

Prevenzione e controllo del tabagismo: prospettive e criticità

Daniela Galeone, Lorenzo Spizzichino

La situazione epidemiologica più recente che ha visto dopo anni di stabilità un incremento del numero di fumatori e più in generale di consumatori di prodotti del tabacco e con nicotina, rende il quadro delle prospettive e delle criticità particolarmente complesso. Se da un lato ci sono degli elementi che mettono in evidenza la volontà politica di continuare a investire nel contrasto al tabagismo, dall'altro numerosi sono gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento dei risultati sperati e che allontanano il traguardo fissato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) della riduzione relativa del 30% del tabagismo entro il 2025, rispetto al 2010. Tra gli aspetti positivi vi è stata la definizione da parte delle Regioni dei Piani regionali della Prevenzione in attuazione del Piano Nazionale (PNP 2020-2025 di cui

all'Intesa Stato-Regioni del 6 agosto 2020) che nell'ambito del macro obiettivo 1 "malattie croniche" (Figura 1) mira a "Promuovere l'adozione consapevole di uno stile di vita sano e attivo in tutte le età e nei setting di vita e di lavoro, integrando cambiamento individuale e trasformazione sociale", attraverso lo sviluppo di programmi di promozione della salute trasversali ai principali fattori di rischio, condivisi tra Servizi sanitari e sociosanitari, Istituzioni educative e datori di lavoro. Tutte le Regioni hanno pertanto pianificato interventi in tal senso che puntano anche a dare attuazione al Livello Essenziale di Assistenza dell'Allegato 1 "Prevenzione collettiva e sanità Pubblica, lettera F4 Prevenzione e contrasto del tabagismo". Le azioni di prevenzione e controllo del tabagismo sono state previste nel contesto dei cosiddetti

Prevention and control of tobacco use: perspectives and critical issues

Daniela Galeone, Lorenzo Spizzichino

The most recent epidemiological situation, which after years of stability shows an increase of smokers and, in general, tobacco and nicotine products consumers, makes the picture of prospects and critical issues particularly complex. If on one hand there are elements that highlight the political will to continue investing in tobacco control, on the other hand there are numerous obstacles that hinder the achievement of the desired results and that distance the target set by the World Health Organization (WHO) for the reduction relative to 30% of smoking by 2025, compared to 2010.

A positive aspects has been the definition of the Regional Prevention Plans aimed to implement the National Prevention Plan - NPP 2020-2025 (adopted with State-Regions Agreement on 6 August 2020) which, in the context of Macro-objective 1 "Chronic diseases" (Figure 1), aims to "Promote the conscious adop-

tion of a healthy and active lifestyle along the life course and in life and work settings, integrating individual change and social transformation". The NPP promotes health promotion programs transversal to the main risk factors, shared between health and social services, educational institutions and employers. All the Italian Regions have planned interventions also with the objective to implement the Essential Level of Assistance of Annex 1 "Collective prevention and public health, letter F4 Prevention and fight against smoking". The tobacco prevention and control actions have been envisaged in the context of the so-called "Predefined Programs" (Health promoting Schools, health promoting Workplaces, Environment, Climate and Health), binding and common to all Regions, as well as in some "Free Programs" on the "First 1,000 days" and for the early identification of people with risk factors for non communicable diseases

Macro obiettivo 1: malattie croniche

- Promuovere l'adozione consapevole di uno stile di vita sano e attivo in tutte le età e nei *setting* di vita e di lavoro, integrando cambiamento individuale e trasformazione sociale.
- Sviluppo di programmi di promozione della salute, anche trasversali ai principali fattori di rischio, condivisi tra Servizi sanitari e sociosanitari, Istituzioni educative e datori di lavoro, attivando reti e comunità locali, finalizzati a:
 - ▶ Contrasto al consumo di prodotti del tabacco e con nicotina;
 - ▶ Contrasto al consumo dannoso e rischioso di alcool;
 - ▶ Riduzione dell'inattività fisica e della sedentarietà.

