World Health Organization and National Cancer Institute USA
Monografia sull'Economia del Tabacco e del suo Controllo [1] (*executive summary*)

Introduzione

Il consumo di tabacco rappresenta una delle principali cause prevenibili di morti premature, a livello globale. Oggi, è un tema di salute pubblica la cui importanza tende ad aumentare in termini economici e geopolitici, così come sotto il profilo sociale, culturale, e biomedico. Questi fattori hanno giocato un ruolo chiave negli interventi di politica sanitaria rivolti al controllo del tabacco nel mondo, il più importante dei quali è senza dubbio la Convenzione quadro per il controllo del tabacco dell'Organizzazione Mondiale della Sanità. (1)
Questa monografia è il 21° volume della serie di monografie dedicata al controllo del tabacco, prodotte dal *National Cancer Institute* (USA) con l'OMS. Essa prende in esame gli aspetti economici del controllo del tabacco, a livello globale, con i contributi di molti tra i più bravi ricercatori nel campo, utilizzando i risultati della ricerca scientifica che costituiscono la base di evidenze sull'economia del tabacco e le implicazioni economiche degli interventi di controllo del tabacco, a livello globale.
La monografia è un'ulteriore tappa della costruzione di una base di letteratura medica sul controllo del tabacco cominciata nel 1992, con il report dell'U.S. Surgeon General *Smoking and Health in the Americas* (2), che includeva un capitolo relativo ai dati internazionali sui costi economici del fumo, l'economia della coltivazione, trasformazione e impatto della tassazione sul tabacco, che fu seguito nel 1999 dalla pubblicazione della World Bank *Curbing the Epidemic: Governments and the Economics of Tobacco Control* (3) accoppiata al volume *Tobacco Control in Developing Countries* (4).
Perché c'è bisogno di questa monografia oggi? Tra le principali ragioni ci sono:

- Nuovi dati scientifici provenienti dai paesi a basso e medio reddito, in buona parte ottenuti con l'attività di ricerca supportata dalle agenzie internazionali
- Nuove domande poste sulla spinta di preoccupazioni politiche e sanitarie
- Nuove tematiche su aspetti infrastrutturali: dalla privatizzazione alla liberalizzazione del commercio
- Nuove preoccupazioni economiche relative tanto al consumo che al controllo del tabacco.

In quanto studio della produzione, distribuzione e consumo di beni e servizi, l'economia è diventata parte integrale dei processi di comprensione del consumo di tabacco. La storia del controllo del tabacco ha origine negli interventi diretti a condizionarne il consumo, come l'educazione del pubblico e gli sforzi per far aumentare i tentativi di cessazione. Nel 21° secolo tuttavia è risultato sempre più evidente che i processi che possono produrre ulteriori riduzioni dell'uso del tabacco, sono intimamente connessi a comportamenti economici e di consumo comuni a tutti i tipi di beni.
Le conoscenze provenienti da specifiche sotto-discipline dell'economia hanno portato a ideare nuovi modi di controllare l'uso di beni che creano dipendenza, come il tabacco. Ad esempio: la teoria della finanza pubblica ha aumentato la comprensione della potente influenza della tassazione con accise, e il mix di tassazione specifica e *ad valorem*; l'economia della regolazione apporta nuove idee per il governo del mercato del tabacco; l'economia sanitaria svela in che modo la domanda di prodotti del tabacco e la formazione del costo può indirizzare la politica del cambiamento; l'economia del lavoro chiarisce l'impatto di efficaci politiche di controllo del tabacco sull'occupazione; le teorie dei comportamenti dei consumatori,

[1] U.S. National Cancer Institute and World Health Organization. The Economics of Tobacco and Tobacco Control. National Cancer Institute Tobacco Control Monograph 21. NIH Publication No. 16-CA-8029A. Bethesda, MD: U.S.DHHS, NIH, National Cancer Institute; and Geneva, CH: World Health Organization; 2016.
I materiali della monografia sono all'indirizzo: http://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs/21/index.html. Tutte le Monografie della serie: http://cancercontrol.cancer.gov/brp/tcrb/monographs.

come il modello della scelta razionale, ci aiuta a comprendere come la dinamica dei prezzi e alcuni fattori correlati, ad esempio l'etichettatura e altri attributi dei prodotti, influenzino i consumi. A livello globale, i principi del commercio internazionale permettono di comprendere i meccanismi del commercio legale delle sigarette e di quello illegale.

Convenzione quadro per il controllo del Tabacco: un Framework per l'Azione

La pietra miliare dell'attuazione degli interventi *evidence-based* per il controllo del tabacco è stata l'entrata in vigore di un trattato, la Convenzione quadro per il controllo del Tabacco, (1) che prevede un set di azioni mirate a ridurre la domanda e l'offerta di prodotti del tabacco. La Convenzione quadro per il controllo del Tabacco, che fu negoziata tra il 1999 e il 2003, ed entrò in vigore come trattato internazionale nel Febbraio 2005, (5) è uno strumento di sanità pubblica straordinario che ha cambiato il paradigma delle politiche di promozione della salute, a livello locale regionale e nazionale. Al Novembre 2015, 179 paesi e l'Unione Europea erano Parti della Convenzione quadro per il controllo del Tabacco.
La Convenzione rappresenta il culmine di anni di impegno collaborativo e multidisciplinare da parte di governi, elementi della società civile, ed organizzazioni internazionali per contrastare l'epidemia di tabacco usando la legislazione internazionale. Essa offre un set completo di misure di controllo *evidence-based* applicabili in pratica, che coinvolgono diversi settori della società e servono sia a ridurre la domanda sia a restringere l'offerta. L'esigenza di creare uno strumento internazionale per interventi di controllo del tabacco, come la Convenzione quadro per il controllo del Tabacco, nasce dalla constatazione della gravità dell'epidemia globale, dalla debolezza relativa delle agenzie regolatorie domestiche nella maggior parte degli Stati Membri dell'OMS, e dalla diffusione delle strategie di marketing del tabacco supportate economicamente dall'industria, in ogni singolo paese (6,7). La Convenzione riflette anche la presa d'atto della necessità di collaborazione tra paesi per contrastare la globalizzazione delle pratiche promozionali dell'industria del tabacco, i cui effetti sono transnazionali. E' proprio la natura intimamente transnazionale del commercio del tabacco, che include la liberalizzazione del commercio e investimenti diretti all'estero, marketing e contrabbando, che sottolinea l'esigenza di strategie regolatorie internazionali.
In ultimo, la Convenzione quadro per il controllo del Tabacco mira a potenziare gli sforzi di controllo del tabacco a livello di ogni singolo paese. Facilitando la condivisione continua delle informazioni e l'assistenza tecnica, e creando un framework internazionale mediante il quale le nazioni possano affrontare le dimensioni sopranazionali del controllo del tabacco. Un obiettivo cruciale della monografia è quello di presentare la base di ricerca per i paesi che stanno attuando la Convenzione—colmare il gap informativo relativo a tematiche politicamente importanti, fornire dati scientifici completi sull'economia del tabacco, a livello di paese e a livello globale, e diffondere informazioni che possano aiutare i paesi a costruire la loro infrastruttura di controllo del tabacco in relazione alla Convenzione quadro per il controllo del Tabacco.

Preparazione della Monografia

Il *National Cancer Institute* e l'OMS hanno invitato tre esperti dei domini dell'economia, della sanità pubblica e del controllo del tabacco a ricoprire il ruolo di editori della monografia. L'ambizioso sforzo prevedeva contributi da oltre 60 autori selezionati per le loro competenze. Gli autori provengono da tutte le principali regioni del mondo, in particolare dai paesi a medio e basso reddito, tradizionalmente sotto-rappresentati nella ricerca sull'economia del controllo del tabacco.

Principali risultati ottenuti

1. **Il peso del consumo di tabacco sulla salute e le economie è enorme e sta aumentando nei paesi a basso e medio reddito.** Oggi l'80% dei fumatori vive in paesi a medio e basso reddito. Mentre la prevalenza di fumatori si sta riducendo a livello globale, il numero totale di fumatori nel modo non sta declinando, in gran parte a causa della crescita della popolazione. Ci sono forti probabilità che l'obiettivo globale di una riduzione relative del 30% nel consumo di tabacco per il 2025 non sarà raggiunto e si prevede che da oggi al

2030, il numero di morti associate al tabacco aumenterà da circa 6 milioni di morti all'anno fino a circa 8 milioni di morti all'anno, l'80% delle quali nei paesi a basso e medio reddito.

2. **I fallimenti[2] del mercato dei prodotti del tabacco, nel garantire una allocazione efficiente, forniscono il razionale economico per intervenire in questi mercati.** I fallimenti del mercato sono associati a: (1) informazione imperfetta e asimmetrica del pubblico riguardo alle conseguenze del consumo dei prodotti del tabacco sulla salute e l'economia, specialmente nei paesi a basso e medio reddito. L'asimmetria informativa è ulteriormente complicata dalla instabilità temporale delle preferenze individuali per il tabacco e dal fatto che la dipendenza viene acquisita, per lo più, durante l'adolescenza; (2) esternalità negative a carico dei non consumatori. Ad esempio, i non fumatori, bambini e adulti, subiscono effetti negativi sulla salute quando esposti a fumo passivo; inoltre il costo del trattamento di malattie causate dal tabacco è a carico, almeno in parte, del pubblico e questi costi esterni del consumo del tabacco sono maggiori nei paesi in cui maggiore è la quota del costo dell'assistenza sanitaria pagata con fondi pubblici.

3. **Esistono politiche e programmi per ridurre la domanda di prodotti del tabacco, le morti, le malattie ed i costi economici che derivano dal loro uso, ma questi interventi sono sottoutilizzati.** La Convenzione quadro per il controllo del Tabacco e le line guida per la sua implementazione forniscono un framework *evidence-based* che permette ai governi di agire per ridurre il consumo di tabacco. Le risorse tecniche, incluse nel pacchetto MPOWER in linea con la Convenzione, possono supportare l'implementazione di disposizioni per il controllo del tabacco sul campo. Inoltre, numerosi altri documenti (i report dell'US *Surgeon General*, le monografie del *National Cancer Institute* e i report dell'*Institute of Medicine*, o quelli della WHO *Tobacco Free Initiative*, e della *International Agency for Research on Cancer*) riassumono le evidenze scientifiche e forniscono una guida per progettare politiche e programmi efficaci. Tuttavia, la maggioranza della popolazione mondiale non è ancora coperta adeguatamente dalle misure più efficaci, come una tassazione del tabacco sufficientemente elevata, politiche per ambienti liberi dal fumo, divieti della pubblicità dei prodotti del tabacco, interventi informativi e sostegno alla cessazione.

4. **Le politiche e i programmi per ridurre la domanda di prodotti del tabacco hanno un rapporto costo-efficacia altamente favorevole.** Incrementi significativi delle tasse sul tabacco e dei prezzi, divieti completi delle attività di marketing da parte dell'industria del tabacco e avvertenze sanitarie sotto forma di grandi pittogrammi sono gli interventi meno costosi, seguiti dalla implementazione di divieti di fumare nei luoghi pubblici confinati accompagnati da controlli e sanzioni per le infrazioni, offerta di servizi per la cessazione della dipendenza dal tabacco a tutta la popolazione. Tra questi interventi, gli aumenti di tasse e prezzi del tabacco sono quelli con il più favorevole rapporto costo efficacia. A fronte delle considerevoli entrate generate dalle tasse sul tabacco, pochi governi stanno investendo qualcosa più di una piccola frazione di queste entrate nelle attività di controllo del tabacco. L'OMS stima che nel 2013–2014, le accise sul tabacco a livello globale hanno generato circa 269 miliardi di dollari in entrate per i governi, ma i governi spendono nel complesso meno di 1 miliardo di dollari per le attività di controllo del tabacco. (10)

5. **Il controllo del commercio illegale dei prodotti del tabacco, attualmente soggetto a uno specifico trattato internazionale, rappresenta la politica chiave, attiva sul lato dell'offerta, per ridurre l'uso del tabacco e i suoi effetti negativi sanitari ed economici.** C'è un ampio accordo sul fatto che il controllo del commercio illegale avvantaggia il controllo del tabacco e la salute pubblica e provoca benefici per i governi. Altro politiche che agiscono sull'offerta, come il supporto ad alternative economicamente sostenibili alla

[2] In economia, viene chiamata "fallimento del mercato" quella situazione in cui l'allocazione dei beni e dei servizi effettuata tramite il libero mercato non è efficiente e sono concepibili altri modi con cui un individuo possa ottenere maggiore benessere senza che, per questo, altri debbano stare peggio. Si tratta di situazioni in cui la ricerca del puro interesse individuale porta a risultati inefficienti – che possono essere migliorati dal punto di vista della società.
Il fallimento del mercato può essere legato a diversi fenomeni; nel caso del tabacco, essenzialmente ad asimmetrie informative ed esternalità negative. Il fallimento del mercato giustifica e richiede l'intervento correttivo del governo, attraverso tasse, sussidi, piani di salvataggio, salari, controllo dei prezzi, regolazioni

produzione di tabacco e la restrizione dell'accessibilità dei giovani al tabacco, possono essere efficaci, specialmente se sono parte di una strategia complessiva rivolta a ridurre l'uso di tabacco.

6. **Negli ultimi anni, il potere delle compagnie del tabacco sul mercato è aumentato, creando nuovi contesti che mettono alla prova gli sforzi per il controllo del tabacco.** Negli ultimi 25 anni, il mercato globale del tabacco è diventato sempre più concentrato, seguendo la stessa traiettoria che ha contribuito alla globalizzazione in altri settori industriali: riduzioni delle barriere al commercio internazionale e agli investimenti diretti all'estero, privatizzazione di imprese statali del tabacco e un'ondata di fusioni e acquisizioni. Politiche finalizzate a limitare il potere di mercato delle compagnie del tabacco, sebbene in gran parte non testate, appaiono promettenti per la riduzione dell'uso del tabacco.

7. **Il controllo del tabacco non danneggia le economie.** Il numero di posti di lavoro che dipendono dalla produzione, trasformazione e distribuzione del tabacco sta drasticamente diminuendo in molti paesi, grazie soprattutto all'innovazione tecnologica, al passaggio dalla proprietà statale a quella privata delle compagnie del tabacco e alla globalizzazione che hanno aumentato l'efficienza dei processi di coltivazione e trasformazione del tabacco. Per la gran parte dei paesi, l'attuazione delle misure di controllo del tabacco avrà un impatto assai modesto sull'occupazione associata alla lavorazione del tabacco e non produrrà una perdita netta di posti di lavoro. Per i pochi paesi, quelli particolarmente dipendenti dalla coltivazione del tabacco e dalla sua esportazione, la perdita di occupazione dovuta alle politiche di controllo sarà graduale, prevedibile e sufficientemente lenta da avere scarso impatto sulle generazioni di attuali coltivatori di tabacco, così da consentire di mettere in atto programmi di sostegno alla transizione dalla tabacchicoltura verso colture alternative. I dati acquisiti nei paesi ad alto reddito e in quelli a basso e medio reddito mostrano che le politiche contro il fumo passivo non influenzano negativamente il settore alberghiero.

8. **Le misure di controllo riducono lo sproporzionato fardello che l'uso del tabacco carica sulle spalle dei più poveri.** L'uso di tabacco è concentrato nei gruppi poveri e vulnerabili della popolazione, e il consumo di tabacco dà conto di una quota significativa di disuguaglianze in salute tra parte ricca e parte povera della società. Queste disparità sono esacerbate dalla mancanza di accesso all'assistenza sanitaria e dalla deviazione della spesa delle famiglie dai bisogni di base, come il cibo e la casa, al tabacco. Inoltre, l'uso del tabacco contribuisce alla povertà, poiché le malattie causate dal tabacco provocano aumento della spesa sanitaria e riduzione del reddito. La ricerca indica che gli interventi di controllo del tabacco portano a riduzione del consumo in tutti i gruppi sociali. Inoltre, aumenti significativi della tassazione e dei prezzi provocano riduzioni dell'uso di tabacco più massicce tra i poveri rispetto ai ricchi, contribuendo a ridurre le disparità in salute. Le tasse sul tabacco forniscono l'opportunità di destinare gli introiti della tassazione, in modo specifico, a programmi sanitari che beneficiano i poveri, in modo da ridurre ulteriormente le disuguaglianze in salute tra i sottogruppi della popolazione.

9. **Si fanno progressi nel controllo dell'epidemia di tabacco, ma saranno necessari ulteriori sforzi concordati per continuare o accelerare sulla strada di tali progressi.** Nella maggior parte delle regioni del mondo, la prevalenza di fumatori è stagnante o si sta riducendo. Nei paesi ad alto reddito, i progressi del controllo del tabacco continuano da parecchi decenni; nei paesi a basso e medio reddito, il progresso è cominciato da meno tempo ma è stato, in alcuni casi, ancora più rapido. I fattori che hanno contribuito ai recenti progressi includono: il successo galvanizzante della Convenzione quadro per il controllo del Tabacco; la ricerca che, oltre agli effetti sulla salute e sull'economia dell'uso di tabacco, ha documentato anche gli effetti degli interventi di controllo che si sono rivelati efficaci; i contributi di finanziatori privati e delle società civili nella promozione di politiche di controllo; e l'ampio riconoscimento del fatto che l'industria del tabacco gioca un ruolo cruciale nel dare impulso al consumo di tabacco in tutto il mondo. A fronte dei progressi, restano diverse minacce, come l'aumento del consumo in alcune regioni e il potenziale di aumento in aree in cui l'epidemia è in uno stadio iniziale. Per progredire ancora, bisognerà continuare a condurre la ricerca e la sorveglianza sull'epidemia, attuare le strategie *evidence-based* della Convenzione

quadro per il controllo del Tabacco ed effettuare il monitoraggio delle tattiche dell'industria del tabacco, volte a compromettere e sovvertire gli sforzi di controllare il tabacco.

Capitolo 1. Panoramica e Conclusioni

Il Capitolo 1 introduce la monografia, descrive il suo inquadramento e spiega come è stata preparata e organizzata. Presenta le conclusioni principali del volume e quelle di ciascun capitolo.

Capitolo 2. Pattern d'uso, esposizione ed effetti sulla salute

I prodotti del tabacco, che siano da fumare o meno, sono consumati in un'ampia varietà di modi nel mondo, le modalità di uso e le conseguenze sulla salute e l'economia variano perciò attraverso il globo. Le politiche ed i programmi di controllo efficaci sono finalizzati a ridurre la domanda di prodotti del tabacco e, con essa, le malattie, i costi economici e i decessi causati dal loro uso. Questo capitolo prende in esame il consumo di tabacco e la prevalenza di uso, così come l'impatto del consumo e dell'esposizione al fumo passivo sulla salute e la mortalità. Temi specifici sono:

- Modalità di uso di prodotti del tabacco da fumo e senza fumo nelle varie regioni del mondo e in paesi selezionati
- Esposizione a fumo passivo, effetti di questa esposizione sulla salute e carico di malattie associato
- Disuguaglianze in salute associate all'uso di tabacco
- Impatto del tabacco sulle malattie non trasmissibili, sulle malattie trasmissibili e sulla mortalità.

Il capitolo descrive l'entità del consumo di tabacco tra giovani ed adulti, a livello globale, basandosi su dati nazionali o subnazionali disponibili per vari paesi. Prende in esame inoltre le conseguenze dell'uso di tabacco sulla salute, basandosi su dati impiegati nella pianificazione e valutazione delle politiche di controllo del tabacco in molti paesi.

Sintesi

Nel mondo, il carico del tabacco sulla salute è enorme: circa 6 milioni di persone muoiono ogni anno a causa del consumo di tabacco e si prevede che questo numero raggiungerà gli 8 milioni nel 2030, con l'80% delle morti nei paesi a basso e medio reddito. Una gran varietà di prodotti del tabacco viene usata in tutto il mondo: quelli da fumo, come sigarette, sigari, *bidis* (piccole sigarette sottili, fatte a mano, aromatizzate o meno, in cui il tabacco è avvolto in foglie di piante), *kreteks* (sigarette a base di tabacco e chiodi di garofano, prodotte in Indonesia) e pipe d'acqua, ma anche un insieme di prodotti del tabacco non da fumo. Tuttavia le sigarette confezionate danno conto del 92,3% del tabacco venduto nel mondo; perciò le sigarette sono responsabili della stragrande maggioranza di malattie e morti causate dal tabacco. Il fumo che viene inspirato passivamente, causa di malattia e morte negli adulti e nei bambini, è composto da una miscela prodotta sia dalla combustione di sigarette o altri prodotti del tabacco sia dal fumo espirato dal fumatore. Il consumo di tabacco e l'esposizione a fumo passivo sono attualmente riconosciuti come cause importanti di malattie non trasmissibili, malattie trasmissibili e di danni al prodotto del concepimento durante la gravidanza. Si stima che, nel mondo, l'uso di tabacco causi il 12% dei decessi delle persone in età di 30 e più, il che rappresenta circa il 14% delle morti per malattie non trasmissibili (come cancro, malattie cardiovascolari e respiratorie) e il 5% di morti da malattie trasmissibili, come tubercolosi e infezioni delle basse vie respiratorie. Inoltre, il tabacco contribuisce ad aggravare le conseguenze della povertà, che di per sé peggiora lo stato di salute.

