



Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Scienza delle Finanze

**LA REGOLAMENTAZIONE DEL MERCATO DEL TABACCO E
L'IMPATTO SULLA FINANZA PUBBLICA**

RELATORE

Chiar.mo Prof.

Mauro Milillo

CANDIDATO

Luca Albano

Matr. 199191

ANNO ACCADEMICO 2017/2018

Indice

Introduzione.....	4
1 Capitolo 1: Storia del mercato dei tabacchi in Italia.....	6
1.1 Il mercato dei tabacchi in Italia.....	6
1.1.1 Introduzione storica del tabacco e del suo mercato in Italia.....	6
1.1.2 Analisi sull'evoluzione del monopolio dei tabacchi in Italia.....	7
1.1.3 Analisi della recente evoluzione del mercato.....	9
1.2 Politiche fiscali in materia di tabacchi. Evoluzione storica.....	11
1.2.1 Fiscalità sui tabacchi lavorati in Italia.....	11
1.2.2 L'Unione Europea e il processo di armonizzazione fiscale in materia di tabacchi.....	13
1.2.3 Attuale composizione del prezzo delle sigarette.....	15
1.3 Numeri del mercato.....	16
1.3.1 Presentazione e descrizione dei dati statistici in Italia.....	16
1.3.2 Le principali aziende produttrici.....	21
2 Capitolo 2: Regolamentazione del mercato del tabacco in Italia. Analisi economica e giuridica della situazione attuale e prospettive future.....	24
2.1 Introduzione delle tematiche più importanti nella regolamentazione del mercato del tabacco.....	24
2.2 Il consumo del tabacco.....	25
2.2.1 Salute e tutela della salute a norma dell'art 32 della Costituzione.....	25
2.2.2 Risultati ottenuti e le possibili scelte future.....	29
2.3 La questione del contrabbando, profili critici del mercato.....	32
2.3.1 Contrabbando e provvedimenti adottati per ridurre il commercio illecito.....	32
2.3.2 L'evasione derivante dal mercato nero e le possibili scelte future.....	35
2.4 L'innovazione.....	38
2.4.1 Innovazione tecnologica. Impatto economico e giuridico della nuove tecnologie sul mercato del tabacco.....	38
2.4.2 Prospettive di sviluppo dell'innovazione nel mercato del tabacco.....	41
2.5 La pianificazione fiscale.....	43

2.5.1	Gli sviluppi del mercato successivi alla riforma fiscale del 2015.	43
2.5.2	Verso un calendario fiscale: il caso tedesco	45
2.6	Conclusione e proposte.....	47
3	Capitolo 3: Confronto internazionale.....	49
3.1	Confronto internazionale del mercato del tabacco	49
3.1.1	3.1 La domanda e i prezzi in Europa e nel mondo.....	49
3.1.2	La tassazione in Europa.....	53
3.1.3	La distribuzione dei tabacchi lavorati in Europa.....	56
3.2	Casi di studio.....	56
3.2.1	La Grecia.....	56
3.2.2	Il Regno Unito.....	59
3.2.3	La Spagna.....	63
3.2.4	Il caso dello Stato di New York.....	65
	Conclusione.....	67
	Bibliografia.....	69
	Sitografia.....	71

Introduzione

La storia del tabacco si intreccia, fin da quando ne ho ricordo, con le trame della mia storia familiare. È con l'interesse di un bambino che ascoltavo difatti i racconti sul mio bisnonno, proprietario nei primi anni '20 di una delle più importanti fabbriche di tabacco in Puglia. È così che un interesse giovanile, forse a tratti personale, nato dalle storie che mia madre mi tramandava, ha lasciato in tempi più recenti, il posto ad un interesse di carattere scientifico, rispondente al mio percorso universitario.

Con la presente tesi mi accingo dunque ad indagare i profili economici e giuridici del mercato del tabacco in Italia.

Il lavoro si propone di individuare e descrivere il mercato del tabacco, analizzandone il contesto economico e giuridico che lo circonda nonché di studiare gli effetti che la regolamentazione di questo mercato produce sulla finanza pubblica.

Questo documento cerca di fornire una visione chiara delle ragioni storiche che hanno portato all'attuale regolamentazione, che, come si vedrà in seguito, hanno portato ad innumerevoli successi, facendo sì che l'Italia venisse riconosciuta come un *unicum virtuoso* in questo settore.

Si cercherà, inoltre, di definire quali sono gli aspetti che caratterizzano una "buona regolamentazione". In tal senso intendiamo un complesso di norme coerente e ordinato che tenga conto di tutte le esigenze presenti nel mercato e capace di individuare i fattori principali che hanno influenzato ed influenzeranno il legislatore nel definire la disciplina di riferimento in questo settore.

Nella ricostruzione storico-normativa che ci accingiamo ad affrontare non possiamo non prestare attenzione al processo di integrazione europea e a tal uopo cercheremo di mettere in luce l'influenza che la legislazione comunitaria ha avuto sulla normativa nazionale concernente il mercato del Tabacco, confrontando, inoltre, tali effetti con quelli che si sono verificati negli altri paesi Europei nello stesso arco temporale.

L'elaborato è articolato in tre capitoli: da uno studio iniziale del settore in Italia, si passa all'analisi di quelle che sono le tematiche più importanti che devono essere considerate dal legislatore nel regolare il mercato e, infine, vi sarà un confronto internazionale che aiuterà il lettore nel comprendere quali sono le misure che negli anni hanno portato a successi regolatori e quelle che invece si sono rivelate dei fallimenti.

Il primo capitolo, "Storia del mercato del tabacco in Italia", si offre di analizzare il settore del tabacco in Italia dalle sue origini fino ad oggi. Da un'introduzione prettamente storica, che individua l'arrivo della pianta del tabacco nella nostra penisola, e che evidenzia l'uso e la regolamentazione che si sono susseguite fino all'unità d'Italia, si passerà poi ad un'analisi delle varie istituzioni monopolistiche che hanno regolato il mercato fino ad arrivare alla sua recente evoluzione che vede una privatizzazione del settore. Grande

attenzione sarà posta, ovviamente, alla disciplina fiscale che interessa il settore e agli effetti che l'adesione all'Unione Europea ha prodotto sulla normativa nazionale e che insieme hanno definito l'attuale composizione del prezzo delle sigarette. Tale capitolo si concluderà con un'analisi degli attuali numeri del mercato italiano, con un excursus sulle principali aziende operanti in Italia e nel resto del mondo e sul valore che la concorrenza ha in questo mercato.

Il secondo capitolo si concentrerà su un'analisi economico e giuridica della situazione attuale e delle prospettive future. Si andranno a individuare quelle che sono le tematiche più importanti e attuali che coinvolgono il mercato. Nella fattispecie analizzeremo le seguenti tematiche: salute, contrabbando, innovazione ed, infine, la pianificazione. Ognuna di esse sarà descritta e approfondita accuratamente, si vedrà quali sono stati i principali provvedimenti che hanno coinvolto ciascun tema e quelli che potrebbero essere i provvedimenti futuri sulla base dell'analisi della situazione contemporanea. Alla fine del capitolo sarà chiaro come queste tematiche siano fortemente collegate tra loro e come il legislatore nel definire la regolamentazione del settore non possa prescindere da nessuna di esse.

Il capitolo chiude con una riflessione personale sull'attuale disciplina e con un invito a rivedere alcuni punti della riforma 188 del 2014 entrata in vigore nel 2015 che, come vedremo, ha creato alcuni scompensi al Bilancio dello Stato. Vi sarà infine un'esortazione ad attuare una pianificazione fiscale che come vedremo potrebbe garantire enormi vantaggi tanto al mercato quanto alle casse dello Stato.

Il terzo capitolo, infine, sposta l'attenzione sul mercato internazionale e cerca di fornire un confronto con alcune economie che, per certi aspetti che saranno ivi approfonditi, costituiscono casi interessanti di mercato. Saranno individuate le varie politiche adottate dagli Stati membri dell'Unione Europea nel regolare il mercato del tabacco e le diverse forme che l'industria ha assunto in ciascun paese. Saranno analizzati alcuni casi di studio che mostreranno i diversi effetti che la crisi ha comportato in tali paesi e gli interventi messi in atto da ciascun paese per fronteggiare il problema. Sarà chiaro quali di questi interventi potranno essere considerati dei successi e quali dei fallimenti, così da poter decidere da quali prendere spunto in futuro in un'ottica di regolamentazione nazionale.

1 Capitolo 1: Storia del mercato dei tabacchi in Italia

1.1 Il mercato dei tabacchi in Italia

1.1.1 Introduzione storica del tabacco e del suo mercato in Italia

La pianta del tabacco affonda le sue radici nelle antiche civiltà dell'America meridionale. Originariamente veniva utilizzata per fini spirituali e terapeutici, infatti le tribù latino-americane la utilizzavano sia come strumento di trasmissione dei propri pensieri e preghiere alle divinità, sia per innumerevoli trattamenti medici di malattie individuali. Era convinzione comune che il suo utilizzo migliorasse le condizioni fisiche e mentali degli individui grazie alle sue presunte proprietà lenitive e curative nei confronti di malattie come raffreddore e mal di testa.

La sua enorme diffusione inizia verso la fine del 1400 con la colonizzazione spagnola delle Americhe. La prima apparizione nel continente europeo avvenne in Spagna nel 1519 e la prima coltivazione a fini commerciali si ebbe in Portogallo nel 1558.

In Italia, la coltivazione del tabacco iniziò nella seconda metà del XVI secolo grazie a due persone: il cardinale Prospero Publicola di Santa Croce e Nicolas Tornabon.

Secondo una documentata tradizione, fu difatti il Cardinale Prospero Publicola di Santa Croce, nunzio apostolico in Portogallo, ad introdurre i semi di tabacco in Italia, portandoli in dono a Papa Pio IV, il quale li fece coltivare ai monaci circensi residenti vicino Roma, probabilmente nella antica abbazia di Casamari. Fu inoltre Nicolas Tornabon, nunzio di Papa Gregorio XIII e ambasciatore di toscana presso la corte di Francia, a portare i semi a suo zio, vescovo di Sansepolcro. Di lì a poco il tabacco iniziò a diffondersi a Firenze sotto il controllo di Cosimo I De Medici, passò poi alle Marche grazie ai monaci circensi di Chiaravalle e alla Valle del Brenta in Veneto attraverso i monaci Benedettini.

Contemporaneamente si intrapresero diverse colture di tabacco anche nella Repubblica di Cospaia, odierno comune di San Giustino, dove gli abitanti di tale repubblica iniziarono a vendere il tabacco agli stati vicini e, presto, questa attività divenne la principale fonte di sostentamento della piccola repubblica che contribuì fortemente alla diffusione del tabacco in Italia.

Ben presto l'uso del tabacco si intensificò sempre di più, specie tra le classi ecclesiastiche che, oltre a fumarlo e fiutarlo per piacere, iniziarono anche a ritenerlo uno strumento utile per rimanere casti.

Tale diffusione nel clero ebbe un impatto così significativo che nel 1652 nello stesso stato Pontificio si autorizzò la produzione e la vendita del tabacco da fiuto.

Il profilo fiscale in materia di tabacchi divenne rilevante a partire dalla fine del 1500 quando l'enorme consumo generale portò molti Stati a sfruttare il tabacco a fini fiscali e a concedere appalti per la sua

produzione e lavorazione. La prima ad agire in questo senso fu la repubblica di Venezia, verso la fine del 1500, che sottopose il tabacco a restrizioni fiscali che consentivano la coltivazione ad un numero limitato di soggetti e solo dietro pagamento di un canone fisso annuo al Governo.

Nel corso del 1700 quasi tutti i diversi regimi fiscali furono trasformati in monopoli che imposero limiti alle superfici coltivabili, fissarono le varietà da usare e i prezzi dei prodotti, e obbligarono i contadini a vendere le foglie solamente a personale autorizzato dal governo.

Negli Stati meridionali dell'Italia preunitaria¹, invece, la diffusione del tabacco avvenne solo nel XVIII secolo, inizialmente nei pressi di Benevento per poi estendersi fino alla Puglia, dove sorse una delle più grandi aziende produttrici di tabacco da fiuto.

Durante l'unità di Italia, nel 1861, le entrate derivanti dal tabacco furono tali da spingere il nuovo governo a formare il Monopolio dei Tabacchi, il quale controllava la coltivazione, la produzione e il commercio del tabacco con l'obiettivo di garantire all'erario ingenti entrate gestite direttamente dallo Stato.

A seguito della rivoluzione industriale iniziò ad essere prodotta e consumata la sigaretta; questa non fece che favorire un ulteriore incremento dell'industria del tabacco e del suo utilizzo.

Nel XX secolo, nacquero in Italia molte aziende private per la lavorazione del tabacco oltre a 17 stabilimenti del Monopolio per il tabacco lavorato.

Dal momento del suo arrivo in Italia, il tabacco è stato sottoposto a numerosissime legislazioni che hanno regolato il suo sfruttamento commerciale e il suo utilizzo; tuttavia, l'uso e la coltivazione non furono mai fermate nonostante le varie proibizioni emanate dai vari Stati.²

1.1.2 Analisi sull'evoluzione del monopolio dei tabacchi in Italia

Il regime economico del monopolio del tabacco nasce dall'esigenza di assicurare ai cittadini sicurezza, ordine e tutela sociale ed assolvere alla funzione regolatrice, volta a garantire la fruizione ed il godimento di beni e la soddisfazione di bisogni primari che trovano una regolamentazione fondamentale alla luce della loro specifica natura.³

Il monopolio dei tabacchi, come precedentemente affermato, vede la sua creazione nel periodo post unitario e la sua gestione nel tempo è stata caratterizzata dal susseguirsi di una serie di fasi che hanno coinvolto diverse istituzioni.

¹ Stato Pontificio e Regno delle Due Sicilie.

² Cfr. G.Apra, *Storia del tabacco in Italia*, 2017

³ Cit. *Profili storici-Area Monopoli*, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Nel 1862 venne istituito per la prima volta il monopolio dei tabacchi la cui gestione fu affidata alla Direzione Generale delle Gabelle⁴ il cui operato però non ebbe i risultati sperati. In questo periodo, infatti, l'intera filiera produttiva fu accentrata e gestita in modo completamente burocratizzato e antieconomico, il che portò ad una scarsa quantità prodotta ed elevati costi di produzione. Gli scarsi risultati economici ottenuti, portarono alla necessità di un miglioramento della qualità prodotta e di un abbassamento dei costi, oltre all'esigenza di allargare la base di consumo riducendo le tariffe. Tutto questo si tradusse in un cambio di rotta che si verificò nel 1868, anno in cui iniziò la seconda fase monopolistica caratterizzata dalla collaborazione tra Stato e privati. Nel 1868 fu stipulata una convenzione tra il Ministero delle Finanze e una società anonima, costituita da un gruppo di società e capitalisti italiani e stranieri, chiamata Regia Cointeressata, la quale a partire dal 1° gennaio 1869 e per un periodo di 15 anni, avrebbe gestito il monopolio dei tabacchi. Alla Regia Cointeressata fu affidato il compito della lavorazione e della produzione del tabacco e le era lasciata la gestione gratuita delle strutture produttive esistenti, che rimanevano di proprietà dello Stato. La produzione avrebbe portato ad un gettito basato sulla partecipazione dello Stato al 40% degli utili della società oltre che ad un canone annuale. Questa fase si concluse nel 1883 quando lo Stato ritirò la sua concessione verso la Regia Cointeressata, a causa di una serie di scandali di corruzione, e affidò nuovamente il comando alla Direzione Generale delle Gabelle. Sotto la guida di quest'ultima riaffiorarono le vecchie inefficienze già mostrate precedentemente, al punto che la Direzione nel 1893 subì una scissione in due unità organizzative separate e si avviò così la terza fase Monopolistica. Le due nuove distinte unità organizzative furono la Direzione Generale delle Privative e la Regia agenzia del monopolio italiano dei tabacchi negli Stati Uniti d'America. Alla prima fu affidata la gestione industriale dei sali e dei tabacchi mentre alla seconda spettavano compiti fiscali e doganali. Questa fase, che terminò nel 1927, fu caratterizzata da significativi incrementi dei consumi, da una efficiente gestione della produzione e da un forte impulso ai processi di industrializzazione del settore, con cospicui investimenti in macchinari e strutture. Oltre ai consumi crebbe anche l'utile di gestione, il che contribuì notevolmente al gettito erariale.

L'ultima fase, che va dal 1927 ad oggi, iniziò quando fu istituita la Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato⁵ (AAMS) guidata dall'obiettivo di esercitare i servizi monopolistici di produzione, importazione e vendita di sali, tabacchi e del chinino di Stato. L'AAMS fu costituita con lo scopo di garantire ai monopoli di Stato la veste giuridica di ente pubblico economico, avente maggiore autonomia sia di bilancio che organizzativa. Insieme all'AAMS fu creata anche l'Azienda Tabacchi Italiani (ATT)

⁴ Il nucleo originario della direzione trae origine dall'Azienda delle gabelle sarde che entrò a far parte del ministero delle finanze a seguito del riordinamento amministrativo intrapreso da Cavour e varato con la legge sarda 23 marzo 1853 n. 1483, assumendo la denominazione di direzione generale delle gabelle che rimase fino a quando il d. luogotenenziale 3 febbraio 1918 n. 235 le conferì quella di direzione generale delle dogane e delle imposte indirette.

⁵ Fu istituita con il regio decreto-legge dell'8 dicembre 1927, n. 2258, con il compito di svolgere "servizi di monopolio di produzione, importazione e vendita dei sali e tabacchi e produzione e vendita del chinino di Stato".

dotata di capitale pubblico e privato. A tale azienda spettava il compito operativo delle attività connesse alla produzione, lavorazione e commercio del tabacco, dell'esportazioni dei prodotti nazionali e dell'approvvigionamento delle materie prime nei mercati esteri.

Con il passare degli anni la missione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato è cambiata notevolmente assumendo le vesti di un ente regolatore nel settore dei tabacchi lavorati e trasferendo al mercato la produzione e la lavorazione del tabacco. A partire dal 2012 l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato svolge le sue funzioni all'interno dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, dopo la sua incorporazione in quest'ultima.⁶

1.1.3 Analisi della recente evoluzione del mercato

Dal Dopoguerra ad oggi, il mercato del tabacco ha subito profonde modifiche che sono sfociate in un processo di liberalizzazione che continua tutt'ora. La domanda di tabacchi è cambiata costantemente come le abitudini di consumo, sempre più rivolte alle sigarette piuttosto che agli altri prodotti. Infatti, se nel primo Dopoguerra l'offerta di tabacchi lavorati proveniva da due tipologie di produttori - ovvero lo Stato operante in regime monopolistico e i produttori esteri che invece presentavano le loro offerte tramite l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato - nel periodo successivo la domanda di prodotti nazionali in forte diminuzione a scapito delle offerte estere di sigarette di tipo *american blend*, rese necessario un impulso al processo di liberalizzazione. Tale impulso sfociò in una riforma del 1975 in cui lo Stato, in conformità con le direttive della Comunità Economica Europea (CEE), consentì la libertà di importazione e di commercializzazione all'ingrosso di tabacchi lavorati provenienti dai paesi membri della CEE⁷. Tuttavia, il continuo e costante cambiamento della domanda di mercato mise in evidenza i limiti della Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato che, pur rivelandosi fondamentale nel processo di industrializzazione del mercato, mostrava problemi gestionali e strategici. Tale cambiamento evidenziò anche la necessità di ammodernamento delle strutture produttive e di implementazione di strategie di mercato per sopperire alla concorrenza sui mercati nazionali ed esteri e per la lotta al contrabbando. Si giunse così ad una fase di liberalizzazione vera e propria quando negli ultimi anni del XX secolo si pose fine al Monopolio pubblico.

Si stava formando così un nuovo assetto istituzionale e nel 1999 si istituì l'Ente Tabacchi Italiani⁸ (ETI), un ente pubblico economico, dotato di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, e a cui

⁶ Cfr. M. Spallone, S. Marzioni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.43, settembre 2016.

⁷ L. 10 dicembre 1975 n.724. *Disposizioni sull'importazione e commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati e modificazioni alle norme sul contrabbando di tabacchi esteri.*

⁸ Fu fondato come ente pubblico con il d.lgs. 9 luglio 1998 n. 283.

furono assegnate le attività produttive, industriali e commerciali dei Monopoli di Stato. Essendo un ente pubblico l'attività di vigilanza su tale ente fu in capo al Ministero delle Finanze. L'ETI iniziò la sua attività il 1° marzo 1999 ed un anno dopo fu trasformato in una S.P.A., il cui capitale sociale era interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, così da poter ottenere autonomia finanziaria e poter esercitare le sue funzioni senza dover ricorrere al canale della Tesoreria Centrale dello Stato.

Nel 2004, con quello che è a tutti gli effetti il più oneroso investimento mai effettuato in Italia⁹, l'azienda mondiale British American Tobacco (BAT) acquistò l'ETI e i rispettivi processi di distribuzione all'ingrosso.

Con l'acquisto dell'ETI da parte del gruppo BAT si definisce il nuovo mercato del tabacco, ormai privatizzato e liberalizzato, dove le funzioni di produzione e di commercializzazione dei prodotti derivati dal tabacco sono libere e soggette al controllo dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Quest'ultima, che è tutt'ora l'organismo di intervento pubblico nel settore dei tabacchi, ha visto, con il cambiamento dell'assetto istituzionale del mercato, l'evolversi delle sue funzioni verso dei compiti precisi:

- fiscale su tutti i depositi di tabacchi lavorati autorizzati. Presso i depositi fiscali di fabbricazione, esercita un'attività di vigilanza permanente attraverso un presidio fisso costituito da dipendenti dell'Agenzia stessa;
- della circolazione dei tabacchi lavorati mediante l'iscrizione nella tariffa di vendita, previa verifica della corretta classificazione del prodotto (sigaretta, sigaro, trinciati, ecc.), ai fini dell'applicazione della corrispondente fiscalità. Controlla altresì la conformità dell'etichettatura dei prodotti alle disposizioni comunitarie e nazionali. Per le sigarette, l'Agenzia determina i contenuti di nicotina, catrame e monossido di carbonio, al fine di verificare il rispetto dei limiti massimi previsti.¹⁰

L'Agenzia continua inoltre a realizzare verifiche tecniche per garantire la conformità dei prodotti alle normative nazionali e comunitarie, e nell'esercizio delle sue funzioni coopera con la Guardia di Finanza.¹¹

⁹ L'investimento con cui il BAT ha acquisito l'Ente Tabacchi Italiani risulta di un ammontare pari a 2,3 miliardi di euro. È il più grande investimento che sia mai stato fatto in Italia da una società internazionale. Dopo l'acquisizione l'ETI è stato rinominato "British American Tobacco Italia S.p.A." ed esercita le sue funzioni dal 1° giugno 2004.

