

Convenzione quadro sul controllo del tabacco. Aspettative e risultati della decima sessione della Conference of Parties (COP10)

Paolo D'Argenio, Silvano Gallus

Che cosa è la COP

Dal 5 al 10 febbraio 2024 si è svolta a Panama la Conference of Parties (COP) della Convenzione quadro per il controllo del tabacco [1], il più importante trattato sulla salute internazionale, sottoscritto da 183 Paesi (le Parti della Convenzione), in cui vive il 90% della popolazione globale. La Convenzione impegna le Parti che vi aderiscono ad applicare politiche di controllo efficaci e concordate.

Nella COP le Parti condividono e decidono in merito ai progressi della Convenzione e alle azioni necessarie per promuoverne l'effettiva attuazione. La COP può adottare protocolli ed emendare la Convenzione, istituire organi ausiliari, istituire gruppi di lavoro o di esperti con il mandato di elaborare linee guida e raccomandazioni per attuare le disposizioni del trattato. Il lavoro organizzativo è portato avanti da un Segretariato con sede presso

l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e che si avvale della collaborazione di centri di competenza e gruppi di lavoro. Questo tipo di Governance ha consentito fino a ora il progresso della Convenzione che ha aiutato la Parti a confrontarsi e adottare misure efficaci e applicabili. La valutazione dell'efficacia è oggetto della ricerca scientifica che raccoglie le evidenze empiriche. Invece, l'applicazione delle misure della Convenzione

Framework Convention on Tobacco Control. Expectations and outcomes of the Tenth Session of the Conference of Parties (COP10)

Paolo D'Argenio, Silvano Gallus

What is COP10

The Conference of Parties to the Framework Convention on Tobacco Control [1] was held in Panama from February 5-10, 2024. The WHO Framework Convention on Tobacco Control is the most important international health treaty, signed by 183 countries (the Parties to the Convention), where 90 percent of the global population lives. The Convention commits the Parties to it to implement effective and agreed control policies. At the COP, the Parties agree on the

progress of the Convention and the actions needed to promote its effective implementation. The COP may adopt protocols and amend the Convention, establish subsidiary bodies, and establish working or expert groups with a mandate to develop guidelines and recommendations to implement the provisions of the treaty.

Organizational work is carried out by a Secretariat based at WHO that is supported by centers of expertise and working groups. This type of Govern-

ance has so far enabled the progress of the Convention that has helped the Parties to compare and adopt effective and enforceable measures.

Evaluation of effectiveness is the subject of scientific research that collects empirical evidence. Implementation of Convention measures is in the hands of Governments, which is why Parties must negotiate, share and decide which policies to adopt. Collaboration between science and institutions is a key factor in the success or failure of the Convention.

ne è in mano ai Governi, ragion per cui le Parti devono negoziare, condividere e decidere quali politiche adottare. Si comprende quindi che la collaborazione tra scienza e Istituzioni è un fattore chiave del successo o del fallimento della Convenzione.

L'agenda dei lavori della COP10 di Panama

Il programma della COP10 era impegnativo, con alcuni temi cruciali per la regolamentazione del tabacco.

- **La Regolamentazione e divulgazione dei contenuti dei prodotti del tabacco.**

Secondo gli articoli 9 e 10 della Convenzione, i produttori di tabacco devono rendere noto ai Governi il contenuto dei propri prodotti, ma l'applicazione è carente [5].

- **Pubblicità del tabacco nei media**

di intrattenimento compresi quelli digitali.

Secondo l'articolo 13 tutte le forme di pubblicità dei prodotti del tabacco

dovrebbero essere vietate, ma con vari escamotage i divieti sono aggirati, in particolare per quanto riguarda i nuovi prodotti e i media digitali [6].

Governance della Convenzione quadro per il controllo del tabacco dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS)

- un centro organizzativo (Segretariato) che ha sede presso l'OMS;
- una expertise fornita, oltre che da ricercatori coinvolti su specifici argomenti, da otto Knowledge hubs [2] e tre Osservatori, con sede in diversi Paesi [3];
- un organo decisionale politico, la Conference of Parties (COP) che si riunisce ogni due anni [4].

Governance of the WHO Framework Convention on Tobacco Control

- an organizational center (Secretariat) based at WHO;
- an expertise provided, besides researchers involved in specific topics, by eight Knowledge hubs [2] and three Observers, based in different countries [3];
- a policy-making body, the Conference of Parties (COP), which meets every two years [4].