Circa il 21% della popolazione mondiale dai 15 anni in su (circa 1,1 miliardo di persone) è composto da fumatori, il 35% degli uomini e il 6% delle donne. Il tabacco è una sostanza che ha un elevato potere di creare dipendenza, tanto è vero che la stragrande maggioranza di fumatori fuma tutti i giorni. Ma, con

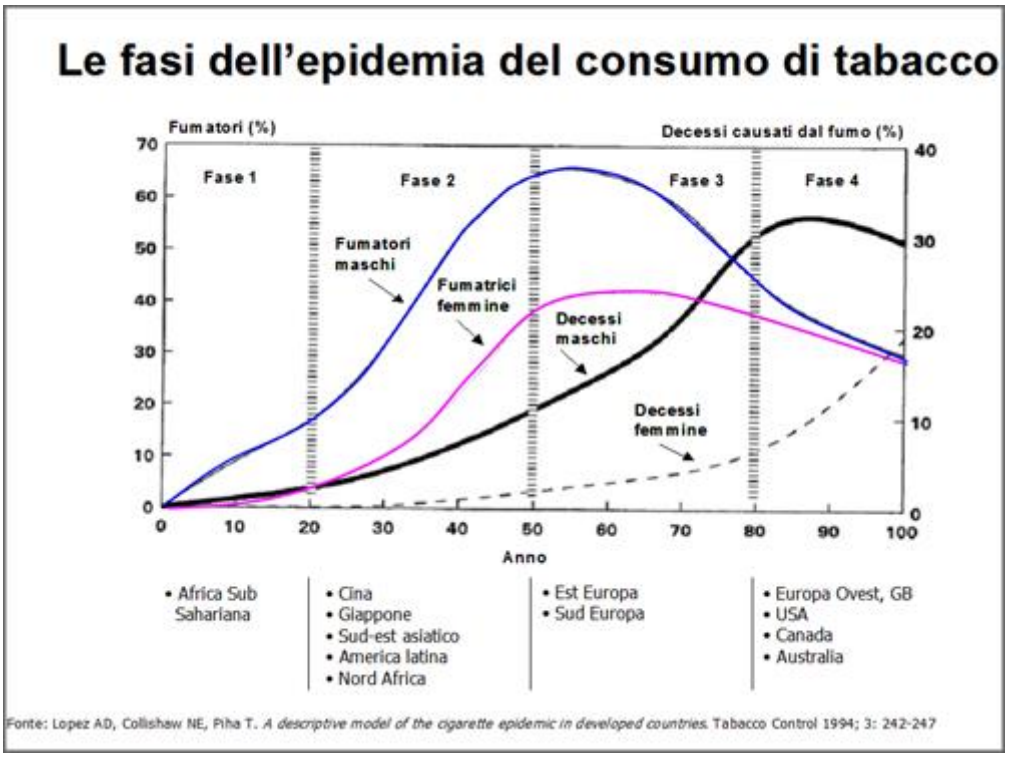
l'eccezione della Regione Africana e del Mediterraneo Orientale, la prevalenza di fumatori sta declinando in tutto il mondo. Oggi, circa la metà dei fumatori vive nelle regioni del Sud Est asiatico e del Pacifico occidentale.

La prevalenza di fumatori si sta riducendo sia nei paesi ad alto reddito che in quelli a basso e medio reddito. Ma, contrariamente alla prevalenza, il numero dei fumatori adulti non sta declinando e ciò è attribuibile all'aumento della numerosità della popolazione. Circa il 7% dei giovani di 13–15 anni fuma sigarette: il 9% dei ragazzi e il 4,5% delle ragazze. In molti paesi, particolarmente quelli a basso reddito e quelli a basso-medio reddito, la prevalenza di fumo tra le donne resta bassa, sovente per fattori socio-culturali ed economici che scoraggiano l'uso di tabacco tra le donne. Poiché, nel tempo, queste barriere tendono a cadere, saranno necessari sforzi aggiuntivi per evitare l'aumento della prevalenza di fumo tra le donne.

Il numero di consumatori di tabacco non da fumo nel mondo è pari a circa 346 milioni, gran parte dei quali (86%) vivono nel Sud Est Asiatico. Approssimativamente il 4% dei giovani in età 13–15 anni nel mondo fa uso di tabacco senza fumo; gran parte di loro vive nel Sud Est Asiatico, come del resto accade per gli adulti.

Si stima che 600.000 morti nel 2004 (1% della mortalità globale) sia attribuibile all'esposizione a fumo passivo. I dati dai paesi che partecipano al *Global Adult Tobacco Survey* mostrano che, sia tra gli uomini che tra le donne, c'è un'ampia variabilità nell'esposizione al fumo passivo in casa e al lavoro. D'altra parte, i dati del *Global Youth Tobacco Survey* mostrano che c'è una elevata proporzione di ragazzi in età 13–15 anni che sono esposti a fumo passivo in casa o in altri ambienti.

Studi da numerosi paesi documentano una sproporzione nell'esposizione a fumo di tabacco, attivo e passivo, a danno di gruppi svantaggiati dal punto di vista del reddito, da quello razziale o etnico, geografico o per altri fattori. Nella maggior parte dei paesi, i poveri tendono a fumare, in proporzione, più delle persone abbienti, e ciò contribuisce ad appesantire ulteriormente il fardello di malattie e morti dei poveri. Il modello dell'epidemia di tabacco, messo a punto da Lopez (figura), fornisce un'utile illustrazione del suo andamento, distinguendo 4 stadi di sviluppo. L'attuazione di forti misure di controllo può accelerare il progresso dei paesi verso una riduzione della prevalenza di fumatori e un minor carico di malattie.



Esigenze della Ricerca

La sorveglianza su tutte le forme di uso del tabacco è cruciale per comprendere l'epidemia di tabacco e il suo impatto globale, incluso il *burden of disease* derivante dall'uso di tabacco. E' importante che i sistemi di sorveglianza siano in grado di monitorare e adattarsi ai cambiamenti del panorama dell'offerta di prodotti del tabacco. Sono necessarie informazioni sui pattern di uso di prodotti diversi dalle sigarette, per i quali i dati oggi disponibili sono limitati. Sebbene ci siano molti dati relativi agli effetti sulla salute del fumo di sigarette, gli effetti a lungo termine del consumo di altri prodotti del tabacco, come ad esempio le pipe d'acqua e il tabacco senza fumo non sono chiari. Infine è necessaria più informazione su prevalenza e pattern di consumo delle sigarette elettroniche e degli effetti a breve e lungo termine che ha sulla salute l'uso di questi prodotti, incluso l'effetto dell'esposizione di non consumatori agli aerosol immessi nell'ambiente da questi dispositivi.

Conclusioni

1. Ci sono 1,1 miliardi di fumatori nel mondo; quattro fumatori su 5 vivono in paesi a basso e medio reddito e quasi due su tre vivono in soli 13 paesi.
2. Sono stati fatti sostanziali progressi nella riduzione del fumo nella maggior parte delle regioni, specie nelle aree ad alto reddito. Tuttavia, se la prevalenza di fumatori è ridotta a livello globale, il loro numero non sta ancora diminuendo, a causa della crescita della popolazione mondiale. A meno che non vengano intraprese azioni più forti, è improbabile che l'obiettivo di una riduzione del 30% della prevalenza di fumatori per il 2025, negli stati membri dell'OMS, sarà raggiunto.
3. Globalmente, più dell'80% dei fumatori è composto da uomini e la differenza nella prevalenza tra uomini e donne è particolarmente pronunciata nel Sud Est asiatico, nelle Regioni del Pacifico occidentale e nei paesi a basso e medio reddito.
4. La globalizzazione e le migrazioni stanno cambiando il panorama del tabacco facendo emergere prodotti non tradizionali in regioni dove il loro uso non era stato, in precedenza, preoccupante.
5. Si stima che 25 milioni di giovani fumino sigarette. Sebbene i tassi di fumatori siano maggiori tra i ragazzi rispetto alle ragazze, la differenza nei tassi di fumo tra i ragazzi e le ragazzi è minore rispetto a quella che c'è tra uomini e donne adulti. In tutte le regioni del mondo, i tassi di fumo tra le ragazze sono più alti di quelli delle donne adulte.
6. Si stima che, in tutto il mondo, 13 milioni di giovani e 346 milioni di adulti fanno uso di tabacco senza fumo, e la gran parte di loro vive nel Sud Est asiatico. Ma, è possibile che si tratti di una sottostima perché basata su pochi dati.
7. L'esposizione al fumo passivo resta un problema principale. Si stima che, nella maggior parte dei paesi, tra il 15% e il 50% della popolazione (in alcuni paesi, fino al 70%) è esposta a fumo passivo.
8. Ogni anno, circa 6 milioni di persone muoiono per malattie causate dall'uso di tabacco, incluso circa 600.000 persone che muoiono a causa dell'esposizione a fumo passivo. Il carico di malattie dovute al fumo di tabacco è concentrato nei paesi a basso e medio reddito.

Capitolo 3. I costi economici dell'uso di tabacco, con focus sui paesi a basso e medio reddito

I costi dell'uso di tabacco includono malattie, disabilità, morte premature e rinuncia a consumi e investimenti. Questo capitolo prende in esame diversi aspetti della stima dei costi dell'uso di tabacco:

- Revisione del quadro economico per la stima dei costi dell'uso di tabacco, esaminando le stime di costo per singoli paesi a basso e medio reddito, nelle Regioni dell'OMS
- Analisi delle stime dei costi effettuate di recente nei paesi ad alto reddito, nelle Regioni delle Americhe, Europa, e Pacifico Occidentale
- Raccomandazioni per orientare gli studi verso i problemi per cui i dati esistenti sono insufficienti.

In molti paesi esistono ostacoli importanti per il calcolo di stime affidabili e complete dei costi dell'uso di tabacco, e ciò si verifica soprattutto nei paesi a basso e medio reddito, in cui i mercati non funzionano al meglio, in molti settori economici. Le stime effettuate nei paesi ad elevato reddito mostrano sistematicamente che il consumo di tabacco e l'esposizione al fumo passivo provocano considerevoli costi economici imputabili all'assistenza sanitaria ed alla perdita di produttività. Dove esistono dati sufficienti, essi dimostrano che, nei paesi a basso e medio reddito, i costi del tabacco imputabili all'assistenza sanitaria sono, in termini di percentuale del totale dei costi per l'assistenza sanitaria, paragonabili a quelli calcolati nei paesi ad elevato reddito.

Sintesi

Sono stati fatti progressi negli ultimi 15 anni nella stima dei costi del fumo. Queste stime sono utili per documentare il peso economico dell'uso del tabacco, progettare programmi di controllo del tabacco e identificare i bisogni assistenziali di popolazioni vulnerabili. Inoltre, laddove questi studi sono stati fatti, essi hanno in alcuni casi motivato i *policymakers* a implementare forti politiche di controllo del tabacco. Per molti paesi, soprattutto tra quelli a basso e medio reddito, c'è carenza di stime affidabili dei costi. Ma, quando esistono, esse mostrano che, nei paesi a basso e medio reddito, i costi diretti delle malattie provocate dall'uso di tabacco sono comparabili a quelli stimati nei paesi ad alto reddito, in termini di percentuale della spesa totale per l'assistenza sanitaria. I costi indiretti della mortalità sono parimenti elevati, almeno nei paesi in cui questi costi possono essere misurati. Quantità importanti di risorse economiche, che potrebbero essere destinate ad impieghi più proficui, vanno perdute per le malattie associate al consumo di tabacco, con conseguenti disabilità e morti premature. Queste perdite sono particolarmente dannose nei paesi a basso e medio reddito, in cui è necessario trovare le risorse economiche da destinare a investimenti economici e sociali.

Nei paesi in cui i sistemi di sicurezza sociale e sanitaria non sono ben sviluppati, le stime dei costi del fumo sono molto variabili, tra gli studi, e ciò sembra dovuto a due ordini di motivi: (a) il sistema sanitario non è pienamente sviluppato oppure attraversa una fase di rapidi cambiamenti, (b) i dati sull'utilizzo e i costi dei trattamenti sono incompleti o di scarsa qualità.

Allo stesso modo, i costi indiretti del fumo possono essere molto più elevati di quelli misurati negli studi. I dati da indagini sui consumi e le spese delle famiglie, effettuate in diversi paesi, sia a basso-medio reddito che ad elevato reddito, evidenziano che l'uso del tabacco distoglie la spesa delle famiglie da investimenti importanti per migliorare il loro benessere, come quelli in educazione e assistenza sanitaria. In paesi nei quali il settore della sicurezza sociale è scarsamente sviluppato e la povertà pesa grandemente sulle famiglie, il dover posporre spese prioritarie per acquistare e consumare tabacco, può comportare, alla lunga, costi molto elevati. (11)

Molte stime dei costi dell'assistenza sanitaria attribuibili al fumo hanno limitazioni. Per esempio, le stime dei costi possono essere carenti per quanto riguarda l'uso di tabacco durante la gravidanza e gli effetti

dell'esposizione a fumo passivo nella vita perinatale, infantile, e adulta. Le stime non sempre coprono tutte le malattie connesse all'uso di tabacco, specialmente nei paesi a basso e medio reddito, in cui le stime dei costi diretti si focalizzano solo sulle malattie più importanti legate al fumo, come le neoplasie, le malattie polmonari croniche ostruttive e le malattie ischemiche del cuore. Inoltre, le stime non sempre tengono conto di tutti i costi dell'assistenza sanitaria dovuti all'uso di tabacco e spesso usano stime del rischio attribuibile o del rischio relativo effettuate in altri paesi e che non potrebbero essere applicate al paese in studio. Infine, relativamente pochi studi distinguono i costi interni dell'uso di tabacco da quelli esterni, come quelli ad esempio che ricadono sui non fumatori o sulla collettività. I costi esterni sono di particolare interesse e possono variare sensibilmente da un paese a un altro, considerate le differenze nell'esposizione dei non fumatori al fumo passivo e quanto l'assistenza sanitaria sia a carico del governo.

Bisogno di Ricerca

Alcuni studi riportati in questo capitolo sono carenti di dati in una o più delle seguenti aree:

- Dati epidemiologici sull'incidenza o la prevalenza di molte malattie correlate all'uso di tabacco
- Stime, specifiche per ciascun paese, del rischio relativo, della frazione di mortalità attribuibile al fumo, dei costi dell'assistenza sanitaria o della disabilità dovute all'uso di tabacco
- Stime delle spese totali per i trattamenti, incluso i costi specifici delle malattie
- Dati assicurativi relativi all'assenteismo ed ai salari da utilizzare per ottenere stime della perdita di produttività dovuta a morte e disabilità.

Diversi studi in questa rassegna illustrano approcci che possono essere usati per rimediare a questi problemi.

L'esigenza di stime complete dei costi del fumo, a livello di paese, regione e a livello globale, dovrebbe essere considerata prioritaria. Si tratta di stime importanti per documentare il *burden* economico del tabacco, progettare programmi di controllo efficaci ed identificare i bisogni assistenziali delle popolazioni vulnerabili. Anche nei paesi per cui esistono solo dati limitati, le stime basate sui dati disponibili e che possono essere effettuate con poche risorse, come quelle descritte dall'OMS (12), possono essere utilizzate per far compiere passi avanti agli sforzi per il controllo del tabacco.

Conclusioni

1. I costi economici dell'uso di tabacco sono sostanziali e includono i costi dell'assistenza sanitaria per trattare le malattie causate dall'uso del tabacco e la perdita della produttività derivante dalla morbilità e mortalità attribuibili al tabacco.
2. In paesi ad alto reddito, i costi dell'assistenza sanitaria nell'arco della vita sono maggiori per i fumatori che per i non fumatori, anche dopo aver tenuto conto dell'accorciamento delle vite dei fumatori.
3. L'evidenza sui costi economici dell'uso di tabacco nei paesi a basso e medio reddito è limitata ma in aumento; la completezza di questi studi varia grandemente nei paesi e tra i paesi, così come variano le attuali stime dei costi.
4. Il trend dell'uso di tabacco, il miglioramento dei sistemi sanitari e quello dell'accesso all'assistenza, suggeriscono che, nei paesi a basso e medio reddito, verosimilmente, i costi economici dell'uso di tabacco aumenteranno negli anni a venire.
5. La quota pubblica dei costi economici attribuibili all'uso di tabacco varia in modo significativo tra i vari paesi, come riflesso del differente ruolo dei governi nell'offerta dell'assistenza sanitaria.

Capitolo 4. Impatto della tassazione e del prezzo sulla domanda dei prodotti del tabacco

Le tasse sul tabacco e il suo prezzo sono fattori chiave nel controllo della domanda di prodotti del tabacco e componenti essenziali di un approccio integrato al controllo del tabacco. Questo capitolo prende in esame le prove scientifiche che supportano la tassazione del tabacco e la formazione dei prezzi, oltre all'impatto di tassazione e prezzi sulla prevalenza d'uso del tabacco e sul consumo di prodotti del tabacco. Il capitolo discute:

- Modelli della domanda di prodotti del tabacco, incluso i modelli economici della dipendenza
- Le evidenze riguardanti l'impatto delle tasse e dei prezzi sulla domanda di prodotti del tabacco
- L'effetto di fattori come età e genere sulla sensibilità ai cambiamenti dei prezzi dei prodotti del tabacco.

Nei paesi ad alto reddito, le tasse sul tabacco tendono ad essere maggiori rispetto quelle dei paesi a basso e medio reddito. I prodotti del tabacco sono generalmente più accessibili nei paesi ad alto reddito rispetto a quelli a basso e medio reddito, ma nel tempo, la differenza si inverte: le sigarette diventano via via meno accessibili nei paesi ad alto reddito rispetto a quelli a basso e medio reddito. Aumenti significativi di tasse e prezzi possono avere un forte impatto su alcuni gruppi più colpiti dall'epidemia di tabacco: i giovani e le popolazioni dei paesi a basso e medio reddito.

Sintesi

I fallimenti del mercato nel caso dei prodotti del tabacco, incluso l'informazione imperfetta e asimmetrica, riguardo i danni sulla salute e gli impatti finanziari e sanitari dell'uso del tabacco, forniscono ai governi il razionale economico per ridurre l'uso attraverso interventi economici come l'aumento della tassazione sui prodotti del tabacco ed altre politiche di controllo. Le accise sui prodotti del tabacco costituiscono la misura politica più diretta per influenzare i prezzi delle sigarette e di altri prodotti del tabacco. Il carico della tassazione totale sui prodotti del tabacco è dato dalla somma di tutte le tasse sul prodotto espressa come percentuale del prezzo alla vendita, e c'è una stretta correlazione tra carico delle tasse e prezzo dei prodotti del tabacco, particolarmente nei paesi ad elevato carico fiscale. In generale, il carico totale delle tasse sulle sigarette è maggiore nei paesi a reddito elevato.

Il prezzo delle sigarette alla vendita è un determinante chiave del consumo di sigarette, e cambiamenti del prezzo induce cambiamenti del consumo. Questo è anche sensibile ai cambiamenti del reddito del consumatore—più il prodotto è accessibile, più è facile che venga comprato. Proprio come accede per il prezzo, i consumatori rispondono ai cambiamenti dell'accessibilità. L'accessibilità delle sigarette può essere misurata in minuti di lavoro richiesto per comprare un pacchetto di sigarette, oppure la percentuale del prodotto interno lordo pro-capite necessario per comprare 100 pacchetti di sigarette. In generale, gli studi trovano che tasse e prezzi delle sigarette tendono ad essere più elevati nei paesi ad alto reddito e più bassi nei paesi a basso e medio reddito, ciononostante l'accessibilità delle sigarette è maggiore nei paesi ad alto reddito rispetto a quelli più poveri. Dal 1990, tuttavia, la tendenza è stata che le sigarette sono diventate relativamente meno accessibili nei paesi ad alto reddito e relativamente più accessibili nei paesi a basso e medio reddito, il che ha contribuito alla riduzione dei consumi nei primi mentre aumentavano nei secondi.