¹⁰ Cit. *AAMS e Tabacchi*, Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

<https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/monopoli/tabacchi>

¹¹ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.44, settembre 2016.

1.2 Politiche fiscali in materia di tabacchi. Evoluzione storica

1.2.1 Fiscalità sui tabacchi lavorati in Italia

Il tabacco è un bene di consumo soggetto ad una pressione fiscale da parte dello Stato il quale nel definire la sua politica fiscale, deve tener conto di esigenze di diversa natura che necessitano massima attenzione. Queste esigenze, intorno alle quali lo Stato costruisce la disciplina fiscale di riferimento, sono principalmente: il gettito erariale, la salute pubblica e la tutela della concorrenza, senza dimenticare, ovviamente, la lotta al contrabbando e la protezione del potere di acquisto.

Ad oggi, il mercato del tabacco in Italia, si presenta come un mercato ormai da tempo liberalizzato e caratterizzato dalla presenza di produttori in competizione tra loro, sebbene questo orientamento istituzionale in origine fu ben diverso da quello attuale.

La scelta del 1999 di liberalizzare il mercato è stata coerente con le caratteristiche dell'industria, i cui studi, infatti, dimostrano che la massimizzazione dell'efficienza nel settore non si ottiene con l'utilizzo di un monopolio naturale, che richiede la presenza nel mercato di un unico grande operatore come era avvenuto precedentemente in Italia.

Infatti, la decisione dell'Italia di operare in regime monopolistico dal 1862 al 1999 non derivò da esigenze di natura economica come, ad esempio, la massimizzazione del profitto, ma da una natura di tipo finanziaria. La scelta di operare in regime monopolistico aveva l'obiettivo di massimizzare le entrate fiscali, ed è proprio per questo che lo Stato Italiano decise di gestire il mercato del tabacco operando in regime di monopolio fiscale basato su riserva di legge che individuava lo Stato come unico ente incaricato delle funzioni di produzione, lavorazione, importazione e distribuzione dei tabacchi lavorati.

Durante il periodo monopolistico la tassazione del tabacco non è stata sempre uniforme, la disciplina di riferimento ha subito diverse modifiche nel corso degli anni. Emblematica è la legge n.76¹² del 1985 che ha segnato il passato da una tassazione prevalentemente discrezionale ad una imposizione che prevedeva la presenza di componenti fiscali che ritroviamo tutt'ora nella normativa di riferimento.

Prima del 1985, infatti, la tassazione del tabacco era basata su un'imposta non uniforme, ovvero calcolata in maniera discrezionalmente differenziata, la cui incidenza era più onerosa per i prodotti di prezzo basso e meno gravosa per quelli di prezzo più elevato. Tale forma di tassazione era articolata attraverso specifiche tabelle, nelle quali lo Stato definiva i livelli dell'imposta di consumo, l'importo da destinare ai Monopoli, l'aggio del rivenditore e il prezzo finale offerto al consumatore.

Col la legge n. 76 del 1985, si ha il passaggio ad una tassazione che introduceva la presenza di un'accisa composta, ovvero calcolata sulla base di due componenti, una specifica e l'altra proporzionale, e la presenza anche dell'imposta sul valore aggiunto.

¹² L. 07 marzo 1985. *Sistema di imposizione fiscale sui tabacchi lavorati.*

*“La componente specifica prevede una tassazione calcolata come un ammontare fisso secondo la quantità di prodotto, che è uguale per tutti i prodotti e indipendentemente dal prezzo mentre la componente ad valorem (proporzionale) viene calcolata in percentuale rispetto a un determinato parametro che corrisponde al prezzo di vendita del prodotto”.*¹³

Nell’attuazione di tale legge, lo Stato, cercando di raggiungere i propri obiettivi finanziari, attribuì la parte prevalente dell’imposizione alla componente proporzionale, optando per una struttura più gravosa per i prodotti di prezzo più elevato, che nella maggior parte dei casi erano quelli che venivano importati dall’estero.

Inoltre, nell’attribuire maggiore prevalenza alla componente proporzionale lo Stato assicurava la sopravvivenza di prodotti di fasce di prezzo differenti, infatti, i prodotti considerati meno prestigiosi potevano conservare la loro competitività offrendo prezzi più vantaggiosi, mentre i prodotti riconosciuti di qualità superiore conservavano la loro domanda rappresentata da consumatori meno sensibili al prezzo.

Da allora la legislazione fiscale Italiana ha subito continue modifiche, soprattutto dopo la costituzione della CEE¹⁴ e a seguito del recepimento di diverse Direttive europee volte a facilitare il prelievo fiscale tra i paesi membri a partire da quelle di primi anni 90¹⁵ fino ad arrivare a quelle più attuali¹⁶.

Gli obiettivi di suddette Direttive europee sono stati volti ad equilibrare la tassazione all’interno dei paesi membri, a tutelare la libera concorrenza e a salvaguardare la salute dei cittadini. In virtù del processo di armonizzazione fiscale avviato a livello comunitario, tali direttive sono state il punto di riferimento su cui i vari paesi membri hanno costruito la loro normativa di riferimento, avendo quest’ultimi la scelta sulle modalità di attuazione e raggiungimento di tali obiettivi, così da poterle implementare nel modo più coerente possibile con le abitudini di mercato dei diversi paesi. È fondamentale tener presente che la normativa europea e tutte le normative nazionali sono coerenti con la guida esposta nell’articolo 6¹⁷ del

¹³ Cit. *Documentazione per l’esame di Atti del Governo: Esito dei pareri al Governo*, Camera dei deputati, XVII legislatura 11/02/2015 <http://documenti.camera.it/Leg17/Dossier/pdf/FI0253b.pdf>.

¹⁴ Costituita con i trattati di Roma del 1957, l’Italia è uno dei paesi fondatori.

¹⁵ Direttiva 92/79/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle imposte sulle sigarette; Direttiva 92/80/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, relativa al ravvicinamento delle imposte sui tabacchi lavorati diversi dalle sigarette;

Direttiva 95/59/CE del Consiglio, del 27 novembre 1995, relativa alle imposte diverse dall’imposta sul volume d’affari che gravano sul consumo dei tabacchi lavorati.

¹⁶ Direttiva 2002/10/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2002, che modifica la direttiva 92/79/CEE, la direttiva 92/80/CEE e la direttiva 95/59/CE per quanto concerne la struttura e le aliquote delle accise che gravano sui tabacchi lavorati; Direttiva 2010/12/UE recante modifica delle direttive 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE per quanto concerne la struttura e le aliquote delle accise che gravano sui tabacchi lavorati e della direttiva 2008/118/CE;

Direttiva 2011/64/UE relativa alla struttura e alle aliquote dell’accisa applicata al tabacco lavorato;

Direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

¹⁷ L’art. 6 riguarda i prezzi e le misure fiscali per ridurre la domanda di tabacco.

Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) che riassume la prospettiva dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) sul tabagismo.¹⁸

1.2.2 L'Unione Europea e il processo di armonizzazione fiscale in materia di tabacchi

I trattati di Roma del 1957 hanno sancito la costituzione della Comunità Economica Europea (CEE) il cui obiettivo era l'unione economica dei paesi membri (Italia, Germania dell'Ovest, Francia, Lussemburgo, Belgio e Paesi Bassi) e il sogno di una futura unione politica. Dopo l'entrata in vigore nel 1° gennaio 1958 i paesi membri si assoggettarono alle disposizioni europee in modo da allineare le loro politiche economiche e fiscali con quelle degli altri paesi membri.

In particolare, la CEE, che nel 1992 dopo i trattati di Maastricht diventò Comunità Europea (CE) e nel 2009 definitivamente Unione Europea (UE), aveva ed ha il diritto di produrre atti vincolanti o meno per garantire coerenza nelle politiche dei paesi membri e per introdurre osservanze su temi di interesse internazionale.

Gli atti vincolanti invece si distinguono in Regolamenti, Direttive e Decisioni:

- **Regolamenti:** Un regolamento è un atto legislativo vincolante. Deve essere applicato in tutti i suoi elementi nell'intera Unione europea¹⁹.
- **Direttive:** Una direttiva è un atto legislativo che stabilisce un obiettivo che tutti i paesi dell'UE devono realizzare. Tuttavia, spetta ai singoli paesi definire attraverso disposizioni nazionali come tali obiettivi vadano raggiunti²⁰.
- **Decisioni:** Una decisione è vincolante per i suoi destinatari (ad esempio un paese dell'UE o una singola impresa) ed è direttamente applicabile^{21, 22}.

Gli atti non vincolanti, invece, sono Raccomandazioni e Pareri, dove i primi sono inviti verso i paesi membri ad assumere un determinato comportamento, mentre i pareri sono una rappresentazione della visione dell'organo europeo su determinate questioni.

L'armonizzazione dei tributi costituisce uno dei principi fondamentali della fiscalità comunitaria, trovando un esplicito riconoscimento nell'articolo 13 del TFUE. Esso statuisce una regola che è

¹⁸ Cfr. M. Spallone, S. Marzioni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.12, settembre 2016.

¹⁹ Un esempio di Regolamento, vi è stato quando l'Unione ha deciso che dovevano esservi garanzie comuni sui beni importati dall'esterno dell'UE, il Consiglio ha adottato un regolamento.

²⁰ Un esempio è quello della direttiva sui diritti dei consumatori dell'UE, che rafforza i diritti dei consumatori in tutta l'Unione, ad esempio eliminando spese e costi nascosti in Internet, ed estendendo il periodo entro il quale i consumatori possono recedere da un contratto d'acquisto.

²¹ Ad esempio, la Commissione ha adottato una decisione sulla partecipazione dell'UE alle attività di varie organizzazioni impegnate nella lotta al terrorismo. La decisione si riferiva unicamente a tali organizzazioni.

²² Cit. Unione Europea, *Regolamenti, Direttive ed altri Atti*, https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_it.

tendenzialmente preordinata al raggiungimento di un assetto normativo omogeneo dei sistemi fiscali degli Stati membri²³.

L'armonizzazione si realizza attraverso la definizione di un quadro ordinamentale di un determinato tributo mediante la modifica di una o più norme delle legislazioni fiscali nazionali ovvero attraverso l'adeguamento della struttura giuridica essenziale del tributo in conformità ad un modello unico.

Gli effetti dell'ingresso nella CEE ovviamente hanno prodotto aggiornamenti della normativa nazionale anche sulla disciplina impositiva del tabacco. Infatti, numerose sono state le Direttive Europee che hanno aggiornato la Legge nazionale. Tra le Direttive più importanti possiamo trovare: la Direttiva 95/59/CE che ha promosso la libertà da parte dei produttori nel fissare loro stessi i prezzi di vendita e che per la prima volta ha stabilito un livello minimo della componente specifica fissandolo al 5% dell'onere fiscale totale; la Direttiva 2002/10/CE che ha stabilito un'incidenza fiscale minima del 57% e ha introdotto la classe di prezzo più richiesta come riferimento per il calcolo; la Direttiva 2010/12/UE che ha introdotto diverse novità come ad esempio il cambio dalla classe di prezzo più richiesta al prezzo medio ponderato per il riferimento, ed ha introdotto un'incidenza minima della tassazione al 60%(a meno che non vi sia una accisa di almeno 115 per 1000 sigarette) e cambiato il livello minimo della componente specifica dell'accisa dal 5% al 7.5%; la direttiva 2011/64/UE che incorpora le suddette Direttive codificandole in un unico atto; e più di recente la Direttiva 2014/40/UE che ha introdotto l'obbligo di porre avvertenze sugli effetti nocivi del tabacco su tutti i prodotti del tabacco, l'abolizione dei pacchetti da 10 sigarette e il divieto della vendita online dei prodotti del tabacco.

Come precedentemente detto, queste Direttive non stabiliscono le modalità di attuazione nel raggiungimento di tali obiettivi, ma definisce solo gli obiettivi che si cercano di raggiungere, per tanto sarà poi compito dello stato recepire la direttiva con apposito Decreto legislativo ed eventualmente anche ampliarla o modificarla, fermo restando l'obbligo del raggiungimento di specifici parametri. Questa possibilità lascia spazio di manovra agli stati così da poterle attuare nel rispetto della tradizione nazionale. L'Italia, ad esempio, nel recepirle ha sempre fissato la componente specifica al livello minimo consentito per garantire una corretta competizione sul mercato tra i produttori nella decisione del prezzo di vendita, impedendo nel frattempo la vendita a prezzi troppo bassi introducendo un'accisa minima prima ed un onere fiscale minimo dopo e come da tradizione dando prevalenza alla componente proporzionale che grava maggiormente sui prodotti di prezzo più elevato che nella pratica erano quelli importati dall'estero. Tuttavia, negli ultimi anni vi è una tendenza europea nell'innalzare la componente specifica a discapito di quella proporzionale e questo è stato anche il caso Italiano dove nel recepire la Direttiva 2010/12/UE

²³ Le attività di armonizzazione dell'UE si sono prevalentemente concentrate sulla legislazione in materia di imposte riscosse su beni e servizi (imposte indirette come l'imposta sul valore aggiunto, l'IVA, e le accise gravanti sui prodotti energetici, sull'elettricità, sull'alcol e sui tabacchi lavorati) piuttosto che le imposte sui redditi o sui profitti (imposte dirette).

con Decreto legislativo n.57²⁴ nella disciplina Italiana è stato introdotto un livello minimo dell'incidenza totale dell'accisa al 58,5% del prezzo medio ponderato e ha programmato un aumento per fasi della componente specifica che verrà innalzata dal 5% al 5,5% nel 2012, dal 5,5% al 6% nel 2013 e al 7,5% nel 2014 con conseguente riduzione dell'incidenza della componente proporzionale ed anche il caso del Decreto legislativo n.188²⁵ che nel recepire la Direttiva 2011/64/UE ha sostituito l'accisa minima con un onere fiscale minimo di 170 Euro per kilogrammo, innalzato l'incidenza della componente specifica dal 7,5% al 10% e definito l'accisa ad valorem come residua a quella specifica nel raggiungimento di un'incidenza complessiva delle due componenti pari al 58,7% del prezzo medio ponderato.²⁶

1.2.3 Attuale composizione del prezzo delle sigarette

L'attuale composizione del prezzo delle sigarette deriva dalle modifiche dell'art. 39 comma bis del Decreto legislativo n.504 del 26 ottobre del 1995²⁷. Ogni sua modifica, infatti, comporta un cambiamento dell'imposizione fiscale sul tabacco e la variazione dei parametri di riferimento. Negli ultimi anni vi sono state numerose variazioni che hanno comportato un aumento generale del prezzo delle sigarette in ragione dell'aumento della componente fiscale che grava sul prezzo di vendita. L'ultima modifica, introdotta per aumentare il gettito erariale, infatti, oltre a portare un aumento del dissenso generale che vede i cittadini colpiti esageratamente da una componente fiscale eccessivamente alta, ha visto anche un crollo del gettito erariale con una perdita che nel biennio 2017-2018 si stima di circa un miliardo di euro. Tale perdita deriva da un crollo della domanda legale. La nuova riforma ha introdotto un drastico aumento del carico fiscale, non graduale, che si ripercuote soprattutto sulle sigarette delle fasce di prezzo più basse, con conseguente diminuzione della domanda da parte dei consumatori più sensibili al prezzo. La nuova riforma infatti ha elevato la componente specifica dal 10% al 10,5%, innalzato l'aliquota dell'accisa dal 58,7% al 59,1% e incrementato l'onere fiscale minimo di 5 Euro portandolo da 170,54 Euro a 175,54 Euro²⁸.

²⁴ D. Lgs. n.57 del 31 marzo 2011 Attuazione della direttiva 2010/12/UE recante modifica delle direttive 92/79/CEE, 92/80/CEE, 95/59/CE e 2008/118/CE per quanto concerne la struttura e le aliquote delle accise che gravano sui tabacchi lavorati.

²⁵ D. Lgs. N.188 del 15 dicembre 2014 Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della L. 11 marzo 2014, n. 23.

²⁶ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.11, settembre 2016.

²⁷ D. Lgs. N. 504 del 26 ottobre 1995 Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative.

²⁸ Cfr. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *composizione del prezzo*

https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/monopoli/tabacchi/prezzi/composizione_prezzo

Il prezzo medio ponderato attuale equivale a 239 Euro per kilogrammo²⁹, ossia 4,78 Euro per pacchetto, 12 centesimi superiore al prezzo medio ponderato nel 2016.

Data questa configurazione, l'attuale componente fiscale rappresenta più del 77% del prezzo di vendita con un'imposta sul valore aggiunto (IVA) nella quale i produttori possono applicare il principio di rivalsa si attesta intorno al 18.1% del prezzo di vendita.

Quindi il prezzo di 4,78 Euro di un pacchetto da venti sigarette è ripartito dall'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli nel seguente modo: 0,865 Euro dovuti sotto forma di Imposta sul valore aggiunto (IVA) (4,78 Euro x 18.1%); 2,825 Euro dovuti sotto forma di accisa (4,78 Euro x 59,1%); e 0,478 Euro dovuti al rivenditore finale.

La componente di prezzo relativa al produttore, infine, è calcolata in via residuale a prescindere dal prezzo scelto per la vendita del prodotto e dunque sulla base del prezzo medio ponderato, la quota spettante al produttore corrisponde a 0.612 Euro ovvero circa il 12,8%.

Da tale struttura impositiva ne discerne che la quota spettante al produttore aumenta all'aumentare del prezzo di vendita. Tale determinazione della remunerazione dei produttori, alimenta la filiera del tabacco a monte dato che la remunerazione dei produttori di tabacco grezzo deriva dal ricavo dei produttori di sigarette, e, a valle in quanto i costi di gestione fiscale, di riscossione dell'accisa e di distribuzione sono in parte a carico del produttore³⁰.

1.3 Numeri del mercato

1.3.1 Presentazione e descrizione dei dati statistici in Italia

La decisione di attribuire una parte preponderante alla componente proporzionale dell'accisa, insieme all'introduzione di un'accisa minima (in seguito onere fiscale minimo) per impedire la vendita a prezzi troppo bassi, ha portato ai risultati sperati già dal primo periodo successivo alla completa liberalizzazione e privatizzazione avvenuta con l'acquisto dell'ETI da parte del gruppo BAT.

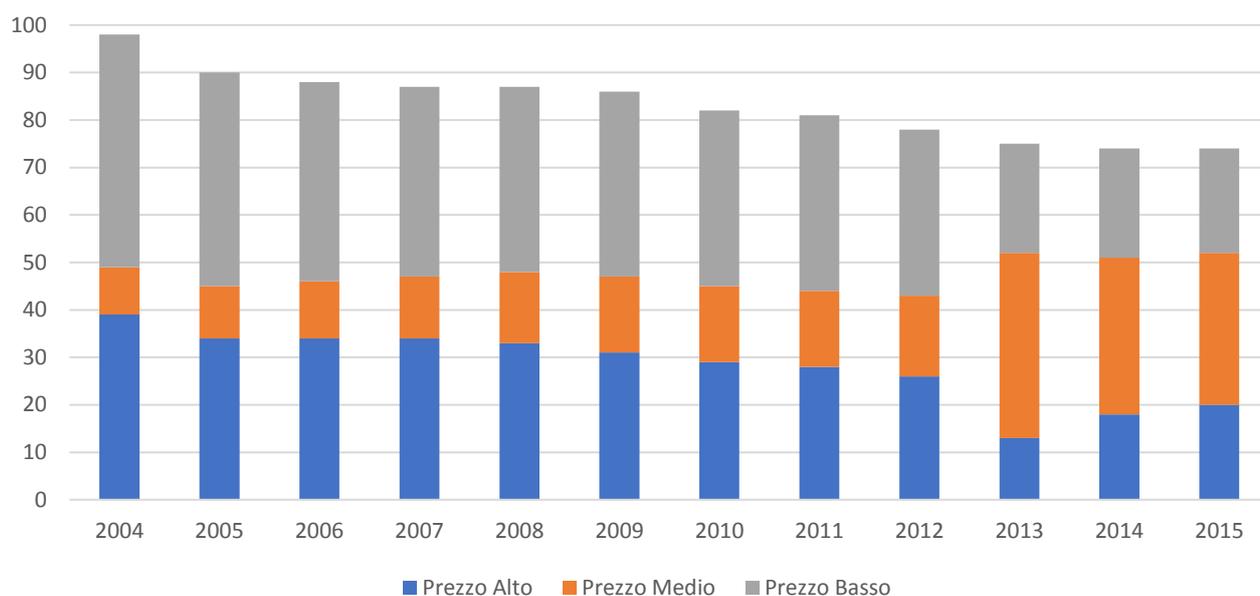
Vi è da allora una progressiva riduzione della polarizzazione. Le quote dei segmenti con fasce di prezzo alto e basso si riducono progressivamente lasciando spazio ai prodotti di fascia intermedia, che fondano le proprie strategie in un mix di attrattività basato sul prezzo e sulla qualità del prodotto.

²⁹ Cfr. Agenzia delle Dogane e dei Monopoli

https://www.agenziadoganemonopoli.gov.it/portale/documents/20182/527578/018_Provvedimento+10152+del+31012017.pdf/19a041bb-b345-44bd-8f30-78aa01ed33ae

³⁰ Cfr. M. Spallone, S. Marzioni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.17, settembre 2016.