Attuazione LEA Allegato 1
Prevenzione collettiva e sanità pubblica
F4 Prevenzione e contrasto del tabagismo,
del consumo a rischio di alcool

Figura 1 Piano Nazionale della Prevenzione (PNP) 2020-2025.

“Programmi predefiniti” (Scuole che promuovono salute, Luoghi di lavoro che promuovono salute, Ambiente, Clima e Salute) vincolanti e comuni a tutte le Regioni, nonché in alcuni “Programmi liberi” sui “Primi 1.000 giorni” e per l’individuazione precoce delle persone in condizioni di rischio aumentato per malattie croniche. Un altro elemento di speranza è rappresentato dalla presentazione da parte della Commissione europea, il 3 febbraio 2021, del “Piano europeo di lotta contro il cancro” (*Europe’s Beating Cancer Plan*, Figura 2), che definisce un nuovo approccio dell’Unione europea (UE) alla prevenzione, al trattamento, alla cura dei tumori e alla qualità della vita dei malati e dei sopravvissuti. Tra gli obiettivi più sfidanti del *Cancer Plan* vi è quello di creare entro il 2040, una “generazione senza tabacco” con prevalenza di fumatori europei inferiore al 5%, proponendo norme più severe relative ai nuovi prodotti, come quelli a tabacco riscaldato e le sigarette elettroniche. Per raggiungere questo obiettivo l’UE intende procedere alla revisione della direttiva sulla tassazione del tabacco (strumento efficace per combattere il consumo di tabacco e in particolare per dissuadere i giovani dall’iniziazione), alla revisione a partire dal 2023 della Direttiva sui prodotti del tabacco (TPD) per regole più rigide su imballaggi, divieto di aromi, contrasto alla

es. Another element of hope is the presentation by the European Commission, on February 3, 2021, of the “Europe’s Beating Cancer Plan” (Figure 2), which defines a new European Union (EU) approach to prevention and treatment of cancer and to quality of life for patients and survivors.

This confirms the need to continue investing in our national strategy for tobacco control (protect non-consumers from emissions, prevent initiation, support cessation), but above all in advocacy by the health sector towards other administrations, as well as to maintain a constant relationship with the EU and the WHO. Other positive elements are the launch of the new European Joint Action on tobacco control which, on the basis of the previous one, will provide support to Member States for the implementation of the measures provided by the TPD, as well as the omnibus decision adopted during the last Conference of the Parties (CoP9) of the WHO Framework Convention for Tobacco Control- FCTC (held by videoconference from Geneva in November 2021) that maintained active the working groups on the topics postponed to CoP10. Italy distinguished itself for a donation in support of studies on new tobacco products.

However, there are still numerous critical issues, in particular for the strategies of tobacco industries multinationals which, in the face of any incontrovertible scientific and epidemiological data, continue to adopt aggressive marketing strategies. An example is the

disclosure of the “harm reduction theory” that proposes and promotes the use of new tobacco products “for a smoke-free world”, despite the repeated declaration of health institutions that it is a market strategy and absolutely not a public health strategy, in absence of independent scientific evidence. And unfortunately the theories of the industry are breaking through not only among consumers but also among healthcare professionals. On the basis of this deceptive theories, the industry, also with the favor of ad hoc regulations, has put on the market new tobacco or nicotine-based products that escape the regulations envisaged for tobacco products and that the health authorities are unable to withdraw from the market, despite demonstrated evidence of harmfulness.

The main challenges for the near future therefore still concern the need to intervene on current legislation, through the updating of Law No. 3 of 2003, “Sirchia Law” to introduce the extension of bans to other outdoor places, to heated tobacco products and electronic cigarettes, and to eliminate the smoking rooms; it is also necessary to update the law on advertising, promotion and sponsorship of tobacco and nicotine products and extend the provisions of the law to heated tobacco products and electronic cigarettes, as well as to the devices necessary for their use.

A more focused approach to tobacco control by the Ministry of Economy and Finance would also be desirable, for example in addressing the issue of adjusting

Piano europeo di lotta contro il cancro

Realizzare una Europa senza Tabacco

- ▶ Creare entro il 2040 una "generazione senza tabacco" con prevalenza di fumatori inferiore al 5%, proponendo norme più severe relative ai nuovi prodotti, come quelli a tabacco riscaldato e le sigarette elettroniche.