Studi econometrici dell'impatto di tasse e prezzo sull'uso di tabacco impiegano due misure principali di uso del tabacco: (1) misure aggregate del consumo a livello macro, come dati delle vendite di tabacco a livello di paese (questa letteratura si è sviluppata più precocemente, aumentando rapidamente prima degli anni novanta); (2) dati a livello famiglia o a livello individuale, tratti dalle indagini campionarie, come le indagini nazionali sull'uso di droga o sui comportamenti a rischio per la salute. Nel tempo, un corpo sostanziale di evidenze è andato accumulandosi dimostrando che tasse e prezzi più alti portano a riduzioni nell'uso

complessivo del tabacco, nella prevalenza e intensità di uso, con impatti maggiori su sottopopolazioni chiave, come i giovani e le persone a basso reddito. Inoltre, sono stati fatti studi che hanno valutato l'impatto di tasse e prezzi su specifici esiti, come la prevalenza di uso del tabacco, la cessazione dal fumo, l'iniziazione da parte dei giovani, l'elasticità del prezzo ed effetti sulla salute.

Cambiamenti dei consumi di tabacco indotti dai cambiamenti delle accise e del prezzo alla vendita si riflettono nell'elasticità della domanda rispetto al prezzo, cioè la responsività del consumo all'aumento del prezzo. Gran parte della evidenza scientifica indica che la domanda dei prodotti del tabacco nei paesi a basso e medio reddito è più sensibile all'aumento del prezzo rispetto alla domanda nei paesi ad alto reddito (al minimo è altrettanto responsiva). Infatti, nei paesi ad alto reddito, le stime della elasticità della domanda variano da –0,2 a –0,6 addensandosi attorno al valore di –0,4; mentre nei paesi a basso e medio reddito, le stime dell'elasticità variano da –0,2 a –0,8 addensandosi attorno al valore di –0,5. Cioè a dire che nei paesi ad alto reddito un aumento del 10% del prezzo delle sigarette al dettaglio dovrebbe provocare una riduzione dei consumi pari al 4%, mentre nei paesi a basso e medio reddito un aumento del prezzo del 10% potrebbe provocare una riduzione dei consumi del 5%.

Un esteso e sempre più sofisticato corpo di ricerche dimostra che tasse e prezzi più elevati portano a riduzioni nell'uso di tabacco spingendo i fumatori a smettere, prevenendo l'iniziazione nei giovani e riducendo la frequenza e intensità di consumo tra coloro che continuano a fumare. Inoltre, la ricerca mostra generalmente che i gruppi vulnerabili della popolazione, come i giovani e i più poveri, sono più sensibili agli aumenti di tasse e prezzi rispetto ai più anziani e alle persone con redditi più elevati. Infine, evidenze ancora limitate ma in aumento mostrano che l'aumento di tasse e prezzi, oltre che modificare i comportamenti di consumo, può ridurre la morbosità e la mortalità causate dall'uso di tabacco.

Esigenze della ricerca

Stime affidabili dell'elasticità della domanda all'aumento dei prezzi sono disponibili soprattutto per i paesi ad alto reddito, mentre non sono disponibili stime degli effetti dei cambiamenti del prezzo su prevalenza, iniziazione e cessazione per molti paesi a basso e medio reddito. Si sa relativamente poco su come l'elasticità della domanda vari nel tempo, a differenti livelli di tasse e prezzi o per più grandi (o più piccoli) cambiamenti di prezzo. Anche se le sigarette sono il prodotto del tabacco di gran lunga più consumato, altri prodotti come, tabacco senza fumo, pipe d'acqua e *bidis*, sono consumati in alcuni paesi, ma pochi studi hanno valutato l'elasticità della domanda per questi prodotti, e ancora meno studi hanno stimato l'elasticità della domanda di un prodotto (es. tabacco senza fumo) al variare del prezzo di altri prodotti del tabacco (es. sigarette). Sebbene un piccolo numero di studi abbia messo a fuoco l'importanza dell'accessibilità dei prodotti del tabacco, sarebbe necessario che la ricerca facesse comprendere come i cambiamenti dell'accessibilità influenzino l'uso del tabacco.

Conclusioni

1. Un sostanziale corpo di ricerca mostra sistematicamente che aumenti significativi di accise e prezzi dei prodotti del tabacco costituiscono la singola misura più efficace per ridurre l'uso di tabacco.

2. Aumenti significativi di tasse e prezzi del tabacco ne riducono l'uso, spingendo alcuni degli attuali consumatori a smettere e altri a ridurre il consumo e prevenendo che potenziali utenti inizino.

3. L'uso di tabacco da parte dei giovani, rispetto alle persone più avanti con gli anni, è generalmente più sensibile ai cambiamenti di tasse e prezzi dei prodotti del tabacco.

4. La domanda dei prodotti del tabacco, nei paesi a basso e medio reddito, è più responsiva (o al minimo altrettanto responsiva) agli aumenti di tasse e prezzi rispetto a quella nei paesi ad alto reddito.

Capitolo 5. Progettazione e gestione delle imposte sui prodotti del tabacco

La tassazione del tabacco è diventata una componente critica della politica di controllo del tabacco e, allo stesso tempo, uno strumento efficace per aumentare gli introiti del governo. Il capitolo prende in esame l'impatto della progettazione e della gestione delle imposte sul tabacco, sia come misura di politica sanitaria che come misura fiscale. Sono trattati i seguenti temi:

- Gli approcci alla tassazione del tabacco, con esempi su come le accise sul tabacco sono attuate in tutto il mondo
- Gli effetti dei vari tipi di imposte su fattori quali il prezzo, la sostituzione dei prodotti, la differenziazione dei prodotti, l'evasione fiscale
- Le sfide della gestione delle imposte particolarmente nei paesi a basso e medio reddito con risorse limitate
- Considerazioni sulla formulazione della politica fiscale relativa al tabacco.

Al presente, le tasse sul tabacco e le politiche fiscali variano grandemente tra I diversi paesi. Ulteriori incrementi nella tassazione rappresentano una strada promettente per ridurre il consumo di tabacco.

Sintesi

I prodotti del tabacco, le sigarette in particolare, sono soggetti a numerose tasse, incluso le accise (imposte sulla fabbricazione e vendita pagata direttamente dal produttore che poi la riversa sul prezzo di vendita), le imposte sul valore aggiunto, i dazi doganali. Ma sono le accise che, nella maggior parte dei paesi, danno conto della quota maggiore del prezzo al dettaglio.

Poiché le accise generano aumenti dei prezzi dei prodotti del tabacco relativamente ad altri beni e servizi, sono considerate un importante mezzo di controllo del tabacco. La maggior parte dei paesi tassa le sigarette, ma la struttura delle accise varia grandemente tra i paesi.

Tasse più elevate sui prodotti del tabacco aumentano le entrate fiscali e migliorano la salute pubblica, ma sono un intervento sottoutilizzato. I governi possono promuovere la salute pubblica e raccogliere maggiori entrate in modo efficiente ed efficace scegliendo e imponendo appropriati tipi e tassi di accise. Paragonate alla tassazione *ad valorem*, la tassazione specifica è in grado di raggiungere meglio gli obiettivi di salute pubblica perché fa aumentare il prezzo al dettaglio e fa diminuire le differenze di prezzo, tra diverse marchi o diversi prodotti del tabacco, riducendo in tal modo l'incentivo, per il consumatore, a passare da marche più costose a marche più economiche oppure dalle sigarette ad altri prodotti.

I prodotti del tabacco sono spesso soggetti a più trattamenti fiscali. Tipicamente, le imposte più elevate cadono sulle sigarette, mentre su altri prodotti del tabacco sono più leggere. Aumentare le accise sulle sigarette, ma non su altri prodotti rende più conveniente l'acquisto di questi prodotti rispetto alle sigarette. Di conseguenza, la riduzione complessiva dell'uso del tabacco é minore di quella che si avrebbe se l'entità dell'aumento della tassazione fosse la stessa per tutti i prodotti, sigarette e no. Riducendo il gap di prezzo esistente, si riduce allo stesso tempo la probabilità che il consumatore si rivolga a prodotti più convenienti e si massimizza l'effetto dell'intervento sulla salute pubblica. Anzi, potrebbero rendersi necessari incrementi della tassazione più consistenti per prodotti del tabacco diversi dalle sigarette.

Ciascun tipo di tassa ha vantaggi e svantaggi peculiari. Sebbene la tassazione con accise specifiche sia in grado di migliorare la salute pubblica più della tassazione *ad valorem*, la scelta del tipo di tassazione può essere meno chiara quando l'obiettivo primario è costituito dalle entrate fiscali. Le accise specifiche, ad

esempio, permettono di predire meglio il livello e la stabilità delle entrate, specialmente quando devono essere regolarmente aggiustate per tener conto del tasso d'inflazione. I governi possono preferire un tipo di tassa a un altro o diverse combinazioni delle due tasse, a seconda delle caratteristiche dell'industria del tabacco e in base a considerazioni di carattere politico.

Un sistema di tassazione ben progettato è tale da risultare semplice e facile da gestire, minimizzando l'elusione e l'evasione fiscale, procurando i ricavi attesi, ed evitando che gli aumenti delle tasse sui tabacchi si ripercuotano sui prezzi di altri prodotti, andando a pesare sui consumatori. La semplicità della tassazione migliora la trasparenza e limita le opportunità di elusione ed evasione fiscale. Tuttavia, la buona progettazione non garantisce da sola che il sistema fiscale abbia impatto positivo sulla salute pubblica e sulle entrate dello Stato. C'è bisogno anche di una buona gestione delle tasse che attui efficientemente la politica fiscale, assicurando una buona adesione tramite sistemi di monitoraggio e indagini, in combinazione con adeguate sanzioni delle infrazioni.

Esigenze della Ricerca

Sono ben conosciuti i vantaggi e gli svantaggi delle tasse specifiche e di quelle *ad valorem* riguardo al loro impatto sui consumi, sui prezzi e sulle entrate dei governi. Ma è necessario portare avanti altri studi su come le strategie dei prezzi dell'industria del tabacco sono influenzate dalla struttura delle tasse, dal loro incremento e dalla struttura del mercato. Ulteriori ricerche potranno fornire indicazioni alle autorità fiscali sulle migliori pratiche di gestione delle tasse. Inoltre, ma mano che vengono introdotti nuovi prodotti, come le sigarette elettroniche, si renderà necessaria altra ricerca per mettere a punto strategie ottimali per la tassazione di questi prodotti.

Conclusioni

1. I governi hanno diverse motivazioni per tassare i prodotti del tabacco, come quelle di generare nuove entrate e di migliorare la salute pubblica riducendo il consumo di tabacco. Nonostante l'aumento delle tasse e dei prezzi rappresentino le misure più efficaci per ridurre la domanda di tabacco, previste per questo nella Convenzione quadro per il controllo del Tabacco, esse sono anche tra le meno attuate.

2. Quasi tutti i governi impongono tasse sui prodotti del tabacco, applicando una varietà di tasse ed usando differenti strutture delle tasse. Le varie tasse e strutture delle tassazioni hanno diversi impatti sulla salute pubblica. Ad esempio, i dazi sulle importazioni generano entrate ma non costituiscono una politica fiscale capace di influire sulla salute pubblica. Il ricorso ad accise (imposte di fabbricazione e consumo) elevate, uniformi e specifiche avrà l'impatto maggiore sulla salute pubblica

3. L'incremento delle tasse sul tabacco assicura maggiori entrate allo Stato sia perché relativamente piccolo è l'aumento dei prezzi al dettaglio delle sigarette che viene prodotto, sia perché la domanda di prodotti del tabacco è relativamente poco elastica.

4. Numerosi paesi destinano parte delle entrate derivanti dalle tasse sul tabacco alla promozione della salute e/o al controllo del tabacco, migliorando così l'impatto dell'aumento della tassazione sulla salute pubblica.

5. Un sistema di tassazione efficace deve essere ben progettato e ben gestito. Un sistema ben progettato impone livelli di tassazione appropriati per raggiungere gli obiettivi di salute pubblica e di gettito fiscale; un sistema ben gestito assicura elevata adesione e minimizza l'elusione o l'evasione fiscale.

Capitolo 6. Impatto delle politiche di divieto di fumare nei luoghi pubblici

L'esposizione al fumo passivo causa numerosi e seri effetti dannosi per la salute nei bambini e negli adulti. Il progresso verso politiche per ambienti liberi dal fumo—quelle che, per legge, vietano completamente di fumare in tutti i luoghi di lavoro e i luoghi pubblici chiusi e i mezzi di trasporto—è proseguito su scala internazionale sotto la spinta della crescente consapevolezza delle conseguenze negative sulla salute e l'economia dell'esposizione al fumo passivo. Il capitolo prende in esame:

- Il razionale economico delle politiche di divieto di fumare nei luoghi pubblici
- L'effetto di politiche di divieto completo di fumare nei luoghi pubblici sull'esposizione al fumo passivo, sulla domanda di prodotti del tabacco e sulla salute
- Le implicazioni economiche per vari soggetti direttamente interessati delle politiche di divieto del fumo in luoghi pubblici
- Il rapporto costo efficacia di queste politiche
- Le implicazioni dei risultati della ricerca per i paesi a basso e medio reddito.

Le evidenze empiriche accumulate dimostrano chiaramente che le politiche di divieto completo di fumare in luoghi pubblici riducono l'esposizione al fumo passivo, ricevono ampio supporto dal pubblico ed alti livelli di adesione da parte della popolazione, oltre a non provocare effetti negativi sulle attività economiche. Queste politiche generano, inoltre, riduzione del fumo, migliorano gli esiti di salute, aumentano la produttività e riducono i costi dell'assistenza sanitaria. L'industria del tabacco, da lungo tempo, si è resa conto del fatto che le politiche di divieto di fumare nei luoghi pubblici possono provocare anche la riduzione del consumo di tabacco e, in tutto il mondo, ha cercato di indebolire o ritardare l'attuazione di queste politiche che, tuttavia, stanno diventando, sempre più, la norma.

Sintesi

L'esposizione al fumo passivo è una causa importante di malattie e morti tra bambini ed adulti, oltre a imporre sostanziali costi esterni agli individui, i governi e le società. La mancanza di informazioni cruciali, come la scarsa conoscenza da parte del pubblico dei pericoli per la salute causati dall'esposizione al fumo passivo e le inefficienze del mercato del tabacco forniscono ai governi il razionale economico per intervenire al fine di ridurre i rischi per la salute causati dall'esposizione al fumo passivo.

Sempre più, le giurisdizioni nazionali e subnazionali stanno adottando leggi complete di divieto di fumo nei luoghi pubblici, al fine di eliminare gli effetti negativi sulla salute causati dall'esposizione al fumo passivo. L'articolo 8 della Convenzione quadro per il controllo del Tabacco richiede alla Parti che hanno sottoscritto il trattato di adottare ed implementare misure efficaci per proteggere i cittadini dall'esposizione al fumo di tabacco negli ambienti di lavoro chiusi, nei luoghi pubblici al chiuso, sui mezzi di traporto, e se appropriato, in altri luoghi pubblici. Le line guida per l'applicazione dell'articolo 8 forniscono ai paesi indicazioni pratiche per l'adozione e la messa in pratica di queste politiche, sottolineando che le norme dovrebbero essere semplici e chiare, le infrazioni ad esse dovrebbero essere sanzionabili e la società civile dovrebbe essere coinvolta come partner attivo. A fronte dei recenti progressi, una buona parte della popolazione mondiale continua ad essere esposta al fumo passivo sui luoghi di lavoro, nei luoghi pubblici e nelle abitazioni. Inoltre, in molti paesi è ancora permesso fumare negli ospedali ed altre strutture deputate all'assistenza sanitaria, una situazione che è importante correggere perché i professionisti della sanità e le strutture sanitarie servono spesso come esempi per altri professionisti e organizzazioni. Nel mondo, l'industria del tabacco ha costituito un ostacolo formidabile che ha impedito l'adozione di divieti completi di fumo e l'attuazione di leggi per ambienti liberi dal fumo, perché queste leggi producono anche la riduzione della

prevalenza di uso e il consumo dei prodotti del tabacco, e riduce la sua accettabilità sociale, creando così una seria minaccia per l'industria del tabacco.

Esiste una robusta evidenza che dimostra senza più dubbi che l'attuazione di politiche per il divieto completo di fumare nei luoghi aperti al pubblico migliora la salute pubblica. I lavoratori dell'industria alberghiera sono quelli che, a causa dell'intensità e durata della loro esposizione, sperimentano spesso i benefici più immediatamente evidenti delle restrizioni del fumo, incluso rapidi miglioramenti dello stato di salute, in particolare dell'apparato cardiorespiratorio. Effetti positivi sulla salute, associati alle politiche per ambienti liberi dal fumo, sono riconoscibili immediatamente e sono duraturi. La ricerca ha anche dimostrato che le abitazioni libere dal fumo acquistano un doppio vantaggio: si riduce l'esposizione al fumo passivo per i membri della famiglia che non fumano e aumentano i tassi di cessazione tra i membri della famiglia che fumano.

Restrizioni parziali del fumo possono ridurre l'esposizione al fumo passivo ma non riescono a proteggere pienamente la salute degli individui esposti. Invece politiche di divieto completo di fumare nei luoghi confinati aperti al pubblico sono di gran lunga più efficaci nel ridurre l'esposizione al fumo passivo e migliorare l'*outcome* di salute, oltre ad essere più facili da attuare e far rispettare.

C'è un generale accordo nella letteratura scientifica, soprattutto tra gli studi più rigorosi, sul fatto che l'attuazione di politiche per ambienti liberi dal fumo non causano effetti economici negativi per le imprese, incluso gli esercizi pubblici, come bar e ristoranti. Piuttosto, le imprese possono ricavarne benefici, come miglioramento della produttività, riduzione dell'assenteismo, e costi assistenziali di dipendenti ridotti.

La ricerca attualmente è centrata sull'esperienza che i paesi ad alto reddito hanno fatto con l'applicazione delle leggi per ambienti liberi dal fumo. Pochi studi sono stati condotti nei paesi a basso e medio reddito, in cui leggi di questo tipo sono state messe in atto da meno tempo. Con la recente proliferazione di queste leggi in tutto il mondo, ci si aspetta che un numero maggiore di studi sarà condotto in paesi a basso e medio reddito, e ciò aumenterà la nostra comprensione del modo migliore per attuare questo tipo di leggi nei paesi non ad alto reddito e documenterà meglio il loro impatto sulla salute e l'economia.

Esigenze di ricerca

La Convenzione quadro per il controllo del Tabacco richiede ai paesi che sottoscrivono il trattato di attuare politiche di divieto completo di fumo nei locali pubblici; l'esperienza dei paesi ad alto reddito è stata ampiamente studiata. Poiché queste politiche diventano più comuni nei paesi a basso e medio reddito, ulteriori ricerche potrebbero aiutare a determinare il modo migliore per massimizzare la loro capacità di ridurre l'esposizione al fumo passivo, migliorare i risultati di salute tra i non fumatori, e ridurre il consumo di tabacco. Gli studi dovrebbero anche valutare l'impatto economico di queste leggi, sia in termini di costi sanitari che in termini di ricavi aziendali, in particolare per le imprese del settore alberghiero. L'esposizione al fumo passivo infatti non è limitata ai luoghi di lavoro ed ai luoghi pubblici; significativa è l'esposizione che si verifica in casa, e coinvolge soprattutto neonati e bambini. E' necessario portare avanti ricerche volte a migliorare la comprensione del modo migliore per incoraggiare gli individui, gli imprenditori del settore alberghiero e i governi a vietare il fumo negli ambienti privati interni, e per valutare le conseguenze per la salute e quelli economici di tali divieti. La questione di se e come politiche di divieto di fumare in locali pubblici influenzino le entrate pubbliche rimane aperta e dovrebbe essere studiata. Infine, siccome divieti di fumo nei luoghi all'aperto come spiagge, parchi diventano più comuni, sarà importante capire le implicazioni per la salute ed economiche di tali misure.

Conclusioni

1. Le politiche che vietano completamente di fumare in luoghi pubblici riducono l'esposizione al fumo passivo; registrano generalmente un'alta adesione e un forte supporto da parte della popolazione.

2. Le politiche che vietano completamente di fumare in luoghi di lavoro riducono i comportamenti di fumo attivo, incluso il consumo di sigarette e la prevalenza di fumatori.
3. In generale, studi empirici rigorosi, condotti per lo più in paesi ad alto reddito, usando indicatori economici oggettivi, hanno messo in luce che le politiche che vietano completamente il fumo in luoghi pubblici non hanno conseguenze economiche negative sulle attività produttive, incluso ristoranti e bar, con piccoli effetti positivi osservati in qualche caso. La ricerca condotta in paesi a basso e medio reddito è stata limitata, ma i risultati sono generalmente coerenti con quelli ottenuti nei paesi ad alto reddito.
4. Nel mondo, l'industria del tabacco costituisce il maggiore ostacolo all'adozione di politiche di divieto complete del fumo nei luoghi pubblici, spesso sostenendo, a fronte della robusta evidenza contraria, che i divieti di fumo nei luoghi pubblici danneggiano le imprese.
5. Altri benefici economici dei divieti di fumo nei luoghi pubblici, per le imprese, sono l'aumentata produttività dei lavoratori, i risparmi nell'assistenza sanitaria, la riduzione dei costi di pulizia e manutenzione e la riduzione dei costi assicurativi.