SIGARETTE VENDUTE PER SEGMENTO DI PREZZO ³¹

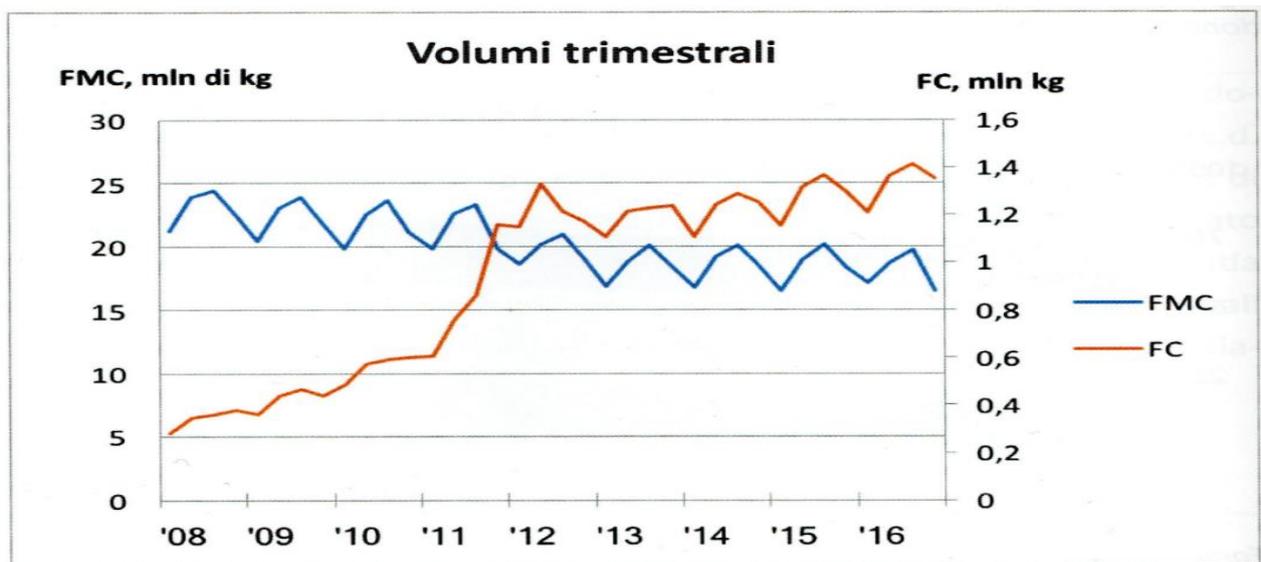


Dal 2013, diversi fattori hanno portato a dei cambiamenti della domanda dei consumatori che hanno visto una forte riduzione del potere di acquisto a causa della crisi economica. E come precedentemente affermato, questa riduzione del potere d'acquisto ha portato ad una contrazione della domanda verso i prodotti meno costosi.

Molto significativo, infatti è stato il passaggio di molti consumatori dalle sigarette al tabacco trinciato (Fine cut). In pratica il fine cut potrebbe essere considerato il quarto segmento di prezzo capace di attrarre specialmente i più giovani dato il loro minore potere di acquisto e la loro capacità di adattamento.

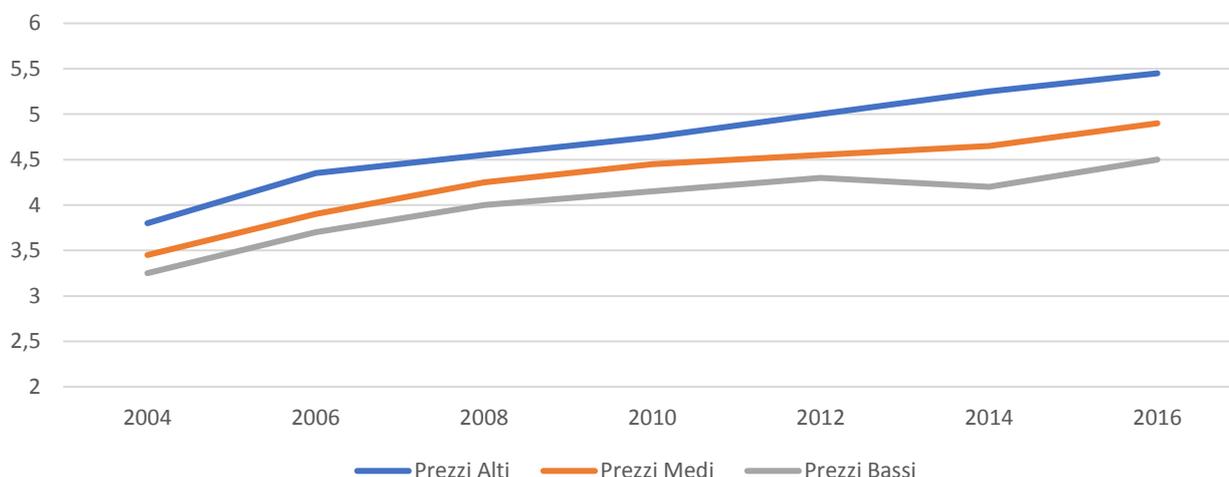
³¹ Cfr. Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

Andamento stagionale dei consumi di sigarette (FMC) e di fine cut (FC) osservazioni trimestrali³²



Inoltre, la realizzazione delle politiche successive alla liberalizzazione del mercato ha portato a una dinamica equilibrata anche per i prezzi, nelle strategie degli operatori dei diversi segmenti di mercato.

PREZZI NOMINALI PER SEGMENTO DI PREZZO³³



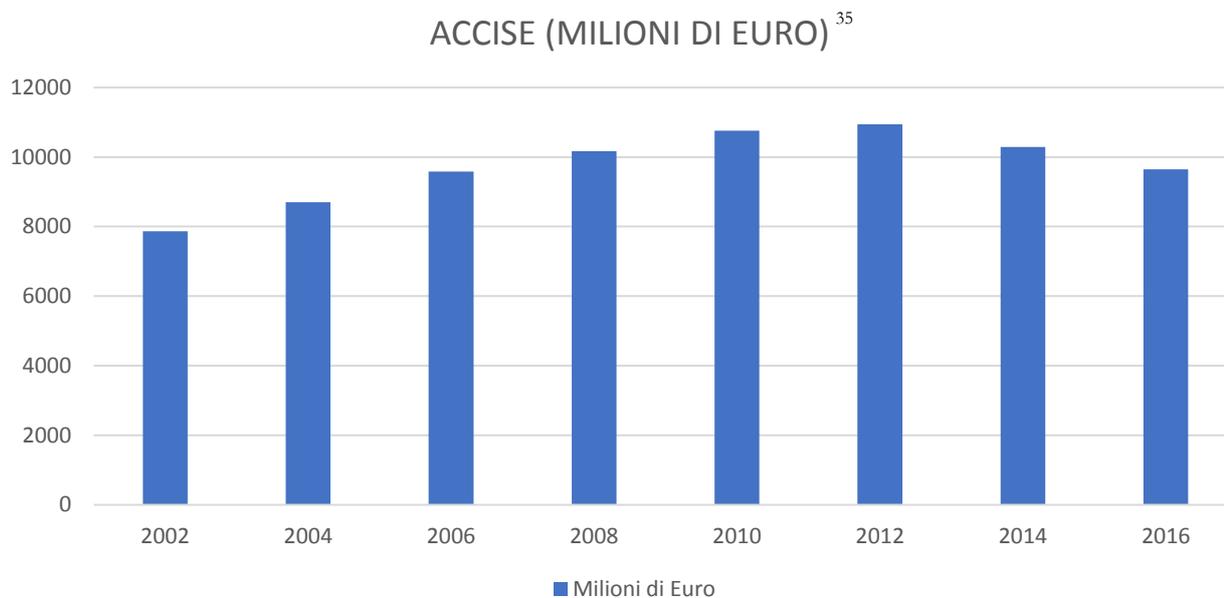
Sorprendentemente, anche il gettito fiscale ha avuto una crescita stabile dalla completa privatizzazione del mercato. Risultato tutt'altro che scontato visto l'andamento inverso della domanda dei prodotti del tabacco, la quale è in costante diminuzione, ed anche perché nel 2003 è stata introdotta la legge Sirchia

³² Fonte: elaborazione CASMEF su dati Nielsen.

³³ Cfr. Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

che ha imposto il divieto di fumare nei locali pubblici ed ha portato conseguenze anche nelle abitudini di consumo.

Nel biennio 2017/2018 però, per la prima volta da allora assistiamo ad una riduzione del gettito fiscale derivante da l'ultima riforma sulla tassazione dei tabacchi in Italia che ha portato ad una riduzione del gettito fiscale del 2,3% (circa 146 milioni) nel periodo gennaio-giugno 2017.³⁴



Negli ultimi 4 anni, comunque, la struttura fiscale appena descritta ha consentito flessibilità strategica al mercato ed ha permesso di contrastare l'andamento negativo della domanda intorno a volumi tendenzialmente stabili. Ad oggi le entrate erariali si avvicinano ai 10 milioni di euro, dato rassicurante, sebbene, come precedentemente affermato, per il biennio 2017/2018 siano previste entrate inferiori di circa 1 miliardo rispetto al biennio precedente.

La liberalizzazione del mercato ha portato miglioramenti anche per quelle che sono le dinamiche competitive del mercato, dove oggi i produttori possono liberamente fissare il prezzo dei propri prodotti scegliendo anche autonomamente in quale segmento del mercato posizionarsi, in base alle loro strategie di massimizzazione dei profitti.

Nonostante i movimenti dei prezzi di mercato dei segmenti risultino collineari emerge la possibilità per gli operatori di competere adottando politiche di prezzo flessibili. Infatti, sebbene vi siano ancora più

³⁴ CASMEF-LUISS, *riforme fiscali e mercato del tabacco*, CASMEF-LUISS: nel 2017 stimato 1 miliardo di Euro in meno di entrate erariali. *Necessario definire calendario fiscale delle accise per assicurare sostenibilità del mercato e certezza di gettito per il FISCO*, Roma 19 settembre 2017.

³⁵ Cfr. Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

richieste per il segmento di fascia di prezzo alta vi è anche una tendenza maggiore a rivolgersi verso le altre due classi.

Importantissimo è anche lo studio dell'elasticità della domanda. Infatti, le stime elaborate dal CASMEF individuano un'elasticità stabile e superiore all'unità, il che indica che un aumento del prezzo reale nel corso degli anni ha portato ad effetti negativi sulla domanda più che proporzionali.

Elasticità della domanda di sigarette³⁶

	2014	2015	2016
Elasticità del mercato	1,07	1,25	1,09

A differenza del mercato aggregato, l'elasticità dei segmenti è sostanzialmente differente. Partendo dal presupposto che a partire dal 2015, a causa dell'aumento generale dei prezzi al consumo, la domanda di sigarette ha registrato una maggiore elasticità per ogni segmento, il segmento che però presenta maggiore elasticità è sicuramente il segmento di fascia di prezzo più bassa (con elasticità che varia tra le 2 e le 3 unità), seguito dal segmento di fascia di prezzo più alta (elasticità che varia tra 1,5 e 2,5), ed infine il segmento medio che comunque presenta un'elasticità superiore all'unità.

In conclusione, abbiamo notato che le quantità di tabacco vendute stanno sperimentando un trend negativo di lungo periodo, che vi è un progressivo riposizionamento dei consumatori verso i prodotti più economici, ed inoltre, che il tabacco trinciato, invece, mostra un trend positivo e stabile. Grazie alla recente riforma, nonostante la contrazione dei volumi, la struttura fiscale adottata in Italia è riuscita garantire sia una stabilità delle entrate erariali sia una corretta dinamica competitiva tra gli operatori in un mercato caratterizzato da un'elasticità positiva³⁷. Tale situazione, però, lascia prevedere che aumenti della pressione fiscale non accuratamente pianificati potrebbero portare ad una riduzione dei consumi e del gettito fiscale e che vista l'attuale elasticità della domanda, un aumento dei prezzi non solo potrebbe generare il fenomeno del *downtrading*³⁸, ma potrebbe anche favorire il commercio illecito.

Altre conseguenze positive si sono viste nella lotta al contrabbando, dove la percentuale nel nostro paese si assesta intorno al 6% (uno dei più bassi in Europa), dato particolarmente significativo vista la forte presenza di criminalità organizzata e di notevole importanza per quanto riguarda la salute e la sicurezza di chi ne fa uso.

³⁶ Fonte: elaborazione CASMEF su dati Nielsen.

³⁷ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale, p.20, 2017.

³⁸ Riposizionamento dei consumatori verso le classi di prezzo più economiche.

1.3.2 Le principali aziende produttrici

Ad oggi il mercato del tabacco si presenta come uno dei settori che fattura di più e la produzione mondiale di tabacco si avvicina alle seimila tonnellate annue. È interessante notare come la quasi totalità della produzione e della lavorazione sia particolarmente accentrata. Infatti, i primi 3 paesi produttori di tabacco (Cina, Brasile e India) producono complessivamente da soli circa 4900 tonnellate di tabacco, così come il mercato mondiale delle sigarette che è ormai completamente gestito da poche multinazionali. In particolare, sono 5 le multinazionali del tabacco che si dividono quasi l'intero mercato delle sigarette e sono:

- China National tabacco: occupa la prima posizione per la relativa quota di mercato che si aggira intorno al 40% dell'intero mercato mondiale delle sigarette;
- Altria Group: grazie al controllo della compagnia Philip Morris International Inc (che da sola detiene circa il 14%) e di altre compagnie attive nell'industria del tabacco occupa la seconda posizione nel mercato mondiale delle sigarette con una percentuale di circa il 17% del mercato mondiale;
- British American Tobacco: la terza più grande azienda mondiale produttrice di sigarette. La sua quota di mercato è vicina al 13%;
- Japan Tobacco: considerata la quarta multinazionale del tabacco, la sua quota di mercato sfiora il 10%;
- Imperial Tobacco: la sua produzione soddisfa circa il 6% della domanda di sigarette.

Il mercato Italiano è dominato da tre principali operatori, che sono Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco International (JTI) e British American Tobacco (BAT). Nel 2014 la quota complessiva di questi tre operatori nel mercato italiano era del 94,9% mentre nel 2017 è scesa di un punto percentuale ed è ora del 94%.

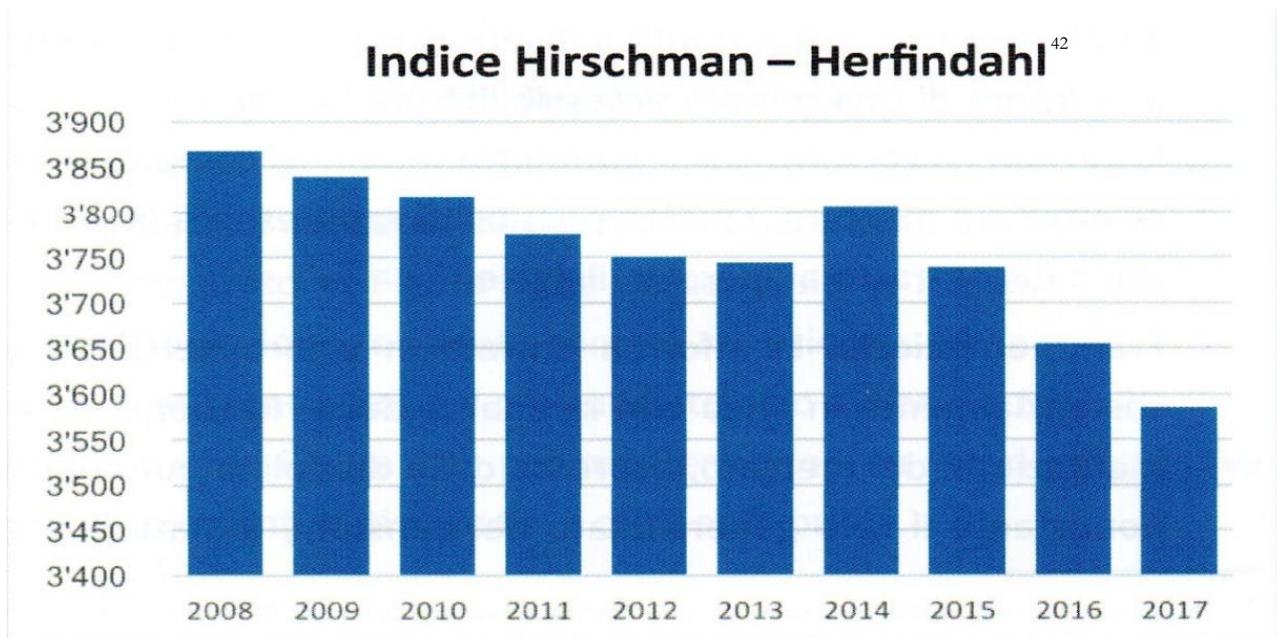
BAT e PMI hanno subito, nello stesso periodo, una riduzione delle loro quote rispettivamente del 1% e dell'3,1%, mentre, JTI invece ha visto un'espansione del 3,6% e anche gli altri produttori presenti hanno visto un'espansione delle loro quote³⁹.

³⁹ Dati presi da, *le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale, 2017*.

Quote di mercato prima e dopo la riforma⁴⁰

	2014	2017
ITA	0,4%	0,3%
MIT	0,6%	0,8%
ALTRI	1,0%	1,1%
IMPERIAL TOBACCO	3,1%	3,8%
BAT	19,9%	18,9%
JTI	20,4%	23,6%
PMI	54,6%	51,5%

La situazione di espansione delle quote di mercato, appena descritta, che caratterizza gli altri operatori a discapito di quelli dominanti, lascia presagire un'evoluzione del mercato verso una minore concentrazione. Una conferma ci viene data da un indicatore molto diffuso per studiare le condizioni di concorrenza di un mercato, ovvero l'indice Hirschman-Herfindahl (H-H)⁴¹.



⁴⁰ Fonte: elaborazione CASMEF su dati Nielsen.

⁴¹ L'indice H-H è calcolato come la somma quadratica delle quote di mercato.

⁴² Fonte: elaborazione CASMEF su dati Nielsen, Maggiore è il valore maggiore è la concentrazione.

Tale indice ci conferma che il mercato è rimasto fortemente concentrato, infatti, in condizioni di elevata concorrenzialità il valore di tale indice si attesta su valori inferiori a 1500, mentre nel mercato del tabacco in Italia vediamo che non scende mai sotto i 3600. Però a partire dal 2015 (data in cui è entrata in vigore la noma⁴³) la concentrazione è decisamente diminuita⁴⁴.

⁴³ D.Lgs. 188/2014.

⁴⁴ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale, p.39, 2017.

2 Capitolo 2: Regolamentazione del mercato del tabacco in Italia. Analisi economica e giuridica della situazione attuale e prospettive future

2.1 Introduzione delle tematiche più importanti nella regolamentazione del mercato del tabacco

Sebbene l'ultima riforma sull'imposizione fiscale del mercato del tabacco messa in atto dallo Stato abbia portato ingenti perdite per il gettito erariale nel biennio 2017-2018⁴⁵, visto il repentino aumento di alcune componenti dell'accisa, l'Italia, nel corso degli anni nel mercato del tabacco, si è configurata come un raro caso di successo regolatorio, un unicum virtuoso d'esempio sia in Europa che nel mondo stesso, essendo riuscita efficacemente a contrastare molti dei problemi che questo mercato presenta. Problemi come la tutela dei consumatori, fatto ambiguo visto che il mercato stesso è nocivo per la salute dei consumatori, dove l'Italia è riuscita a garantire soddisfacenti livelli di standard qualitativi dei prodotti; problemi come il garantire un mercato concorrenziale che non favorisca alcuni operatori a discapito di altri; o problemi come il contrabbando, dove l'Italia è riuscita a mantenere un livello del commercio illecito tra i più bassi in Europa (ventunesimo paese in Europa per diffusione del mercato nero delle sigarette) e tendenzialmente sotto controllo, il che oltre a favorire l'intera economia garantendo maggiori entrate per il Fisco, assicura anche una salvaguardia per la salute dei cittadini dato che i prodotti di contrabbando non possiedono una qualità allo stesso livello di quella dei prodotti regolari.

Dunque, il legislatore per garantire un'efficiente regolamentazione deve rivolgere la sua attenzione a numerosissime tematiche che coinvolgono il mercato del tabacco, le più importanti ed attuali delle quali sono la salute, il contrabbando, l'innovazione ed infine la pianificazione che sicuramente è il tema più attuale.

In primo luogo, la salvaguardia della salute dei cittadini, tutelata dall'art.32 della Costituzione⁴⁶, che spinge lo Stato ad incentivare la diminuzione del consumo di sigarette attraverso campagne volte a consapevolizzare le persone sugli effetti nocivi del fumo. Di enorme importanza poi è il controllo del contrabbando per i forti effetti che comporta sia per le casse dello stato che per la salute dei cittadini. L'innovazione che sta coinvolgendo tutti i settori e che ovviamente andrà a modificare le attuali forme di mercato motivo per cui il legislatore è tenuto a rimanere sempre aggiornato e a regolamentare tutte le nuove innovazioni che saranno via via implementate nel mercato così da evitare una obsolescenza della

⁴⁵ Come spiegato nel paragrafo 1.3.1.

⁴⁶ Art. 32 cost. La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana.

normativa di riferimento. Ed infine la pianificazione fiscale, tema caldissimo ed attuale che sta coinvolgendo l'economia di tutti i paesi visti i successi che sta portando e visto l'aiuto che garantisce alle imprese nella decisione delle loro politiche di investimento.

2.2 Il consumo del tabacco

2.2.1 Salute e tutela della salute a norma dell'art 32 della Costituzione

L'Italia, tra i paesi maggiormente sviluppati, si presenta oggi con uno tra i più alti tassi di consumo del tabacco, sebbene già dalla fine degli anni settanta, con l'introduzione delle prime riforme che proibivano il consumo in locali pubblici⁴⁷, si è registrata una costante diminuzione.

In ogni caso, dato l'elevato consumo resta fondamentale per il legislatore l'attuazione di politiche che non compromettano la situazione di stabilità nella quale versa l'Italia attualmente. Infatti, se da una parte le accise che gravano sui prodotti del tabacco costituiscono un'entrata fondamentale per le casse dello stato, allo stesso tempo rimane importante disincentivare il consumo sia pur tutelare la salute dei cittadini dal fumo sia attivo che passivo, sia perché il consumo di tabacco rimane una delle primarie cause di morte in Italia e perché costituisce un grande spesa sanitaria per lo stato visto l'elevato numero di malattie che l'utilizzo comporta.

