

Strumenti giuridici per incoraggiare stili di vita più sani e prevenire l'obesità

di Lawrence O. Gostin

da: [Journal of American Medical Association, 3 gennaio 2007 – vol. 297, n. 1 pp. 87-91](#)

(traduzione, sintesi e adattamento a cura della redazione di EpiCentro)

Gli enti responsabili della salute pubblica devono affrontare notevoli sfide sociali per cercare di prevenire sovrappeso e obesità, principalmente perché la causa scatenante delle malattie risiede spesso nel comportamento del singolo. Le persone compiono, infatti, scelte individuali per quanto riguarda dieta, attività fisica e stile di vita; per questo la malattia è spesso vista come una responsabilità del singolo e non dello Stato.

L'obesità, uno dei dieci principali indicatori sulla salute negli Stati Uniti, è associata al rischio di decesso a causa di diabete tipo 2, ipertensione, malattie cardiovascolari, ictus e alcune forme di tumore.

Ciononostante la proporzione di bambini e adulti obesi ha raggiunto livelli preoccupanti e continua ad aumentare. Nel 2005, il 60,5% degli adulti negli Usa era sovrappeso (con un indice di massa corporea, o Bmi, di 25-30), il 23,9% obeso (Bmi 31-40), mentre il 3% rientrava nella categoria dei grandi obesi (BMI > 40); la percentuale di obesità più elevata si registrava tra gli afroamericani con il 33,9%. La prevalenza di obesità tra gli adulti è aumentata in modo significativo in tutti gli Stati durante gli anni Novanta; pertanto nessuno di essi raggiungerà gli obiettivi previsti per la riduzione dei tassi di obesità stabiliti in Healthy People 2010. Allo stesso modo, il 16% di bambini e adolescenti era sovrappeso, un tasso che tra il 1999 e il 2002 è aumentato quasi del 50%. L'obesità rischia di ridurre l'aspettativa media di vita per un'intera generazione di una durata tra due e cinque anni: si tratterebbe della prima inversione di tendenza da quando si è iniziato a misurare questo dato nel 1900.

L'obesità colpisce principalmente l'individuo, ma ha anche un elevato impatto a livello socioeconomico. Le conseguenze aggregate delle scelte individuali sono un numero incalcolabile di disabilità e decessi prevenibili che colpiscono le famiglie e tutta la comunità. Le spese mediche derivanti dall'obesità hanno raggiunto i 75 miliardi di dollari negli Stati Uniti nel 2003, con in aggiunta moltissime spese indirette a causa della perdita di produttività. I critici della regolamentazione a livello governativo ritengono che dovrebbero essere i singoli ad accollarsi i costi dovuti alla propria patologia, ma in realtà i contribuenti sostengono circa la metà di tutte le spese mediche attraverso Medicare e Medicaid, e i datori di lavoro pagano quasi tutto il resto. Il governo, si dice, ha un interesse legittimo nel controllare i costi a livello medico e sociale di comportamenti individuali non salutari che ricadono sulla società nel suo complesso. Inoltre, gli individui non di razza bianca e con basso reddito subiscono in modo sproporzionato le conseguenze dell'obesità, dato che abitudini alimentari scorrette e stili di vita sedentari contribuiscono alle disparità socioeconomiche.

In questo articolo si cerca di capire quali strumenti legali possano essere usati al fine di prevenire sovrappeso e obesità (vedi Tabella). Si tratta di un'idea che ha valenza sovranazionale, come si può capire dalla recente adozione della Carta europea sulla lotta all'obesità, un documento contenente un dettagliato piano d'azione teso a incentivare la commercializzazione di cibi sani, promuovere l'attività fisica e regolamentare le attività di marketing rivolte ai minori.