Capitolo 7. Impatto, sull'uso del tabacco, della comunicazione fatta dall'industria del tabacco

L'industria del tabacco impiega diversi strumenti di comunicazione per commercializzare i suoi prodotti, dalla pubblicità con i mass media, alle sponsorizzazioni, alle vendite promozionali, il confezionamento, le strategie basate su Internet e social media. I ricercatori hanno esaminato l'influenza delle strategie di comunicazione dell'industria sull'uso di tabacco, in particolare tra i giovani, ed hanno valutato gli effetti degli interventi politici volti a limitare il marketing dell'industria. I temi coperti sono:

- Studi econometrici sull'impatto del marketing sull'uso di tabacco
- Studi econometrici sul divieto del marketing del tabacco
- Sudi di popolazione, trasversali e longitudinali, sulla risposta del consumatore al marketing del tabacco, in particolare tra i giovani potenziali fumatori e fumatori
- Impatto di altre azioni di marketing, come le sponsorizzazioni, le fidelizzazioni, la pubblicità e il posizionamento di prodotto al cinema o in televisione.

Un corpo di ricerca molto esteso mostra che il marketing e l'uso del tabacco sono legati da una associazione di tipo causale, e che divieti completi del marketing sono efficaci nel ridurre l'uso di tabacco. I risultati di queste ricerche supportano l'attuazione della Convenzione quadro sul controllo del tabacco che, all'Articolo 13, vincola le Parti che hanno sottoscritto il trattato a mettere in pratica il divieto completo della pubblicità del tabacco, comprese le attività di promozione e sponsorizzazione. Le Parti che non fossero in grado di attuare un divieto completo, perché impedite dalla loro Carta Costituzionale oppure dai principi costituzionali in vigore, possono applicare limitazioni, invece di divieti completi.

Sintesi

Studiosi di vari paesi, specialisti in diverse discipline, hanno indagato la relazione tra marketing del tabacco e consumo di tabacco, in particolare da parte dei giovani. Il vasto corpo di prove su questo argomento comprende studi econometrici, analisi trasversali e longitudinali a livello di popolazione, e altri tipi di studi. Diverse revisioni da fonti autorevoli, tra cui quelle condotte dal *National Cancer Institute*, *US Surgeon General*, la *Cochrane Collaboration* hanno concluso che la pubblicità e la promozione dei prodotti del tabacco sono causalmente legati all'iniziazione al fumo da parte dei giovani.

La ricerca ha anche dimostrato l'efficacia dei divieti di marketing dei prodotti del tabacco, concludendo che il divieto completo di pubblicità, promozione e sponsorizzazione del tabacco è una delle misure migliori esistenti per ridurre l'uso del tabacco. Una nuova analisi, condotta appositamente per questo capitolo, conferma anche che Il divieto assoluto di pubblicità del tabacco ha un significativo effetto negativo sui consumi, con la riduzione del consumo di tabacco del 28,3% in paesi a basso e medio reddito e dell'11,7% nell'insieme completo di 66 paesi, ad alto reddito e a basso-medio reddito, analizzati.

La Convenzione quadro per il Controllo del Tabacco vincola ad attuare e far rispettare un divieto totale di pubblicità, promozione e di sponsorizzazioni, tutte le Parti tranne quelle che, impedite dalle loro Costituzioni a emanare un divieto completo, possono applicare restrizioni, il più complete possibili, alle attività di marketing del tabacco. A partire dal 2014, la maggior parte dei paesi, tra cui sono compresi sia paesi ad alto reddito che paesi a basso-medio reddito, ha vietato almeno alcune forme di marketing del tabacco, di solito la pubblicità in televisione e radio. I divieti completi sono benefici per la salute pubblica, perché limitano la dimostrata capacità dell'industria di adattarsi alle strategie di regolamentazione e ai vari divieti di marketing, aggirandoli.

Recenti studi hanno anche preso in esame l'impatto del marketing indiretto del tabacco, che include la sponsorizzazione, i campioni omaggio, l'oggettistica promozionale, il confezionamento, espositori ai punti vendita, posizionamento del prodotto negli spettacoli d'intrattenimento, in film o spettacoli televisivi. Queste forme di marketing promuovono l'uso del tabacco, come riconosciuto dalla Convenzione quadro per il Controllo del Tabacco, che definisce la pubblicità e la promozione del tabacco come "qualsiasi forma di comunicazione commerciale, raccomandazione o azione con l'obiettivo, l'effetto o il probabile effetto di promuovere un prodotto del tabacco o l'uso del tabacco in generale, direttamente o indirettamente ". La ricerca condotta in molti paesi ha dimostrato che la rappresentazione del consumo di tabacco, incluso quella di specifiche marche di tabacco, in film e altri media di intrattenimento normalizza l'uso del tabacco tra i giovani. L'OMS ha pubblicato una guida per aiutare i paesi a contrastare questa tattica dell'industria.

Internet è diventata ormai un luogo globale per il marketing e la vendita dei prodotti del tabacco accessibili, ogni giorno, a potenziali consumatori. La transizione Web permette di passare da un forum statico a un forum interattivo, partecipativo, e spesso sotto la spinta dei consumatori, ha cambiato radicalmente la natura del marketing. I ricercatori hanno documentato che i prodotti del tabacco sono commercializzati su Internet in modi che possono attrarre i giovani; data la rapidità del cambiamento e la possibilità di raggiungere i giovani, questo è un settore importante per la ricerca futura.

Infine, è ormai riconosciuto che le diverse forme di comunicazione finalizzate al marketing, dirette e indirette, non operano in modo isolato; piuttosto, è la combinazione di diversi tipi di comunicazione che influenza il consumatore. In breve, per quanto riguarda le comunicazioni di marketing, si può dire che il tutto è molto maggiore della somma delle sue parti.

Esigenze di ricerca

Una grande base di conoscenze documenta l'associazione causale tra la pubblicità del tabacco e il fumo tra i giovani. Tuttavia, ci sono aree che meritano ulteriori ricerche. La documentazione e la valutazione dell'impatto dei contributi finanziari o "in natura" dell'industria per la sponsorizzazione di eventi, media, e il posizionamento di prodotti, sono limitate rispetto ad altre aree del marketing del tabacco, ad eccezione delle sponsorizzazioni sportive e al posizionamento di prodotto (*product placement*) nei film. Via via che alcuni segmenti dei media di intrattenimento diventano più popolari e tecnologicamente avanzati, come è il caso dei videogiochi e della realtà virtuale, diventano necessari una più ampia documentazione e studi più creativi sugli effetti della sponsorizzazione o del posizionamento di prodotti in questi media. Allo stesso modo, man mano che la tecnologia dei nuovi media progredisce, dando luogo a diverse strategie di marketing e pubblicità, ad esempio attraverso Internet e social media, diventa più necessario studiare

l'impatto di questi nuovi tipi di strumenti di marketing sull'uso del tabacco. Questi strumenti multimediali sono stati pesantemente utilizzati per la commercializzazione di prodotti, come ad esempio le sigarette elettroniche che sono disponibili per i giovani in molti paesi. Le nuove strategie di marketing digitale e le strategie di marketing convenzionale possono avere effetti sinergici sul consumo di prodotti del tabacco, in particolare da parte dei giovani, un argomento su cui è necessario effettuare ulteriori indagini.

Conclusioni

1. Le compagnie del tabacco portano avanti una estesa gamma di attività di marketing, che vanno dalla pubblicità tradizionale, la promozione, la sponsorizzazione fino alle tecniche emergenti di marketing nell'arena digitale. Queste attività di marketing hanno la potenzialità di influenzare segmenti chiave della popolazione, come i giovani e le donne, specie nei paesi a basso e medio reddito, che sono particolarmente sensibili ai loro messaggi.
2. L'insieme dell'evidenza scientifica prodotta con diversi tipi di studi, da ricercatori specialisti in diverse discipline, usando dati da molti paesi, indica che esiste una relazione causale tra marketing delle compagnie del tabacco ed uso di tabacco, incluso la spinta ad iniziare e quella a continuare ad usare tabacco tra i giovani.
3. Nei paesi ad alto reddito, divieti completi delle attività di marketing da parte delle compagnie del tabacco risultano efficaci nel ridurre l'uso di tabacco, mentre divieti parziali hanno poco o nessun effetto.
4. Politiche complete di divieto delle attività di marketing da parte delle compagnie del tabacco portano a ottenere maggiori riduzioni dell'uso di tabacco sia nei paesi a basso-medio reddito che in quelli ad alto reddito.

Capitolo 8. Impatto dell'informazione sulla domanda di prodotti del tabacco

I fallimenti del mercato del tabacco (nel senso che le informazioni sugli effetti del consumo di tabacco date ai consumatori sono insufficienti o distorte) forniscono un razionale economico ai governi per intervenire nel mercato del tabacco usando diversi tipi di misure. Il capitolo esplora l'impatto dell'informazione sulla domanda di prodotti del tabacco, analizzando i seguenti temi:

- Consapevolezza limitata dei consumatori riguardo ai rischi dell'uso di tabacco, e differente grado di consapevolezza tra i paesi, classificati in base al reddito
- Ruolo delle pratiche di disinformazione, condotte dall'industria del tabacco, che danneggiano i consumatori favorendo l'inizio della dipendenza e la continuazione del consumo di tabacco
- Interventi informativi —incluso le campagne antifumo tramite mass media, programmi educativi scolastici sul fumo, etichette sui pacchetti con avvertenze sui rischi per la salute e interventi centrati sul confezionamento dei prodotti del tabacco—e loro impatto sulla domanda di prodotti del tabacco.

La ricerca mostra che i consumatori, specie quelli giovani, non apprezzano messaggi relativi all'entità dei rischi dell'uso del tabacco e cercano di evitare di riferire questi rischi alla loro persona, ed, infine, che questo tipo di fallimento informativo è in genere più frequente e più grande nei paesi a basso e medio reddito rispetto a quelli ad alto reddito. Per questo motivo, sono necessari politiche ed interventi programmatici volti a far crescere la consapevolezza dei danni del tabacco e delle proprietà della nicotina di creare dipendenza, ed a contrastare l'attività di disinformazione e marketing pubblicitario dell'industria del tabacco, al fine di contribuire a ridurre il consumo di tabacco.

Sintesi

I fallimenti informativi del mercato forniscono un razionale economico ai governi per intervenire allo scopo di aumentare la consapevolezza pubblica relativamente ai danni arrecati dai prodotti del tabacco alla salute. Gli studi condotti nei paesi ad alto reddito hanno evidenziato che, sebbene la maggior parte dei fumatori mostri di essere consapevole delle principali conseguenze del fumo di sigarette, restano significative carenze conoscitive; i fumatori tendono a sottostimare la dimensione dei rischi connessi al fumo e tendono ad evitare di riferire questi rischi a se stessi, personalmente. I fumatori adolescenti sono quelli che più facilmente sottostimano i rischi per la salute. In generale, si ritiene che la conoscenza dei rischi del tabacco per la salute è meno diffusa nei paesi a basso e medio reddito, in cui risorse limitate dei governi e contesti in cui è spesso debole il controllo del tabacco rendono il fare informazione per il pubblico sul tabacco una sfida ancora più grande di quanto non lo sia nei paesi ad alto reddito. Decenni di sforzi che l'industria del tabacco ha fatto a livello globale per negare e distorcere l'evidenza scientifica su fumo e salute hanno contribuito a rendere particolarmente inadeguate e limitate la comprensione e la consapevolezza del pubblico sulle conseguenze del fumo e del fumo passivo sulla salute.

Le misure che aumentano la consapevolezza della popolazione sui rischi connessi all'uso di tabacco rappresentano importanti strategie di controllo del tabacco. Infatti, studi condotti tanto nei paesi ad alto reddito quanto in quelli a basso e medio reddito mostrano che vari tipi di interventi diretti ad aumentare le conoscenze del pubblico contribuiscono a ridurre il consumo di tabacco. La Convenzione quadro per il controllo del Tabacco richiede alle Parti che hanno sottoscritto il trattato di adottare una serie di misure *evidence-based*, incluso le avvertenze sui rischi sulle etichette dei pacchetti di tabacco o la proibizione di pratiche industriali ingannevoli, come l'uso delle diciture "*light*" e "*low-tar*" sui pacchetti. Molti paesi hanno attuato campagne anti-tabacco tramite mass media e numerosi studi scientifici documentano che queste campagne possono ridurre la prevalenza di fumo tra giovani e adulti. Campagne educative sul tabacco condotte nelle scuole, implementate come componenti di programmi complessivi per il controllo del tabacco, possono contribuire a ridurne l'uso tra i giovani; questi programmi possono essere particolarmente utili in paesi in cui sono scarse le conoscenze su fumo e salute. Però, è stato anche dimostrato che le campagne indirizzate ai giovani, quando condotte oppure finanziate dall'industria del tabacco, risultano inefficaci e non riescono a ridurre l'uso di tabacco da parte dei giovani oppure possono essere addirittura controproducenti. Questo avviene perché, come ha dimostrato la ricerca, la finalità dei programmi sostenuti dall'industria del tabacco è quella di ottenere vantaggi per l'industria stessa, piuttosto che servire gli interessi pubblici.

Messaggi sui rischi per la salute, veicolati da pittogrammi, sono presenti sui pacchetti di tabacco in molti paesi ed è stato mostrato che essi informano i fumatori ed aiutano a ridurre il consumo di tabacco. Le avvertenze tramite pittogrammi hanno mostrato capacità di informare sui rischi del fumo, in particolare, i giovani e la popolazione adulta meno istruita. I bassi costi di questo intervento lo rende molto attraente agli occhi di governanti con scarse risorse, per esempio nei paesi a basso e medio reddito.

Nel 2012, l'Australia svolse un'attività pionieristica introducendo pacchetti di sigarette "standard", cioè a dire che i prodotti del tabacco dovevano essere venduti in pacchetti anonimi di colore grigio-marrone, con il marchio ed ogni variante del nome mostrati in caratteri standardizzati per quanto riguarda il tipo, lo stile e le dimensioni, comunque piccole. Questi requisiti limitano il valore del pacchetto di tabacco come veicolo di marketing, mentre mettono in risalto i messaggi sulla salute inscritti sul pacchetto. I primi studi sull'esperienza Australiana già mostrano che questa misura sta contribuendo al calo del consumo di tabacco, grazie alla riduzione del fascino dei prodotti di tabacco e del potere dei pacchetti di sigarette di ingannare i consumatori, e al potenziamento dell'efficacia delle avvertenze sanitarie sotto forma di pittogrammi. Tutti effetti che si ritiene siano destinati a diventare più forti nel corso del tempo. Nonostante l'opposizione dell'industria del tabacco, alcuni paesi hanno approvato leggi per implementare il *plain*

packaging (confezionamento neutro), e molti altri paesi hanno annunciato la loro intenzione di mettere in atto questa misura o stanno pensando di farlo.

Esigenze di ricerca

E' necessario migliorare la comprensione della conoscenza che la popolazione ha dei rischi per la salute derivanti da fumo e fumo passivo, incluso la conoscenza da parte di sottogruppi vulnerabili come i giovani, le persone più povere e quelle con minore istruzione; questioni che dovrebbero essere studiate soprattutto nei paesi a basso e medio reddito in cui risiede la maggioranza dei consumatori di tabacco. E' necessario valutare l'impatto di foto-shock sui pacchetti e di misure disegnate per aumentare le conoscenze del pubblico sugli effetti del consumo di tabacco sulla salute, e come queste conoscenze sono diffuse nei paesi a basso e medio reddito. Sarà anche importante valutare gli interventi di educazione sanitaria condotti nelle scuole, nei paesi a basso e medio reddito, specie quando questi interventi fanno parte di strategie per il controllo del tabacco di ampio respiro, per quanto riguarda la loro capacità di aumentare le conoscenze sui pericoli del tabacco e di ridurre l'uso. Fino a oggi, la maggior parte degli studi sulle conoscenze del pubblico è stata focalizzata sulle sigarette ma, vista la varietà di prodotti, da fumo e senza fumo, usati in giro per il mondo, e l'entrata in commercio di prodotti come le sigarette elettroniche, la ricerca dovrebbe prendere in esame anche le conoscenze della popolazione riguardo agli effetti di questi prodotti.

Infine è necessario valutare l'impatto delle politiche progettate per aumentare le conoscenze della popolazione, messe in atto in risposta alla Convenzione quadro per il controllo del Tabacco, e individuare ulteriori politiche necessarie per espandere oppure conservare le conoscenze attuali del pubblico. Man mano che altri paesi adottano il confezionamento neutro dei prodotti del tabacco, sarà importante valutare l'impatto di questa misura e come l'impatto varia a seconda dell'approccio adottato e delle condizioni di attuazione. Infine, è indispensabile continuare a studiare le strategie dell'industria del tabacco volte a sviare la conoscenza della popolazione, soprattutto nei paesi a basso e medio reddito e tra i sottogruppi vulnerabili nei paesi ad alto reddito.

Conclusioni

1. L'insufficiente comprensione dell'impatto sulla salute del fumo di sigarette e del consumo di altri prodotti del tabacco, particolarmente nei paesi a basso e medio reddito, costituisce il razionale economico per la messa in atto di interventi volti a diffondere le informazioni sulla capacità dei prodotti del tabacco di rendere dipendenti i consumatori e sulla loro nocività.

2. Le pratiche di disinformazione messe in atto dall'industria del tabacco hanno contribuito attivamente al fallimento dell'informazione offerta dalle sole forze del mercato, che si manifesta con le conoscenze imperfette che i consumatori hanno dei rischi di malattia e dipendenza del tabacco.

3. Campagne anti-tabacco, ben progettate e ben implementate, tramite i mass media, sono efficaci sia per migliorare la comprensione delle conseguenze dell'uso di tabacco sulla salute, sia per far aumentare il supporto alle politiche di controllo del tabacco, sia, infine, per potenziare le norme sociali contro l'uso di tabacco e ridurne il consumo tra giovani e adulti.

4. Progetti educativi sul tabacco condotti nelle scuole, come parte di programmi di controllo del tabacco di ampio respiro, possono migliorare le conoscenze, contribuire a de-normalizzare l'uso di tabacco, e aiutare a prevenirlo. Stanno emergendo evidenze scientifiche che suggeriscono che i programmi scolastici possono essere più utili nel ridurre l'uso di tabacco tra i giovani nei paesi a basso e medio reddito, le cui conoscenze sui pericoli dell'uso di tabacco sono più scarse se paragonate a quelle dei giovani dei paesi ad alto reddito.

5. Grandi pittogrammi sui pacchetti di tabacco con avvertenze relative alla salute sono efficaci per aumentare le conoscenze dei fumatori e stimolare il loro interesse a smettere, riducendo la

prevalenza di fumatori. Queste avvertenze possono rappresentare uno strumento particolarmente efficace per informare bambini e giovani e i gruppi della popolazione scarsa istruzione sulle conseguenze del fumo per la salute

6. Il confezionamento neutro, cioè privo di loghi, caratteri stilizzati, colori, disegni o immagini, o qualsiasi altro linguaggio descrittivo, riduce l'*appeal* dei prodotti del tabacco, aumenta la rilevanza delle avvertenze per la salute, riduce al minimo l'incomprensione dei danni per i consumatori di tabacco, e ha contribuito ad un calo dell'uso del tabacco in Australia, il primo paese ad attuare il confezionamento neutro.

7. La quantità di informazioni sui danni del tabacco immagazzinata dalla popolazione è soggetta a potenziale erosione nel tempo per cui si rendono necessari periodici aggiornamenti e manutenzione.

Capitolo 9. Cessazione del fumo

La cessazione può avere un rapido impatto sugli effetti economici e sanitari dell'uso di tabacco. Il capitolo prende in esame l'attuale evidenza scientifica relativa al supporto alla cessazione, le migliori pratiche e la loro applicazione nei vari paesi. I temi trattati sono i seguenti:

- Benefici sanitari ed economici delle cessazione
- Interventi relativi alla cessazione, incluso quelli farmacologici e comportamentali, *quitlines*, servizi basati su *web* e *smartphone*, e l'integrazione dei trattamenti per la cessazione nel sistema sanitario
- Fattori che influenzano la domanda per servizi di cessazione: costo e accessibilità, prezzo dei prodotti del tabacco e consapevolezza dei consumatori
- Effetti sulla cassazione di misure di controllo del tabacco, come l'aumento della tassazione, i divieti nei luoghi pubblici, gli interventi basati sull'informazione e i mass media.