Modificare la situazione giuridica attuale è dunque molto complesso visti i trade-off che si verificano nel mercato. Per aumentare il gettito erariale e allo stesso tempo ridurre il consumo di tabacco, la soluzione a primo impatto più logica sarebbe infatti quella di aumentare l'onere fiscale minimo così da attribuire maggior peso alla componente specifica, il che porterebbe ad un aumento del prezzo delle sigarette appartenenti alla fascia di prezzo basso e conseguentemente maggiori entrate per il fisco da questi prodotti e al tempo stesso una riduzione del potere di acquisto per i più giovani che tendenzialmente sono la categoria di persone che si rivolge maggiormente ai prodotti di fascia bassa. Nonostante le logiche sembrino giustificate, in realtà si è notato con l'evidenza empirica che le conseguenze di una tale manovra non erano quelle previste, infatti, con la diminuzione del potere di acquisto da parte dei consumatori aumenta il numero di persone che per esigenze di prezzo si rivolgono ai prodotti di contrabbando, il che oltre a comportare minori entrate per lo Stato aumenta anche le spese sanitarie poiché i prodotti di contrabbando sono più nocivi di quelli regolari, non dovendo rispettare determinati standard qualitativi imposti dai regolamenti europei.

Qualsiasi decisione il legislatore vorrà intraprendere dunque non potrà prescindere da una accuratissima analisi su tutti i possibili effetti che la manovra potrebbe portare, analisi che deve essere effettuata

⁴⁷ Ad esempio, la legge n.584 dell'11 novembre 1975, Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico.

considerando tutti i risvolti per ogni categoria di operatori di tale mercato, ovvero Stato, consumatori, produttori e anche la criminalità organizzata.

Il punto di partenza da cui è necessario partire per l'implementazione di qualsivoglia politica non può che essere però, il bisogno di diminuire il consumo di tabacco.

Secondo l'indagine PASSI 2008/2015 in Italia il 26% delle persone fuma⁴⁸ e solo in Italia si stima che siano attribuibili al fumo di tabacco dalle 70.000 alle 83.000 morti l'anno⁴⁹ e che oltre il 25% di questi decessi è compreso tra i 35 ed i 65 anni di età e che il fumo sia la causa di più di 25 diverse malattie. Alla luce di questi dati è logico come la prevenzione e la cura del tabagismo sono, infatti, fondamentali per migliorare la salute pubblica. Da molti anni l'Italia è impegnata in questo difficile campo sebbene agire efficacemente contro il tabagismo e ottenere risultati è, come precedentemente detto, un compito complesso, che richiede un enorme impegno e lo sviluppo di politiche ed interventi in ambiti diversi da quello sanitario.

Per favorire l'adozione di uno stile di vita libero dal fumo è necessario, infatti, un approccio che tenga conto delle implicazioni sociali, culturali e ambientali del problema fumo e che si basi sulla cooperazione e coordinamento con numerosi soggetti e diverse Istituzioni/Amministrazioni⁵⁰.

Numerosissimi sono stati i provvedimenti intrapresi dall'Italia in questa direzione il primo dei quali risale al 24 dicembre 1934 con il Regio Decreto n.2316⁵¹ che con l'articolo 25, puniva chi vende o somministra tabacco a persona minore di anni 16 e che successivamente fu rafforzato dall' art.730 del codice penale⁵² che proibiva con sanzioni pecuniarie determinate a chi vendeva tabacco ai minori di 14 e proibiva il consumo ai minori di 16 anni nei luoghi pubblici. Dal 1948 con l'entrata in vigore della costituzione e in particolare con l'art.32 che disciplina la salute, numerose sono state le manovre a tutela di essa rivolte contro il consumo del tabacco, dove tra le più importanti ricordiamo l'articolo 2087 del Codice Civile⁵³, la legge n.165 del 10 aprile 1962⁵⁴, l'articolo 9 della legge n.300 del 1970⁵⁵ (Statuto dei Lavoratori), la legge n.584 dell'11 novembre 1975⁵⁶, gli articoli 1, 4, 31 del DL 626 del 1994⁵⁷, la direttiva del Presidente del

⁴⁸ Indagine PASSI 2008/2015, indagine sull'abitudine al fumo.

⁴⁹ Cfr. Ministero della Salute, DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE, attività per la prevenzione del tabagismo, rapporto 2009.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Regio Decreto del 1934, Testo unico delle leggi sulla protezione e l'assistenza della maternità e dell'infanzia.

⁵² Articolo 730 Codice Penale, Somministrazione a minori di sostanze velenose o nocive.

⁵³ Articolo 2087 del Codice Civile, tutela delle condizioni di lavoro.

⁵⁴ Legge n.165 del 10 aprile 1962, Divieto della propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo.

⁵⁵ Articolo 9 legge n.300 del 20 maggio 1970, Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale, nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento, Tutela della salute e dell'integrità fisica.

⁵⁶ Legge n.584 dell'11 novembre del 1975, Divieto di fumare in determinati locali e su mezzi di trasporto pubblico.

⁵⁷ Articoli 1, 4, 31 del DL 626 del 1994, Attuazione delle direttive 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE, 90/679/CEE, 93/88/CEE, 95/63/CE, 97/42/CE, 98/24/CE, 99/38/CE, 2001/45/CE e 99/92/CE riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 1995⁵⁸, l'articolo 16 del DL 242 del 1996⁵⁹, l'articolo 51 legge n.3 del 2003⁶⁰, il D.lgs. n.184 del 2003 e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2003⁶¹. Queste legislazioni insieme a molte altre hanno costituito la disciplina di riferimento per la lotta al tabagismo e insieme alle direttive e ai regolamenti comunitari hanno dato l'impronta all'attuale disciplina di riferimento.

Di queste citate particolarmente innovativa, ad esempio, è stata la legge n.584 del 1975 (che è una delle leggi che ha ridotto maggiormente il consumo) con la quale, per la prima volta, si pone un divieto assoluto di fumare nelle corsie d'ospedale, nelle aule delle scuole di ogni ordine e grado, sugli autoveicoli di proprietà dello Stato, di enti pubblici e di privati concessionari di pubblici servizi per il trasporto collettivo di persone; nelle metropolitane, nelle sale d'attesa di stazioni ferroviarie, autofilotranviarie, portuali-marittime, aeroportuali; nei compartimenti ferroviari per non fumatori delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie date in concessione ai privati; nei compartimenti a cuccette e carrozze letto occupati da più persone durante il servizio di notte; nei locali chiusi adibiti a pubblica riunione, nelle sale chiuse di cinema e teatro, nelle sale chiuse da ballo, nelle sale-corse, nelle sale riunione di accademie, nei musei, nelle biblioteche, nelle sale di lettura aperte al pubblico, nelle pinacoteche e gallerie d'arte, pubbliche o aperte al pubblico. Questa definizione fu poi aggiornata dalla sentenza del TAR del Lazio⁶² del 1995 che chiarì che per locale aperto al pubblico si deve intendere quello in cui la generalità degli amministrati e degli utenti accede, senza formalità e senza bisogno di particolari permessi, negli orari stabiliti, e introdusse l'obbligo di esporre, in tutti i locali in cui è vietato fumare, un cartello indicante il divieto, la normativa esistente in materia, le sanzioni applicabili, il nominativo di chi deve vigilare sull'osservanza del divieto e l'autorità competente ad applicare la sanzione.

Di notevole importanza è stata inoltre la sentenza della Corte Costituzionale 399/96 per cui “la tutela preventiva dei non fumatori nei luoghi di lavoro può ritenersi soddisfatta quando, mediante una serie di misure adottate secondo le diverse circostanze, il rischio derivante dal fumo passivo, se non eliminato, sia ridotto a una soglia talmente bassa da far ragionevolmente escludere che la loro salute sia messa a repentaglio”. In tema di risarcimento di un eventuale danno, invece, è la sentenza della Corte Costituzionale 202/91 per cui “*la risarcibilità dei danni derivati dal fumo passivo, quale lesione del*

⁵⁸Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 1995, Divieto di fumo in determinati locali della pubblica amministrazione o dei gestori di servizi pubblici.

⁵⁹ Articolo 16 del DL 242 del 1996, Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, recante attuazione di direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori sul luogo di lavoro.

⁶⁰ Articolo 51 legge n.3 del 16 gennaio 2003, Tutela della salute dei non fumatori, legge Sirchia

⁶¹ D.lgs. n.184 del 2003 e il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2003, Attuazione della direttiva 2001/37/CE in materia di lavorazione, presentazione e vendita dei prodotti del tabacco.

⁶² Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio.

*diritto alla salute, trova direttamente fondamento negli articoli 32 della Costituzione e 2043 del Codice Civile*⁶³”.

La legislazione più innovativa però nella lotta al consumo è sicuramente data dall'articolo 51 della legge n.3 del 16 gennaio 2003 (legge Sirchia), dove il comma 1 prevede il divieto di fumare nei locali chiusi ad eccezione di quelli privati non aperti ad utenti o al pubblico e di quelli riservati ai fumatori e come tali contrassegnati. Grazie a tale legge il divieto sarà applicato in tutti i locali pubblici e in tutti i locali privati aperti ad utenti o al pubblico. Dunque, la grande novità consiste nel fatto che il divieto viene esteso anche agli esercizi pubblici (pizzerie, bar, ristoranti, ecc.) sebbene restino esclusi dal divieto i locali privati non aperti ad utenti o al pubblico e quindi, la grande maggioranza dei luoghi di lavoro privati.

Ovviamente per combattere il consumo del tabacco non bastano leggi che ne vietino il consumo in determinati luoghi o situazioni ma diviene necessario combattere anche le pubblicità e tutte le forme di merchandising utilizzate dalle imprese produttrici ed è per questo che già da molto tempo sono state emanate norme che vietano la propaganda pubblicitaria dei prodotti del tabacco. Le prime sono state la legge 165/62 e l'articolo 8 della legge 52/83⁶⁴, che vietano espressamente la propaganda dei prodotti del fumo sia nazionali che esteri, ed in seguito saranno aggiornate dalla Corte di Cassazione con una sentenza che definisce chiaramente il significato di propaganda pubblicitaria, che deve essere inteso come “ogni comportamento rivolto al pubblico e inteso, o semplicemente idoneo, a sollecitarlo all'acquisto di prodotti da fumo”.⁶⁵

Ad oggi, la disciplina di riferimento nella lotta al fumo continua a subire costanti modifiche dato l'ancoraggio delle strategie nazionali a quelle dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).

In particolare, con il Decreto Lgs. n. 6 del 12 gennaio⁶⁶, entrato in vigore dal 2 febbraio 2016, l'Italia, ha introdotto uno dei più importanti interventi normativi in materia di tabacco e ha legiferato recependo la direttiva 2014/40/UE⁶⁷ (che abroga la Direttiva 2001/37/CE⁶⁸, recepita con Decreto Lgs. n.184 del 24 giugno 2003) riguardante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative

⁶³ Articolo 2043 Codice Civile, Risarcimento per fatto illecito.

⁶⁴ Legge n.52 del 22 febbraio 1983, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 10 gennaio 1983 n.4, concernente regime fiscale degli apparecchi di accensione, variazione delle relative aliquote di imposta di fabbricazione, disposizioni sulla reggenza degli uffici dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e modifiche delle sanzioni per le violazioni al divieto di pubblicità ai prodotti da fumo.

⁶⁵ Cfr. documenti dell'OMS, La legislazione relativa al tabacco, allegato 2.

http://www.dors.it/documentazione/testo/200703/Legislazione_da_report.pdf.

⁶⁶ DECRETO LEGISLATIVO 12 gennaio 2016, n. 6, Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

⁶⁷ Direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE.

⁶⁸ DIRETTIVA 2001/37/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 5 giugno 2001 sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco.

degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati.

Tale intervento normativo ha portato numerose novità come il divieto di fumare in macchina in presenza di minori o di donne incinte, non è più permesso fumare presso le cliniche ospedaliere e nei centri di ricerca, ha inasprito le sanzioni per chi vende tabacco ai minori, introdotto multe per chi getta i mozziconi delle sigarette a terra e, inoltre, ha vietato la vendita dei pacchetti da dieci sigarette e ha imposto un limite di minimo 30 grammi per i pacchetti di tabacco sfuso. Ha vietato anche le scritte sulle etichette contenenti informazioni relative al contenuto di catrame, nicotina o monossido di carbonio, ritenute ingannevoli per il consumatore che, confrontando più prodotti, tende a preferire quello con minori quantità di tali sostanze, pensando che sia meno dannoso e ha previsto l'utilizzo di "avvertenze combinate" di testo e immagini relative alla salute, il tutto corredato dal numero di telefono verde contro il fumo⁶⁹.

2.2.2 Risultati ottenuti e le possibili scelte future

Sebbene siamo ancora uno dei paesi europei con uno tra i più alti tassi di consumo del tabacco, negli ultimi decenni vi è stata una grande e costante diminuzione e ci auguriamo che questa tendenza perduri ancora a lungo.

Questa diminuzione, come precedentemente affermato, iniziò negli anni settanta con le prime scoperte scientifiche che confermavano gli effetti nocivi del tabacco e in contemporanea con le prime disposizioni in materia di lotta al consumo come la legge n.584 del 1975.

FUMATORI E NON FUMATORI PER SESSO Anni 1980-2010, per 100* persone di 14 anni e più

	1980	1983	1991	1995	2000	2005	2010
MASCHI							
Fumatori	54,3	45,6	37,8	33,9	31,5	28,3	29,2
Ex fumatori	9,9	13,5	21	27,4	26,5	30,4	30,7
Mai fumatori	35,7	40,9	41,2	37,4	38,4	39,0	38,3
FEMMINE							
Fumatrici	16,7	17,7	17,8	17,2	17,2	16,2	16,9
Ex fumatrici	1,4	2,3	16,4	13,1	13,4	15,0	16,7
Mai fumatrici	81,9	80	75,9	68,5	66,2	66,4	64,7
TOTALE							
Fumatori	34,9	31,1	27,4	25,3	24,1	22,0	22,8
Ex fumatori	5,5	7,7	13,4	20	19,8	22,4	23,4
Mai fumatori	59,6	61,2	59,2	53,5	52,8	53,2	52,0

* alcune somme non danno 100 a causa delle mancate risposte

70

⁶⁹ Numero verde contro il fumo, 800.554.088.

⁷⁰ ISTAT, *Italia in cifre*, 2011

Come è possibile notare dalla tabella soprastante, il consumo del tabacco ha seguito una diminuzione costante ogni anno, escluso l'ultimo anno del 2010 dove in realtà si è assistito ad un inaspettato aumento che è proseguito per un altro paio di anni fermandosi nel 2013 e da allora il consumo ha ripreso a seguire un andamento decrescente.

Dal 2010 ad oggi oltre ad esserci 1,4 milioni di fumatori in meno⁷¹, vi è stata una diminuzione annua di circa il 5% degli infarti derivanti dal tabacco e un calo delle vendite di circa il 25%⁷², ma si è verificata anche una mutazione sulle abitudini di consumo e più in generale sulle categorie di fumatori.

Infatti, a differenza dei dati relativi al quinquennio 2005/2010, oggi il numero di fumatori over 50 è diminuito notevolmente ma è aumentato in proporzione il numero di ragazzi, teenager, che fumano. Questo dato risulta molto preoccupante proprio perché ad oggi la consapevolezza della nocività del fumo è un sapere che condividiamo tutti sin dall'infanzia e proprio per questo è sconcertante questa tendenza giovanile a consumare tabacco.

Attualmente in Italia fumano circa 10,5 milioni di persone con una percentuale di fumatori che oscilla tra il 19,5% e il 20,5%. Di questi 10,5 milioni, 6,2 sono maschi mentre 4,3 femmine⁷³.

Un dato molto importante che mette in risalto un ulteriore problema del tabagismo, ci viene dato dal Ministero della Salute. Esso ha difatti stabilito che le cure per le malattie da fumo, costano allo Stato più di 4 miliardi di euro l'anno⁷⁴.

Alla luce di questi dati, sebbene l'Italia si trovi in una situazione in cui il consumo è in diminuzione, è chiara la necessità di implementare politiche più stringenti che portino risultati ancor più favorevoli.

In questa ottica il Ministero della Salute si è pronunciato dicendo: *“Il prossimo futuro vedrà impegnato il ministero della Salute su più fronti”. In primis, “attiverà il monitoraggio dell'applicazione e la valutazione dell'impatto del nuovo decreto sulla popolazione, attraverso un progetto coordinato dall'Istituto superiore di sanità”. Seguirà poi “l'attuazione del Piano nazionale della prevenzione 2014-2018 che tutte le Regioni sono pronte a sviluppare sul territorio”. Tra gli obiettivi da conseguire, il Piano prevede la riduzione della prevalenza dei fumatori di almeno il 10% entro il 2018, e “il miglioramento/consolidamento della tutela dei non fumatori dal fumo passivo, con l'incremento almeno del 5% dei valori del rispetto della legge nei luoghi di lavoro”. Così l'Italia contribuirà al raggiungimento dell'obiettivo della riduzione di un ulteriore 30% della prevalenza dei fumatori entro il 2025, previsto dal Piano d'azione globale per la prevenzione delle malattie croniche*

⁷¹ Cfr. Skytg24, *Cala il numero di fumatori in Italia: -1,4 milioni negli ultimi 8 anni*, 9 gennaio 2018
<https://tg24.sky.it/salute-e-benessere/2018/01/09/calofumatori-italia.html>

⁷² Ministero della Salute, *Dieci anni di applicazione della legge che vieta il fumo nei luoghi chiusi*,
http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=1889.

⁷³ Cfr. Skytg24, *Cala il numero di fumatori in Italia: -1,4 milioni negli ultimi 8 anni*, 9 gennaio 2018.
<https://tg24.sky.it/salute-e-benessere/2018/01/09/calofumatori-italia.html>

⁷⁴ Cfr. Ministero della Salute, DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE, *attività per la prevenzione del tabagismo, rapporto 2009*.

dell'Oms. A sostegno del Piano di prevenzione, il ministero "sarà impegnato a favorire un'azione più incisiva e coordinata da parte di tutti gli operatori sanitari, a partire dai medici di medicina generale e dai pediatri, per prevenire e controllare il tabagismo". Saranno coinvolte anche le altre Amministrazioni, che dovrebbero individuare, nel proprio ambito di competenza, soluzioni volte alla riduzione della domanda e dell'offerta. Infine, "dovrebbe essere effettuata una riflessione sulla modifica delle politiche fiscali e dei prezzi dei tabacchi, affinché gli interventi in questo ambito siano prioritariamente finalizzati alla riduzione dei consumi e non solo a garantire il gettito, sulla individuazione di alternative alla coltivazione del tabacco, sulla eliminazione di qualsiasi forma di pubblicizzazione".⁷⁵

Dunque, per far fronte a questa crisi legata all'uso del tabacco diviene indispensabile l'azione congiunta a livello internazionale e per questo è stata formata una grande alleanza in materia, chiamata WHO *Framework Convention on Tobacco Control* (Convenzione quadro per il controllo del tabacco) che riunisce 180 paesi. Ad oggi più della metà delle nazioni nel mondo hanno messo in atto misure di contenimento del tabagismo, contrastando le interferenze da parte dell'industria.

Fra le misure di contrasto più efficaci secondo le stime dell'OMS c'è l'aumento dei prezzi, sostenendo che se in tutto il mondo le tasse sui pacchetti di sigarette fossero aumentate di un dollaro si guadagnerebbero 190 miliardi da investire in politiche di sostegno allo sviluppo.⁷⁶

Per il consumo del tabacco, quindi, le possibili scelte future non potranno che vedere lo Stato impegnato, sia a livello nazionale che a livello internazionale, nella dura lotta contro il tabagismo su diversi fronti.

La scelta di alzare il prezzo delle sigarette sebbene sembri la più adeguata va accompagnata con un maggior controllo dell'economia illegale per far sì che non sia la criminalità organizzata a trarne vantaggio. Maggiori dovranno essere anche le restrizioni concernenti i luoghi e le situazioni in cui sarà possibile il consumo così da scoraggiarne l'utilizzo, ma soprattutto maggiori dovranno essere gli sforzi, nel consapevolizzare i cittadini stessi (soprattutto i più giovani) sui danni e sui costi del fumo, così da poter trovare nella popolazione stessa il più valido alleato.

⁷⁵ Cit. MBAmutua, *FUMO, ECCO LE NUOVE DISPOSIZIONI IN VIGORE*, 4 febbraio 2016.

<http://www.mbamutua.org/lavoce/fumo-le-nuove-disposizioni-vigore/>

⁷⁶ Cfr. Magazine il portale di chi crede nella ricerca, *Quanto ci costa il fumo?*, 04 agosto 2017,

<https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/fumo/quanto-ci-costa-il-fumo>.

2.3 La questione del contrabbando, profili critici del mercato

2.3.1 Contrabbando e provvedimenti adottati per ridurre il commercio illecito

Il contrabbando di sigarette in Italia è un fenomeno che ha iniziato a manifestarsi nel dopoguerra, principalmente nelle aree economicamente più arretrate del nostro paese.

Questo fenomeno da sempre favorisce le organizzazioni criminali che oltre a garantirsi un elevato profitto, dati gli enormi volumi di vendita, si assicurano anche presidio e controllo del territorio, dato che il contrabbando porta anche posti di lavoro e manovalanza giovanile⁷⁷. Il contrabbando di sigarette e più in generale dei prodotti del tabacco consiste nel traffico clandestino di questi prodotti, tra diversi stati senza il pagamento dei dazi doganali o contro le regole che limitano il commercio dei suddetti beni.

Sono tre i principali tipi di commercio illecito per quanto riguarda i prodotti del tabacco, e sono:

- sigarette originali importate oltre il limite quantitativo stabilito o attraverso una filiera distributiva illegale, con il fine dell'evasione del carico fiscale gravante sui prodotti contrabbandati;
- tipo "cheap white" (o illicit white), ovvero sigarette fabbricate e vendute legalmente in paesi fuori dall'Unione Europea, ma importate illegalmente o sopra le quantità consentite;
- sigarette contraffatte, che riportano un marchio utilizzato senza il permesso del proprietario⁷⁸.