The work agenda for COP10 in Panama

The COP10 agenda was challenging, with some crucial issues for tobacco regulation.

- **The regulation and disclosure of the contents of tobacco products.**

According to Articles 9 and 10 of the Convention, tobacco manufacturers must disclose the contents of their products to governments, but enforcement is lacking [5].

- **Tobacco advertising in entertainment media including digital media.**

According to Article 13 all forms of tobacco product advertising should be banned, but through various contrivances the bans are circumvented, particularly for novel products and in digital media [6].

- **Novel and emerging tobacco products.**

The Convention should provide guidance on these products [7].

- **Other issues under discussion.**

Additional tobacco control measures; legal liability-civil and criminal-of manufacturers; improved in-

formation systems; synergies between tobacco control and promotion of human rights, and also between tobacco control and environmental protection.

Tobacco industry interference to boycott COP10

The tobacco industry, which sees its business compromised by the progress of the Convention, argues that WHO is taking an ideological and prohibitionist approach. The industry contrasts tobacco regulation with the strategy of replacing cigarette consumption with novel non-combustion tobacco products, which, while fueling nicotine addiction, are allegedly less harmful.

Tobacco industry representatives have tried to contact some countries by offering support and advice to their delegations [8]. In some countries, industry lobbies to change the composition of delegations to increase the weight of economic ministries and reduce the weight of the Ministry of Health. In Italy, there was an initial activation of the economic ministries

when it came to composing the delegation for COP10. At the last moment, inexplicably, it was preferred to participate with just an observer. According to some press organs, this choice was motivated by the government's desire to keep its hands free so that it could then boycott any European Union decisions contrary to industry.

On the level of the debate of ideas, the industry is supporting front groups and third parties who are advocating the substitution strategy they call "harm reduction" [9].

Even in Italy, where there is a research center devoted entirely to "harm reduction", funded by millions of euros by a foundation set up by Philip Morris [10], a campaign based on open letters signed by self-proclaimed tobacco experts and cleverly oriented press articles has been carried on. To subvert WHO's work, the galaxy of front groups around the world that support industry positions went so far as to organize, in the same city and on the same days as COP10, a kind of alternative conference called

• **Prodotti del tabacco nuovi ed emergenti.**

La Convenzione dovrebbe fornire un indirizzo su questi prodotti [7].

• **Altre questioni in discussione.**

Ulteriori misure di controllo del tabacco; responsabilità legale – civile e penale – dei produttori; miglioramento dei sistemi informativi; sinergie tra controllo del tabacco e promozione dei diritti umani, e anche tra controllo del tabacco e protezione dell'ambiente.

Interferenze dell'industria del tabacco per boicottare la COP10

L'industria del tabacco, che vede compromessi i suoi affari dai progressi della Convenzione, sostiene che l'OMS adotti un approccio ideologico e proibizionista. Contrappo-

ne alla regolazione del tabacco, una strategia di sostituzione dei consumi di sigarette con i nuovi prodotti senza combustione del tabacco che, pur alimentando la dipendenza da nicotina, sarebbero meno nocivi.

Rappresentanti dell'industria del tabacco hanno cercato di contattare alcuni Paesi offrendo supporto e consulenza alle loro delegazioni [8]. In alcuni Paesi, l'industria esercita pressioni per modificare la composizione delle delegazioni in modo da aumentare il peso dei Ministeri economici e ridurre il peso del Ministero della Salute.

In Italia, si è assistito a un attivismo dei Ministeri economici quando si è trattato di comporre la delegazione per la COP10. All'ultimo momento, inspiegabilmente, si è preferito partecipare con un semplice osservato-

re. Secondo alcuni organi di stampa, questa scelta sarebbe stata motivata dalla volontà del Governo di tenersi le mani libere per poter poi boicottare eventuali decisioni dell'Unione Europea contrarie all'industria.

Sul piano del dibattito delle idee, l'industria sostiene gruppi di facciata e terze parti che si battono per la strategia di sostituzione denominata da costoro "riduzione del danno" [9]. Anche in Italia, dove esiste un centro di ricerca interamente dedicato alla "riduzione del danno", finanziato a suon di milioni di euro da una fondazione creata dalla Philip Morris [10], è stata portata avanti una campagna basata su lettere aperte sottoscritte da autoproclamati esperti di tabagismo e articoli di stampa sapientemente orientati.

"Good COP" that countered the real WHO Conference [11].