Tabella. Interventi giuridici per il controllo di sovrappeso e obesità

Intervento	Definizione	Vantaggi per la salute pubblica	Argomenti a favore	Argomenti contrari
Divulgazione (per esempio etichettatura alimenti)	Prevede che produttori di alimenti e ristoranti informino sul contenuto nutrizionale	Informazione ai consumatori su benefici e rischi nutrizionali	L'informazione nutrizionale può permettere ai consumatori di fare scelte più consapevoli; può informare i consumatori che non sono consapevoli dei rischi del fast food	Difficile fornire informazioni accurate, soprattutto da ristoranti che variano i menu; le etichette sui cibi sono spesso fuorvianti e incoerenti
Responsabilità giuridica	Cause contro pratiche ingannevoli, false affermazioni e prodotti pericolosi	Costringe le catene di fast food a fornire alternative più salutari e dare informazioni accurate; impedisce le attività mirate ai bambini	L'inchiesta può rivelare l'aspetto ingannevole; può modificare l'opinione pubblica; può cambiare prassi commerciali	È contro l'opinione pubblica; è difficile dimostrare che il cibo dei fast food causa danni alla salute perché ci sono variabili confuse
Sorveglianza (per esempio sul diabete)	Fornire dati per monitoraggio sanitario della popolazione, feedback, allarmi e raccomandazioni cliniche	Migliora l'epidemiologia del diabete; fornisce feedback e sostegno individuale e aggregato	Può aiutare la maggioranza dei pazienti che non conoscono i propri valori di emoglobina glicosilata e non gestiscono bene la malattia	Ostacola autonomia clinica e rapporto terapeutico; ci vuole tempo per stendere le relazioni; sarebbero necessari consenso informato e riservatezza
Regole sulla commercializzazione di alimenti a bambini e adolescenti	Regolamentare media, internet, advergames, licenze personaggi e marketing stealth	Aiuta a controllare l'influenza della pubblicità su abitudini alimentari e di acquisto	Può aiutare a prevenire pubblicità ingannevole e fuorviante; può aiutare a proteggere i minori (meno capaci di prendere decisioni)	Intralcia la libertà di espressione commerciale; è paternalistico
Tassazione	Imporre tasse più elevate su cibi a elevato contenuto calorico e scarso valore nutritivo	Riduce il consumo di cibi non salutari; genera introiti per finanziare cibi salutari e attività fisica	Altri paesi usano misure fiscali per influenzare la dieta; è efficace, come dimostrano le imposte sul consumo di alcol e tabacco	È un'imposta retrograde; è contro la libertà di scelta; gli introiti fiscali spesso sono usati per coprire deficit di bilancio; manca un approccio comune su quali alimenti tassare
Politiche a scuola e sul luogo di lavoro	Eliminare distributori automatici e offrire menu più sani, più attività fisica ed educazione nutrizionale/fisica	Riduce la tentazione di consumare alimenti ipercalorici; fornisce maggiori opportunità di svolgere attività fisica; migliora l'apprendimento	Può influenzare alimentazione e attività fisica, aiutando a consolidare abitudini alimentari corrette; può evitare influenze	È difficile da attuare; richiede molte risorse; è inefficace se le abitudini alimentari domestiche non mutano

			indebite sui giovani	
L'ambiente "abitato": zonizzazione	Applicare leggi sulla zonizzazione per limitare la prevalenza di fast food, aumentare le possibilità ricreative e incoraggiare stili di vita più sani	Dà più scelta alle persone e possibilità di consumare cibi sani, opportunità di svago e attività fisica specialmente nei quartieri poveri	Le catene di fast food tolgono spazio ad alternative più salutari; gli Stati spesso usano la zonizzazione per limitare le attività commerciali; permette l'accesso a cibi più salutari	L'accesso a cibi più salutari da solo non impedisce eccessi alimentari; è una china pericolosa verso un divieto totale dei fast food; limita la concorrenza
Divieti alimentari (per esempio sui grassi trans)	Esigere che le aziende tolgano quegli ingredienti che costituiscono un rischio per la salute	Riduce determinati ingredienti pericolosi nella catena di fornitura	Migliora la dieta in quanto i consumatori evitano ingredienti pericolosi; i consumatori potrebbero non essere in grado di distinguere differenze nel sapore	Produce spese per l'industria alimentare che deve cambiare prodotti; costituisce una limitazione al commercio; ostacola la libertà di scelta

Divulgazione

I consumatori spesso si nutrono senza essere consapevoli del valore nutrizionale o di eventuali effetti dannosi degli alimenti. Le etichette sui cibi confezionati sono spesso poco trasparenti, i ristoranti non forniscono alcuna informazione e i consumatori non sono a conoscenza dei rischi derivanti da sodio, grassi e zuccheri aggiunti. Il governo può esigere che le ditte informino sul valore nutritivo degli alimenti e forniscano avvisi per la salute; per esempio in Canada e negli Stati Uniti nei cibi preconfezionati è obbligatorio indicare sull'etichetta la presenza di acidi grassi trans. Le regole sulla divulgazione aiutano i consumatori a fare scelte più consapevoli, oltre a essere vantaggiose dal punto di vista della salute pubblica. Come intervento governativo la divulgazione risulta essere più in linea con gli attuali valori culturali di indipendenza del consumatore. Per questo contribuire alla consapevolezza delle scelte personali piuttosto che limitarle dovrebbe risultare una politica più facilmente accettabile.