Dal punto di vista dei compratori invece la ragione principale che spinge all'acquisto dei prodotti di contrabbando è ovviamente il prezzo. In Italia la componente fiscale che grava sul prodotto è maggiore del 77%, questo dato giustifica e spiega il prezzo dei prodotti e ci fa capire come mai in ogni paese le sigarette siano vendute ad un prezzo differente.

Questa diversità nei prezzi degli stessi prodotti è una delle maggiori cause del contrabbando. In questo specifico caso stiamo parlando, infatti, del contrabbando delle cheap white, che è sicuramente la tipologia preponderante per quando riguarda la quota del mercato di contrabbando in Italia. Infatti, come dimostrano numerose ricerche, il contrabbando delle cheap white comprende il 50% del contrabbando per i prodotti del tabacco. I consumatori, grazie alle importazioni di questi prodotti da parte della criminalità organizzata, riescono ad acquistare gli stessi prodotti che troverebbero nel loro paese ad un prezzo molto più basso. Se, infatti, il prezzo regolare di un pacchetto da 20 sigarette si aggira intorno ai 5 Euro in Italia, il costo dello stesso prodotto contrabbandato si aggira di solito intorno ai 2/3 euro. Questo dato mette alla luce un'altra evidenza precedentemente ricordata, ovvero che il fatto che il contrabbando si manifesta principalmente nelle aree economicamente più depresse del paese. Si è desunta una relazione positiva tra la diminuzione del potere d'acquisto dei cittadini e l'aumento del numero dei prodotti di contrabbando. Questa relazione non è valida soltanto nel nostro paese, ma in tutto il mondo

⁷⁷ Cfr. Foglie, contrabbando e terrorismo. Relazioni pericolose, il trimestrale di BAT Italia, p.7, dicembre 2016.

⁷⁸ Cit. L'economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2012-2015, Istat, ottobre 2017.

così come anche la relazione positiva tra l'aumento del prezzo delle sigarette e il numero di prodotti contrabbandati. L'Italia, nonostante tutto, nella lotta al contrabbando si presenta come un unicum virtuoso essendo riuscita a mantenere una quota di prodotti del tabacco contrabbandati pari a circa il 5,8%, uno dei più bassi in Europa. In Francia tale percentuale è prossima al 15% così come anche in Inghilterra, e particolarmente sorprendente invece è il caso della Norvegia dove la percentuale del commercio di prodotti illeciti del tabacco supera addirittura il 20%⁷⁹.

Gli effetti prodotti dal contrabbando di sigarette si ripercuotono a livello salutare, economico e incidono molto sulle politiche interne degli stati nella loro lotta per cercare di ridurre il consumo di tabacco.

A livello salutare i prodotti contrabbandati non garantiscono la stessa sicurezza e gli stessi standard qualitativi dei prodotti legalmente venduti. Infatti, oltre al fatto che potrebbero avere contenuti nocivi più alti del normale, potrebbero anche essere stati prodotti senza nessun rispetto di alcun tipo di norma sull'igiene. Un'altra conseguenza importantissima è il mancato gettito erariale collegato alla produzione e alla vendita, basti pensare che solo in Italia il contrabbando di sigarette toglie allo stato ricavi per più di 800 milioni di Euro l'anno e gonfia le tasche, invece, della criminalità organizzata.

Infine, il contrabbando rende difficile l'attuazione delle politiche di contrasto alla diffusione del tabacco tra i giovani, rendendolo accessibile a prezzi molto bassi.

Il contrabbando, inoltre, si caratterizza come un fenomeno che porta conseguenze economiche non solo per la nazione in cui avviene l'illecito ma bensì per l'intera Unione Europea in quanto *il reato di contrabbando tutela un bene di rilevanza europea, poiché i dazi doganali rivestono un ruolo centrale nel sistema europeo, non soltanto perché sono istituiti e riscossi in conformità a regole comunitarie, comuni a tutti gli stati membri, ma anche perché costituiscono un'entrata propria dell'Unione, e pertanto, voci attive del bilancio comunitario*⁸⁰.

La disciplina di riferimento nazionale si è evoluta radicalmente nel corso degli anni. Le più importanti normative storiche di riferimento furono senz'altro: la legge 907/42⁸¹ riguardante i monopoli dei sali e dei tabacchi e contestualmente anche del divieto di introduzione, di produzione e di vendita, in particolare l'art.65 di tale legge secondo il quale "Commette contrabbando chiunque, contro i divieti stabiliti da questa legge o senza l'osservanza delle condizioni da essa prescritte, introduce nel territorio del Regno, soggette a monopolio, tabacchi, succedanei o prodotti derivati del tabacco"; la legge 27/51⁸² che apportò delle modifiche alla legge 907/42, modifiche riguardanti principalmente le pene per il contrabbando;

⁷⁹ Dati raccolti da Foglie, contrabbando e terrorismo. Relazioni pericolose, il trimestrale di BAT Italia, p.9, dicembre 2016.

⁸⁰ Cit. Nicola Muraglia, Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Ragioni dell'incriminazione e bene giuridico tutelato, Tesi di laurea in giurisprudenza, p.10, Anno accademico 2016/2017.

⁸¹ Legge n.907 del 17 luglio 1942, Legge sul monopolio dei sali e dei tabacchi.

⁸² Legge n.27 del 3 gennaio 1951, Modificazioni alla L. 17 luglio 1942, n. 907, sul monopolio dei sali e dei tabacchi.

importantissimo il decreto del Presidente della Repubblica del 23 gennaio 1943⁸³ che ha introdotto il Testo Unico doganale e che ha definito una più chiara e ampia disciplina nella lotta al contrabbando e che nel corso degli anni ha subito numerose modifiche che lo hanno aggiornato e ampliato ulteriormente; il decreto legislativo del 9 novembre del 1990⁸⁴ che ha introdotto modifiche sulle disposizioni concernenti il contrabbando avente per oggetto tabacchi lavorati esteri; la legge n.50 del 18 gennaio 1994⁸⁵ che ha introdotto alcune modifiche per le misure atte a reprimere il contrabbando del tabacco; il decreto legislativo n.74 del 10 marzo 2000⁸⁶ che ha introdotto una nuova disciplina per i reati in materia di imposta sul reddito e sul valore aggiunto; la legge n.92 del 19 marzo 2001⁸⁷ che ha apportato notevoli modifiche al Testo Unico doganale del 1973, ridefinito il reato di contrabbando, introdotto il reato di associazione per delinquere per il contrabbando dei tabacchi lavorati, consolidato le iniziative di contrasto della polizia e della magistratura e quelle riguardanti il regime carcerario di esecuzione delle pene più gravi, rafforzando il tutto con accordi internazionali che sono necessari per la repressione di un fenomeno di dimensioni mondiali⁸⁸; il decreto legge n. 203 del 30 settembre 2005⁸⁹ riguardante le misure di contrasto all'evasione fiscale.

Le normative comunitarie nella lotta al contrabbando, invece, sono tre regolamenti europei con il quale la Comunità Europea ha allineato le politiche di riferimento dei paesi membri nella lotta al contrabbando. I tre regolamenti sono: il Reg. (CEE) 12-10-1992 n. 2913/92⁹⁰, il Reg. (CE/Euratom) 22-5-2000 n. 1150/2000⁹¹ e il Reg. (CE/Euratom) 22-5-2000 n. 1150/2000⁹².

Il complesso di queste normative, nazionali e comunitarie, insieme a quelle che andremo a individuare nel prossimo paragrafo, hanno costituito la disciplina di riferimento nella lotta al contrabbando fino ad oggi.

⁸³ Decreto del Presidente della Repubblica del 23 gennaio 1943, Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale.

⁸⁴ D.Lgs. del 9 novembre del 1990 n. 375, Adeguamento delle disposizioni concernenti il contrabbando avente per oggetto tabacchi lavorati esteri.

⁸⁵ Legge n.50 del 18 gennaio 1994, Modifiche alla disciplina concernente la repressione del contrabbando dei tabacchi lavorati.

⁸⁶ Decreto legislativo n.74 del 10 marzo 2000, Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della L. 25 giugno 1999, n. 205.

⁸⁷ Legge n.92 del 19 marzo 2001, Modifiche alla normativa concernente la repressione del contrabbando di tabacchi lavorati.

⁸⁸ Cfr. Nicola Muraglia, Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Ragioni dell'incriminazione e bene giuridico tutelato, Tesi di laurea in giurisprudenza, p.12, Anno accademico 2016/2017.

⁸⁹ Decreto legge n. 203 del 30 settembre 2005, Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria.

⁹⁰ Reg. (CEE) 12-10-1992 n. 2913/92, Regolamento del Consiglio che istituisce un codice doganale comunitario.

⁹¹ Reg. (CE/Euratom) 22-5-2000 n. 1150/2000, Regolamento del Consiglio recante applicazione della decisione 2000/597/CE/Euratom, relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità.

⁹² Reg. (CE/Euratom) 22-5-2000 n. 1150/2000, Regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 recante applicazione della decisione 94/728/CE, Euratom relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità.

2.3.2 L'evasione derivante dal mercato nero e le possibili scelte future

L'evasione derivante dal contrabbando dei prodotti del tabacco, come precedentemente affermato, grava pesantemente nelle casse dello Stato, in quanto oltre ad un'ovvia evasione fiscale, comporta anche un'evasione contributiva derivante dal mancato pagamento degli oneri previdenziali e contributivi da parte dei lavoratori irregolari di questo mercato nero. Secondo gli ultimi dati Istat, nel 2015 il mercato illecito delle sigarette ha sottratto al fisco più di 822 milioni di Euro, un dato veramente impressionante considerando che in Italia il livello di contrabbando di sigarette (circa 5,8%) è uno dei più bassi in Europa. Questo confronto è possibile grazie all'approvazione del SEC2010, che ha sostituito il precedente Sec95, ovvero un regolamento comunitario, che impone a tutti gli Stati membri di utilizzare gli stessi parametri per il calcolo e la stima dell'economia sommersa e illegale in generale, dove trova ovviamente spazio il contrabbando dei prodotti del tabacco. Ogni Stato membro deve quindi far rientrare tali stime nei conti nazionali, che hanno il fine di descrivere, in termini quantitativi, l'attività economica e finanziaria del Paese e che nello specifico caso italiano sono contenute anche nella nota di aggiornamento del DEF⁹³ con la Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, che è stata introdotta con la legge del 31 dicembre 2009 n.196⁹⁴.

In Italia le stime vengono effettuate dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) sulla base di metodologie imposte, appunto, dal SEC2010.

In particolare, per la stima dell'attività di contrabbando di tabacco, sebbene l'Eurostat suggerisse l'utilizzo di indicatori di domanda che si basano sulla popolazione fumatrice e sulle abitudini di consumo, si è deciso tuttavia di utilizzare un approccio basato sul lato dell'offerta, in quanto le indagini disponibili sembravano sottostimare l'incidenza della popolazione fumatrice⁹⁵. *Tale procedura di stima parte dalle informazioni sulle quantità di merce sequestrata. Valutando irrilevante la produzione interna, le quantità vendute sono interamente importate mentre si ipotizza che le esportazioni siano nulle. La definizione del volume potenziale di merce disponibile per il consumo interno viene poi ottenuta attraverso l'utilizzo di un coefficiente che rappresenta la capacità di controllo da parte delle autorità di contrasto, scorporando la quota di merce che si ipotizza in transito sul territorio nazionale. Il passaggio dalle quantità ai valori viene effettuato applicando un prezzo di vendita calcolato a partire dai prezzi al consumo dei prodotti legali. Ipotizzando che i costi intermedi rappresentino una quota*

⁹³ Documento di Economia e Finanza.

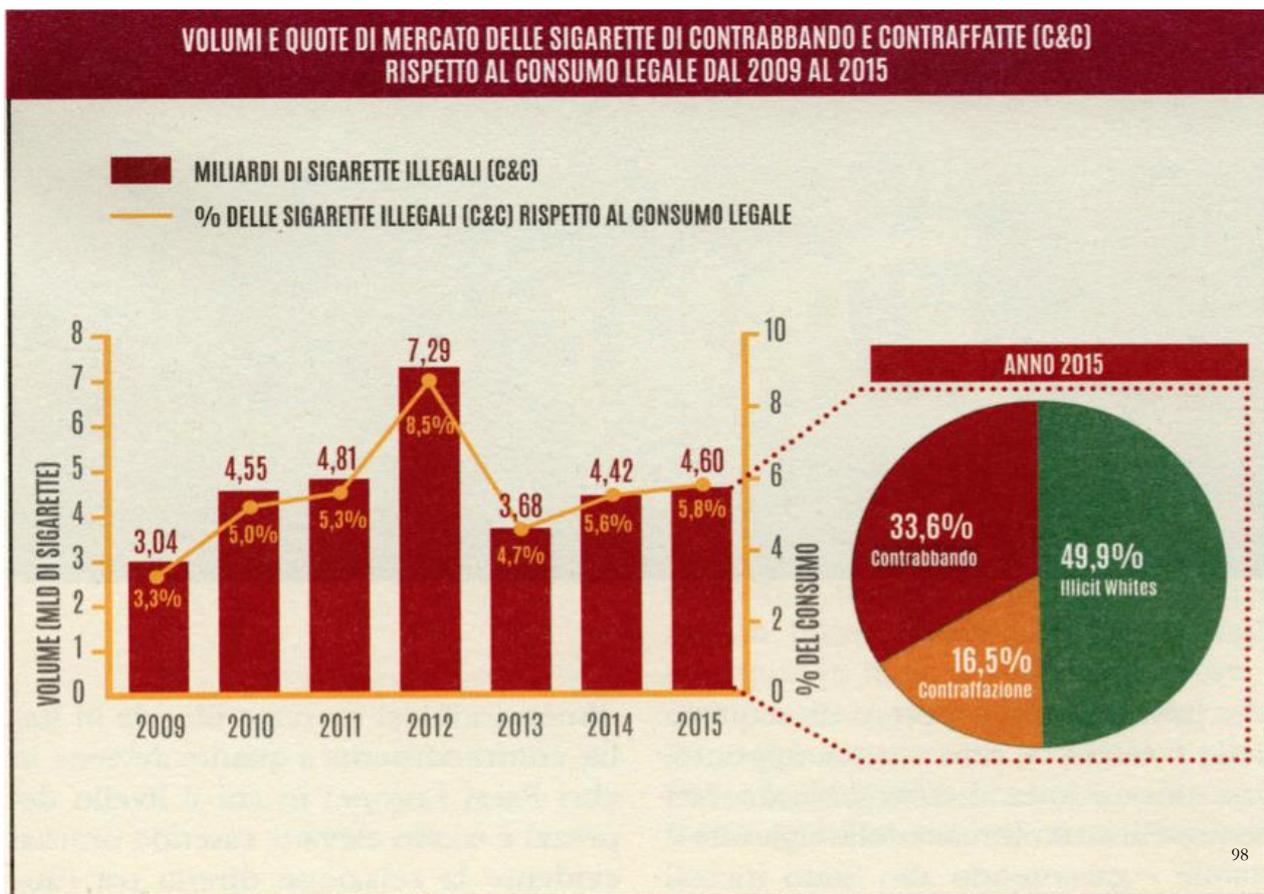
⁹⁴ L. n.196 del 31 dicembre 2009, Principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili.

⁹⁵ Cfr. L'economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2012-2015, Istat, ottobre 2017.

del fatturato, è quindi possibile determinare l'ammontare di valore aggiunto, a partire dal valore della produzione (pari al valore della merce venduta meno il valore delle importazioni)⁹⁶.

Tale schema illustrativo è applicato ovviamente a tutte e tre le tipologie di prodotti di contrabbando, presentati a pagina 34, ovvero le illicit white, i prodotti di contrabbando e i prodotti contraffatti.

In particolare, queste tre tipologie di prodotti hanno una differente diffusione nel mercato Italiano e la loro incidenza corrisponde al 49,9% per i prodotti illicit white, per il 33,6% per quanto riguarda i prodotti di contrabbando e per il 16,5% per quelli contraffatti⁹⁷.



Grazie ai dati rilevati dall'ISTAT, lo Stato può, insieme agli strumenti a sua disposizione e alle fonti di intelligence, mettere in atto misure di contrasto al contrabbando per ridurre lo scambio di prodotti illegali, garantire maggior gettito erariale e aiutare l'implementazione delle politiche per ridurre il consumo di tabacco, messe in atto dallo Stato.

Sulla base dei dati rilevati dall'ISTAT, si può vedere l'efficacia di tali misure che nel 2015 hanno portato a oltre 8411 interventi doganali nei quali sono state sequestrate più di 274 tonnellate di tabacchi lavorati

⁹⁶ Cit. L'economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2012-2015, Istat, ottobre 2017.

⁹⁷ Cfr. Foglie, contrabbando e terrorismo. Relazioni pericolose, il trimestrale di BAT Italia, p.7, dicembre 2016.

⁹⁸ *Contrabbando e terrorismo. Relazioni pericolose*, foglie il trimestrale di BAT Italia, 2016.

2.4 L'innovazione

2.4.1 Innovazione tecnologica. Impatto economico e giuridico delle nuove tecnologie sul mercato del tabacco

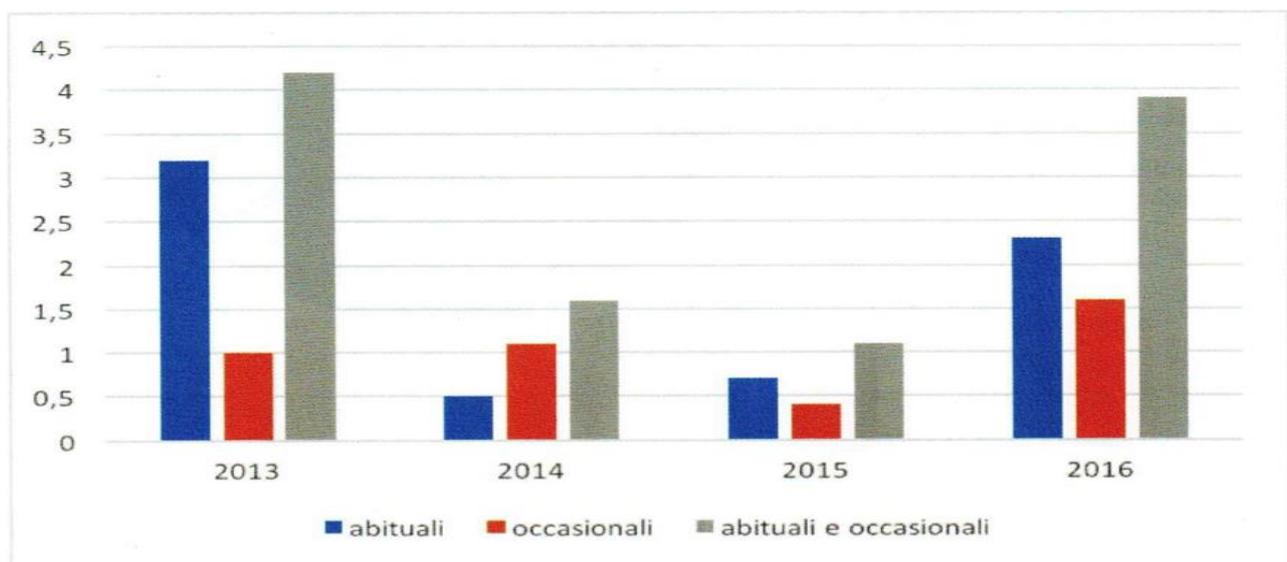
Come precedentemente riportato, a partire dagli anni 2000 in Italia si è verificato un forte inasprimento della legislazione antitabacco, in particolare con due importantissime riforme, ovvero, il D.Lgs. n.184 del 24 giugno 2003 e con il D.Lgs. n.6 del 12 gennaio 2016.

Questo inasprimento della legislazione ha fatto sì che le entrate per lo Stato, derivanti dai prodotti del tabacco, rimanessero stabili ed è riuscito nell'intento di portare una diminuzione generale del consumo di tabacco, sebbene, abbia comportato anche altre conseguenze come lo sviluppo del mercato basato sui prodotti di nuova generazione, ovvero i *Next Generation Products*, come la sigaretta elettronica e i dispositivi in grado di scaldare il tabacco senza generare combustione.

Nel contesto italiano, la sigaretta elettronica ha iniziato a diffondersi già dal 2010, ma il vero boom commerciale che la riguarda è avvenuto nel triennio 2011/2013, boom che non è durato a lungo vista la drastica diminuzione avvenuta già nei due anni successivi, infatti, dagli oltre 2 milioni di consumatori, abituali e non, presenti nel 2013, si è passati a soli circa 500.000 nel 2015.

Oggi, a seguito di importanti investimenti delle aziende produttrici volti a garantire maggiori standard qualitativi e di sicurezza, il numero dei consumatori si avvicina nuovamente ai livelli registrati nel 2013.