L'evidenza accumulata nei paesi ad alto reddito dimostra chiaramente l'efficacia pratica e il favorevole rapporto costo efficacia degli interventi di promozione e supporto alla cessazione, mentre per i paesi a basso e medio reddito ci sono meno dati a disposizione. La domanda per servizi di cessazione esiste anche in questi paesi ma, in molti di essi, la disponibilità di servizi di cessazione e la loro accessibilità sono limitate oppure i prezzi, per la maggior parte della popolazione, non sono convenienti.

Sintesi

La dipendenza dal tabacco è un disturbo cronico, recidivante che richiede spesso interventi ripetuti e molteplici tentativi di smettere. La maggior parte dei fumatori fa molti tentativi di smettere nel corso della vita. I governi possono sostenere questi sforzi rendendo facilmente accessibili i servizi per la cessazione a tutti i fumatori che ne hanno bisogno.

La ricerca nei paesi ad alto reddito dimostra chiaramente l'efficacia e il favorevole rapporto costo efficacia di interventi finalizzati a promuovere e supportare la cessazione, incluso l'uso di trattamenti farmacologici e comportamentali, la promozione della cessazione da parte di professionisti sanitari e l'integrazione di trattamenti per la cessazione nei sistemi sanitari.

Politiche basate sull'aumento della tassazione dei tabacchi, sulle avvertenze sulle confezioni dei prodotti del tabacco e divieti di fumo nei luoghi pubblici possono stimolare l'interesse a smettere da parte dei fumatori e la domanda di trattamenti. Il coordinamento tra programmi e servizi di promozione della cessazione con l'attuazione di politiche di controllo dell'uso di tabacco può incrementare la penetrazione e l'impatto dei servizi. Stanno emergendo tecnologie a basso costo, come quelle basate sui telefoni cellulari, e interventi a livello di sistema, come l'uso delle cartelle cliniche per individuare i fumatori, la pressione sui

clinici perché consiglino ai pazienti di smettere di fumare e protocolli per trattamenti *evidence-based*; le prime e i secondi possono facilitare la messa in atto di trattamenti di cessazione efficaci, in tutto il mondo.

L'articolo 14 della Convenzione quadro per il controllo del Tabacco obbliga le parti a promuovere la cessazione dell'uso di tabacco e trattamenti appropriati della dipendenza dal tabacco. L'implementazione dell'articolo 14 è fortemente associata con la classe di reddito del paese, poiché l'offerta di servizi è più scarsa nei paesi a basso reddito, anche se i servizi di cessazione sono spesso insufficienti anche nei paesi ad alto reddito. (1,7) Il costo rappresenta un'importante barriera all'uso di terapie farmacologiche ed altri servizi di cessazione, in particolare nei paesi a basso reddito, ma anche in quelli ad alto reddito. In generale la domanda per trattamenti di cessazione sembra essere più bassa nei paesi a basso reddito rispetto a quelli ad alto reddito, a causa della minore consapevolezza degli effetti del fumo sulla salute, ma anche perché gli ex fumatori non vengono ancora presi a modello, esistono meno limitazioni, più deboli sono le norme sociali contro il fumo, e infine perché i prezzi dei trattamenti sono più elevati, in relazione al prezzo dei prodotti del tabacco.

Esigenze di ricerca

La maggior parte della ricerca sull'efficacia e sul rapporto costo-efficacia degli interventi per la cessazione dal fumo è stata condotta in paesi ad alto reddito e solo sulle sigarette, che sono, di gran lunga, il prodotto del tabacco più consumato in questi paesi; ma altri prodotti (*bidis*, tabacco senza fumo, pipe d'acqua), che sono molto usati in alcune regioni del mondo, avrebbero pur essi bisogno di attenzione. Allo stesso modo, nei paesi a basso e medio reddito ci sarebbe bisogno di più ricerca per valutare l'adozione e l'implementazione di interventi finalizzati a ridurre il consumo di tabacco e promuovere la cessazione. S Sono necessarie analisi economiche per stimare il costo e l'efficacia delle diverse forme di trattamento per la cessazione, e individuare quelle con migliore rapporto costo efficacia.

E' necessario condurre ricerche operative per stabilire in che modo i paesi a basso e medio reddito possano usare l'infrastruttura esistente per conseguire i risultati migliori possibili, nel più breve tempo e al minor costo possibile. Ad esempio come è possibile offrire i trattamenti farmacologici antifumo a basso costo nei paesi a basso reddito? Forse, attraverso acquisti centralizzati a livello di paese o di regione. Inoltre, la ricerca può aiutare i paesi a basso e medio reddito a mettere a punto strategie per la cessazione e linee guida per il trattamento che siano adattate alle culture locali e incrementare la domanda per il trattamento di cessazione tra i fumatori. Iniziative, come quelle prese nell'ambito dell'*International Tobacco and Health Research and Capacity Building Program* del *National Institute of Health*, possono aiutare a costruire la capacità per sostenere collaborazioni, a livello internazionale, tra ricercatori che portano avanti la ricerca sulla prevenzione e il controllo del tabacco, nei paesi a basso e medio reddito. (13)

Conclusioni

1. Se si vogliono ridurre significativamente, a breve e medio termine, gli effetti sulla salute dell'uso di tabacco nel mondo, i tassi di cessazione dell'uso di tabacco tra i fumatori devono aumentare.

2. Le politiche di controllo, come l'aumento della tassazione, le campagne anti-fumo tramite media, e i divieti completi di fumare nei luoghi pubblici, consentono di incrementare sia la domanda di trattamento della dipendenza dal tabacco che i tassi di cessazione.

3. La ricerca effettuata nei paesi ad alto reddito dimostra che numerosi tipi di trattamento della dipendenza da tabacco, efficaci e dotati di favorevole rapporto costo efficacia, sono in grado di far aumentare i tassi di cessazione. Invece, nei paesi a basso reddito, l'evidenza dell'efficacia e costo-efficacia dei trattamenti è ancora relativamente scarsa, come pure scarsa è l'evidenza sulla trasferibilità in questi paesi degli interventi che si sono mostrati efficaci nei paesi ad alto reddito.

4. Anche nei paesi a basso e medio reddito esiste la domanda per ottenere servizi di supporto alla cessazione ma, in molti di essi, disponibilità e accessibilità di servizi e prodotti per la cessazione sono limitate, oppure i servizi e i prodotti non sono convenienti per gran parte della popolazione.

Capitolo 10. Coltivazione del tabacco e manifattura dei prodotti del tabacco

Le pratiche di coltivazione del tabacco, assieme alle politiche pubbliche, condizionano l'offerta di tabacco e possono avere importanti ricadute sull'uso e il controllo del tabacco. In molti paesi, il tabacco è parte del settore agricolo e/o di quello manifatturiero. Il capitolo prende in esame temi connessi a coltivazione e manifattura del tabacco, inclusi i seguenti:

- Aspetti economici e politici della coltivazione del tabacco
- Programmi di sostituzione e diversificazione delle colture, specie nei paesi a basso reddito
- Manifattura dei prodotti del tabacco
- Potenziale per una regolazione del tabacco finalizzata alla riduzione del suo uso.

Le politiche che incoraggiano la diversificazione o la sostituzione delle colture possono risultare utili come parte di una strategia integrata di riduzione dell'uso di tabacco. La ricerca ha dimostrato che colture alternative possono essere altrettanto profittevoli che quella del tabacco o più di essa, ma molte di queste alternative richiedono investimenti infrastrutturali e sono altamente specifiche per il paese o la regione. La progettazione e la manifattura dei prodotti del tabacco sono cambiate sostanzialmente nel tempo, sia a seguito degli sforzi volti ad attenuare le preoccupazioni dei consumatori sui danni per la salute, sia come conseguenza dei tentativi di ridurre i costi della lavorazione industriale. Tuttavia, in genere, questi cambiamenti sono avvenuti in assenza di leggi e sono stati a volte dannosi per la salute pubblica. Un obiettivo importante della regolazione del tabacco è assicurare che i cambiamenti futuri dei prodotti del tabacco siano benefici per la salute. La base di evidenza scientifica per la regolazione dei prodotti del tabacco, nel contesto di un mercato in rapida evoluzione, continua a crescere, e la regolazione dei prodotti del tabacco è ora riconosciuta come una parte importante dell'approccio integrato al controllo del tabacco.

Sintesi

Il tabacco è coltivato in 124 paesi, soprattutto a basso e medio reddito (92% nel 2013); in tutto il mondo, più del 40% del tabacco è prodotto nella Repubblica Popolare della Cina. La tabacchicoltura che, a livello globale, incide per meno del 3% sul giro d'affari complessivo legato al tabacco, è però un processo ad alta intensità di mano d'opera, che si presume fornisca reddito a milioni di famiglie nei maggiori paesi produttori, anche se è difficile ottenere stime affidabili del numero di persone realmente coinvolte.

La coltivazione e la manifattura del tabacco sono sempre più concentrate in paesi poveri, mentre le fasi a più elevato valore aggiunto della catena dei profitti legati al tabacco sono concentrate nelle mani di un numero sempre più piccolo di compagnie multinazionali del tabacco altamente profittevoli, localizzate per lo più nei paesi ricchi. Inoltre, il mercato globale della foglia di tabacco è dominato da grandi industrie e *traders* multinazionali e la tendenza visibile, della organizzazione della produzione del tabacco e del marketing, conduce verso un aumento del controllo delle compagnie multinazionali sul prezzo della foglia di tabacco, una tendenza che rende i coltivatori sempre più dipendenti.

D'altra parte, l'estensione dell'intervento governativo nella tabacchicoltura varia considerevolmente da paese a paese. Storicamente, nei paesi ad alto reddito, particolarmente negli Stati Uniti e nell'Unione Europea, gli sforzi per sostenere la tabacchicoltura si sono basati principalmente sul supporto al prezzo del tabacco. Nei paesi a basso e medio reddito, per i quali il tabacco può costituire una importante fonte di valuta pregiata e di introiti fiscali, i programmi di supporto sono meno mirati ad assicurare prezzi minimi

garantiti ai coltivatori e riguardano piuttosto le restrizioni alle importazioni e il miglioramento degli impianti infrastrutturali che supportano l'espansione delle attività tabacchicole.

Il trend globale verso la riduzione o l'eliminazione dei sussidi e del sostegno ai prezzi del tabacco nei paesi ad alto reddito ha influenzato in maniera significativa la produzione internazionale e i flussi commerciali. Più in dettaglio, si può dire che la produzione è caduta nei paesi ad alto reddito, che hanno eliminato gradualmente il sostegno ai prezzi, come è accaduto ad esempio negli Stati Uniti o in Canada, e in paesi membri dell'Unione Europea tradizionalmente produttori di tabacco, come la Grecia e l'Italia. Allo stesso tempo, la produzione di tabacco è aumentata in Cina, Brasile, Argentina, e nei tre principali paesi produttori africani—Malawi, Zimbabwe, e Zambia. In risposta al declino della produzione di tabacco di buona qualità nei paesi ad alto reddito, alcuni dei principali produttori, nei paesi a basso e medio reddito, hanno migliorato la qualità del tabacco coltivato ed hanno così ottenuto prezzi alla produzione più elevati.

C'è un generale accordo riguardo all'utilità di fornire aiuto ai piccoli coltivatori nel passaggio dal tabacco ad altre colture, nell'ambito di programmi di sviluppo economico locale sostenibile, e di superare le barriere che si frappongono all'adozione e attuazione di politiche di forte controllo del tabacco. L'implementazione di programmi di sostituzione e diversificazione delle colture, e il supporto ai coltivatori per la transizione verso mezzi di sostentamento alternativi, richiedono la comprensione delle caratteristiche della tabacchicoltura nei paesi di produzione e dei rapporti tra coltivatori e compagnie del tabacco. Il tabacco è una coltura molto dispendiosa, ma lo sono anche la maggior parte delle colture alternative ad alto valore. La ricerca ha mostrato che ci sono alternative praticabili al tabacco, ma queste sono specifiche per le diverse regioni e per i diversi paesi. La costruzione di nuovi, e si spera migliori, sistemi di supporto per la transizione ad altre colture rappresenta una sfida cruciale per i programmi di diversificazione. Ci vorrà del tempo per ideare e far emergere questi sistemi, ma in qualsiasi modo potrà avvenire, la transizione dal tabacco ad altre colture sarà probabilmente un processo graduale.

La fabbricazione di prodotti per il consumo, a partire dal tabacco, rappresenta un'altra componente chiave nella catena produttiva e un fattore determinante dell'impatto del tabacco sulla salute pubblica. Dalla metà del 19° secolo, le sigarette hanno subito cambiamenti significativi nella progettazione. Le moderne sigarette sono state ampiamente ri-progettate, utilizzando additivi e processi di lavorazione che servono a fornire nicotina nel modo più efficiente possibile. Questi cambiamenti hanno contribuito ad aumentare l'uso del tabacco e hanno aumentato il potere di mercato delle imprese innovative. Alcune modifiche della progettazione delle sigarette sono state apportate in risposta alla crescente consapevolezza del pubblico, relativamente agli effetti del consumo di tabacco sulla salute, mentre altre sono servite a richiamare un numero maggiore di consumatori o a ridurre i costi di produzione. Le innovazioni di prodotto hanno probabilmente contribuito ad attrarre nuovi consumatori e possono aver portato anche alcuni fumatori, che avrebbero altrimenti smesso, a continuare a fumare. Nei primi anni 2000, nuovi prodotti, come le sigarette elettroniche, sono stati introdotti negli Stati Uniti e altrove.

Nel passato, l'evoluzione delle sigarette e di altri prodotti del tabacco si è potuta svolgere in assenza di autorità regolatorie; come risultato, i cambiamenti hanno a volte arrecato danno alla salute pubblica. Un obiettivo cruciale della regolazione dei prodotti del tabacco è di assicurare che, in futuro, le modifiche apportino benefici alla salute pubblica e non danni. Tuttavia, l'attuazione di efficaci interventi di regolazione dei prodotti del tabacco si confronta con molte sfide, data la varietà di questi prodotti, le differenze dell'industria del tabacco e le difficoltà della valutazione dell'impatto sulla salute di costituenti ed emissioni dei prodotti del tabacco. Queste sfide sono probabilmente più grandi nei paesi a basso e medio reddito, in cui la capacità tecnica è più limitata e le risorse sono scarse. Per questo, la condivisione tra i paesi dei risultati della ricerca e di altre informazioni, così come la cooperazione tecnico-scientifica, richiamata dall'Articolo 21 (Reporting e scambio dell'informazione) e dall'Articolo 22 (Cooperazione nei campi scientifico, tecnico, e legale e offerta delle connesse competenze) della Convenzione quadro per il

controllo del Tabacco, sarà particolarmente importante per far progredire la regolazione dei prodotti del tabacco. C'è da dire che la risposta politica ottimale, in un mercato del tabacco in rapida evoluzione, rimane una questione che necessita di ulteriori studi

Nonostante queste sfide, l'esperienza fatta in passato con i cambiamenti nella progettazione dei prodotti del tabacco mostra chiaramente che la regolamentazione è una componente necessaria di una strategia globale di controllo del tabacco. Fino ad oggi, tuttavia, solo pochi paesi hanno adottato una regolazione dei prodotti del tabacco di ampio respiro, anche se molti hanno adottato politiche che regolano strettamente specifici aspetti della progettazione dei prodotti del tabacco o la loro disponibilità. Ci si può aspettare che la regolamentazione compirà progressi nei prossimi anni, man mano che le Parti che hanno sottoscritto la Convenzione quadro per il Controllo del Tabacco metteranno ulteriormente a punto ed applicheranno le linee guida relative agli articoli 9 (Regolazione del contenuto dei prodotti del tabacco), 10 (Regolazione dell'informativa relativa ai prodotti del tabacco), e l'articolo 11 (Imballaggio ed etichettatura dei prodotti del tabacco) della Convenzione.

Esigenze di ricerca

La coltivazione di tabacco, la manifattura e la regolamentazione dei prodotti del tabacco necessitano di ulteriori ricerche. Questi tre temi sono stati studiati solo limitatamente fino ad oggi, almeno in confronto ad altri aspetti del controllo del tabacco. Invece, è importante sviluppare una maggiore attenzione a queste aree di ricerca, soprattutto nei paesi a basso e medio reddito. La ricerca sugli aspetti economici della coltivazione del tabacco (questioni come la redditività della coltivazione del tabacco, modalità organizzative dell'acquisto del tabacco in foglie e catena del valore) è necessaria al fine di comprendere l'impatto della produzione di tabacco nei vari paesi. Inoltre, c'è bisogno di ricerca sia sui potenziali effetti negativi della coltivazione del tabacco sulla salute dei contadini e sull'ambiente, sia su possibili alternative alla coltivazione del tabacco nei vari contesti. Una priorità di ricerca importante è la messa a punto di linee guida per l'attuazione della diversificazione delle colture e dei programmi di sostituzione del tabacco con altre colture, nei paesi a basso e medio reddito.

La diversità dei prodotti del tabacco in uso in tutto il mondo, così come l'introduzione di nuovi prodotti, come le sigarette elettroniche, pongono sfide alle possibilità di regolamentazione dei prodotti. Una maggiore comprensione delle caratteristiche dei prodotti nuovi ed emergenti, compreso il loro potenziale per causare dipendenza e la nocività delle loro componenti, avrebbe potuto orientare meglio gli sforzi regolatori. E' essenziale documentare le esperienze di paesi come il Brasile, il Canada, gli Stati Uniti, il Regno Unito e altri che hanno applicato nuove normative per i prodotti del tabacco, per apprendere da esse. La valutazione delle strategie di regolazione dei prodotti del tabacco, del loro impatto sui modelli di consumo e i risultati di salute, potrebbe in futuro indirizzare l'evoluzione, l'adozione e l'attuazione degli interventi normativi.

Conclusioni

1. Nel 2013, dieci paesi davano conto per la maggior parte della produzione di foglie di tabacco (80%), a livello mondiale; la Cina da sola ne produceva più del 40%. La produzione sta aumentando nei paesi a basso e medio reddito, molti dei quali esportano una grande parte delle foglie di tabacco.

2. Nel passato, i governi hanno cercato di controllare il prezzo e la quantità del mercato delle foglie di tabacco attraverso sistemi di quote e restrizioni di prezzo e fornendo assistenza tecnica ai tabacchicultori. Sebbene siano stati ridotti o eliminati in gran parte dei paesi ad alto reddito, i sussidi alla tabacchicoltura continuano ad essere erogati in molti paesi a basso e medio reddito.

3. La stragrande maggioranza di lavoratori impegnati nella catena di produzione del tabacco è composta da agricoltori che svolgono un lavoro, ad elevata intensità di manodopera, in piccole

fattorie a conduzione familiare, sempre più spesso localizzate in paesi a basso e medio reddito. Invece, la manifattura delle sigarette—a più elevato valore aggiunto— è fortemente meccanizzata e dominata da poche grandi compagnie multinazionali situate per lo più nei paesi ricchi.

4. La coltivazione del tabacco è relativamente profittevole, anche se altre colture sono potenzialmente più profittevoli rispetto al tabacco. Le alternative alla tabacchicoltura variano a seconda della regione o del paese. Le politiche volte ad incoraggiare la diversificazione o sostituzione delle colture sono utili come componenti di una strategia di controllo del tabacco ad ampio raggio, ma da sole hanno scarso impatto sul consumo di tabacco.

5. Cambiamenti nel disegno della confezione, apportati spesso in risposta a preoccupazioni dei consumatori per gli effetti negativi del tabacco sulla salute o per ridurre i costi, hanno verosimilmente contribuito all'aumento del consumo di tabacco.

6. La regolazione dei prodotti del tabacco è una componente in rapida evoluzione della strategia di controllo. Si tratta di un'area molto tecnica che pone ai pianificatori diverse sfide, incluso quelle connesse alla varietà dei prodotti, all'abilità dell'industria del tabacco di replicare tempestivamente ai cambiamenti delle condizioni del mercato, all'esigenza di disporre della capacità di verifica dell'attuazione delle misure regolatorie e di farle rispettare; affrontare questi problemi nei paesi a basso e medio reddito è, probabilmente, ancora più sfidante.

