultimo rapporto sull'epidemia globale di tabacco ha messo in guardia sui pericoli connessi alla diffusione delle sigarette elettroniche [8]. Le più importanti Società Scientifiche indipendenti, inclusa la Società Italiana di Tabaccologia (SITAB), si sono tutte schierate con l'OMS, bocciando l'utilizzo delle sigarette elettroniche come possibili alternative meno dannose per i fumatori come strumento di sanità pubblica [15-17]. Potrebbe essere diverso invece il discorso se la sigaretta elettronica fosse utilizzata in un *setting* specialistico anti-fumo [18], soprattutto in particolari categorie di fumatori. In Italia, noi ricercatori indipendenti abbiamo osservato ormai da un po' di anni che le sigarette elettroniche – come gli HTP – non contribuiscono a diminuire il numero di fumatori di sigarette tradizionali. In particolare, in uno studio prospettico di popolazione abbiamo recentemente notato come l'uso di sigaretta elettronica aumenti il rischio:

- 1) di inizio di fumo di tabacco tradizionale tra coloro che non hanno mai fumato;
- 2) di ricaduta tra gli ex fumatori;
- 3) di continuare a fumare per i fumatori [19].

Quindi, anche senza entrare nel merito della "sicurezza" di questi prodotti, il bilancio benefici-rischi delle sigarette elettroniche è negativo, almeno in Italia.

Di recente, un gruppo di 100 ricercatori, che si proclamano esperti indipendenti da conflitti di interesse di natura commerciale con l'industria del tabacco, ha sottoscritto una lettera a supporto della riduzione del danno come strategia di popolazione per il tabacco, indirizzandola ai delegati della Convenzione Quadro sul Controllo del Tabacco (FCTC) che si riuniranno in occasione della Conferenza delle Parti dall'8 al 13 novembre (COP-9) [20]. Questi ricercatori, in realtà non tutti esperti di tabagismo e/o di riduzione del danno, e molti non privi di conflitti di interessi con l'industria del tabacco o della sigaretta elettronica, raccomandano l'uso non solo di sigaretta elettronica ma anche di HTP, anche al di fuori di un contesto specialistico antifumo.

La lettera dei 100 ricercatori va contro il parere dell'OMS, dei principali esperti indipendenti di controllo del tabagismo e delle maggiori associazioni internazionali, per sposare la strategia proposta dall'industria del tabacco. Raccomandiamo ai pochi sostenitori della riduzione del danno per il tabacco realmente indipendenti

da conflitti di interesse con l'industria di unirsi all'OMS e a tutti noi nella lotta per:

- 1) vietare le pubblicità di sigarette elettroniche e di HTP (indirizzata prevalentemente ai giovani, certamente non ai fumatori);
- 2) impedire l'utilizzo di questi prodotti nei luoghi pubblici e nei luoghi di lavoro dove è vietato fumare (attività effettuata spesso dai consumatori duali, certamente non da chi vuole smettere di fumare);
- 3) fare un distinguo netto tra sigarette elettroniche e prodotti a tabacco riscaldato (questi ultimi da bocciare sempre e senza condizioni, visto che si tratta comunque di tabacco).

[Tabaccologia 2021; XIX(3):3-7]
<https://doi.org/10.53127/tblg-2021-A019>

Silvano Gallus

Dipartimento di Ambiente e Salute, Istituto di Ricerche Farmacologiche "Mario Negri" IRCCS, Milano
 ✉ silvano.gallus@marionegri.it

Giuseppe Gorini

Istituto per lo studio, la prevenzione e la rete oncologica (ISPRO), Firenze

Vincenzo Zagà

Presidente Società Italiana di Tabaccologia (SITAB); Medico Pneumologo, Bologna; Giornalista medico-scientifico

Maria Sofia Cattaruzza

Dipartimento di Sanità Pubblica e Malattie Infettive, La Sapienza Università di Roma; Vicepresidente Società Italiana di Tabaccologia (SITAB)

Bibliografia

1. Liu X, Lugo A, Spizzichino L, Tabuchi T, Gorini G, Gallus S. Heat-not-burn tobacco products are getting hot in Italy. *J Epidemiol* 2018;28:274-5. <https://doi.org/10.2188/jea.JE20180040>
2. Liu X, Lugo A, Spizzichino L, Tabuchi T, Pacifici R, Gallus S. Heat-not-burn tobacco products: concerns from the Italian experience. *Tob Control* 2019;28:113-4. <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2017-054054>
3. Gallus S, Cattaruzza MS, Gorini G, Faggiano F; Italian Tobacco Endgame Group. Vatican beats Italy 1-0 in the tobacco endgame. *Tob Control* 2019;28:239-40. <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054341>
4. Gallus S, Lugo A. The curious case of Heated Tobacco Products. *Union for International Cancer Control (UICC)*, 3 November 2020. <https://www.uicc.org/blog/curious-case-heated-tobacco-products>
5. Pupia News. Binetti - Stop sconti su tabacco riscaldato. 6 novembre 2020. <https://www.youtube.com/watch?v=VCuIPNB2NXM>
6. Tobacco Endgame. Alleanza per un'Italia senza tabacco. In Parlamento c'è chi si oppone alle lobby del tabacco e lotta per la giustizia fiscale. 11 novembre 2020. <https://tobaccoendgame.it/news/in-parlamento-ce-chi-si-oppone-alle-lobby-del-tabacco-e-lotta-per-la-justizia-fiscale/>