Numero di utilizzatori della sigaretta elettronica in Italia in percentuale della popolazione adulta¹⁰²



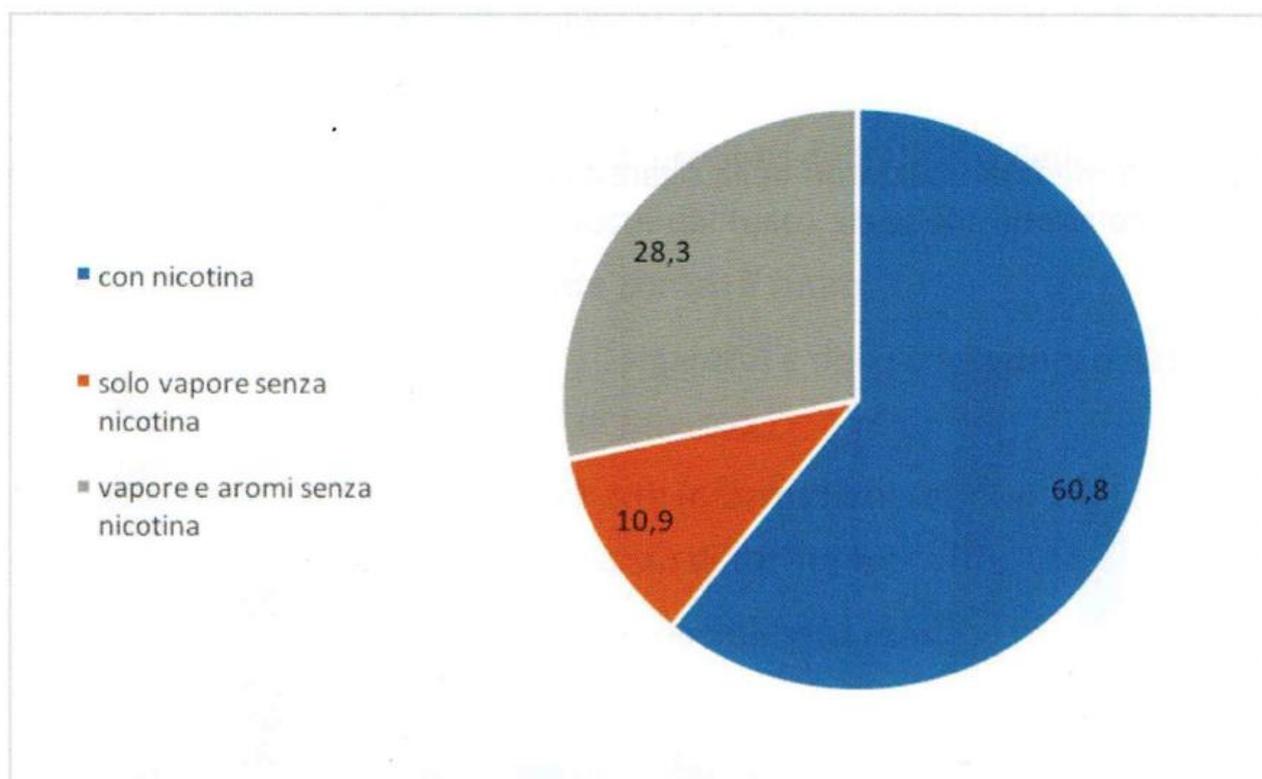
¹⁰² FONTE: indagine Doza-ISS 2016.

Sebbene attualmente vi siano in commercio un'infinità di modelli, tre sono le principali categorie nelle quali è possibile individuare tutti i modelli e sono la categoria delle "usa e getta" che coprono circa il 20% del mercato, la categoria di quelle dotate di batteria fissa ricaricabile ma con cartucce usa e getta (circa il 35% del mercato) e infine le sigarette elettroniche modulari, aventi caratteristiche più sofisticate delle precedenti come componenti intercambiabili e serbatoi ricaricabili direttamente dall'utilizzatore e quest'ultima categoria di prodotti è la più diffusa e copre circa il 45% dell'intero mercato.

Una delle caratteristiche principali che comportato la fiorente diffusione di tale prodotto innovativo è sicuramente la possibilità di personalizzare il contenuto del dispositivo così da poterlo adattare ai gusti di ogni individuo. Infatti, grazie all'elevato numero di prodotti in commercio, è possibile consumare liquidi aromatizzati a quasi tutti i gusti immaginabili o anche non aromatizzati, così come anche liquidi contenenti nicotina o senza.

Secondo un'indagine del 2015¹⁰³ il 61% dei consumatori utilizzava liquidi contenenti nicotina mentre il restante 39% non utilizzavano liquidi che la contenevano.

Tipologia di sigaretta elettronica usata in Italia (2015)¹⁰⁴



Ad oggi però, i continui andamenti oscillanti di questo mercato fanno sì che non vi sia una grande categoria omogenea degli utilizzatori di questi prodotti, ma che bensì tale tipologia di consumatori sia

¹⁰³ Indagine Doxa-ISS 2016: "Il fumo in Italia", indagine demoscopica condotta da DOXA effettuata per conto dell'Istituto Superiore di Sanità in collaborazione con l'Istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri, marzo 2016.

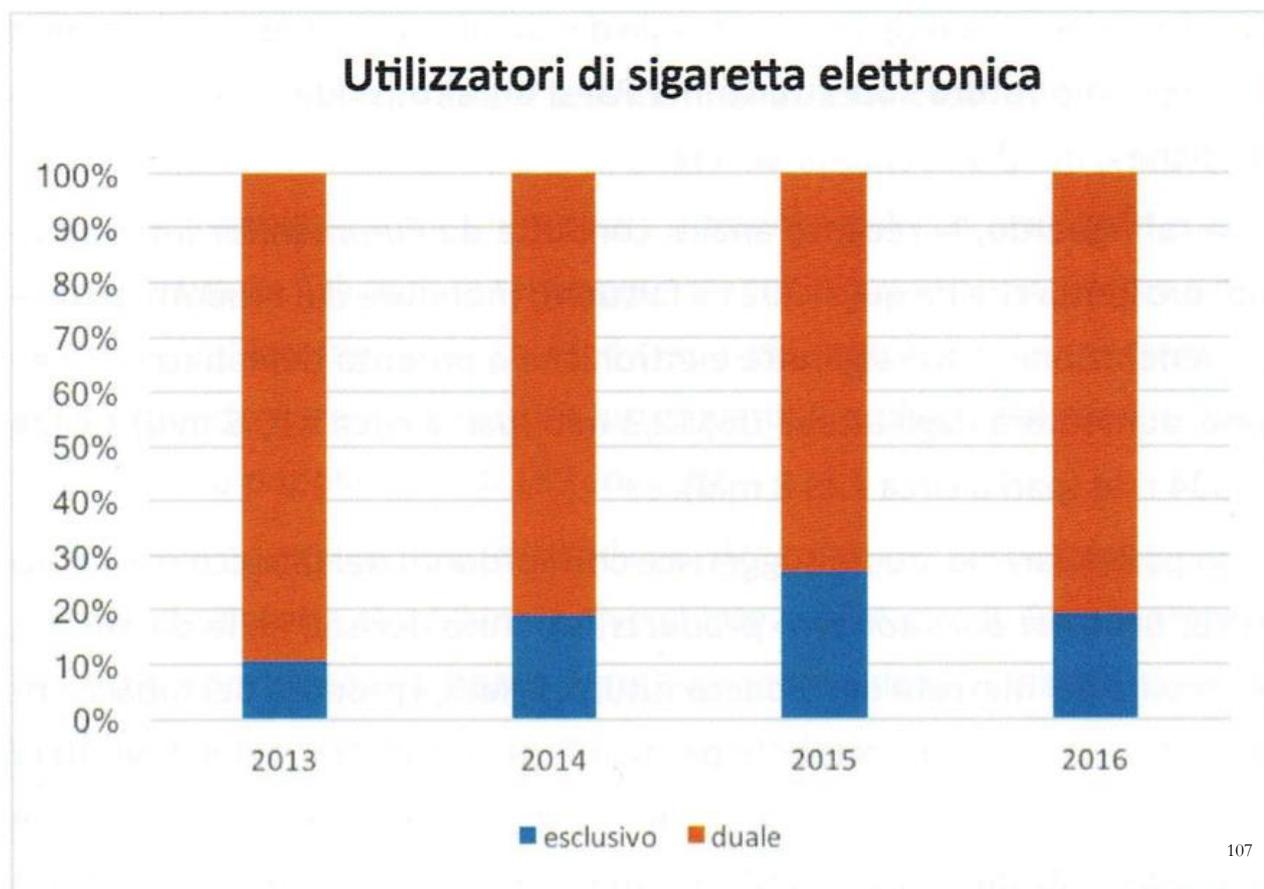
¹⁰⁴ FONTE: indagine Doxa-ISS 2016.

decisamente eterogenea. Secondo alcune indagini¹⁰⁵, infatti, la maggior parte dei consumatori di questo mercato continua comunque a rivolgersi anche ai prodotti a base di tabacco tradizionali.

Nel 2013, infatti, i consumatori di tali prodotti che continuavano a rivolgersi anche al mercato tradizionale del tabacco erano il 90%, percentuale in calo nel 2015 dove si assestò al 73% ma che è risalita al 78% nel 2016.

Secondo tali indagini il 43% degli intervistati ha comunque iniziato o ricominciato a rivolgersi anche ai prodotti a base di tabacco, il 15% ha dichiarato di aver diminuito il consumo dei prodotti a base di tabacco, il 10% dichiara di non aver mai fumato tabacco, il 19% non ha cambiato abitudini di consumo mentre solo l'8% ha smesso di fumare i prodotti a base di tabacco grazie alla sigaretta elettronica.

I risultati di un'altra indagine svolta da Ernst&Young nel 2016¹⁰⁶, dimostrano che gli utilizzatori della sigaretta elettronica sono prevalentemente over trentenni. I risultati affermano che il 19% degli utilizzatori sono nella fascia 18-29 anni, il 42% appartengono alla fascia 30-44 anni e il restante 39% invece sono over 45. Tale ricerca dimostra inoltre, un altro dato molto importante, ovvero, che il 51% di essi è uomo mentre il 49% sono donne, dato particolarmente notevole perché la percentuale di consumatrici femmine del tabacco invece è decisamente più contenuta rispetto alla percentuale degli uomini.



¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ Electronic Nicotine Delivery System (ENDS): an update or a rapidly evolving vapour market. Report, 2 gennaio 2017.

¹⁰⁷ FONTE: indagine Doza-ISS 2016.

Nonostante i trend altalenanti che si sono susseguiti in Italia, l'indagine di Ernst&Young dimostra anche che negli anni il numero di utilizzatori regolari della sigaretta elettronica è aumentato rapidamente ed infatti, nel 2016 il numero degli utilizzatori regolari si aggira intorno al 45%¹⁰⁸.

2.4.2 Prospettive di sviluppo dell'innovazione nel mercato del tabacco

Il mercato innovativo delle sigarette elettroniche e dei prodotti che scaldano il tabacco senza combustione è però considerato molto giovane.

I risultati dell'indagine di Ernst&Young dimostrano che la maggior parte dei vapatori (utilizzatori di tali strumenti) si è rivolta a questo tipo di mercato solo di recente, infatti, solamente il 14% degli intervistati utilizzava la sigaretta elettronica da più di due anni, il 32% da un anno o due, mentre il 53% da meno di un anno.

Data l'elevata frammentazione dell'offerta, suddivisa in produttori degli apparecchi, produttori dei liquidi, produttori delle cartucce e a causa della rete di vendita differenziata, diventa molto difficile avere dei dati sui volumi di affari derivanti dal commercio dei prodotti di nuova generazione. Tuttavia, le analisi dimostrano che questo mercato è destinato a crescere notevolmente in futuro soprattutto nei paesi con reddito più elevato che hanno attuato legislazioni antitabacco molto restrittive.

Un'analisi attuata da Euromonitor International¹⁰⁹ sostiene che nel 2021 il fatturato mondiale derivante dai prodotti di nuova generazione salirà dagli attuali 10,8 miliardi di Euro a circa 29,8 miliardi. In particolare, afferma che per tale crescita saranno fondamentali i prodotti che scaldano il tabacco senza la combustione, ovvero gli HNB (heat-not-burn) che registreranno presto un grandissimo incremento nella loro commercializzazione e che diventeranno presto il prodotto di nuova generazione più popolare. Si stima che nello stesso periodo il fatturato delle sigarette diminuirà di 6,7 miliardi di Euro mentre solo quello dei prodotti che riscaldano tabacco aumenterà di circa 10,8 miliardi, il che farà crescere il mercato del tabacco di circa l'1%.

A sostegno di queste ipotesi ci sono alcuni dati che dimostrano come il livello dei consumatori di sigarette elettroniche sia aumentato dell'86% dal 2013 al 2015 e alcune previsioni che affermano che in certi paesi, come l'Inghilterra, il numero degli utilizzatori dei prodotti di nuova generazione supererà a breve il numero dei fumatori di tabacco tradizionale e che tale situazione sarà possibile anche in Italia grazie soprattutto alla grande e profonda diversificazione che questi prodotti offrono.

Lo sviluppo di tale mercato però dovrà essere accompagnato da un'accuratissima analisi sugli effetti che produce per le casse dello stato. Nel 2015 ad esempio, in Italia, sebbene fosse stata ipotizzata una raccolta

¹⁰⁸ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale*, p.25, settembre 2017.

¹⁰⁹ *What the 2017 Edition Tobacco Data is telling us*. Pubblicato il 26 giugno 2017.

dell'imposta di consumo pari a 85 milioni di Euro¹¹⁰, alla fine il gettito risultante dalla vendita e dal consumo di tali prodotti ha portato entrate solo di 5,2 milioni¹¹¹ di Euro nel 2015 e di 3,4¹¹² nel 2016.

Diviene ovvio quindi, che tale sviluppo del mercato debba essere accompagnato con una revisione delle modalità di riscossione dell'imposta tributaria che fino ad ora non ha portato i risultati sperati e questa necessità diventerà tanto più urgente tanto più elevata sarà la crescita del mercato.

Il regolatore, dunque, avrà l'arduo compito di formare una disciplina che tenga conto di tutti gli interessi in gioco, come la tutela della salute pubblica e come la giusta percezione del rischio che tali prodotti comportano, da parte dei consumatori. Quindi, una corretta tassazione sarà fondamentale per la sostenibilità di tale sviluppo.

Verso tale prospettiva, la Commissione Europea (Direzione Generale per la fiscalità e Unione Doganale) ha effettuato una consultazione pubblica¹¹³ che ha evidenziato che il 90% dei soggetti partecipanti ritiene che le sigarette elettroniche non devono essere soggette a tassazione. Il 4% pensa che la tassazione debba essere equivalente o superiore rispetto ai prodotti tradizionali del tabacco, percentuale che si alza al 24% se si includono i prodotti che scaldano il tabacco senza combustione. La maggior parte dei presenti inoltre ha sostenuto che un eventuale aumento del 50% del prezzo delle ricariche porterebbe conseguenze come il ritorno al consumo dei prodotti tradizionali o l'approvvigionamento attraverso fonti alternative come l'acquisto online o nel peggiore dei casi attraverso il contrabbando.

I risultati di tale consultazione, dunque, mettono in risalto come, ad oggi, i prodotti di nuova generazione siano percepiti diversamente rispetto ai prodotti tradizionali del tabacco e che una tassazione eccessiva limiterebbe fortemente lo sviluppo di questo mercato ancora molto giovane¹¹⁴.

¹¹⁰ Disegno di Legge presentato dal MEF, comunicato alla presidenza il 25 ottobre 2015: Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015. Disegno di Legge approvato dal Senato della Repubblica il 20 novembre 2015 presentato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze: Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018.

¹¹¹ Fonte MEF, Question Time in Commissione VI Camera, Ufficio Legislativo Finanze, Servizio Interrogazioni, MEF, Elementi di Risposta dell'On. Busin, 25 febbraio 2016.

¹¹² Conto Riassuntivo del Tesoro al 30 dicembre 2016. Situazione dei debiti e dei crediti della Tesoreria (01/03/2017-Supplemento Straordinario n.3)

¹¹³ Public consultation- Excise duties applied to manufactured tobacco. 7686 unità di cui il 67,69% dichiara di utilizzare sigarette elettroniche.

¹¹⁴ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale*, p.27, settembre 2017.

2.5 La pianificazione fiscale

2.5.1 Gli sviluppi del mercato successivi alla riforma fiscale del 2015.

L'attuale disciplina sull'imposizione fiscale del mercato del tabacco è contenuta nel Testo Unico sulle Accise (D.Lgs. 504/1995¹¹⁵), ed è stata recentemente modificata attraverso il D.Lgs. 188/2014¹¹⁶ (entrato in vigore dal 2015) che ha introdotto profonde novità strutturali sulla fiscalità in questo settore.

Tale riforma ha portato alla modifica di diversi aspetti fondamentali per il funzionamento del mercato. Prima di tutto, ha portato novità in tema di modifica delle accise, elevando l'onere fiscale minimo al 58,7 del PMP¹¹⁷, innalzando la specifica al 10% e introducendo un OFM¹¹⁸ di 170 Euro per Kilogrammo. Altra novità molto importante è la tracciabilità, dove la riforma ha introdotto l'obbligo di istituire un sistema di monitoraggio della logistica con tracciabilità dei prodotti. Inoltre, ha dato maggiori responsabilità all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli prevedendo per essa maggiori competenze, come l'esser incaricata di proporre eventuali variazioni dei termini delle accise, entro limiti prefissati, e sulla base di determinati presupposti economici. Infine, novità sono state introdotte anche nella prospettiva di bilancio, dove ora la massimizzazione del gettito fiscale complessivo è diventato un obiettivo contenuto nel bilancio stesso.

Inizialmente il mercato ha reagito positivamente all'ingresso di questa riforma, i consumi sono diminuiti costantemente da allora ed il gettito da accise è diminuito meno che proporzionalmente rispetto alle vendite, è stato mantenuto un corretto livello di concorrenza tra gli operatori ed è stato tenuto sotto controllo il livello di contrabbando.

Le prime criticità sono iniziate con un intervento posto in essere nel 2017 dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che ha portato bruschi cambiamenti ad alcuni parametri della struttura fiscale e che ha comportato una perdita di 146 milioni di Euro nel solo periodo gennaio-luglio 2017, rispetto allo stesso semestre del 2016, e circa 1 miliardo di Euro in mancate entrate erariali rispetto agli obiettivi di gettito previsti nella legge di bilancio del 2016 per il 2017¹¹⁹.

Tali criticità non sono, però, solo frutto dell'intervento posto in essere nel 2017, ma sono intrinseche nella riforma del 2015 che ha lasciato un grado troppo elevato di trasparenza negli interventi a livello

¹¹⁵ Decreto Legislativo del 26 ottobre 1995, n. 504, Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative.

¹¹⁶ Decreto Legislativo del 15 dicembre 2014, n. 188, Disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23.

¹¹⁷ Prezzo medio ponderato.

¹¹⁸ Onere fiscale minimo.

¹¹⁹ Dati raccolti nel documento del CASMEF: *riforme del mercato del tabacco, CASMEF-LUISS: "nel 2017 stimato 1 miliardo di Euro in meno di entrate erariali. Necessario definire calendario fiscale delle accise per assicurare sostenibilità del mercato e certezza di gettito per il Fisco"*. Roma 19 settembre 2017.

fiscale all'AAMS¹²⁰ e al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Infatti, la riforma ha attribuito un potere troppo grande all'Agenzia nel poter modificare alcuni parametri dell'imposizione fiscale.

L'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ad oggi, infatti, può proporre al Ministero dell'Economia e delle Finanze cambiamenti dell'aliquota di base fino a un massimo di 0,5 punti percentuali, può portare variazioni dell'aliquota specifica di 2,5 punti percentuali ed infine prevedere un cambiamento di massimo di 5 Euro/Kg per l'onere fiscale minimo. Questo è proprio quello che si è verificato nel 2017 e che ha portato alle perdite sopra riportate. Infatti, ad inizio 2017, il Ministero ha incrementato il carico fiscale sulle sigarette alzando l'aliquota base a 59,1%, ha alzato la componente specifica del 0,5% e l'onere fiscale minimo è stato portato a 175,54Euro/kg.

Con questo inasprimento fiscale sono stati esposti eccessivamente i prodotti di fascia bassa, in particolare quelli sottoposti all'onere fiscale minimo, infatti, l'aumento delle due aliquote ha portato ad un aumento dell'imposta media di 1,01 Euro/kg sui prodotti non sottoposti all'onere fiscale minimo (i prodotti di fascia di prezzo medio-alta), e questo avrebbe dovuto portare ad un aumento dell'onere fiscale minimo della stessa grandezza. Tuttavia, l'aumento effettivo dell'onere fiscale minimo è stato cinque volte più grande dell'incremento medio della specifica.

Questo intervento, quindi, non è stato in linea con le finalità della riforma che si prefissava di tracciare un percorso di crescita bilanciata del carico fiscale, senza discrezionalità e che tutelasse tutti gli operatori. Il problema vero, però, risiede nel fatto che il legislatore non ha definito in maniera chiara i limiti al potere che ha attribuito all'AAMS. Non è chiaro se le variazioni debbano essere per forza in aumento, così come se aumenti di un parametro possano essere seguiti dalla diminuzione di altri, non sono chiari neanche i limiti temporali, ovvero, se una volta che un intervento venga effettuato, non è chiaro se possa essere reiterato più volte in uno stesso anno o se questo limiti gli interventi successivi, ma, soprattutto, non è chiaro se i limiti imposti siano da considerare limiti assoluti o se siano limiti riferiti al singolo intervento e quindi superabili attuando interventi successivi. Tale discrezionalità decisionale, inoltre, crea un'ambiente sfavorevole per gli operatori stessi del mercato, che sono soggetti ora ad un'eccessiva incertezza della disciplina normativa e che ne risentono nei loro processi decisionali.

È opportuno, per tanto, che il legislatore intervenga tempestivamente per precisare le problematiche appena elencate così da garantire minore incertezza giuridica e regolatoria per gli operatori e così da rendere il mercato italiano più appetibili per i grandi investimenti.¹²¹

¹²⁰ Agenzia Autonoma dei Monopoli di stato, la quale oggi è incorporata nell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

¹²¹ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale*, p.55, 2017.

2.5.2 Verso un calendario fiscale: il caso tedesco

La riforma entrata in vigore nel 2015, oltre a creare un sistema fiscale equilibrato, ha dimostrato di poter garantire uno sviluppo bilanciato del mercato come è avvenuto per i primi due anni. Per tanto, si spera che i futuri interventi che andranno a modificare la struttura dell'accisa siano volti a mantenere l'equilibrata ripartizione dell'onere fiscale e che siano decisamente graduali e pianificati. Questa situazione infatti garantirebbe maggiori certezze riguardo le decisioni di medio-lungo termine per gli operatori del mercato.

A tal fine illuminante potrebbe essere l'esperienza tedesca nel definire l'importanza di una pianificazione fiscale di medio-lungo termine.

Durante il periodo 2002/2005, per contrastare alcune esigenze di bilancio, il Governo tedesco decise di inasprire notevolmente e bruscamente la tassazione sui prodotti del tabacco. In questo periodo l'accisa aumentò del 71% per un'incidenza totale del 62,3% sul prezzo medio. Di conseguenza i prezzi dei pacchetti aumentarono di circa il 50%, il che fece ridurre la domanda del mercato di più del 30%¹²². Oltre a questa conseguenza si notò anche un forte fenomeno di downtrading e una costante crescita del fenomeno del commercio illecito. L'insieme di queste conseguenze portarono all'effetto opposto di quello auspicato, il gettito fiscale diminuì notevolmente e rimase sempre sotto le aspettative.