Strumenti di regolamentazione per raggiungere gli obiettivi

- ▶ Revisione della Direttiva sulla tassazione del tabacco (strumento efficace per combattere il consumo di tabacco e in particolare per dissuadere i giovani dall'iniziazione).
- ▶ Revisione della Direttiva sui prodotti del tabacco (TPD) per le regole più rigide su imballaggi, divieto di aromi, contrasto alla pubblicità, alla promozione e sponsorizzazione del tabacco su Internet e sui *social media* (2023).
- ▶ Aggiornamento della Raccomandazione del Consiglio sugli ambienti senza fumo, per tener conto dei prodotti emergenti (sigarette elettroniche e prodotti del tabacco riscaldato) ed estendere i divieti agli spazi esterni.

Figura 2 Europe's Beating Cancer Plan.

pubblicità, alla promozione e sponsorizzazione del tabacco su Internet e sui *social media*, all'aggiornamento della Raccomandazione del Consiglio sugli ambienti senza fumo, per tener conto dei prodotti emergenti (sigarette elettroniche e prodotti del tabacco riscaldato) e per estendere i divieti agli spazi esterni. Il Piano europeo ha dato nuovo slancio alla lotta ai tumori anche in Italia ed è infatti in via di conclusione l'elaborazione del Documento di pianificazione e indirizzo per la prevenzione e il contrasto del cancro 2022-2027 (Piano oncologico nazionale) che fa propri gli obiettivi del Piano europeo, incluso il rafforzamento delle strategie di prevenzione e controllo del tabagismo. Restando in Europa è importante la partecipazione alla consultazione pubblica promossa dalla Commissione inerente il quadro legislativo per la lotta al tabagismo (con particolare riguardo alla Di-

rettiva 2014/40/UE - TPD - sui prodotti del tabacco e alla Direttiva 2003/33/CE sulla pubblicità a favore dei prodotti del tabacco), mirata a capire in che misura l'insieme delle norme abbia funzionato in passato rispetto agli obiettivi prefissati e in che modo si possano fronteggiare gli impegni futuri. Sono proseguite inoltre le attività per l'attuazione della TPD tra cui è in corso la definizione di una direttiva delegata che per effetto del cambio di circostanze per i prodotti del tabacco riscaldato (impennata di vendite e aumento di quota di mercato) mira al ritiro di alcune esenzioni per i prodotti del tabacco riscaldato (aromi caratterizzanti ed etichettatura). E qui cominciano le dolenti note in quanto questo "atto dovuto" ha invece trovato la forte opposizione in Italia dei Ministeri "economici" con l'obiezione che tale provvedimento "provocherebbe gravissimi danni a una filiera strategica per l'industria italiana, quale quella del tabacco, che ha rilevantissime ricadute in termini economici, occupazionali" cui il Ministero della Salute ha risposto affermando che quale "amministrazione titolare della competenza sulla questione di cui trattasi, non condivide le posizioni contenute nei commenti che si propone di inviare, in quanto la proposta, così come definita dalla Commissione, è volta a perseguire il primario interesse correlato alla tutela della salute". Ciò conferma la necessità di continuare a investire negli elementi che caratterizzano la strategia nazionale di contrasto del tabagismo (tutela dalle emissioni dei non consumatori, prevenzione dell'iniziazione, sostegno alla cessazione) ma soprattutto sull'azione di *advocacy* del settore salute verso altre amministrazioni, nonché sulla costante relazione con l'UE e con l'OMS. Tra gli elementi positivi sono infatti da considerare l'avvio della nuova *Joint Action* europea sul controllo del tabacco che in prosecuzione della precedente fornirà supporto ai Paesi membri per l'attuazione delle misure di regolamentazione previste dalla TPD, nonché la posizione che la FCTC (Convenzione quadro OMS per il controllo del tabacco) ha mantenuto nell'ultima Conferenza delle Parti (CoP9), tenutasi in videoconferenza da Ginevra a novembre 2021, adottando una decisione *omnibus* che ha permesso di mantenere in attività i gruppi di lavoro sugli argomenti rimandati alla CoP10. L'Italia si è distinta per una donazione a sostegno degli studi sui nuovi prodotti del tabacco. Permangono però numerose criticità, in particolare per le strategie delle multinazionali del tabacco che a