Responsabilità giuridica

Nelle campagne a favore della salute pubblica si cerca di adattare le strategie usate nelle cause contro l'industria del tabacco a quelle contro le aziende alimentari. I presupposti legali vanno da una divulgazione inadeguata dei rischi per la salute, pubblicità fuorviante, attività mirate ai minori e pratiche ingannevoli, al servire cibi che presentano rischi di cui il consumatore comune non può essere consapevole. Nella causa "Pelman contro McDonald's" il giudice ha dato speranza ai portavoce di queste istanze accettando la richiesta dell'attore di citare in giudizio McDonald's per una presunta rappresentazione ingannevole dei benefici nutritivi degli alimenti serviti nei ristoranti della catena. Bisogna dire, però, che a parte questo caso le cause legali in materia alimentare hanno avuto poco successo e sono risultate politicamente impopolari. Al momento in ventuno Stati vigono leggi basate sul cosiddetto "buonsenso nel consumo" o sulla responsabilità individuale, che limitano fortemente la responsabilità giuridica.

Sorveglianza

Le misure di sorveglianza contro le malattie infettive sono accolte di buon grado, ma l'idea che lo Stato si occupi del monitoraggio di malattie croniche è controversa. A New York è stato adottato un programma di sorveglianza del diabete che prevede la comunicazione obbligatoria di valori di emoglobina glicosilata, raccomandazioni ai medici in merito alla gestione di eventuali pazienti con controllo della glicemia inadeguato e disposizioni relative alla consulenza ai pazienti in materia di gestione del diabete. Gli scopi

consistono nel migliorare il monitoraggio dei pazienti e fornire feedback e sostegno ai medici oltre che agli stessi pazienti.

L'ampio coinvolgimento di funzionari responsabili della salute pubblica nella pratica clinica e nel controllo della compliance dei pazienti rappresenta un nuovo modo di concepire la sorveglianza e il follow up per seguire e gestire l'evoluzione delle malattie croniche. D'altro canto, i movimenti per le libertà civili e i medici si oppongono fortemente alla sorveglianza, in quanto ritengono che interferisca con l'indipendenza personale e la privacy, oltre che con la libertà di cura. I pazienti possono rifiutare di ricevere consigli dal ministero della Salute ma non di adempiere ai requisiti di comunicazione; in ogni caso questo rifiuto è una procedura complessa che prevede una limitata divulgazione di informazioni. Inoltre i medici sostengono che il programma intralci il rapporto terapeutico. La domanda essenziale è se misure aggressive di sorveglianza e gestione dei casi, nel caso di patologie con un considerevole effetto negativo a livello di salute pubblica, offrano vantaggi sufficienti da compensare la modesta invasione della privacy e libertà di cura dei pazienti.

Messaggi mirati a bambini e adolescenti

L'industria alimentare spende più di undici milioni di dollari l'anno in attività promozionali rivolte a bambini e adolescenti, spesso usando metodi innovativi, come internet, i cosiddetti "advergame" e la pubblicità di cibi durante trasmissioni televisive di successo. I giovani americani sono esposti in media a circa 40.000 messaggi pubblicitari su prodotti alimentari ogni anno, gran parte dei quali per caramelle, cereali e fast food. Gli studi indicano che la pubblicità può influenzare in modo significativo le abitudini alimentari dei giovani e i comportamenti d'acquisto dei loro genitori. I bambini, inoltre, non sono in grado di cogliere l'intento persuasivo della pubblicità o di assumere un atteggiamento critico a riguardo. Di conseguenza le strategie di regolamentazione comprendono la restrizione di pubblicità di generi alimentari durante i programmi per bambini, una contropropaganda per incentivare abitudini alimentari corrette e attività fisica, la limitazione dell'uso di personaggi dei cartoni animati e la restrizione di giochi e promozioni su internet.

La regolamentazione della pubblicità di prodotti alimentari è un argomento controverso che ha implicazioni costituzionali. Non c'è dubbio che l'opinione pubblica sia favorevole e che la Costituzione americana permetta la regolamentazione di messaggi fuorvianti mirati ai giovani. Non esiste, però, una posizione comune su quali messaggi siano da considerare fuorvianti oppure semplicemente accattivanti. Inoltre non solo i bambini ma anche gli adulti sono sottoposti a gran parte dei messaggi dei media. Nonostante le preoccupazioni su una possibile violazione del Primo emendamento, la regolamentazione della pubblicità rivolta ai bambini sembra essere politicamente accettabile dato il potenziale rischio di manipolazione di giovani vulnerabili e la responsabilità dello Stato nella tutela dei minori.