Scostamento di previsioni di gettito e gettito effettivo¹²³

	2003	2004	2005	2006
Differenza tra gettito atteso e gettito effettivo (miliardi di Euro)	-0,5	-2,3	-2,4	-0,3
DNP ¹²⁴ (miliardi di sigarette)	13,9	15,4	16,4	22,5

Il commercio illecito ebbe una crescita mai vista in Europa, dal 10% del 2003 aumentò fino a raggiungere il 24% nel 2006. Sulla base di questi dati, e visto l'effettivo fallimento della riforma basata su incrementi forti e repentini dell'accisa, il Governo tedesco decise di ricalibrare la propria strategia indirizzandola principalmente alla lotta al contrabbando. La nuova strategia era volta ad una crescita stabile e bilanciata del gettito, e per raggiungere tale obiettivo si decise di garantire massima prevedibilità e trasparenza degli obiettivi erariali, di modo da minimizzare le incertezze per gli operatori del settore. Partendo da questi

¹²² Dati forniti dal distributore locale.

¹²³ Fonte: Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 9. Bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau (result of the 151st meeting of the working group on Tax Assessment from 9 to 11 May 2017 in Bad Muskau). Project SUN 2016-KPMG.

¹²⁴ Duty not paid = contrabbando.

riferimenti, nel 2010 il Governo decise l'attuazione di un modello volto al medio periodo, nell'esattezza cinque anni, attraverso il quale sarebbe stata garantita una crescita dell'accisa costante e parzialmente ancorata al tasso medio di inflazione, e che tali incrementi sarebbero stati attuati a partire dal primo giorno di ogni anno.

Fu un vero successo regolatorio, i risultati di questo nuovo intervento superarono le aspettative, ed infatti, nei cinque anni di attuazioni per ben quattro anni il gettito fu superiore alle aspettative (il primo anno il gettito fu superiore alle aspettative addirittura di un miliardo). In questi cinque anni¹²⁵ il gettito superò complessivamente le aspettative di 2,4 miliardi.

Differenza tra gettito atteso ed effettivo e Volumi del mercato illecito¹²⁶

	2011	2012	2013	2014	2015
Differenza tra gettito atteso e gettito effettivo (miliardi di Euro)	1	0,4	-0,1	0,5	0,6
DNP (miliardi di Euro)	21,6	19,4	17,4	16,3	15,2

Importanti risultati furono ottenuti anche nella lotta al commercio illecito che passo dal 23% nel 2011 al 19% nel 2015.

Tale successo regolatorio fu merito di un graduale e costante aumento delle accise, legato inoltre, all'andamento dell'inflazione, che ebbe come conseguenze il ritorno al consumo di prodotti di fascia di prezzo più elevata e la riduzione del contrabbando, il che si tradusse con un aumento del gettito. Ne hanno beneficiato anche le imprese potendo gestire in anticipo le loro strategie e i loro costi e i consumatori che non hanno dovuto assistere ad aumenti improvvisi dei prezzi delle sigarette.

Un'altra importante considerazione da fare, riguarda il maggior grado di libertà che questo intervento ha concesso all'Amministrazione. Infatti, nel prevedere un calendario fiscale con parametri già predeterminati, il Governo ha attribuito minori compiti all'Amministrazione che in quel periodo di cinque anni ha potute dedicare le proprie attività e le proprie risorse ad altri temi fiscali.

Alla luce dell'esperienza tedesca, è chiaro come anche in Italia sarebbe auspicabile una riforma volta a garantire prevedibilità e gradualità degli interventi, che come osservato per la Germania, ha portato a benefici sia per l'erario che per la tutela della salute dei cittadini.

È importante, inoltre, evidenziare che tale riforma potrebbe giovare anche l'intero settore economico, in quanto una maggiore prevedibilità normativa e regolatoria porterebbe anche a maggiori investimenti

¹²⁵ Dal 2011 al 2015.

¹²⁶ Fonte: Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 9. Bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau (result of the 151st meeting of the working group on Tax Assessment from 9 to 11 May 2017 in Bad Muskau). Project SUN 2016-KPMG.

esteri. Infatti, l'Italia, attualmente, si trova in una posizione molto arretrata nella classifica dei luoghi più aperti alla facilità di business e secondo una ricerca di Confindustria¹²⁷, l'Italia si trova al 45° posto tra i paesi più attrattivi per investimenti di medio-lungo termine da parte di società multinazionali.

Tale situazione è riconducibile principalmente all'imprevedibilità e all'eccessiva discrezionalità della giustizia amministrativa e ad una scarsa programmazione fiscale¹²⁸.

In conclusione, un calendario fiscale può e dovrebbe essere il punto di partenza per portare un'evoluzione assolutamente positiva e necessaria al nostro sistema economico, e come ha detto Andrea Conzonato (presidente e AD di BAT Italia): “Un calendario fiscale delle accise, prima ancora che uno strumento utile, è un principio di civiltà giuridica. Oggi i grandi investitori internazionali sono alla ricerca di luoghi stabili in cui effettuare investimenti. Nel nostro Paese l'eccessiva burocrazia, una giustizia troppo lenta, infrastrutture spesso carenti ma, soprattutto, l'incertezza giuridica e regolatoria, rendono l'Italia un posto meno appetibile per i grandi investimenti. Auspico che parole come Certezza, Prevedibilità e Sostenibilità possano ispirare le future scelte di Governo, per consentire all'Italia di continuare a crescere, competere e attrarre investimenti che garantiscano miglioramenti strutturali e prosperità all'economia del nostro paese”.

2.6 Conclusione e proposte

Dall'analisi di tutte le tematiche individuate nel corso del capitolo, è interessante notare come queste siano strettamente interdipendenti tra loro e come ogni tema vada affrontato studiando congiuntamente la situazione economica e giuridica che lo circonda. Abbiamo visto come “salute”, “contrabbando”, “innovazione” e “pianificazione” siano i quattro temi più importanti e attuali che coinvolgono l'intera struttura del mercato del tabacco e che maggiormente influiscono sul legislatore nell'attuare interventi in questo settore.

La tutela della salute è l'obiettivo principale di ogni intervento passato e futuro ed abbiamo visto come in tale direzione volga le proprie attività regolatorie il legislatore, che come fine primario pone sempre la riduzione del consumo. Si è notato come e quanto sia difficile per il legislatore attuare interventi che contrastino il consumo e il contrabbando simultaneamente visto che aumenti dei prezzi (che provocherebbero riduzioni del consumo) sono spesso associati ad aumenti del livello del commercio illecito. Dallo studio dell'impatto che ha avuto l'innovazione in questo mercato, abbiamo osservato come siano in continuo cambiamento le abitudini di consumo delle persone e come, quindi, debba sempre

¹²⁷ *Investire in Italia: quadro normativo ed istituzionale per gli investimenti esteri*, Roma 13 giugno 2017.

¹²⁸ Cfr. M. Spallone, S. Marzioni e A. Pandimiglio, *le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale*, p.58, settembre 2017.

rimanere aggiornato il legislatore nel regolare tutte le novità introdotte nel corso del tempo per evitare un'obsolescenza normativa.

Infine, abbiamo osservato l'enorme importanza di una pianificazione fiscale, che potrebbe portare infiniti benefici, non solo nel mercato del tabacco, ma bensì all'intero sistema economico, riducendo l'eccessiva discrezionalità ed imprevedibilità giuridica, che come visto sono il più grande repellente per i grandi investimenti delle società multinazionali estere.

Nella regolamentazione del mercato del tabacco, fino ad oggi, o meglio fino al 2017 l'Italia si è presentata come un unicum virtuoso essendo riuscita correttamente a bilanciare tutte le esigenze del settore e a contrastare efficacemente le problematiche presenti.

Sebbene siano corretti e giusti i principi di fondo della normativa n.188 del 2014, vi sono delle perplessità che hanno portato ad una riduzione del gettito fiscale e ad una eccessiva discrezionalità amministrativa che pone incertezza nel settore.

A tal fine dovrebbero essere apportate delle correzioni all'attuale sistema, fondate anche sullo studio dei successi regolatori avvenuti negli altri paesi europei (come quello tedesco).

È auspicabile quindi che i futuri interventi volti a cambiare la disciplina di riferimento mantengano il grado di concorrenzialità che si è consolidato nel corso del tempo in Italia e che ha permesso un ampio e diversificato ventaglio di prodotti ed una corretta e sana concorrenza tra gli operatori anche sul prezzo. Al tal fine ritengo giusta la tradizione italiana nell'attribuire una parte preponderante dell'accisa alla componente proporzionale, che viceversa comprimerebbe troppo il mercato e non garantirebbe libertà di manovra agli operatori nel definire le loro strategie di mercato.

Dallo studio degli effetti prodotti dall'intervento attuato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2017 e dallo studio del caso tedesco durante il periodo 2003/2006 è emerso come sia fortemente negativo per l'economia l'attuazione di bruschi e repentini aumenti dei parametri e come dovrebbero invece essere aumentati gradualmente e possibilmente in maniera prevedibile. È stato dimostrato, infatti, che per garantire stabilità del gettito siano necessarie politiche fiscali e regolamenti prevedibili e trasparenti che possano permettere agli operatori di mercato di valutare in anticipo le proprie strategie e le proprie decisioni di investimento nel medio-lungo periodo. È stata inoltre dimostrata l'importanza di ancorare i parametri dell'accisa con elementi del mercato in sé, come è avvenuto in Germania che ha agganciato i parametri all'inflazione e in Italia dove sono stati ancorati prezzo medio ponderato.

Sarebbe il caso, quindi, di individuare regole certe per l'evoluzione, almeno nel medio periodo, dei parametri di riferimento che portino ad una pianificazione condivisa che gioverebbe agli operatori assicurando le loro aspettative e che ridurrebbe anche i margini di incertezza per il gettito erariale.

Il più grande auspicio è, infine, che tale pianificazione condivisa sfoci in un calendario fiscale che come esposto precedentemente gioverebbe sia nella lotta al contrabbando che alla sostenibilità del mercato in termini tanto salutari quanto fiscali.

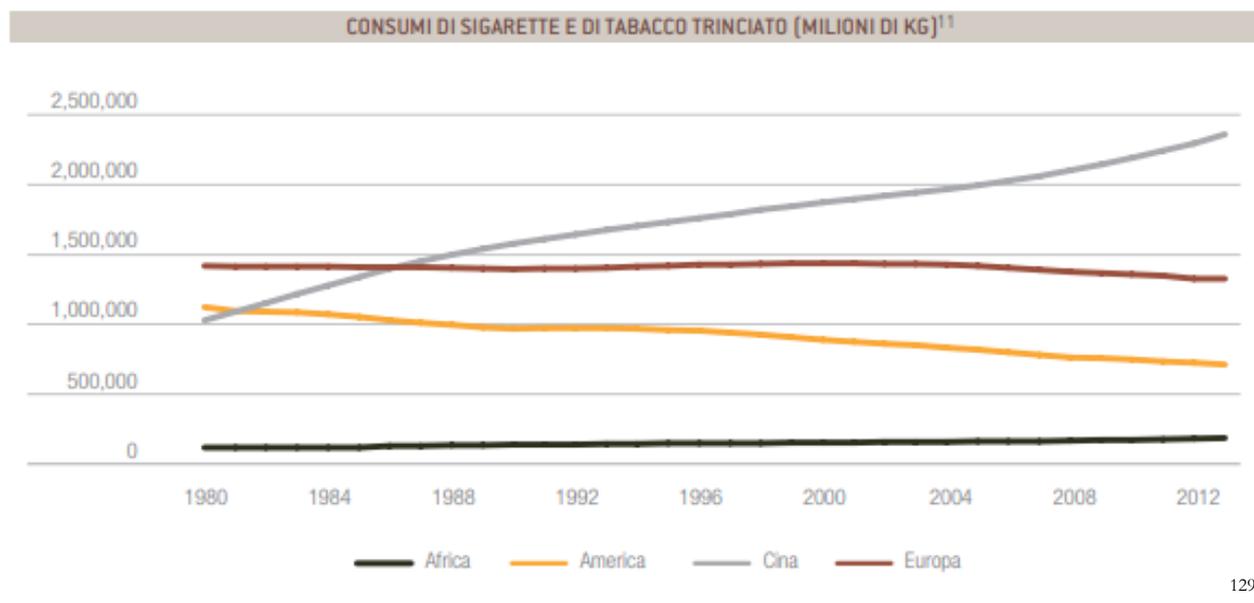
3 Capitolo 3: Confronto internazionale

3.1 Confronto internazionale del mercato del tabacco

3.1.1 3.1 La domanda e i prezzi in Europa e nel mondo

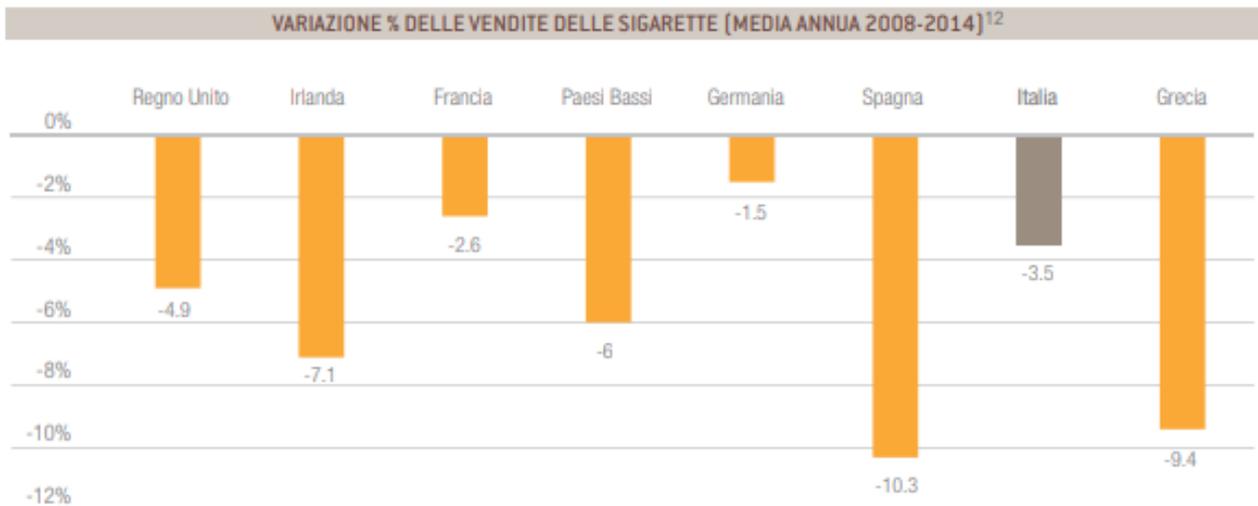
Se in Italia negli ultimi trenta anni abbiamo assistito ad una diminuzione generale del consumo di tabacco, la stessa cosa non si può dire per il resto del mondo. Infatti, in molti paesi il consumo continua a crescere costantemente, in particolare, in Cina, Medio Oriente e in Africa. Tale situazione è stata riscontrata specialmente nei paesi economicamente arretrati o in quelli in via di sviluppo, ed è riconducibile sicuramente all'aumento del reddito pro capite che si sta verificando in questi paesi.

Viceversa, i paesi economicamente più avanzati stanno registrando quasi tutti una diminuzione nei consumi, come in America, dove il consumo è decrescente dagli anni ottanta o come in Europa dove questo trend decrescente è diventato costante dai primi anni 2000.

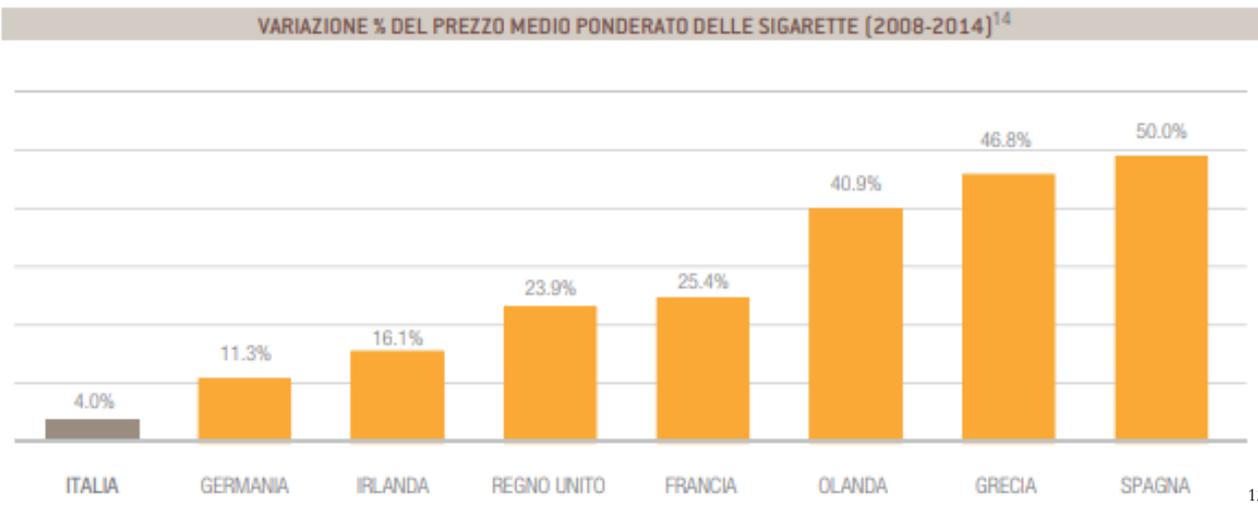


In Europa, sebbene, tutti i paesi membri stanno registrando diminuzioni nei consumi, è interessante notare come queste diminuzioni si differenzino notevolmente tra paese e paese.

¹²⁹ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS).



130



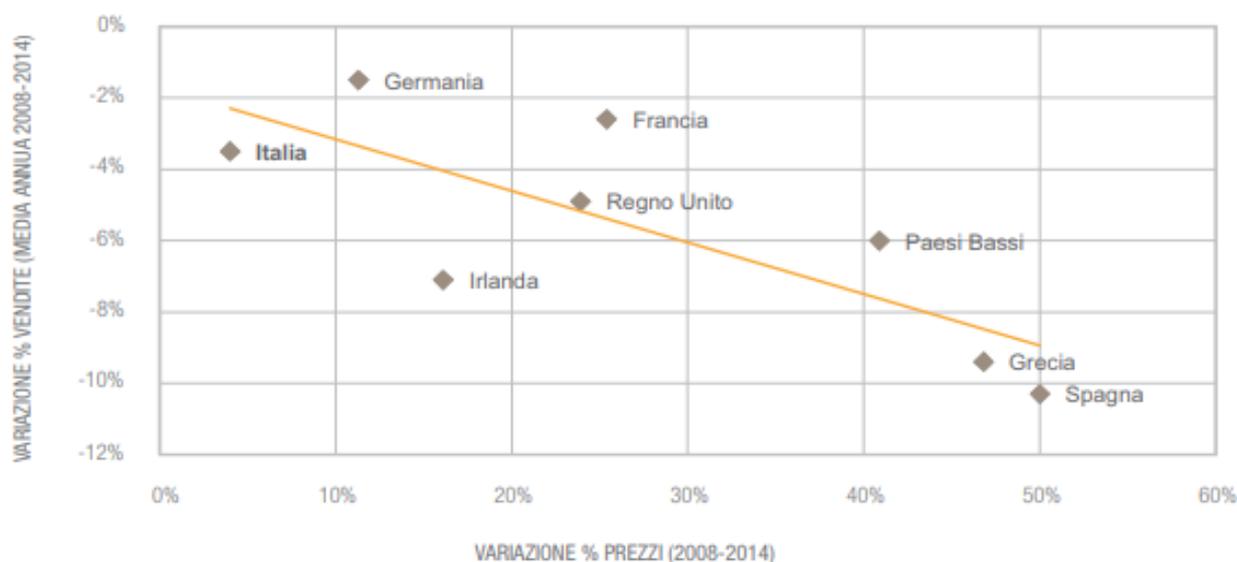
131

Dall'analisi della situazione regolatoria dei paesi Membri e grazie ai dati che i grafici ci forniscono, è stata riscontrata una relazione strettamente positiva tra l'aumento del prezzo delle sigarette e la diminuzione dei consumi. In particolare, si osserva che i paesi dove la diminuzione è stata più consistente, sono i paesi in cui recentemente il prezzo è salito maggiormente. Infatti, Spagna e Grecia, dove i prezzi, nel periodo 2008/2014, sono aumentati rispettivamente del 50% e del 47%, sono i paesi che hanno registrato le diminuzioni più consistenti, rispettivamente del 10,3% in Spagna e del 9,4% in Grecia. Inoltre, ponendo sempre la nostra attenzione in Europa si è notato che dagli anni 2000 il prezzo delle sigarette è cresciuto maggiormente del reddito disponibile e questo avvalorava ulteriormente la relazione appena riscontrata e ci aiuta a comprendere il motivo di questa diminuzione generale, nonostante la diminuzione del potere di acquisto, come visto nei due capitoli precedenti, non è l'unico motivo della riduzione dei consumi.