Capitolo 11. Politiche per limitare l'accesso dei giovani ai prodotti del tabacco

Il capitolo prende in esame le politiche progettate per limitare l'accesso dei giovani ai prodotti del tabacco e i problemi connessi all'attuazione di queste politiche, ai metodi per farle rispettare e al loro impatto. I punti chiave della discussione sono:

- Offerta di prodotti del tabacco ai giovani e indicatori dei livelli di accesso dei giovani al tabacco, incluso la loro variabilità per regione del mondo e per gruppo di reddito dei paesi (secondo la classificazione della Banca Mondiale)

- Tipi di politiche relative all'accesso dei giovani al tabacco e loro impatto

- Ricerca sull'attuazione e l'applicazione delle politiche di accesso dei giovani al tabacco ed impatto di tali politiche sull'accesso e sul fumo tra i giovani

- Politiche di limitazione dell'accesso dei giovani al tabacco—in particolare, le sfide che possono derivare dalla necessità di disporre di una infrastruttura e di risorse dedicate per applicare e far rispettare tali politiche, specie nei paesi a basso e medio reddito, e su come il coinvolgimento dell'industria del tabacco in questi interventi di limitazione possa compromettere gli sforzi di controllo del tabacco.

Nei paesi ad alto reddito, le politiche che regolano l'accesso dei giovani ai prodotti del tabacco, quando applicate in modo coerente, si sono mostrate capaci di ridurre l'accesso ai prodotti del tabacco tra i giovani. Prove empiriche raccolte nei paesi ad alto reddito suggeriscono che le politiche per limitare l'accesso dei giovani, fatte rispettare rigorosamente, riescono ad impedire l'offerta commerciale dei prodotti del tabacco ai minori e a ridurre tra di essi il consumo, sebbene l'entità di tale riduzione sia relativamente piccola. Le evidenze relative all'impatto delle politiche di accesso dei giovani al tabacco, nei paesi a basso e medio reddito, sono limitate ma suggeriscono che tali politiche possano essere efficaci, anche in questi contesti, nel ridurre l'uso del tabacco tra i giovani, tuttavia non è chiaro quale sia l'entità di tale riduzione.

Sintesi

Le politiche, che regolano l'accessibilità al tabacco da parte dei giovani, sono progettate per limitare l'offerta commerciale dei prodotti del tabacco ai giovani, con gli obiettivi di prevenire o ritardare l'inizio del consumo di tabacco e ridurre i consumi da parte dei giovani, modificando le norme sociali sul fumo, e diminuendo la prevalenza di fumo in generale. Sono disponibili diverse misure politiche volte a regolare la vendita e la distribuzione dei prodotti del tabacco ai giovani. Queste misure sono economicamente giustificate sulla base del fatto che il fenomeno chiamato "fallimento del mercato" (vedi nota 1) per i prodotti del tabacco è particolarmente pronunciato proprio durante l'età in cui la maggior parte delle persone inizia a far uso del tabacco. Le politiche di limitazione dell'accessibilità al tabacco da parte dei giovani sono più comuni nei paesi a reddito medio-alto e alto. Quando applicate in modo coerente, queste politiche possono ridurre efficacemente l'accesso dei minorenni ai prodotti del tabacco. Tuttavia, sono necessarie risorse sufficienti per attuare e far rispettare queste politiche, così da limitare efficacemente la vendita del tabacco ai giovani.

Le evidenze sull'efficacia delle politiche di accesso dei minori al tabacco, ai fini della riduzione del fumo tra di essi, ottenute nei paesi ad alto reddito, non portano a conclusioni univoche. Politiche sull'accessibilità, fatte rispettare rigorosamente, e che sono riuscite ad impedire la vendita dei prodotti del tabacco ai minorenni, sembrano ridurre l'uso del tabacco tra i giovani, anche se l'entità della riduzione sembra relativamente piccola. Ulteriori ricerche sono necessarie per valutare l'impatto delle politiche di accesso dei giovani, nei paesi a basso e medio reddito; le prime prove suggeriscono che, anche nei paesi a basso e medio reddito, queste politiche possano essere efficaci nel ridurre il fumo tra i giovani, anche se non è chiara l'entità di tale riduzione. I dati indicano pure che, nei paesi con politiche di controllo del tabacco relativamente deboli, la limitazione dell'accesso dei giovani ai prodotti del tabacco possa avere un maggior impatto marginale. C'è anche da notare che l'assenza di leggi che limitano l'accesso dei giovani al tabacco invia alla popolazione un messaggio ambiguo circa il danno rappresentato dall'uso di tabacco e l'importanza di fare altri sforzi per prevenire la diffusione di tabacco tra i giovani. Gli sforzi per limitare l'accesso dei giovani ai prodotti del tabacco, anche se - come misure autonome – sembrano avere solo una piccola influenza, rappresentano una componente importante della strategia per ridurre l'uso del tabacco.

Esigenze di ricerca

La maggior parte delle prove sull'efficacia e il rapporto costo-efficacia delle politiche di accesso dei giovani al tabacco proviene dai paesi ad alto reddito. Altri studi sono necessari per valutare l'adozione, l'implementazione e l'impatto di diversi tipi di interventi sull'accesso dei giovani al tabacco, nei paesi a basso e medio reddito. Dove le politiche sull'accessibilità esistono, sono necessari dati relativi al monitoraggio delle vendite dei prodotti di tabacco ai minori e la valutazione sistematica di quanto la legge sia rispettata e del numero di infrazioni e sanzioni. Sia nei paesi ad alto reddito che in quelli a basso e medio reddito, la ricerca potrebbe indirizzare approcci a innovative misure per limitare l'accesso dei giovani al tabacco, come ad esempio il divieto di espositori self-service, la regolazione del numero, densità e localizzazione dei punti vendita del tabacco all'interno delle comunità. Un numero crescente di stati e località, negli Stati Uniti, sta elevando l'età minima di accesso legale ai prodotti del tabacco da 18 a 21 anni; la valutazione di queste esperienze aiuterà a creare una migliore base di conoscenze per definire le politiche di accesso dei giovani nel futuro.

Conclusioni

1. I fallimenti del mercato dei prodotti del tabacco, nel senso di informazioni carenti ai consumatori, sono particolarmente evidenti proprio all'età in cui la maggior parte delle persone inizia a fumare, e ciò fornisce un razionale economico per interventi volti a limitare l'accesso dei giovani al tabacco.

2. Le politiche che limitano l'accesso ai giovani, quando vengono fatte rispettare rigorosamente, riescono a ridurre le vendite di tabacco ai minori. C'è bisogno di risorse sufficienti per attuare e far rispettare questi divieti, almeno quanto basta per limitare efficacemente l'acquisto di tabacco da parte dei minori.
3. L'evidenza dai paesi ad alto reddito indica che i divieti, fatti rispettare rigorosamente, riescono ad impedire le vendite di prodotti del tabacco ai minori e ridurre, tra questi, il consumo di tabacco, anche se le dimensioni di quest'ultimo effetto sembrano relativamente piccole.
4. Nuovi studi suggeriscono che, anche nei paesi a basso e medio reddito, il divieto di accesso dei giovani al tabacco possa ridurre l'uso di tabacco tra i giovani, ma l'entità della riduzione non è chiara.

Capitolo 12. Impatto sulla salute pubblica della privatizzazione dell'industria del tabacco ed degli investimenti diretti all'estero

Negli anni recenti, sono aumentati i flussi di investimenti diretti all'estero e la privatizzazione di compagnie statali del tabacco, e questo per due ragioni: (1) la generale crescita della globalizzazione dell'industria e (2) la tendenza alla riduzione dei monopoli statali. Questo capitolo prende in esame le forze che guidano gli investimenti all'estero e la privatizzazione ed il loro impatto sugli sforzi per il controllo del tabacco e sulla salute pubblica. Nello specifico, il capitolo discute:

- Le motivazioni dei soggetti interessati agli investimenti all'estero nel settore del tabacco, comprese le tendenze della globalizzazione, le politiche di investimenti diretti esteri, e i fattori economici, in particolare nei paesi a basso e medio reddito, in cui una grande parte degli investimenti dall'estero può essere attirata dalle attività di produzione del tabacco
- Le questioni economiche e politiche che stanno dietro la privatizzazione delle industrie di sigarette di proprietà statale
- L'attuale proprietà delle industrie del tabacco, nella varie regioni dell'OMS
- Le preoccupazioni per la salute pubblica derivanti dagli investimenti diretti esteri e dalle tendenze alla privatizzazione, compreso la motivazione che spinge le multinazionali del tabacco ad espandere i mercati, le leve economiche e politiche che influenzano le politiche di controllo del tabacco e l'impatto di una maggiore differenziazione della produzione e dei prezzi.

Le tendenze del consumo di sigarette, specifiche per paese, mostrano che gli investimenti diretti esteri e la privatizzazione delle imprese di tabacco non sono di per sé un male per il controllo del tabacco. Quando la privatizzazione delle industrie manifatturiere statali delle sigarette si verifica in modo trasparente e senza obblighi per i produttori, la privatizzazione rimuove i conflitti di interesse da parte dei governi che possiedono le loro industrie del tabacco. Purtroppo, tali condizioni non sono state la norma.

I paesi che attuano politiche di controllo del tabacco forti e complete, dopo aver privatizzato l'industria statale, sono riusciti a ridurre l'uso del tabacco. Al contrario, nei paesi privi di tali politiche, l'uso del tabacco è aumentato. Questi dati, in combinazione con le tendenze economiche e sociali, che accompagnano gli investimenti esteri e le privatizzazioni, sottolineano l'importanza di politiche per la salute pubblica e di quadri normativi adeguati nella continua evoluzione delle tendenze della proprietà e degli investimenti nel settore del tabacco, a livello globale.

Sintesi

Quello verso la globalizzazione sembra essere un trend inesorabile per l'industria in generale, compresa quella del tabacco. Due aspetti cruciali della globalizzazione sono gli investimenti e il commercio.

La tendenza attuale è chiaramente orientata verso l'ulteriore concentrazione dell'industria del tabacco nelle mani di pochi grandi gruppi multinazionali. In parte, questa tendenza alla concentrazione avviene sotto la spinta di iniziative volte a ridurre gli ostacoli e le barriere agli investimenti, a livello globale, attraverso accordi commerciali bilaterali e multilaterali. Queste iniziative mettono in grado le compagnie multinazionali del tabacco di cercare modi per aumentare l'efficienza produttiva, ridurre i costi di produzione, estendere i loro mercati in un periodo storico caratterizzato dalla tendenza dei governi ad incrementare le privatizzazioni al fine di raccogliere capitali e ridurre l'indebitamento pubblico. In tal modo, le forze a favore della privatizzazione e degli investimenti diretti esteri, così come le fusioni ed acquisizioni, influenzano il processo di consolidamento industriale, un processo in atto nell'industria del tabacco ed in molti altri settori industriali. La concentrazione dell'industria del tabacco è sfociata in un sostanziale consolidamento, fino al punto che nel 2014, cinque marchi, di cui quattro multinazionali ed una industria di stato, erano arrivati a controllare l'85% del mercato globale del tabacco.

Questi trend hanno avuto differenti conseguenze nei vari paesi, anche se appare nel complesso chiaro che privatizzazione e consolidamento in questo settore pongono grandi sfide agli sforzi per la salute pubblica. Il contesto sopra descritto presenta sì grandi sfide, ma anche un'opportunità per la salute pubblica. Da un lato, molti paesi sono stati e sono tuttora messi a rischio dalle attività di marketing dei prodotti del tabacco, e molti accordi per la privatizzazione hanno avuto un impatto negativo sugli sforzi per controllare il tabacco. D'altra parte, con l'industria del tabacco ora nelle mani del settore privato nella maggior parte dei paesi, i governi possono procedere in politiche di controllo del tabacco e nella promozione della salute pubblica, senza i conflitti d'interesse esistenti in situazioni in cui le aziende del tabacco sono di proprietà statale.

Il processo di privatizzazione è stato, in larga parte, completato entro la fine del 20° secolo, quando le imprese statali erano completamente o parzialmente diventate proprietà di compagnie multinazionali del tabacco, nella maggior parte dei paesi del mondo, con poche eccezioni. La compagnia di stato cinese, che copre una quota pari ad oltre il 40% del mercato di sigarette mondiale, costituisce la principale eccezione. Molti governi nutrivano grandi aspettative da questi trasferimenti a investitori esteri, compreso entrate più elevate dalle esportazioni, maggiori opportunità occupazionali nella produzione di tabacco, aumento del gettito fiscale, e più elevati standard di vita degli agricoltori del settore del tabacco, per il miglioramento dei rendimenti, della qualità e dei prezzi della produzione del tabacco gestita dalle imprese multinazionali. Di conseguenza i governi sono spesso riluttanti nell'intraprendere forti politiche di controllo del tabacco, nella speranza che le multinazionali del settore resteranno a produrre nel paese e verranno incontro alle loro aspettative. Attualmente, tuttavia, ci sono poche prove, o nessuna, di quanto le aspettative siano state soddisfatte. Allo stesso tempo, come parte delle pratiche di consolidamento e di riduzione dei costi, le multinazionali del tabacco hanno chiuso i loro stabilimenti in numerosi paesi, lasciando in eredità ai governi i costi per i sussidi di disoccupazione, perdite di entrate fiscali per mancati redditi e per mancati profitti. Le multinazionali possono quindi usare la minaccia di questo tipo di processi di consolidamento per influenzare i governanti indebolendo le politiche di controllo del tabacco.

In aggiunta, seguendo le tendenze del commercio globale, le compagnie del tabacco hanno cercato di usare gli accordi commerciali e quelli relativi agli investimenti internazionali per sfidare apertamente le leggi di controllo del tabacco in alcuni paesi. Questa pratica è coerente alla storia dell'industria del tabacco di usare il contenzioso come strategia sistematica per contrastare in molto paesi le politiche di controllo del tabacco, tanto a livello locale quanto a livello nazionale. L'avvento dei trattati commerciali e di quelli sugli investimenti internazionali ha creato nuove opportunità per i produttori del tabacco e i loro rappresentanti per ritardare o fare ostruzione alle politiche di controllo del tabacco, in tutto il mondo. A causa delle sue enormi risorse finanziarie, l'industria del tabacco è un formidabile avversario nelle controversie legali; in confronto alle loro risorse, i paesi e le giurisdizioni subnazionali che devono difendere le loro politiche appaiono come dei nani. A volte la semplice minaccia di contenzioso può essere sufficiente a intimidire i paesi spingendoli a ritardare o abbandonare le misure di controllo del tabacco. Recentemente, i paesi che

negoziano l'accordo di partenariato Trans-Pacifico hanno riconosciuto questo problema aggiungendo, per la prima volta in un accordo commerciale, una clausola di deroga generale che concede, ai paesi contraenti, il diritto di negare i benefici di risoluzione delle controversie tra investitore e Stato, nel caso di rivendicazioni contro una misura di controllo del tabacco.

Esigenze di ricerca

Studi recenti hanno apportato dati cruciali che dimostrano la correlazione tra la privatizzazione, la liberalizzazione del mercato e gli investimenti nella crescita e l'efficienza dell'industria del tabacco. Tuttavia, per studiare, in diversi contesti, l'impatto a lungo termine delle privatizzazioni e degli investimenti diretti esteri, così come le tendenze nel consumo di tabacco nei paesi che mantengono la proprietà statale delle imprese del tabacco è necessario portare avanti una continua attività di ricerca. Questa ricerca è fondamentale, e dovrebbe essere ampliata mettendo a fuoco anche il monopolio di Stato cinese, il suo impatto sul controllo del tabacco, e le sue relazioni con altre aziende del tabacco a livello mondiale. Come per gli altri aspetti del controllo del tabacco, è necessaria una sorveglianza permanente per monitorare l'utilizzo di trattati commerciali e di investimento internazionali al fine di influenzare le politiche di controllo del tabacco.

La ricerca è inoltre necessaria per comprendere meglio le strategie dell'industria del tabacco rivolte sia a modellare che ad usare i trattati commerciali e quelli relativi agli investimenti internazionali al fine di promuovere l'uso del tabacco e di interferire con gli sforzi dei paesi che intendono attuare le politiche di controllo del tabacco, in accordo con la Convenzione quadro per il Controllo del Tabacco e le sue linee guida. La ricerca è altresì necessaria per evidenziare: (a) le strategie e le tattiche che l'industria del tabacco adotta per contrastare le misure di controllo del tabacco, bloccandole, diminuendone la forza o ritardando l'attuazione delle componenti più innovative e robuste, (b) quali opzioni hanno a disposizione i paesi per affrontare queste azioni dell'industria.

Conclusioni

1. Nel corso degli ultimi decenni, la privatizzazione delle aziende produttrici di tabacco nazionali e gli investimenti diretti da parte delle multinazionali del tabacco, in particolare nei paesi a basso e medio reddito, hanno contribuito alla globalizzazione dell'industria del tabacco.

2. L'impatto della privatizzazione sulla salute pubblica è variabile ed è influenzato dalla forza della regolamentazione interna. Alcuni paesi hanno messo in atto misure di controllo del tabacco forti dopo la privatizzazione, con conseguente riduzione del consumo di tabacco. Tuttavia, nella maggior parte dei paesi, la privatizzazione porta a maggiore efficienza e aumento della produzione, massicce campagne di marketing e aumento del consumo di sigarette, in particolare tra le donne e i giovani.

3. Il monopolio statale del tabacco in Cina è leader di mercato, con oltre il 40% della quota del mercato globale delle sigarette, la quasi totalità consumata a livello nazionale. La *China National Tobacco Corporation* sembra pronta a espandersi, oltrepassando il mercato interno, utilizzando gli investimenti esteri diretti, creando partnership con le multinazionali del tabacco, sviluppando una catena di approvvigionamento internazionale per sostenere i suoi marchi premium, e con altri mezzi.

4. Sempre più spesso, l'industria del tabacco sta usando i trattati commerciali e quelli che regolano gli investimenti internazionali per contestare le politiche innovative di controllo del tabacco. L'industria del tabacco utilizza anche la minaccia di contenzioso, con relativi costi, e campagne di lobbying per dissuadere i governi dal progredire nelle politiche di controllo del tabacco, in particolare nei paesi a basso e medio reddito.

Capitolo 13. Commercio legale dei prodotti del tabacco

La liberalizzazione del commercio negli ultimi decenni ha influenzato il mercato globale dei prodotti del tabacco e il consumo di sigarette, particolarmente nei paesi a basso e medio reddito. Il capitolo prende in esame lo stato attuale del mercato legale di sigarette e di foglie di tabacco e il suo impatto sugli sforzi per il controllo del tabacco. Gli argomenti trattati sono i seguenti:

- Import, export e tendenze dei prezzi delle sigarette e del tabacco in foglie nei vari paesi e nelle varie regioni del mondo
- Il potenziale impatto della liberalizzazione del commercio sul consumo di sigarette, messo in luce da una revisione della letteratura scientifica e da analisi economiche
- Gli accordi commerciali globali, regionali e bilaterali e il loro impatto sull'uso di tabacco.

Il contesto attuale del commercio di tabacco e prodotti del tabacco evidenzia l'importanza di attuare e far rispettare politiche di controllo del tabacco efficaci, con particolare attenzione ad evitare di fare differenze tra prodotti d'importazione e prodotti nazionali. Politiche di ampio respiro, che includono l'aumento delle tasse sul tabacco, il divieto di fumo nei luoghi pubblici e di lavoro, misure relative a confezionamento ed etichettatura, divieto assoluto di pubblicità, sponsorizzazione e promozione dei prodotti del tabacco costituiscono strumenti importanti per controllare l'uso del tabacco e mitigare l'impatto delle attuali tendenze del commercio internazionale.

Sintesi

Il commercio di tabacco in foglia rappresenta una percentuale molto piccola (<1%) dell'import export agricolo a livello mondiale. Alcuni paesi, tuttavia, fanno grande affidamento sui proventi delle esportazioni di foglie di tabacco; nel 2012, tra questi c'erano lo Zimbabwe, il Malawi, la Macedonia, il Bangladesh, Zambia e Tanzania. Un piccolo numero di paesi domina l'esportazione globale di tabacco in foglia: cinque paesi nel 2012 esportavano più di metà della foglia di tabacco del mondo. Anche l'importazione di foglia di tabacco è dominata solo da un piccolo numero di paesi; cinque paesi rappresentano, insieme, quasi il 40% delle importazioni del tabacco a livello mondiale.

Il valore e la quantità di import - export di tabacco in foglia a livello globale hanno mostrato una tendenza al rialzo negli ultimi 30 anni. Dalla fine degli anni 90', i paesi a medio reddito sono stati i maggiori esportatori di foglie di tabacco, con un ruolo dominante assunto dai paesi della regione delle Americhe, in particolare il Brasile. I paesi ad alto reddito, soprattutto quelli nella regione europea, sono stati i maggiori importatori dei fogli di tabacco per molti decenni.