COP10 results

COP10 was a success in terms of the participation of delegations of about a thousand delegates representing as many as 142 Parties who made the following decisions.

- With reference to Article 13 of the Convention regulating all forms of tobacco advertising, additional guidelines on tobacco in entertainment media, including new digital media, were approved.
- At Brazil's proposal, pursuant to Article 18 of the Convention, the COP recognized the magnitude of the environmental damage caused by tobacco. The decision urges Parties to take into account the environmental impacts of growing, producing, consuming and disposing of tobacco product wastes, particularly filters (Figure 1) and electronic devices [12].
- At Canada's proposal, the COP decided to establish a committee of experts to consider forward-looking policies, referring to

Article 2.1 of the Convention. According to this article, the provisions of the Convention compose a basic set of tobacco control measures, but countries may experiment with and adopt additional measures that aim at tobacco endgame.

- At the proposal of Iran and other Parties, referring to Article 19 of the Convention, which deals with the civil and criminal responsibilities of the industry, a panel of experts was established to help Parties use the laws to take legal action against the tobacco industry.
- The COP recognized the link between human rights and tobacco control, an agenda item that had been delayed since 2018.
- The terms of the Global Strategy to Accelerate Tobacco Control 2019-2025 have been extended to 2030 in order to align the Convention with the 2030 Agenda for Sustainable Development, which also includes the goal of enhancing the implementation of the Convention.
- Changes in information systems

were also decided to improve the quality of data on the implementation of the Convention and increase the efficiency of collection.

- At the proposal of the host state, the Declaration of Panama was adopted, which, emphasizing the irreconcilable conflict between the interests of the tobacco industry and the interests of public health, calls on governments to be consistent so that all sectors, not just health, protect policies from the commercial interests of the tobacco industry.

No decisions were made on the regulation of novel tobacco products.

In conclusion, thanks to these positive results, achieved at such a well-attended conference, the Convention has been strengthened. On the other hand, the enemies of tobacco control, the tobacco industry and its allies, are becoming increasingly fierce and, cleverly interfering in countries' tobacco policies, are trying to subvert the Convention in order to continue selling their additive and harmful products.



Figura 1 Impatto ambientale dei filtri di sigaretta¹².
Figure 1 The environmental impact of cigarettes butts¹².

Per sovvertire il lavoro dell'OMS, la galassia di gruppi di facciata che, in tutti il mondo, sostiene le posizioni dell'industria è arrivata a organizzare, nella stessa città e negli stessi giorni della COP10, una specie di conferenza alternativa chiamata "Good COP" che ha fatto il controcanto alla Conferenza vera dell'OMS [11].

Risultati della COP10

La COP10 è stata un successo per la partecipazione di delegazioni di circa 1.000 delegati in rappresentanza di ben 142 Parti che hanno preso le seguenti decisioni.

- Con riferimento all'articolo 13 della Convenzione che regola ogni forma di pubblicità del tabacco, sono state approvate linee guida aggiuntive sul tabacco nei media di intrattenimento, compresi i nuovi media digitali.
- Su proposta del Brasile, in applicazione dell'articolo 18 della Convenzione, la COP ha riconosciuto la vastità dei danni che il tabacco causa all'ambiente. La decisione esorta le Parti a tenere conto degli impatti ambientali derivanti dalla coltivazione, produzione, consumo e smaltimento dei rifiuti dei prodotti del tabacco, in particolare di filtri [12] (Figura 1) e dispositivi elettronici.
- Su proposta del Canada, la COP ha deciso di istituire un comitato di esperti che prenderà in esame politiche lungimiranti, facendo riferi-

mento all'articolo 2.1 della Convenzione. Secondo questo articolo, le disposizioni della Convenzione compongono un set di misure basilari per il controllo del tabacco, ma i Paesi possono sperimentare e adottare ulteriori misure che mirino all'endgame del tabacco.