Tassazione di prodotti alimentari non salutari

Nelle campagne per la promozione della salute pubblica si sostiene che i costi dei generi alimentari siano sbilanciati, in quanto i cibi salutari costano più di quelli potenzialmente dannosi per la salute. Da alcune parti è giunta la proposta di una "tassa sui grassi" come risposta propositiva a un'industria alimentare e a una cultura consumistica che tendono a promuovere cibi non salutari presentandoli come l'opzione alimentare meno costosa, più gustosa e facilmente reperibile. Questa imposta, nota anche col nome colloquiale di "tassa sul cibo spazzatura" o "dazio sulle merendine", dovrebbe scoraggiare l'acquisto di cibi a elevato contenuto calorico e basso valore nutrizionale. Gli introiti provenienti dalla tassa sarebbero usati per la promozione di programmi per un'alimentazione sana e contro l'obesità. Per esempio, un'imposta nazionale di 1 centesimo di dollaro su ogni 300 millilitri di bibita gassata porterebbe a incassare 1,5 miliardi di dollari l'anno, e proventi simili potrebbero essere realizzati imponendo una tassa su caramelle, patatine e altri snack. L'Organizzazione mondiale della sanità si è impegnata a sostenere il progetto, sottolineando che un sistema di tasse e sussidi aiuterebbe a influenzare le abitudini di acquisto. Molti si oppongono fortemente alla tassazione dei generi alimentari, soprattutto di quelli particolarmente graditi ai consumatori. Un'imposta sui grassi è ritenuta paternalistica e retrograda in quanto sono le

persone a basso reddito a consumare la maggiore quantità di cibi con elevato contenuto di grassi. Quello che i critici si domandano soprattutto, comunque, è come sia possibile stabilire quali cibi debbano essere soggetti a imposizione fiscale e per quale motivo. Il cibo non è come il tabacco, che non fa bene in nessun caso: gli esseri umani hanno bisogno di mangiare per sopravvivere e qualsiasi cibo può essere accettabile se consumato con moderazione.

Politiche scolastiche

L'industria alimentare ha inserito suoi prodotti e immagini di marchi nelle scuole pubbliche di tutti gli Stati Uniti. Per ottenere fondi di cui hanno molto bisogno, le scuole permettono alle ditte alimentari di vendere i propri prodotti e reclamizzarli negli edifici scolastici. Anche alcuni pasti serviti nelle mense contengono grassi e calorie in misura superiore a quella ammessa dalle linee guida nazionali, e solo una minoranza di scuole prevede lezioni quotidiane di educazione fisica. Il governo, dal canto suo, può esigere che le scuole rispettino le linee guida nutrizionali e la dimensione delle porzioni per snack e pasti scolastici, o addirittura vietare che determinati prodotti siano venduti da distributori automatici, negozi e bar. In effetti alcune aziende hanno volontariamente tolto bibite e merendine non salutari dalle scuole; le autorità scolastiche, da parte loro, potrebbero aumentare le possibilità di educazione alimentare e attività fisica.

Queste politiche dovrebbero essere accolte favorevolmente da tutti in quanto coinvolgono la salute dei bambini, che acquisiscono abitudini per la vita e non sono in grado di riconoscere i rischi e potenziali pericoli. Ciononostante molti sembrano ritenere che dieta e attività fisica siano responsabilità dei genitori, e le politiche scolastiche potrebbero risultare inefficaci se le abitudini alimentari domestiche dei bambini non cambiano.

L'ambiente abitato

L'ambiente in molti quartieri poveri, abitati prevalentemente da persone non di razza bianca, certo non favorisce uno stile di vita sano, dato l'accesso limitato a cibi nutrienti, strutture ricreative e posti sicuri per camminare e giocare. Di conseguenza il governo potrebbe agevolare stili di vita più sani e attività fisica modificando quello che si potrebbe definire "ambiente abitato", vale a dire le strutture artificiali dove le persone trascorrono il proprio tempo. Gli amministratori locali potrebbero limitare il numero di fast food, creare zone verdi e piste ciclabili, incentivare il trasporto pubblico e fornire incentivi a negozi che vendono prodotti alimentari nutrienti a prezzo accessibile. Molte comunità, per esempio, impongono restrizioni di zona alle catene di fast food, compresi divieti all'ingrosso, divieti limitati ai ristoranti "in serie" (catene di fast food con menu, nome e aspetto standardizzati), oltre che quote sul numero di ristoranti.