Anche se molti paesi partecipano all'import e molti all'export di sigarette, questo prodotto rappresenta solo una piccola quota del commercio mondiale complessivo. Ad esempio, nel 2012, il commercio di sigarette (esportazioni e importazioni) rappresentava solo lo 0,11% del valore totale degli scambi di beni e servizi, a livello mondiale. Come accade per la foglia di tabacco, anche il commercio di sigarette è dominato da un numero relativamente piccolo di paesi. Nel 2012, cinque paesi davano conto di quasi la metà delle esportazioni mondiali di sigarette, si tratta soprattutto di paesi ad alto reddito della Regione Europea. Cinque paesi davano conto di circa un terzo delle importazioni di sigarette del mondo, e ancora una volta, i paesi europei hanno importato la quota maggiore.

Sia la quantità che il valore delle esportazioni di sigarette, a livello mondiale, sono aumentati negli ultimi decenni, con ripidi incrementi soprattutto alla fine degli anni 80' e all'inizio degli anni 90' del secolo scorso. Questi aumenti hanno coinciso con l'ampliamento dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio, un aumentato numero di accordi commerciali bilaterali e multilaterali, e di altri fattori che sono il riflesso di una maggiore globalizzazione economica.

L'indice di instabilità dei prezzi è notevolmente inferiore per la foglia di tabacco rispetto ad altri prodotti agricoli; questa relativa stabilità potrebbe essere una delle ragioni per cui gli agricoltori trovano attrattiva la coltivazione del tabacco. Per molti decenni, il prezzo all'esportazione di sigarette dai paesi ad alto reddito è stato superiore a quello delle sigarette esportate dai paesi a basso e medio reddito, riflettendo probabilmente costi di produzione più elevati e maggiore qualità delle sigarette prodotte nei paesi ad alto reddito. Parlando di sigarette, la qualità superiore non si riferisce all'impatto sulla salute del prodotto, quanto a caratteristiche come la confezione, l'aroma, o altre caratteristiche di design dei prodotti che possono aumentarne l'*appeal* presso i consumatori.

L'aumento del commercio del tabacco è stato facilitato dalla adozione di una serie di accordi commerciali internazionali, regionali e bilaterali che hanno ridotto barriere tariffarie e non tariffarie per una serie di beni e servizi. Il commercio del tabacco è aumentato anche a seguito di investimenti esteri, come descritto nel capitolo 12. Oltre agli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, il numero di accordi regionali e bilaterali sul commercio e gli investimenti è nettamente aumentato a partire dai primi anni 90', fornendo alle aziende multinazionali, comprese le multinazionali del tabacco, l'opportunità di entrare in nuovi mercati o di aumentare la loro presenza in altri.

Gli accordi commerciali hanno diverse conseguenze sulla disponibilità e l'accessibilità di beni e servizi legati al tabacco e, quindi, sul consumo di tabacco. Un certo numero di studi ha analizzato l'impatto della liberalizzazione degli scambi sul consumo di tabacco, e le conclusioni sono state che l'ampliamento del commercio di prodotti del tabacco ha portato ad un aumento dei consumi. Le nuove stime presentate in questo capitolo mostrano anche che una maggiore apertura commerciale aumenta il consumo di sigarette a livello globale, con un maggiore impatto sui paesi a basso reddito, in cui le misure di controllo del tabacco sono generalmente più deboli rispetto ai paesi ad alto reddito.

Si può prevedere che ulteriori liberalizzazioni degli scambi di tabacco in foglia e di prodotti del tabacco provocheranno un aumento del consumo dei prodotti del tabacco, in particolare nei paesi a basso reddito. Tuttavia, per evitare un aumento dei consumi, i governi hanno molti strumenti a disposizione, tra cui l'aumento delle tasse sul tabacco, divieti di fumare nei luoghi pubblici e di lavoro, misure di confezionamento ed etichettatura, e divieto assoluto di commercializzazione. Tali politiche possono essere introdotti o rafforzati, ma dovrebbe essere non discriminatorio e necessario per tutelare la salute pubblica.

Esigenze di ricerca

In un mondo sempre più globalizzato, accordi commerciali globali, regionali e bilaterali continueranno ad esercitare un'importante influenza sull'uso di tabacco e sugli sforzi per controllarlo. Continua ad essere presente l'esigenza di comprendere in che modo specifici accordi commerciali e liberalizzazioni del commercio, più in generale, impattano il commercio del tabacco e dei suoi prodotti, il consumo e l'evasione fiscale, e come l'immissione in commercio in un paese di prodotti nelle multinazionali del tabacco possa influenzare il prezzo e le strategie di marketing delle aziende locali. Sono inoltre necessari studi su come gli accordi commerciali influenzano l'adozione e l'attuazione di politiche di controllo del tabacco. Ulteriori ricerche dovrebbero infine essere centrate su come le compagnie del tabacco, ed i soggetti ad esse alleati, possano cercare di plasmare i contorni degli accordi commerciali al fine di far progredire i loro modelli di *business* e di stimolare la crescita, oppure di fermare o rallentare il declino, del consumo di tabacco.

Conclusioni

1. Il commercio del tabacco in foglie dà conto di una percentuale molto piccola (<1%) dell'import-export agricolo mondiale. E pochissimi paesi basano, in maniera consistente, le loro entrate sul commercio di tabacco in foglie.

2. Sebbene molti paesi siano coinvolti nell'export oppure nell'importazione di sigarette confezionate, questi prodotti danno conto solo di una quota molto piccola del commercio globale di beni e servizi.
3. Gli accordi commerciali internazionali, regionali e bilaterali hanno ridotto le barriere commerciali tariffarie e non-tariffarie, favorendo l'incremento del commercio del tabacco in foglie e dei prodotti del tabacco, contribuendo così alla globalizzazione dell'industria del tabacco.
4. Un commercio sempre più liberalizzato ha contribuito a far aumentare l'uso di tabacco nei paesi a basso e medio reddito. Nel periodo in cui si è affermata la liberalizzazione del commercio, questi paesi avevano politiche di controllo del tabacco molto deboli, se non addirittura inesistenti.
5. Le recenti decisioni dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), che implicano sfide alle politiche nazionali di controllo del tabacco, dovrebbero suggerire ai governi, preoccupati per gli effetti sulla salute pubblica dell'aumento del commercio di foglie e prodotti del tabacco, di reagire adottando ed attuando politiche di controllo del tabacco efficaci, da applicare ai coltivatori e produttori del tabacco sia nazionali che esteri.

Capitolo 14. Elusione ed evasione fiscale

L'elusione fiscale (lecita) e l'evasione fiscale (illecita) compromettono l'efficacia delle politiche di controllo del tabacco, particolarmente quelle basate sull'aumento delle tasse. Queste attività vanno dalle azioni legali, come comprare prodotti del tabacco in paesi con tasse più basse, alle azioni illegali come il contrabbando, la fabbricazione illecita e la contraffazione. Il capitolo prende in esame:

- Tipi di elusione fiscale e di evasione fiscale
- Misurazione dell'elusione fiscale e dell'evasione fiscale
- Determinanti dell'elusione e dell'evasione fiscale
- Misure di contrasto dell'evasione fiscale, incluso il Protocollo per l'eliminazione del commercio illegale dei prodotti del tabacco, della Convenzione quadro per il controllo del Tabacco.

L'industria del tabacco ed altri argomentano spesso che elevate tasse dei prodotti del tabacco conducono all'aumento dell'evasione fiscale. Tuttavia, l'evidenza empirica mostra che fattori diversi dalle tasse hanno maggiore importanza, e tra questi: la debolezza della *governance*, elevati livelli di corruzione, scarso impegno del governo nel contrasto al commercio illegale, gestione inefficace dei controlli doganali e fiscali, esistenza di canali di distribuzione informali per i prodotti del tabacco. Per affrontare il commercio illegale è necessario porre attenzione a queste cause, in modo coordinato.

Sintesi

Evitare di pagare le imposte sui prodotti del tabacco, attraverso mezzi leciti (elusione fiscale) e attraverso mezzi illeciti (evasione fiscale) mina la capacità delle politiche di controllo del tabacco di ridurre l'uso del tabacco. La sfida più seria è rappresentata dal contrabbando su larga scala, perché si tratta di grandi quantità di prodotti del tabacco, il che ha un maggiore impatto sulla salute pubblica e le economie regionali, oltre a fornire, in molti casi, introiti a network criminali organizzati e organizzazioni terroristiche. Nel passato, le aziende del tabacco hanno promosso e facilitato il contrabbando di sigarette, a livello mondiale, come mostrano i documenti interni delle aziende stesse, articoli del giornalismo investigativo e atti prodotti nell'ambito di contenzioso legale.

Una varietà di metodi sono stati utilizzati per stimare l'entità di elusione fiscale ed evasione fiscale, tra cui il parere di esperti, il confronto tra esportazioni e importazioni di prodotti del tabacco, il confronto tra le vendite legali per cui sono state pagate le tasse e i consumi, indagini campionarie sui comportamenti di

acquisto dei consumatori, confronto tra le vendite tassate con i consumi stimati attraverso l'analisi della domanda, e metodi osservazionali. Comunque, la stima del grado di elusione e di evasione fiscale è difficile, dato che le persone, a vario livello coinvolte, possono avere interesse a mantenere il segreto su queste attività.

Grandi differenze fiscali tra giurisdizioni incentivano l'elusione fiscale (ad es. con lo *shopping* oltre confine) e l'evasione fiscale (ad esempio, con il contrabbando). La forza di questi incentivi diminuisce man mano che aumenta la distanza tra giurisdizioni. Al contrario, l'evidenza di una associazione tra prezzo e livello di commercio illegale è più incerta, indicando che fattori diversi dal prezzo sono determinanti altrettanto o più importanti. Il commercio illegale su larga scala, generalmente condotto da network criminali, fiorisce nei paesi e nelle regioni in cui la *governance* è debole, ci sono alti livelli di corruzione, una applicazione accomodante della legge, e dove è comune anche il contrabbando di altre materie prime. Le rotte commerciali illegali sono in costante evoluzione, in risposta agli sforzi dei governi per frenare il commercio illegale.

L'esperienza di molti paesi dimostra che il commercio illegale può essere affrontato con successo: anche quando le tasse sul tabacco ed i prezzi dei prodotti del tabacco aumentano, il contenimento del commercio illegale aumenta le entrate fiscali e riduce l'uso del tabacco. Premesso che l'impegno del governo nella lotta contro il commercio illegale è essenziale, le strategie che hanno avuto successo sono: l'implementazione di sistemi di monitoraggio e tracciabilità, il controllo della catena dei fornitori tramite un sistema di autorizzazioni di tutte le parti coinvolte nella produzione e distribuzione dei prodotti del tabacco, l'attuazione di politiche adeguate, un'applicazione più rigida, con applicazione inflessibile di sanzioni, la cooperazione internazionale nelle indagini e il fatto che i responsabili del commercio illegale vengano realmente perseguiti e puniti.

Il primo protocollo della Convenzione quadro per il Controllo del Tabacco è l'*Illicit Tobacco Protocol* (ITP), contro l'elusione e l'evasione fiscale, adottato nel novembre 2012. Questo protocollo riconosce che il commercio illegale aumenta l'accessibilità e la convenienza dei prodotti del tabacco, mina le politiche di controllo del tabacco, riduce le entrate pubbliche, e contribuisce a finanziare le attività criminali transnazionali. Una volta in vigore, l'ITP obbligherà le parti ad attuare una serie di misure, con particolare attenzione a quelle progettate per rafforzare il controllo sulla catena di approvvigionamento dei prodotti del tabacco, ed a cooperare agli sforzi per eliminare il commercio illegale dei prodotti del tabacco, a livello globale.

L'esperienza di molti paesi dimostra che il commercio illegale può essere affrontato con successo, anche quando le tasse sul tabacco e i prezzi vengono aumentati, e che il contrasto del commercio illegale esita in aumentate entrate fiscali e riduzione dei tassi di uso del tabacco. L'impegno del governo per combattere il commercio illegale è essenziale. Le strategie che funzionano includono: l'implementazione di sistemi di tracciabilità e rintracciabilità, il controllo della catena dell'offerta attraverso l'autorizzazione di tutte le parti coinvolte nella produzione e distribuzione dei prodotti del tabacco; l'attuazione di politiche adeguate, un'attuazione più rigida, con applicazione di sanzioni e la cooperazione internazionale nelle indagini, e la garanzia che i responsabili del commercio illegale vengono perseguiti.

Esigenze di ricerca

La ricerca è necessaria per comprendere al meglio la portata dell'elusione fiscale e dell'evasione fiscale e l'efficacia degli interventi per contrastarle. Generare dati adeguati sul grado di elusione fiscale e di evasione fiscale è difficile, in quanto sono coinvolte attività illecite. La messa a punto di misure affidabili per determinare l'entità del problema è essenziale, in particolare nei paesi a basso e medio reddito, dal momento che gran parte dei dati esistenti sulla elusione ed evasione fiscale provengono dal Nord America e dall'Europa. Vi è anche la necessità di comprendere come le multinazionali del tabacco trasferiscano le

attività nella formazione dei prezzi. Una migliore comprensione dei determinanti del commercio illegale, tra cui l'offerta di prodotti del tabacco illegali, è necessaria per poter massimizzare l'efficacia degli interventi finalizzati a limitare il commercio illegale. Valutazioni sistematiche che esaminino l'efficacia degli interventi per ridurre il commercio illegale, contribuirebbero a creare una base di evidenze scientifiche. Infine, mentre gran parte della ricerca fino ad oggi si è concentrata sulle sigarette, sarebbero utili ulteriori ricerche sul commercio illegale di altri prodotti del tabacco.

Conclusioni

1. L'elusione fiscale e l'evasione fiscale, in particolare il contrabbando su larga scala di prodotti del tabacco, minano l'efficacia delle politiche di controllo del tabacco e riducono i benefici per la salute ed economici che derivano da queste politiche.
2. In molti paesi, fattori quali alti livelli di corruzione, mancanza di impegno per affrontare il commercio illegale, gestione inefficace delle dogane e delle tasse, hanno un ruolo uguale o maggiore delle differenze di prezzo nel favorire l'evasione fiscale.
3. Il commercio illegale coinvolge talvolta le stesse aziende produttrici di tabacco.
4. L'esperienza di molti paesi dimostra che il commercio illegale può essere affrontato con successo, anche quando le tasse ed i prezzi sul tabacco aumentano, con conseguente aumento delle entrate fiscali e riduzione dell'uso del tabacco.
5. L'attuazione di forti misure per controllare il commercio illegale di tabacco, accompagnate da controlli per farle rispettare, migliorerebbe l'efficacia di aumenti significativi delle imposte sul tabacco e dei prezzi del tabacco e di forti politiche di controllo del tabacco volte a ridurre l'uso del tabacco e le sue conseguenze sulla salute e quelle economiche.

Capitolo 15. Impatto del controllo del tabacco sull'occupazione

L'adozione e l'implementazione di efficaci politiche di controllo del tabacco sono influenzate spesso da preoccupazioni riguardanti il possibile impatto sull'occupazione. Il capitolo prende in esame la tematica dell'occupazione e ne discute i seguenti aspetti:

- Una panoramica dell'occupazione correlata alla lavorazione del tabacco oggi, incluso l'occupazione nel settore agricolo, nella manifattura, nella distribuzione e nella vendita al dettaglio, e anche l'occupazione indotta dalla spesa in prodotti del tabacco
- Trend dell'occupazione nel settore del tabacco, e suo spostamento verso i paesi a basso e medio reddito
- Impatto della globalizzazione, dell'aumento della produttività della forza lavoro e delle nuove tecnologie sull'occupazione nel settore del tabacco
- Impatto delle politiche di controllo del tabacco sull'occupazione nel suo complesso e come questo impatto vari in base al tipo di economia del tabacco, in specifici paesi.

Studi econometrici mostrano che, nella maggior parte dei paesi, le politiche di controllo del tabacco hanno un effetto neutro o positivo sulla dinamica dell'occupazione. Solo in pochi paesi, dipendenti pesantemente dall'export di tabacco, l'attuazione di politiche di controllo produrrebbe un declino dell'occupazione. Nel mondo, l'occupazione nella manifattura di prodotti del tabacco è diminuita soprattutto a causa dell'innovazione tecnologica che permette di aumentare la produttività a parità o con un numero minore di occupati, e per la privatizzazione delle compagnie del tabacco che richiede ad esse di operare in un ambiente più competitivo.

Sintesi

L'industria del tabacco genera lavoro in diversi settori economici, direttamente ed indirettamente. L'occupazione nel settore agricolo, per la coltivazione del tabacco, è concentrata in pochi paesi che sono principali produttori di foglie di tabacco, e la ricerca ha dimostrato che questa occupazione è andata diminuendo negli anni. L'occupazione nella manifattura, anch'essa concentrata in pochi paesi, è rimasta relativamente stabile nel tempo a fronte di un considerevole incremento della produzione globale. Sul totale dell'occupazione, la quota di quella impiegata nella manifattura tende ad essere piccola e in diminuzione nella maggior parte dei paesi. La tecnologia ha giocato un grande ruolo nell'aumento della produttività, sia nella coltivazione che nella manifattura di prodotti del tabacco, consentendo a un numero inferiore di lavoratori, rispetto al passato, di produrre una quantità maggiore di foglia di tabacco e di produrre più prodotti del tabacco rispetto al passato. Lo spostamento della proprietà delle industrie dallo stato ai privati ha pure ridotto l'occupazione, avendo obbligato le compagnie ad operare in un ambiente più competitivo.

La ricerca sull'impatto delle politiche di controllo sull'occupazione può focalizzarsi sull'effetto di tali politiche sul settore del tabacco (impatto occupazionale lordo), oppure può considerare gli effetti occupazionali nel settore del tabacco assieme a quelli in altri settori (impatto occupazionale netto). Gli studi sull'impatto netto restituiscono un quadro più completo dell'effetto delle politiche di controllo sull'occupazione. Questo dipende in parte dal tipo di economia commerciale del tabacco adottata dal paese, classificato in base alla sua quota di importazioni ed esportazioni: esportatori netti, economie in equilibrio, importatori netti. Gli effetti occupazionali differiscono anche a seconda che la specifica politica in studio impatti sul mercato del tabacco domestico oppure su quello globale.

Per la gran parte dei paesi, gli studi hanno mostrato che le politiche di controllo del tabacco non hanno avuto nessun effetto oppure un piccolo effetto netto positivo sull'occupazione a livello nazionale. Per i pochi paesi forti esportatori di tabacco, l'economia sopporterebbe un costo di transizione come conseguenza dell'attuazione di politiche di controllo del tabacco. I coltivatori in particolare sarebbero colpiti negativamente poiché la coltivazione del tabacco richiede molta mano d'opera e investimenti in attrezzature per la produzione di tabacco e per la carenza di risorse destinate ad aiutare i coltivatori ad adattarsi al cambiamento del contesto e delle colture. Tuttavia, le misure domestiche di controllo del tabacco in questi paesi avrebbero solo un piccolo effetto sui livelli di occupazione a livello nazionale.

L'asperità della sfida della transizione da una occupazione connessa al tabacco ad altre, più praticabili attività economiche, sarebbe temperata sul lungo termine, perché la caratteristica del fumo di creare dipendenza implica che le riduzioni nel consumo di tabacco avvengono gradualmente. Ad esempio, la transizione verso una riduzione dell'economia del tabacco si è verificata, nei paesi ad alto reddito, a partire dagli anni 50' del secolo scorso, come risultato di un costante declino nel consumo delle sigarette e a causa dell'innovazione tecnologica. Quest'ultima, assieme agli sforzi dell'industria di perseguire incrementi della produttività, ha condotto a significative riduzioni occupazionali nel settore del tabacco. Come ha notato Schelling (15) alcuni decenni fa, il passaggio graduale dalla coltivazione e dalla manifattura del tabacco verso altre attività economiche, non avrebbe come conseguenza la perdita di lavoro da parte degli attuali coltivatori di tabacco, ma piuttosto che i figli di coltivatori di tabacco diventeranno, in numero minore, essi stessi, coltivatori di tabacco come i padri. Questa considerazione resta valida ancora oggi.

Esigenze di ricerca

I *policy-maker* sono a volte riluttanti ad attuare misure di controllo del tabacco per paura che esse possano avere un impatto negativo sull'occupazione. Per questo motivo, dovrebbe essere considerato prioritario produrre dati accurati e completi sul numero di occupati nei settori della coltivazione e della manifattura del tabacco. Gli studi dovrebbero riportare i metodi adottati per stimare l'occupazione; per esempio, nel

calcolo della stima del numero equivalente di occupati a tempo pieno nella coltivazione del tabacco, è importante che si tenga conto del lavoro stagionale e di quello *part-time*. Sarebbero necessari anche ulteriori studi sui fattori che influenzano l'occupazione nella coltivazione e manifattura del tabacco, incluso l'impatto dell'innovazione tecnologica e della globalizzazione economica, così come l'influenza potenziale delle politiche di controllo. Gli studi sugli effetti delle politiche di controllo sull'occupazione dovrebbero prendere in considerazione l'effetto netto di tali politiche, tenendo conto sia delle perdite di posti di lavoro nel settore del tabacco, sia dei nuovi posti di lavoro che potrebbero essere creati nel settore di beni e servizi.