tax and price measures, as a tool for reducing demand, as well as by the health sector, starting with general practitioners (GPs), in order to make a greater commitment to cessation. The NPP recalls that GPs have a central role in increasing the empowerment of citizens and it is therefore necessary that these figures are actively involved in the context of local health pro-

motion activities. However, it is important that all professionals involved, through adequate training activities, acquire transversal skills, such as basic counseling skills, to implement effective interventions aimed at promoting the conscious adoption of healthy behaviors, at informing and motivating behavioral changes and, where appropriate, prescribing specific therapies.

fronte di qualsiasi incontrovertibile dato scientifico ed epidemiologico continuano ad adottare aggressive strategie di *marketing*. Ne sono esempio la divulgazione della "teoria della riduzione del danno" che propone e promuove l'utilizzo di nuovi prodotti del tabacco "per un mondo senza fumo", nonostante la ripetuta dichiarazione delle Istituzioni sanitarie che si tratta di una strategia di mercato e assolutamente non di sanità pubblica, in assenza di evidenze scientifiche indipendenti che ne confermino la veridicità. E purtroppo le teorie dell'industria riescono a far breccia non solo nei consumatori ma anche tra i professionisti e gli operatori sanitari. Sulla base di tali ingannevoli teorie l'industria, anche con il favore di norme *ad hoc*, ha messo sul mercato nuovi prodotti a base di tabacco o nicotina che sfuggono alle regolamentazioni previste per i prodotti del tabacco e che le autorità sanitarie non riescono a ritirare dal mercato, nonostante dimostrate evidenze di nocività.

Le principali sfide per il prossimo futuro riguardano quindi ancora la necessità di intervenire sulla normativa vigente, attraverso l'aggiornamento della Legge n. 3 del 2003, legge Sirchia, per introdurre l'estensione dei divieti in altri luoghi all'aperto, ai prodotti del tabacco riscaldato e alle sigarette elettroniche, per l'eliminazione delle sale per fumatori; è necessario anche l'aggiornamento della legge sulla pubblicità, promozione e sponsorizzazione dei prodotti del tabacco e con nicotina, affinché le previsioni di legge siano estese ai prodotti del tabacco riscaldato e alle sigarette elettroniche, nonché ai dispositivi, *device*, ne-

cessari al loro utilizzo. Sarebbe auspicabile inoltre un approccio maggiormente rivolto al controllo del tabagismo da parte del Ministero dell'Economia e Finanze, per esempio nell'affrontare il tema dell'adeguamento delle misure fiscali e dei prezzi, quale strumento per la riduzione della domanda, nonché da parte del settore sanitario, a partire dai Medici di Medicina Generale (MMG), al fine di un maggiore impegno per la disassuefazione. Il PNP ricorda che i MMG hanno un ruolo centrale nell'accrescere l'*empowerment* dei cittadini ed è pertanto necessario che tali figure siano coinvolte attivamente nell'ambito delle attività territoriali di promozione della salute. È tuttavia importante che tutti i professionisti coinvolti, attraverso adeguate attività formative, acquisiscano competenze trasversali quali le competenze di base del *counselling*, per realizzare interventi efficaci volti a favorire l'adozione consapevole di comportamenti salutari, informando, motivando al cambiamento e dove opportuno prescrivendo specifiche terapie.

[Tabaccologia 2022; XX(2):15-18]
<https://doi.org/10.53127/tblg-2022-A011>

Daniela Galeone

Lorenzo Spizzichino

Ufficio 8 - Promozione della salute e prevenzione

e controllo delle malattie cronico-degenerative

Direzione generale della prevenzione sanitaria

Ministero della Salute, Roma

✉ d.galeone@sanita.it



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>