L'uso del terreno per scopi della salute pubblica era una prassi consolidata presso le amministrazioni locali, mentre oggi è controverso. Alcuni critici ritengono che i funzionari statali non dovrebbero imporre i propri valori al pubblico e che la vendita e l'acquisto di prodotti alimentari dovrebbe far parte di un libero mercato; sono però innegabili le influenze sociali, economiche e fisiche sulle abitudini alimentari, e il governo dovrebbe dunque cercare di fare in modo che cibi più sani siano un'opzione più semplice per i cittadini.

Divieti alimentari

La modalità probabilmente più coercitiva e politicamente controversa per contrastare l'obesità è un divieto totale di alimenti o ingredienti che si ritiene possano essere particolarmente nocivi. Ci sono sempre più prove scientifiche del collegamento tra acidi grassi trans e malattie cardiovascolari e l'Institute of Medicine ha stabilito che non esiste un livello sicuro di consumo di questo tipo di grassi in quanto non danno alla salute umana alcun beneficio noto. Nel 2003 la Danimarca è stato il primo paese a porre un limite massimo alla percentuale di grassi trans negli alimenti prodotti industrialmente. A New York sono stati recentemente posti dei limiti alla quantità di prodotti contenenti grassi trans artificiali che si possono servire in tutti i fast food. Dal 1° luglio 2007, ai ristoranti sarà fatto divieto di preparare piatti che contengano più dello 0,5% di grassi trans per porzione. I fautori di queste misure ritengono che l'eliminazione di un rischio noto per la salute dagli alimenti diminuirà la morbilità e la mortalità prematura

tra la popolazione.

L'acceso dibattito riguardo all'opportunità di un divieto dei grassi trans si concentra sulla credibilità scientifica e sull'utilità economica. Per un certo periodo il governo ha attivamente promosso i prodotti con olio raffinato ad alto contenuto di grassi trans, addirittura incoraggiando i gruppi della popolazione a basso reddito a usare margarina invece che burro. Una questione fondamentale oggi è se le prove del fatto che i grassi trans sono più pericolosi di quelli saturi siano sufficientemente convincenti da giustificare nuove politiche pubbliche. Alla luce dell'esperienza in materia di messaggi governativi sulla salute apparentemente contraddittori, è possibile che l'opinione pubblica nutra dubbi sulla credibilità delle attuali affermazioni. Inoltre, un divieto ai grassi trans potrebbe spingere il mercato nuovamente verso quelli saturi.

L'industria alimentare sostiene che i divieti statali ostacolano la competitività dei mercati e il libero scambio. Eliminare i grassi trans dagli alimenti è costoso e secondo alcuni riduce il gusto e l'appetibilità dei cibi. I divieti a livello locale possono avere conseguenze di ampia portata sul commercio all'interno del Paese e con l'estero, dato che un divieto in una città influenza le operazioni dappertutto. L'obiezione più decisa a un divieto sui grassi trans è che si tratta di una misura paternalistica; gli oppositori sostengono, infatti, che le persone siano in grado di decidere cosa mangiare e di stabilire se gusto e soddisfazione momentanea compensino conseguenze future sulla salute.

È opportuno che gli enti responsabili della salute pubblica, nonostante gli indubbi rischi politici, esercitino pressioni perché siano imposte misure più severe per controllare l'obesità, arrivando addirittura al divieto di cibi pericolosi? La giustificazione sarebbero i livelli epidemici di sovrappeso e obesità, la possibile prevenzione di morbilità e mortalità e le notevoli disparità sanitarie tra le varie etnie e classi socioeconomiche. Se il problema fosse collegato ad agenti patogeni, al tabacco o al piombo nelle vernici, gran parte delle persone sarebbero favorevoli a misure aggressive per tutelare individui inconsapevoli dei rischi creati da altri. Ma i cosiddetti "comfort food" (cibi rassicuranti e gratificanti) presentano anche rischi nascosti: è difficile stabilire se siano ricchi di grassi e, se sì, di che tipo. Sebbene all'opinione pubblica non piaccia il paternalismo, vale almeno la pena di valutare se un simile approccio sia giustificato per regolamentare rischi che sono apparentemente una scelta deliberata dei singoli, ma in realtà risultano anche profondamente radicati nella società e dannosi per la popolazione in generale.