- Su proposta dell'Iran e altre Parti, facendo riferimento all'articolo 19 della Convenzione, che riguarda le responsabilità civili e penali dell'industria, è stato istituito un gruppo di esperti che aiuterà le Parti a utilizzare le leggi per intraprendere azioni legali contro l'industria del tabacco.
- La COP ha riconosciuto il collegamento tra diritti umani e controllo del tabacco, un punto che era stato rinviato dal 2018.
- I termini della Strategia Globale per Accelerare il Controllo del Tabacco 2019-2025 sono stati prorogati al 2030, in modo da allineare la Convenzione con l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile che include anche l'obiettivo di potenziare l'attuazione della Convenzione.
- Sono stati anche decisi cambiamenti dei sistemi informativi per migliorare la qualità dei dati sull'attuazione della Convenzione e aumentare l'efficienza della raccolta.
- Su proposta dello Stato ospitante, è stata adottata la Dichiarazione di Panama che, sottolineando il

conflitto inconciliabile tra gli interessi dell'industria del tabacco e gli interessi della salute pubblica, richiama i governi alla coerenza, in modo che tutti i settori, non solo quello della salute, proteggano le politiche dagli interessi commerciali dell'industria del tabacco.

Un grave limite è rappresentato dalla mancanza di decisioni in merito alla regolamentazione dei nuovi prodotti del tabacco, un tema urgente e divisivo.

In conclusione, grazie a questi risultati positivi, ottenuti in una Conferenza tanto partecipata, la Convenzione si è rafforzata. D'altra parte, bisogna rilevare che i nemici del controllo del tabacco, l'industria del tabacco e i suoi alleati, diventano sempre più agguerriti e, interferendo abilmente nelle politiche sul tabacco dei Paesi, cercano di sovvertire la Convenzione per continuare a vendere i loro prodotti additivi e nocivi.

[*Tabaccologia* 2023; XXI(4):7-11]
<https://doi.org/10.53127/tblg-2023-A021>

Paolo D'Argenio

Editor tobaccoendgame.it
 Associazione Italiana di Epidemiologia (AIE)
 ✉ dargeniopaolo@gmail.com

Silvano Gallus

Laboratorio di Ricerca sugli Stili di Vita,
 Dipartimento di Epidemiologia Medica,
 Istituto di Ricerche Farmacologiche
 "Mario Negri" IRCCS, Milano

Bibliografia

1. World Health Organization 2003. WHO Framework Convention on Tobacco Control. <https://fctc.who.int/who-fctc/overview>
2. WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). WHO FCTC knowledge hubs. <https://fctc.who.int/coordination-platforms/knowledge-hubs>
3. WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Tobacco industry monitoring centres (observatories). <https://fctc.who.int/coordination-platforms/tobacco-industry-monitoring-centres>
4. WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Conference of the Parties. <https://fctc.who.int/who-fctc/governance/conference-of-the-parties>
5. Global Alliance of Tobacco Control. Implementation of articles 9 and 10 of the WHO FCTC. Regulation of contents and disclosure of tobacco products. 5 – 10 February 2024, Panama City, Panama.
6. WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Tobacco advertising, promotion and sponsorship: depiction of tobacco in entertainment media. Report by the Working Group. 9 June 2023. <https://storage.googleapis.com/who-fctc-cop10-source/Main%20documents/fctc-cop10-8-en.pdf>.
7. WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). FCTC/COP/9/9 Comprehensive report on research and evidence on novel and emerging tobacco products, in particular heated tobacco products, in response to paragraphs 2(a)–(d) of decision FCTC/COP8(22). Report by the World Health Organization. <https://fctc.who.int/publications//item/fctc-cop9-9>
8. WHO Framework Convention on Tobacco Control (FCTC). Call for Parties to remain vigilant in preparation for COP10 and MOP3. <https://fctc.who.int/newsroom/news/item/14-08-2023-call-for-parties-to-remain-vigilant-in-preparation-for-the-cop10-and-the-mop3>
9. Stopping Tobacco Organizations and Products (STOP). Tobacco harm reduction: the industry's latest trojan horse. <https://exposetobacco.org/wp-content/uploads/tobacco-harm-reduction-cop10.pdf>
10. Tobacco Tactics. University of Bath. Centre of Excellence for the Acceleration of Harm Reduction (CoEHAR). 28 June 2023.
11. Agenzia Adnkronos. COP sul controllo del tabacco: a Panama si incontrano (e scontrano) OMS e produttori. 12 febbraio 2024.
12. Slaughter E, Gersberg RM, Watanaabe K, et al. Toxicity of cigarette butts, and their chemical components, to marine and freshwater fish. *Tob Control* 2011;20:i25-9. <https://doi.org/10.1136/tc.2010.040170>



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>

IPSE DIXIT

“La nicotina dà dipendenza, siamo nel commercio della nicotina, una droga che dà assuefazione e agisce sul meccanismo di difesa dallo stress.”

ADDISON YEARMAN

(Consigliere della B&W, Memoriale del 17 luglio 1963.)