Conclusioni

1. Il numero di posti di lavoro che dipendono dal tabacco—coltivazione, manifattura e distribuzione—è piccolo e si sta riducendo in molti paesi.
2. L'adozione di nuove tecnologie produttive e migliori tecniche di produzione, insieme al passaggio dell'industria del tabacco dalla proprietà statale a quella privata in molti paesi, ha ridotto l'occupazione sia nel settore agricolo che nella manifattura del tabacco.
3. In quasi tutti i paesi, le politiche di controllo del tabacco non avranno nessun effetto oppure un effetto netto positivo sull'occupazione, poiché i posti di lavoro persi nella lavorazione del tabacco saranno più che compensati dai nuovi posti di lavoro creati in altri settori.
4. Solo in pochi paesi, pesantemente dipendenti dall'esportazione del tabacco in foglie, le politiche di controllo del tabacco potrebbero provocare un eccesso di perdita occupazionale netta, ma queste perdite saranno piccole, graduali e non riguarderanno l'attuale generazione di coltivatori di tabacco di questi paesi, ma le generazioni a venire.

Capitolo 16. Impatto del consumo di tabacco e delle misure di controllo sulla povertà e lo sviluppo

Le conseguenze economiche e sanitarie dell'uso di tabacco sono particolarmente pronunciate tra le popolazioni più povere del mondo, almeno tra coloro che, pur essendo poveri, possono permettersi di comprare tabacco. Le interrelazioni tra uso del tabacco, stato economico degli individui e politiche di controllo del tabacco sono complesse e richiedono un'attenta valutazione, in quanto costituiscono parte integrante di una completa strategia di controllo del tabacco. Con questo obiettivo in testa, il capitolo esamina i seguenti temi:

- La relazione tra povertà e uso di tabacco, e le sue implicazioni per i paesi a basso e medio reddito
- I costi del tabacco, in relazione alle altre spese per la famiglia, specialmente nelle famiglie povere
- L'impatto dell'uso del tabacco sullo sviluppo economico, incluso la salute della popolazione ed i costi dell'assistenza sanitaria
- Le conseguenze delle strategie di controllo del tabacco per i poveri.

I paesi ad alto reddito sono riusciti a ridurre il consumo di tabacco, aumentando significativamente tasse e prezzi, e impiegando le strategie di controllo descritte in questa monografia. Ma, oggi, circa l'80% dei fumatori nel mondo vive in paesi a basso e medio reddito e, nella maggior parte dei paesi, indipendentemente dal loro livello economico, l'uso di tabacco è concentrato soprattutto nella parte più povera della popolazione. E' particolarmente importante comprendere gli effetti del tabacco sulle popolazioni a basso reddito, al fine di ridurre l'uso di tabacco e le sue conseguenze negative sulla salute.

Sintesi

L'uso di tabacco aggrava la povertà distogliendo le già limitate risorse delle famiglie povere dai bisogni primari come il cibo e l'abitare, l'assistenza sanitaria e l'istruzione. Il rapporto tra costi associati al consumo di tabacco e opportunità è maggiore per i poveri che hanno più difficoltà per soddisfare i bisogni basilari della famiglia. Aumenti delle spese per l'assistenza sanitaria finalizzati al trattamento di malattie associate al consumo di tabacco e perdite economiche dovute a morte prematura associata al tabacco rendono ancora più difficile soddisfare i bisogni concorrenti dei poveri e della società nel suo complesso.

Si stima che 860 milioni di fumatori vivano nei paesi a basso e medio reddito, e che circa 226 milioni siano in condizioni di povertà. Il peso economico e sanitari è maggiore per i paesi a basso e medio reddito in cui le risorse finanziarie sono più limitate rispetto ai paesi ad alto reddito. Il fatto che, anche nei paesi a basso e medio reddito, i fumatori sono concentrati nelle fasce più povere della popolazione, indica che, anche nel mondo povero, l'epidemia di tabacco ha colpito specialmente i più poveri dei poveri.

Tipicamente, tra l'iniziazione al fumo e la comparsa di malattie associate al fumo, che si presentano spesso nella mezza età, intercorre una latenza di due o più decenni. I paesi più poveri, che sono a rischio di sperimentare una rapida crescita del consumo di tabacco in tandem con lo sviluppo economico, potrebbero sperimentare in anticipo gli effetti di picco dell'epidemia del tabacco che potrebbero aversi verso la metà del 21° secolo. Poiché lo sviluppo trasforma gradualmente i paesi a basso reddito in paesi a basso-medio reddito, le popolazioni più povere saranno le più suscettibili all'epidemia di tabacco che si diffonde nel mondo in via di sviluppo. Così come nei paesi ad alto reddito, la disuguaglianza economica nello stato di fumatore ha contribuito significativamente alla disuguaglianza dello stato di salute, è verosimile che lo stesso effetto si ripeterà nei paesi a basso e medio reddito, a meno che non verranno intraprese vigorose azioni di prevenzione.

C'è un sempre maggiore accordo sul fatto che limitare l'uso di tabacco sia importante per lo sviluppo economico a livello globale. Secondo la Convenzione quadro per il controllo del Tabacco "le conseguenze del consumo di tabacco per la salute, quelle sociali, economiche ed ambientali sono devastanti" ed è per questo che gli obiettivi per lo sviluppo sostenibile, adottati nel 2015, includono esplicitamente il rafforzamento dell'attuazione della Convenzione quadro per il controllo del Tabacco come parte dell'obiettivo 3 (Assicurare una vita in salute e promuovere il benessere in tutte le età). Diverse agenzie nazionali per lo sviluppo già oggi considerano il controllo del tabacco al pari di una strategia di sviluppo. Per dare un esempio di uno specifico obiettivo di politica per lo sviluppo, la ricerca ha dimostrato che le spese per l'acquisto di tabacco prendono il posto di quelle per il cibo, per cui ha suggerito di includere le misure di controllo del tabacco tra le strategie per contrastare la malnutrizione infantile, perché in tal modo aumentano le risorse che le famiglie possono destinare all'acquisto di cibo.

Gli studi hanno valutato le implicazioni delle misure di controllo del tabacco—sia quelle fiscali che quelle non fiscali—ai fini della riduzione delle disuguaglianze in salute tra ricchi e poveri. Le tasse sul tabacco possono contribuire a ridurre le disuguaglianze in salute perché i poveri sono generalmente più sensibili all'aumento dei prezzi e perché una parte delle entrate fiscali può essere stanziata per programmi che vanno direttamente a beneficio dei più poveri. Altre strategie di controllo del tabacco discusse nella monografia, incluso gli sforzi per migliorare l'istruzione pubblica, le avvertenze sanitarie basate su pittogrammi, divieti di pubblicità, e l'offerta di servizi per la cessazione gratuiti o a prezzi contenuti, possono anche contribuire a ridurre l'uso di tabacco in tutti i gruppi socio-economici.

Esigenze di ricerca

Le complesse relazioni tra uso di tabacco, povertà, e sviluppo sono ora ben riconosciute. Tuttavia, i dati su come queste relazioni operano, specialmente nei paesi a basso e medio reddito, sono limitati. Sono necessari studi che raccolgano e analizzino dati ulteriori su un ampio *range* di indicatori di sviluppo, la cui

variabilità dovrebbe essere analizzata sia all'interno dei singoli paesi che tra i diversi paesi. Inoltre, i dati oggi disponibili sulla relazione tra povertà, sviluppo e uso di prodotti del tabacco diversi dalle sigarette sono pochi.

Bisognerebbe considerare l'interazione tra sviluppo economico e la maggiore gamma di prodotti del tabacco in uso in molti paesi a basso e medio reddito, assieme all'impatto delle differenze di tassazione tra i prodotti. Nei paesi a basso e medio reddito, è insufficiente la documentazione sulle implicazioni relative all'equità delle misure di controllo del tabacco, che siano esse di tipo fiscale o no. La ricerca dovrebbe far comprendere come tali misure contribuiscono a ridurre la povertà e la disuguaglianza di reddito, aiutando in tal modo i paesi a basso e medio reddito ad evitare di ripetere l'esperienza di quelli ad alto reddito.

Conclusioni

1. L'uso di tabacco, così come i suoi effetti, sono diventati sempre più concentrati nei paesi a basso e medio reddito e, all'interno della maggior parte dei paesi, nel segmenti della popolazione con più basso stato socioeconomico.
2. L'uso di tabacco nelle famiglie povere acuisce la povertà, aumentando i costi delle cure per la salute, riducendo le entrate e la produttività e, allo stesso tempo, distogliendo le limitate risorse dai bisogni primari.
3. Riducendo l'uso del tabacco tra i poveri, le politiche di controllo del tabacco possono aiutare a spezzare il circolo vizioso tra uso di tabacco e povertà.
4. Gli sforzi per il controllo del tabacco, integrati con altre politiche di sviluppo e di sanità pubblica, possono migliorare la salute dei poveri e aiutare a raggiungere gli obiettivi dello sviluppo sostenibile.
5. I gruppi della popolazione con reddito più basso sono spesso più sensibili agli aumenti delle tasse e dei prezzi del tabacco rispetto ai gruppi ad alto reddito. Aumenti significativi di tasse e prezzi possono aiutare a ridurre le disuguaglianze in salute che derivano dall'uso del tabacco.

Capitolo 17. Fine dell'epidemia

Questo capitolo passa in rassegna le principali conclusioni che possono essere tratte dallo studio dell'economia del controllo del tabacco ed identifica le priorità per la ricerca in questo campo.

La monografia presenta importanti prove dell'efficacia delle misure di controllo del tabacco e del fatto che non danneggiano le economie nazionali. Le politiche e i programmi che riducono la domanda e l'offerta di prodotti del tabacco hanno un rapporto costo-efficacia molto favorevole e riducono il peso sproporzionato che il tabacco esercita sulle persone più povere. Considerate le enormi conseguenze sulla salute e l'economia dell'uso del tabacco, nonché la rapida evoluzione del suo mercato globale, questi interventi risultano attualmente più urgenti che mai, in particolare nei paesi a basso e medio reddito.

Le priorità per la ricerca includono studi volti a migliorare la comprensione degli effetti di tasse e prezzi, l'impatto economico dell'uso del tabacco e delle misure di controllo, interrelazioni tra uso del tabacco e povertà, il commercio illegale, le alternative economicamente sostenibili alla coltivazione e alla manifattura del tabacco, l'implementazione e valutazione delle misure che fanno parte della Convenzione quadro sul controllo del tabacco.

L'attuazione delle misure di controllo del tabacco efficaci rende possibile uno scenario in cui l'uso del tabacco potrebbe diventare un problema di salute minore, invece della attuale catastrofe per la salute pubblica, o almeno potrebbe essere così in diversi paesi. L'attuazione di forti e complete strategie di controllo ha ridotto l'uso di tabacco in molti paesi, in tutte le classi di reddito, e le paure dei governi riguardo l'impatto economico negativo del controllo del tabacco non sono supportate dall'evidenza dei

fatti. La monografia rende disponibili le prove che l'attuazione delle misure di controllo del tabacco ha un senso economico, oltre che dal punto di vista della salute pubblica, per i paesi a qualsiasi livello di reddito siano collocati.

I paesi ad alto reddito sono riusciti a dominare l'epidemia di tabacco aumentando significativamente le tasse sul tabacco e i prezzi e impiegando le strategie di controllo del tabacco descritte nella monografia. Tuttavia, la maggioranza di fumatori nel mondo, oggi, vive in paesi a basso e medio reddito e, inoltre, nella maggior parte dei paesi, l'uso di tabacco è concentrato soprattutto nella parte di popolazione a basso reddito. Comprendere gli effetti del tabacco sulle popolazioni a basso reddito è particolarmente importante per ridurre l'uso di tabacco e le sue conseguenze negative sulla salute.

Riferimenti bibliografici

1. World Health Organization. WHO Framework Convention on Tobacco Control. Geneva: World Health Organization; 2003. Available from: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42811/1/9241591013.pdf.
2. U.S. Department of Health and Human Services. Smoking and health in the Americas: a report of the Surgeon General. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health; and Pan American Health Organization, World Health Organization; 1992. Available from: https://profiles.nlm.nih.gov/ps/access/NNBBBJ.pdf.
3. World Bank. Curbing the epidemic: governments and the economics of tobacco control. Development in practice series. Jha P, Chaloupka FJ, editors. Washington, DC: World Bank; 1999. Available from: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/02/000094946_99092312090116/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
4. Jha P, Chaloupka FJ, editors. Tobacco control in developing countries. Oxford, England: Oxford University Press; 2000. Available from: http://tigger.uic.edu/~fjc/Presentations/Abstracts/TC2000_contentable.htm.
5. World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. Parties to the WHO Framework Convention on Tobacco Control; 2015. Available from: http://www.who.int/fctc/signatories_parties/en.
6. World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. The WHO Framework Convention on Tobacco Control: an overview. 2015. Available from: http://www.who.int/fctc/WHO_FCTC_Sintesi_January2015_EN.pdf?ua=1.
7. World Health Organization. Tobacco fact sheet. 2015. Available from: http://www.wpro.who.int/mediacentre/factsheets/fs_201203_tobacco/en.
8. World Bank. World Bank analytical classifications, 2014. Washington, DC: World Bank; 2009-2014. Available from: http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/OGHIST.xls.
9. World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2008: the MPOWER package. Geneva: World Health Organization; 2008. Available from: http://whqlibdoc.who.int/publications/2008/9789241596282_eng.pdf.
10. World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2015: raising taxes on tobacco. Geneva: World Health Organization; 2015. Available from: http://www.who.int/tobacco/global_report/2015/en.
11. Liu Y, Rao K, Hu TW, Sun Q, Mao Z. Cigarette smoking and poverty in China. Soc Sci Med. 2006;63(11):2784-90. doi: 10.1016/j.socscimed.2006.06.019.

12. World Health Organization. Assessment of the economic costs of smoking. World Health Organization economics of tobacco toolkit. Geneva: World Health Organization; 2011. Available from: http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789241501576_eng.pdf.
13. National Institutes of Health: Fogarty International Center. International tobacco and health research and capacity building program [Announcement]. Updated 11 Jul 2016. Available from: https://www.fic.nih.gov/programs/pages/tobacco.aspx.
14. Office of the U.S. Trade Representative. The Trans-Pacific Partnership. 5 Nov 2015. Available from: https://medium.com/the-trans-pacific-partnership/exceptions-1299fbf34b76#.26zzv1y0y.
15. Schelling TC. Economics and cigarettes. Prev Med. 1986;15(5):549-60.

Glossario

Accisa *ad valorem*	Una tassa imposta su prodotti selezionati basata sul loro valore, come il prezzo al dettaglio oppure il prezzo di fabbrica
Accessibilità economica	Prezzo in relazione al reddito pro capite
Contrabbando	Acquisto di prodotti del tabacco in un paese con tasse o prezzi più bassi per rivenderli in un paese in cui le tasse o i prezzi sono più alti
Disability-adjusted life-years (DALY)	Una misura del gap tra l'attuale stato di salute e quello ideale in cui la popolazione vive fino a un'età avanzata, senza malattie e disabilità. Calcolata come la somma degli anni di vita persi per mortalità prematura nella popolazione (*years of life lost* - YLL) e gli anni di vita persi per disabilità, a causa di specifiche condizioni di salute (*years lost due to disability* - YLD)
Imposta a destinazione vincolata	Una tassa il cui il gettito è allocato, tutto o in parte, a specifici programmi di spesa
Accisa	Una tassa imposta sulla vendita o la produzione di specifici prodotti, come quelli del tabacco.
Prezzo franco azienda	Il prezzo, in valuta locale, a cui il coltivatore vende la foglia di tabacco
Investimento diretto all'estero	Un investimento caratterizzato dal fatto che una entità residente in un'economia ("investitore diretto") acquisisce una partecipazione durevole in un'entità residente in un'economia diversa da quella dell'investitore ("impresa di investimento diretto")
Paesi ad alto reddito	Paesi con un PIL pro capite di 12.736 dollari USA o più nel 2014, calcolato usando il metodo della Banca Mondiale
Paesi ad alto reddito, secondo Ocse	Paesi classificati "ad alto reddito" dalla Banca Mondiale, membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
Commercio illegale	Ogni pratica o condotta proibita dalla legge e che è connessa alla produzione, spedizione, ricevimento, possesso, distribuzione, vendita o acquisto, ivi comprese le pratiche e condotte volte a facilitare tali attività
Tassa sulla importazione	Tassa imposta su specifici prodotti importati, come quelli del tabacco
Elasticità della domanda (rispetto al reddito)	Cambiamento, in percentuale, del consumo a seguito dell'incremento di 1% del reddito reale (aggiustato cioè per il tasso d'inflazione)
Paesi a basso reddito	Paesi il cui PIL pro capite, nel 2014, calcolato con il metodo della Banca Mondiale è pari a 1.045 dollari USA o meno
Paesi a medio reddito	I paesi a basso reddito hanno un PIL pro capite (2014) tra 1.046 e 4.125 dollari USA; i paesi a medio reddito hanno un PIL pro capite (2014) tra 4.126 e 12.735 dollari USA; calcolati usando il metodo della Banca Mondiale

Sistema Misto	Una tassa che include sia componente specifica che una componente ad valorem; chiamata anche tassa mista oppure ibrida
Costo Opportunità	Un costo che viene misurato facendo riferimento alle opportunità perdute quando la risorsa è utilizzata, un'accezione da tenere distinta dai costi che erano stati necessari nel passato per acquisire la risorsa, come pure dai pagamenti che potrebbero essere fatti come uso alternativo della risorsa
Elasticità della domanda (rispetto al prezzo)	Il cambiamento in percentuale del consumo a seguito dell'incremento dell'1% del prezzo reale (aggiustato per l'inflazione)
Privatizzazione	Trasferimento di un'industria, servizio o business dalla proprietà e dal controllo pubblici a quelli privati; nel caso dell'industria del tabacco, la proprietà pubblica spesso costituisce un monopolio
Parità del Potere d'acquisto	Esprime la relazione tra la quantità di valuta (di un determinato paese) necessaria per acquistare, sul mercato domestico, un particolare bene o servizio e l'ammontare di dollari USA necessario per acquistare lo stesso bene o servizi sul mercato USA
Contrabbando	Una infrazione doganale che consiste nel movimento clandestino di beni attraverso la frontiera doganale per evadere i controlli doganali
Accise specifica	Imposta su specifici prodotti basata sulla quantità, ad esempio il numero di sigarette oppure il peso del tabacco
Elusione fiscale	L'uso di metodi legali per aggirare le tasse sul tabacco, che include acquisti di prodotti del tabacco esenti da tasse e l'acquisto in altre giurisdizioni in quantità consentite dai regolamenti doganali (commercio transfrontaliero)
Carico fiscale	La somma di tutte le tasse—compreso le tasse generali sulle vendite, come l'imposta sul valore aggiunto—espressa come percentuale del prezzo al dettaglio; chiamata anche incidenza fiscale
Evasione fiscale	Uso di metodi illegali per evadere le tasse sul tabacco, compreso l'acquisto di prodotti del tabacco di contrabbando e di quelli prodotti illegalmente
Tiered tax	Una imposta applicata a più varietà di un determinato prodotto, con diverse aliquote fiscali, basate su vari fattori come prezzo, caratteristiche del prodotto o caratteristiche della produzione
Trade down	Spostamento del commercio da marche molto costose a quelle più economiche, in risposta all'aumento relativo dei prezzi
Liberalizzazione del commercio	Movimento verso una maggiore libertà del commercio grazie alla riduzione delle tariffe e di altre barriere
Sistema di tassazione uniforme	Imposta che applica la stessa aliquota a tutte le varianti di un dato prodotto, ad esempio le marche di sigarette o le varianti della stessa marca
Imposta sul valore aggiunto (IVA)	Una imposta che si applica a un'ampia varietà di prodotti (nazionali e importati), basata sul valore che viene aggiunto in ciascuna fase della produzione o della distribuzione
Catena del valore	L'intero arco delle attività necessarie per ottenere un prodotto, come quelli del tabacco, dalla ideazione, attraverso le varie fasi della produzione (una combinazione di trasformazioni fisiche e l'input di diversi servizi) per poter offrire il prodotto finito ai consumatori perché lo possano usare