

Introduzione

Tassare il tabacco e tassarlo in misura crescente. Ma come e quanto? Molti luoghi comuni, molte inerzie che sono il riflesso più o meno consapevole del condizionamento del passato in cui il gettito era l'unico fine della tassazione e del condizionamento del presente in cui la salute è il fine affermato con il rischio ricorrente di cedere a facili estremismi e semplificazioni. Ed allora non sorprende che il dibattito sulla tassazione dei tabacchi si alimenti di miti e paradossi che richiedono una approfondita discussione che affronti le complesse questioni sviluppate dalla letteratura economica su questo tema. Problemi economici nella produzione e nel consumo dei tabacchi, problemi connessi ad una ordinata gestione di finanza pubblica e di politica sanitaria si intrecciano in misura rilevante, dando luogo a un sistema complesso di interdipendenze che – come si argomenta nel libro – deve essere affrontato facendo ricorso a tutti gli strumenti di analisi di cui gli economisti dispongono, riferiti in particolare agli aspetti teorici della tassazione e a quelli empirici della stima dei suoi effetti sul consumo e sul gettito. In questo senso, il contributo essenziale di questo lavoro consiste proprio nell'affermare come nel disegno della tassazione dei tabacchi ci sia poco spazio per l'improvvisazione, e come sia invece opportuno che le scelte in questo settore siano assunte tenendo conto di una complessità che coinvolge a vari gradi Stato, Mercato e Salute. Nella essenza, tre sono i cardini del dibattito sulla tassazione dei tabacchi in Italia (e non solo): la ormai diffusa consapevolezza che la tassazione debba perseguire il fine della tutela della salute; l'inevitabile conflitto politico tra obiettivi sanitari e obiettivi di finanza pubblica, che pone la necessità di ricercare un bilanciamento tra gli obiettivi di gettito fiscale e le scelte di consumo e produzione di tabacco; l'abbandono di quella inerzia fiscale che viene in Italia dal passato del monopolio pubbli-

co, procedendo verso una riforma del disegno della tassazione non contingente e armonizzata con l'Europa.

Come conciliare Stato, mercato e salute? In altri termini, come garantire attraverso la tassazione, che lo Stato realizzi gli obiettivi di tutela della salute in un rapporto equilibrato, nel tempo e nella misura, con gli obiettivi di gettito, agendo opportunamente e consapevolmente sia sulla domanda sia sulla produzione di tabacco? Occorre dunque comprendere e indagare gli specifici elementi che caratterizzano il consumo e la produzione di tabacco (la domanda e l'offerta) e gli effetti che la tassazione può produrre su di essi.

Per quanto riguarda le caratteristiche della domanda, due sono gli elementi presi in considerazione nel libro. In primo luogo, come discusso nel capitolo 1, il consumo di tabacco può generare problemi di dipendenza e di autocontrollo che violano i principi posti alla base della scelta razionale di consumo. Violazione per la quale i consumatori non sarebbero in grado di valutare completamente le conseguenze del consumo di tabacco anche qualora fossero pienamente informati sulle conseguenze del fumo. Eppure – come dimostrato dall'esperimento del capitolo 2 – ciò non implica che essi non siano disposti favorevolmente all'applicazione di un disincentivo monetario al fumo: il che motiverebbe l'applicazione di un'imposta che risponda a questo esplicito fine, pur rimanendo aperta la discussione sull'appropriata dimensione monetaria di questo disincentivo. L'imposta deve essere elevata? E quanto elevata? La risposta dipende dalla reattività dei consumatori al disincentivo monetario. Come argomentato nel libro, l'imposta dovrebbe essere sufficientemente alta da scoraggiare il consumo, ma non così alta da provocare riduzioni nel consumo tali da compromettere l'obiettivo di gettito. Ne deriva quindi la necessità di conoscere le reazioni comportamentali aggregate dei consumatori, ovvero misurare l'elasticità della domanda. Il capitolo 3 affronta approfonditamente la questione della misurazione dell'elasticità della domanda di tabacco e contribuisce a sfatare il mito che si possano ottenere livelli crescenti di gettito al crescere del livello della tassazione: il mito storicamente consolidato ed analiticamente infondato della domanda perfettamente rigida di tabacco fa i conti con la realtà. Le stime delle elasticità al prezzo sia di lungo sia di breve periodo riportate nel capitolo 3 indicano che la domanda – pur se anelastica – mostra un apprezzabile grado di reattività, che peraltro non tiene conto né del consumo di prodotti alternativi alle sigarette convenzionali né di prodotti contraffatti o di contrabbando. Il mito della domanda inelastica è comunque sfatato e implica sul piano della tas-

sazione la opportunità di procedere con gradualità e programmazione verso un necessario incremento; l'esigenza preminente della tutela della salute, nell'attuale contesto, non può infatti essere disgiunta dagli obiettivi di gettito e dalle dinamiche del mercato.