7. Tobacco Endgame. Alleanza per un'Italia senza tabacco. È arrivato il "pacco" di capodanno! 10 gennaio 2021. <https://www.tobaccoendgame.it/news/e-arrivato-il-pacco-di-capodanno/>
8. World Health Organization (WHO). WHO report on the global tobacco epidemic 2021: addressing new and emerging products. World Health Organization Geneva, 2021.
9. Ministero della Salute. Prevenzione e controllo del tabagismo. Maggio 2020. https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2916_allegato.pdf
10. Gallus S, Lugo A, Liu X, Borroni E, Clancy L, Gorini G, et al.; the TackSHS Project Investigators. Use and awareness of heated tobacco products in Europe. *J Epidemiol* 2022; <https://doi.org/10.2188/jea.JE20200248>
11. Tobacco Endgame. Alleanza per un'Italia senza tabacco. Proprio questo è il momento di dire basta ai privilegi fiscali per le sigarette a tabacco riscaldato! 28 marzo 2020. <https://www.tobaccoendgame.it/azioni/proprio-ora-e-tempo-di-dire-basta-ai-privilegi-fiscali-per-le-sigarette-a-tabacco-riscaldato/>
12. Tobacco Endgame. Alleanza per un'Italia senza tabacco. La British American Tobacco condivide l'appello al Parlamento per l'eliminazione della tassazione ridotta sui prodotti a tabacco riscaldato. 28 marzo 2020. <https://www.tobaccoendgame.it/news/la-british-american-tobacco-condivide-lappello-al-parlamento-per-leliminazione-della-tassazione-ridotta-sui-prodotti-a-tabacco-riscaldato/>
13. Liu X, Lugo A, Davoli E, Gorini G, Pacifici R, Fernández E, et al. Electronic cigarettes in Italy: a tool for harm reduction or a gateway to smoking tobacco? *Tob Control* 2020;29:148-52. <http://dx.doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2018-054726>
14. Tobacco Endgame. Alleanza per un'Italia senza tabacco. Presentata in Parlamento proposta per abbassare ulteriormente le accise sulle Sigarette Elettroniche. 28 marzo 2020. <https://www.tobaccoendgame.it/news/presentata-in-parlamento-proposta-per-abbassare-ulteriormente-le-accise-sulle-sigarette-elettroniche/>
15. European Network of Smoking and Tobacco Prevention (ENSP). ENSP calls for European response to electronic cigarettes rising epidemic. <https://ensp.network/ensp-calls-for-european-response-to-electronic-cigarettes-rising-epidemic/>
16. European Respiratory Society (ERS). ERS position paper on tobacco harm reduction. A statement by the ERS Tobacco Control Committee. <https://www.ersnet.org/news-and-features/news/ers-position-paper-on-tobacco-harm-reduction-2/>
17. Willett J, Achenbach S, Pinto FJ, Poppas A, Elkind MSV. The tobacco endgame-eradicating a worsening epidemic: a joint opinion from the American Heart Association, World Heart Federation, American College of Cardiology, and the European Society of Cardiology. *Circulation* 2021;144:e1-5. <https://doi.org/10.1161/CIRCULATIONAHA.121.054369>
18. Hajek P, Phillips-Waller A, Przulj D, Pesola F, Myers Smith K, Bisal N, et al. A randomized trial of e-cigarettes versus nicotine-replacement therapy. *N Engl J Med* 2019;380:629-37. <https://doi.org/10.1056/NEJMoa1808779>
19. Istituto Superiore di Sanità (ISS). CS N°31/2021 - Fumo: durante la pandemia 1,2 milioni di fumatori in più, contributo negativo delle e-cig e dei prodotti a tabacco riscaldato. 31 maggio 2021.
20. Abad ML, Abrams D, Ahluwalia JS, Adriaens K, Agrawal S, Baeyens F, et al. Letter from one hundred specialists in nicotine science, policy, and practice. 18 October 2021. <https://clivebates.com/documents/WHOCOP9LetterOct2021-EN.pdf>

**OPEN ACCESS**

L'articolo è *open access* e divulgato sulla base della licenza CCBY-NC-ND (Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale). L'articolo può essere usato indicando la menzione di paternità adeguata e la licenza; solo a scopi non commerciali; solo in originale. Per ulteriori informazioni: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>