Oltre che dalla domanda, il livello e la struttura della tassazione dipendono fortemente anche dalla struttura dell'offerta. Nel caso del tabacco, in particolare, ad un consumo che produce danni sociali, si affianca una struttura di mercato che appare molto lontana dall'ideale di concorrenza perfetta. Una combinazione che rende il problema della tassazione assai complesso, perché mentre l'allontanamento della concorrenza potrebbe suggerire strutture di imposta che favoriscano la riduzione del prezzo (e quindi un minor peso della tassazione), la presenza di un costo sociale – secondo la logica delle imposte pigouviane – suggerisce di adottare strutture di imposta che favoriscano aumenti di prezzo. Va inoltre considerato – come ulteriore elemento di complessità – che nel mercato i prodotti non sono perfettamente omogenei (le sigarette possono essere di diverse qualità) e che le imprese distribuiscono la loro produzione su diverse fasce di prezzo. Ne consegue che la struttura della tassazione – in linea di principio – debba evitare ove possibile di alterare i prezzi relativi, inserendosi nel circuito produttivo come neutrale rispetto alle politiche di prezzo delle imprese.

Di questi aspetti si occupa ampiamente il capitolo 4, i cui principali risultati sono due. Il primo consiste nel collocare teoricamente le due principali componenti della tassazione del tabacco, l'accisa specifica e quella ad valorem. Mentre la componente *ad valorem* può sotto certe condizioni garantire un livello dei prezzi più basso rispetto all'impiego di un'imposta specifica, quest'ultima sarebbe da preferire per una migliore considerazione del danno sociale derivante dal consumo di tabacco. Il secondo risultato porta a ritenere che con un uso più intensivo della componente ad valorem, potrebbe esserci un maggiore incentivo al ribasso dei prezzi per i produttori collocati nelle fasce di prezzo più elevate, esito che comprometterebbe sia l'obiettivo di tutela della salute sia quello del gettito.

Ne deriva che la struttura dell'imposta – cioè il mix appropriato tra componente specifica e *ad valorem* – sia tanto importante quanto il livello della tassazione. Come si comporta l'Italia? Il capitolo 5 mostra che la struttura dell'imposta sul tabacco è il frutto di una direttiva europea che coinvolge tutti i paesi aderenti alla UE. Tuttavia, l'Italia ha la caratteristica peculiare – per la tassazione delle sigarette – di avere un livello di ac-

cisa specifica molto basso, con ciò ponendosi in parziale contrasto con le caratteristiche che un sistema di tassazione dovrebbe avere secondo le linee di indagine sviluppate in questo libro. La preponderanza della componente *ad valorem* dell'imposta costituisce un retaggio del passato monopolio statale, in cui la formazione del gettito era meglio garantita da una tassazione legata al prezzo. Per le ragioni finora esposte ed articolate nel volume, la tassazione specifica avrebbe indubbi vantaggi sia per il perseguimento dell'obiettivo sanitario, sia per uno stabile funzionamento del mercato, potendo al contempo garantire adeguatamente le esigenze di gettito statali. In questa direzione, si può ragionevolmente auspicare che gli eventuali adeguamenti della tassazione avvengano all'interno del quadro delle accise armonizzate a livello europeo, dove i margini di manovra sono ancora ampi, evitando la tentazione che per perseguire obiettivi sanitari siano create forme di addizionali, sovrainposte o regimi non armonizzati di accisa che avrebbero il solo effetto di amplificare la già rilevante complessità del sistema di tassazione dei tabacchi, in particolare quello connesso al tradizionale consumo di sigarette, senza garantire gli effetti sperati in termini di gettito e di riduzione del consumo.

La presenza di ampi margini di manovra per una ricomposizione del prelievo e per il mantenimento dell'obiettivo di gettito sono illustrate e quantitativamente valutate nel capitolo 6. Si tratta di direzioni di non poco conto, che possono prevedere l'aumento dell'onere fiscale minimo, l'aumento della componente specifica dell'accisa, l'aumento dell'incidenza globale, o un impiego contemporaneo di uno o più di questi elementi. In particolare, appare auspicabile – in una prospettiva di lungo periodo – una ricomposizione del prelievo in favore dell'accisa specifica con contestuale diminuzione del peso della componente *ad valorem*, e un progressivo aumento dell'onere fiscale minimo. Questo passaggio avrebbe l'effetto di garantire aumenti di prezzo sostenibili nel lungo periodo e di internalizzare correttamente i danni da fumo legando il prelievo fiscale alle quantità e non ai prezzi, un fattore che ha assunto sempre maggiore rilevanza anche nella politica dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, in cui si suggerisce non solo che l'accisa specifica sia lo strumento più appropriato, ma anche che i prezzi delle sigarette – nel mondo – tendono a essere più elevati dove maggiore è il peso dell'accisa specifica sul prezzo finale, il che garantirebbe, in una prospettiva dinamica, una maggiore coerenza con l'obiettivo di tutela della salute. È questo un punto rilevante che emerge dall'analisi condotta in questo libro. Nel momento in cui la struttura della tassazione si compone di più elementi, è importante che nel

suo disegno sia chiaro il ruolo di ciascun elemento in relazione agli obiettivi multipli – e spesso conflittuali – che si intende conseguire.

Il dibattito italiano ed europeo sulla tassazione dei tabacchi è ancora aperto. L'indagine condotta in questo libro ha lo scopo di contribuire alla comprensione degli effetti e del disegno attuale e da farsi della tassazione dei tabacchi, in una prospettiva che non è esclusivamente italiana, ma che fa dell'Italia un caso emblematico per lo studio delle relazioni economiche complesse e delle inerzie storiche e politiche che caratterizzano la struttura e la riforma di una imposta nata per tassare il peccato, fattasi fonte sicura di gettito ed oggi al bivio spesso demagogico tra esigenze di gettito e obiettivi sanitari.