¹³⁰ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

¹³¹ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

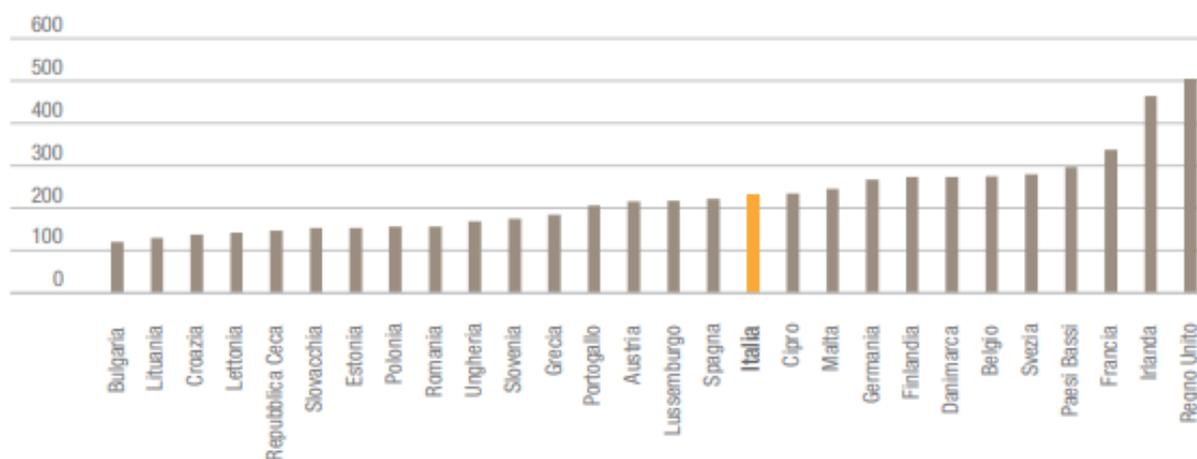
RAPPORTO TRA SIGARETTE VENDUTE E VARIAZIONE DEI PREZZI (2008-2014)¹⁵



132

Un'altra evidenza molto importante riguarda la diversità dei prezzi, degli stessi prodotti, nei paesi dell'Unione Europea. Infatti, ancora oggi vi è un enorme differenza tra le politiche di prezzo attuate e la situazione appare molto frammentata, con paesi dove il PMP¹³³ supera i 400 Euro per 50 pacchetti da 20 sigarette, e paesi, invece, dove è addirittura inferiore a 200 Euro. Tale circostanza non è da sottovalutare ma va monitorata costantemente, visto che tali differenze potrebbero favorire il fenomeno del contrabbando, specialmente perché nei prossimi anni in quasi tutti i paesi sono previsti aumenti della componente specifica nel calcolo dell'accisa e, come visto precedentemente, questo implicherebbe aumenti dei prezzi dei prodotti meno costosi, che già di per sé potrebbe favorire il commercio illecito¹³⁴.

PREZZO MEDIO PONDERATO 2015 (EURO PER 1000 SIGARETTE)¹⁶



135

¹³²Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

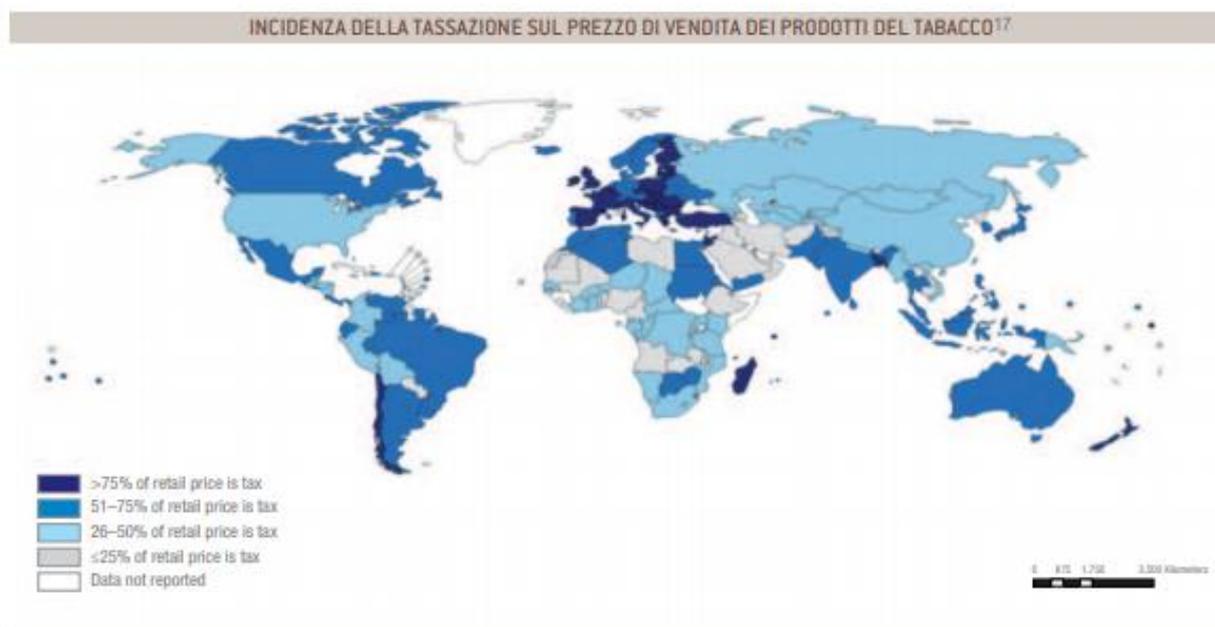
¹³³ Prezzo medio ponderato.

¹³⁴ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.19, settembre 2016.

¹³⁵ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor

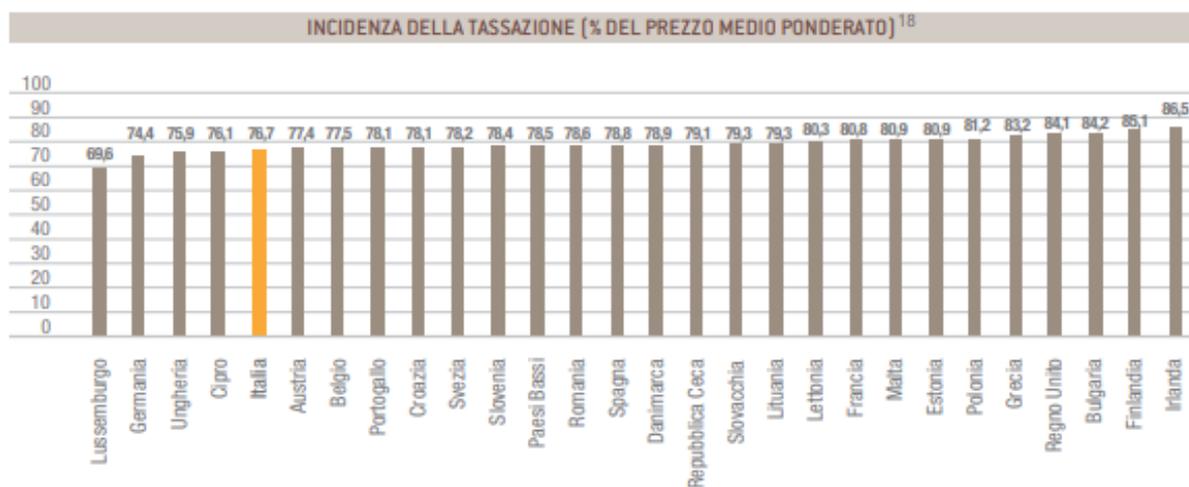
3.1.2 La tassazione in Europa

Nel precedente capitolo abbiamo osservato la stretta relazione che lega il consumo dei prodotti del tabacco e i prezzi, e come questa sia influenzata dall'imposizione fiscale adottata da ciascun paese. Abbiamo visto, inoltre, come la situazione impositiva sia differente all'interno dei paesi Europei e questo, ovviamente, vale anche per il resto del mondo. Nel 2014 quasi il 50% dei paesi aveva imposto un'incidenza della tassazione¹³⁷ maggiore del 50% del prezzo di vendita, un terzo di questi superiore al 75% (quasi tutti in Europa).



138

In Europa solamente in Germania e in Lussemburgo la tassazione è minore del 75% del PMP, in Italia oggi addirittura supera il 77% e quindi superiore del 2% rispetto alla media dei paesi che fanno parte dell'OCSE¹³⁹.



140

¹³⁷ L'incidenza della tassazione comprende IVA, accisa specifica ed accisa ad valorem.

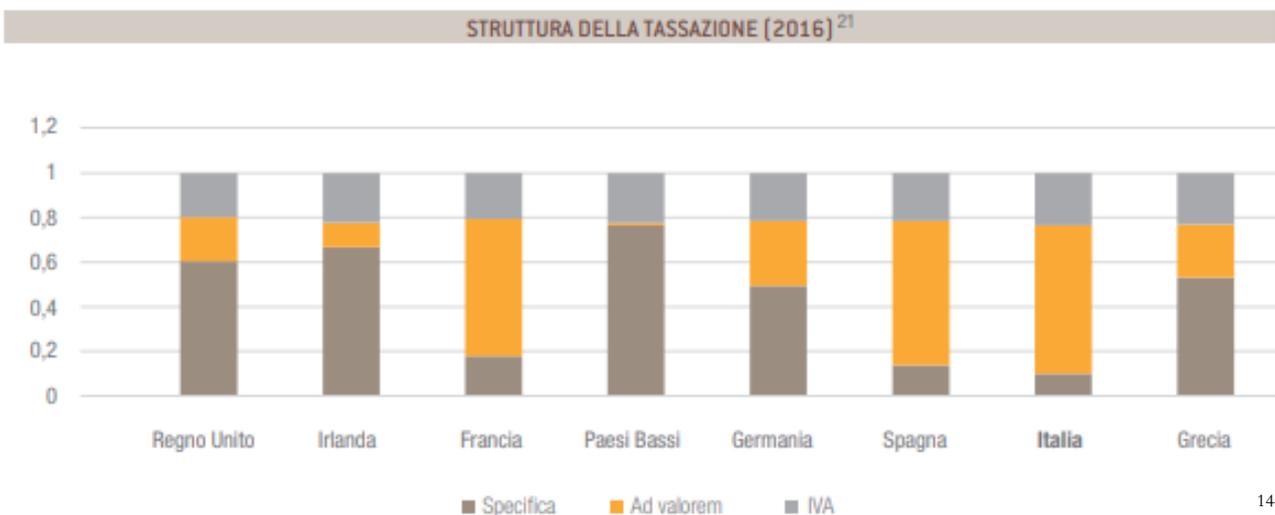
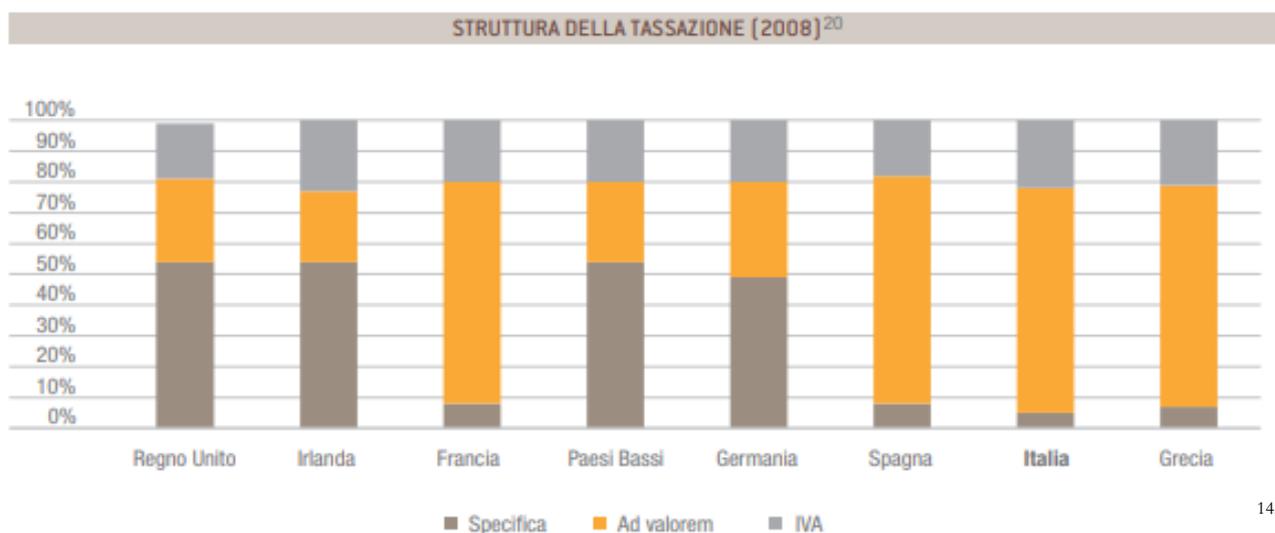
¹³⁸ Fonte: Dati OMS (Organizzazione Mondiale della Sanità).

¹³⁹ Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico.

¹⁴⁰ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

Tuttavia, ciò che differenzia veramente le politiche fiscali dei paesi nel mondo e in Europa non è il livello della tassazione, bensì la struttura stessa dell'imposizione. Infatti, anche in Europa, sebbene, i paesi siano obbligati a seguire principi contenuti nelle Direttive Comunitarie possono optare per l'adozione di innumerevoli strutture fiscali, anche profondamente differenti, che tengano conto delle tradizioni di ciascun paese.

Nei paesi nordici, ad esempio, la componente specifica ha sempre avuto prevalenza attestandosi su valori superiori al 50%, a differenza di Italia, Spagna, Francia e Belgio dove la parte preponderante dell'accisa è costituita dalla componente proporzionale¹⁴¹, mentre la componente specifica è decisamente più contenuta e quasi mai superiore al 15%. Infine, vi sono anche paesi¹⁴² in cui il livello di incidenza della componente specifica e di quella ad valorem sono pressoché uguali.



¹⁴¹ Solitamente nei Paesi in cui la componente proporzionale è preponderante, opera contemporaneamente un'accisa minima, che ha la funzione di ridurre notevolmente la variabilità dei prezzi.

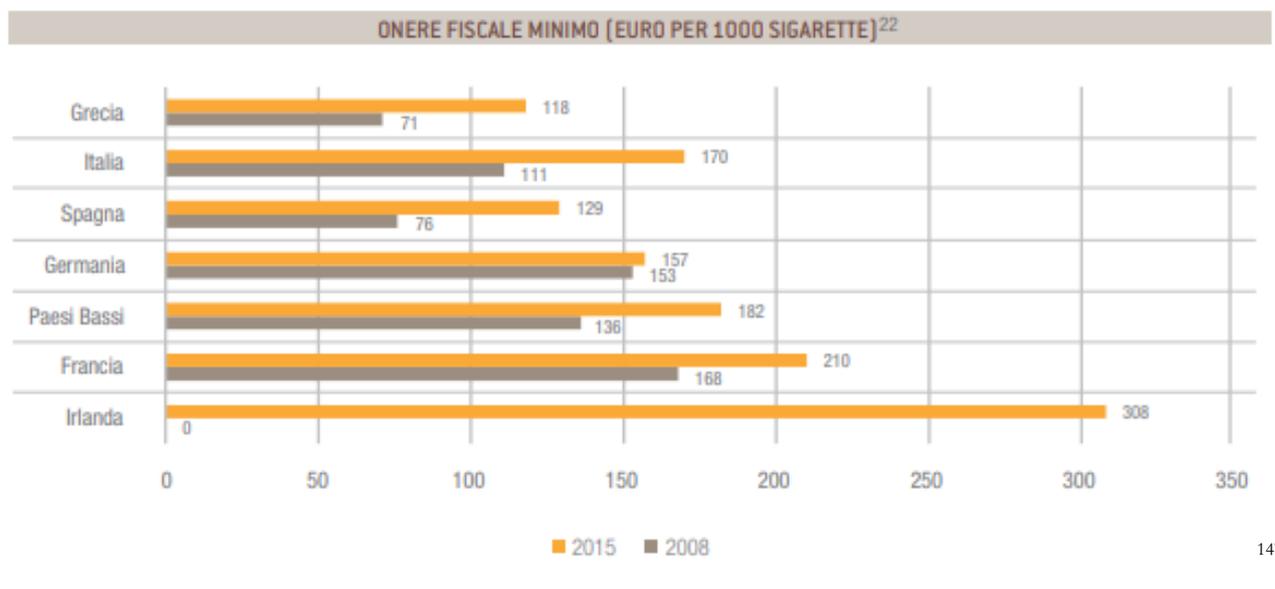
¹⁴² Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, e Bulgaria

¹⁴³ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

¹⁴⁴ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

Come visto nel paragrafo precedente, tra il 2008 e il 2014, i paesi che sono stati maggiormente colpiti dalla crisi, sono quelli che hanno assistito ad un maggiore aumento dei prezzi sono Spagna e Grecia, che nella fattispecie sono quelli che hanno aumentato maggiormente l'incidenza della componente specifica. Viceversa, i paesi in cui tale aumento è stato più contenuto, come UK, Francia e Germania, hanno visto un aumento decisamente minore del prezzo¹⁴⁵. L'Italia, invece, è riuscita ad ottenere degli ottimi risultati alzando pochissimo la componente specifica, ma introducendo un'accisa minima (onere fiscale minimo) che ha fatto registrare un incremento dei prezzi solo del 4%.

Attualmente, in quasi tutti i paesi, la tassazione sui prodotti del tabacco sta cambiando struttura dando sempre di più maggior peso alla componente specifica (o all'onere fiscale minimo) per scoraggiare il consumo (specialmente quello giovanile). Tale situazione però necessita di un monitoraggio costante perché, come visto nel capitolo uno, aumenti della componente specifica non fanno registrare solo un incremento dei prezzi ma riducono anche la variabilità dei prezzi tra prodotti di fasce differenti, riducendo così il livello di concorrenza presente sul mercato. Inoltre, l'aumento generalizzato dei prezzi potrebbe generare risultati opposti a quelli sperati come favorire lo sviluppo del fenomeno del contrabbando, qualora vi fossero persone non intenzionate a smettere di fumare, che, per necessità economiche, si vedano costrette a rivolgere la loro domanda al mercato nero¹⁴⁶.



¹⁴⁵ Tale aumento di prezzo in Germania, UK e Francia è compreso tra l'11 e il 25%.

¹⁴⁶ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.23, settembre 2016.

¹⁴⁷ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

3.1.3 La distribuzione dei tabacchi lavorati in Europa

Come abbiamo visto nel capitolo uno, oltre alla tassazione anche il margine dei distributori influisce sul prezzo di vendita dei prodotti. Il margine dei distributori si differenzia da paese a paese, e anche all'interno dell'Unione Europea la situazione appare molto frammentata a causa dei differenti assetti regolatori adottati.

Dati tali differenti assetti regolatori, si può notare come questi producano differenze sostanziali sul margine della distribuzione al dettaglio e sulla struttura stessa della distribuzione, sia al dettaglio che all'ingrosso.

Partendo dal margine dei distributori, questo può essere di un ammontare stabilito dalla legge oppure stabilito sulla base di contrattazioni libere tra produttori e distributori. In Europa sono tre i paesi in cui il margine è stabilito per legge e sono Francia, Italia e Spagna. In Francia tale margine è dell'8,74% del prezzo di vendita, in Italia del 10% mentre in Spagna dell'8,5%. In tutti gli altri paesi, invece, il margine è stabilito tramite contrattazioni tra produttori e distributori.

Notevoli differenze sono riscontrabili anche nella struttura della distribuzione al dettaglio, infatti questa può essere o libera¹⁴⁸, ovvero concessa a chiunque abbia una licenza commerciale, o regolata tramite concessioni statali¹⁴⁹.

Infine, la struttura della distribuzione all'ingrosso, che, ad esempio, può assumere una forma concorrenziale o monopolistica a seconda del paese di riferimento. In Italia, Francia e Spagna tale struttura assume la forma di un monopolio di fatto mentre nel resto d'Europa è su base concorrenziale¹⁵⁰.

3.2 Casi di studio

3.2.1 La Grecia

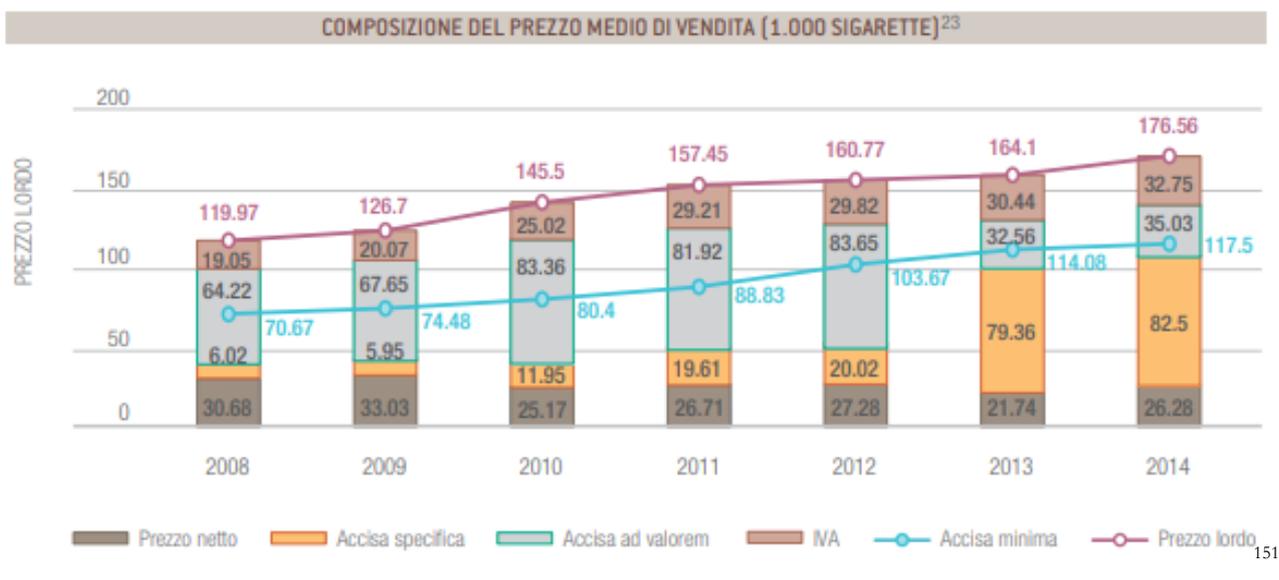
La Grecia è uno dei paesi che ha risentito maggiormente della recente crisi economica. Infatti, solo durante periodo 2008/2014 il reddito pro capite è diminuito del 34%. Per quanto riguarda il mercato del tabacco, già solamente tale diminuzione del potere di acquisto da parte dei cittadini avrebbe potuto portare a grandi riduzione della domanda di sigarette, in particolar modo della domanda di sigarette legali. Tuttavia, lo Stato per far fronte a deficit di bilancio, decise di inasprire la fiscalità sui prodotti del tabacco e di cambiare profondamente la struttura dell'imposizione fiscale in questo mercato. Da una struttura

¹⁴⁸ Come avviene in Germania, Polonia, Regno Unito, Romani, Belgio, Olanda e Danimarca.

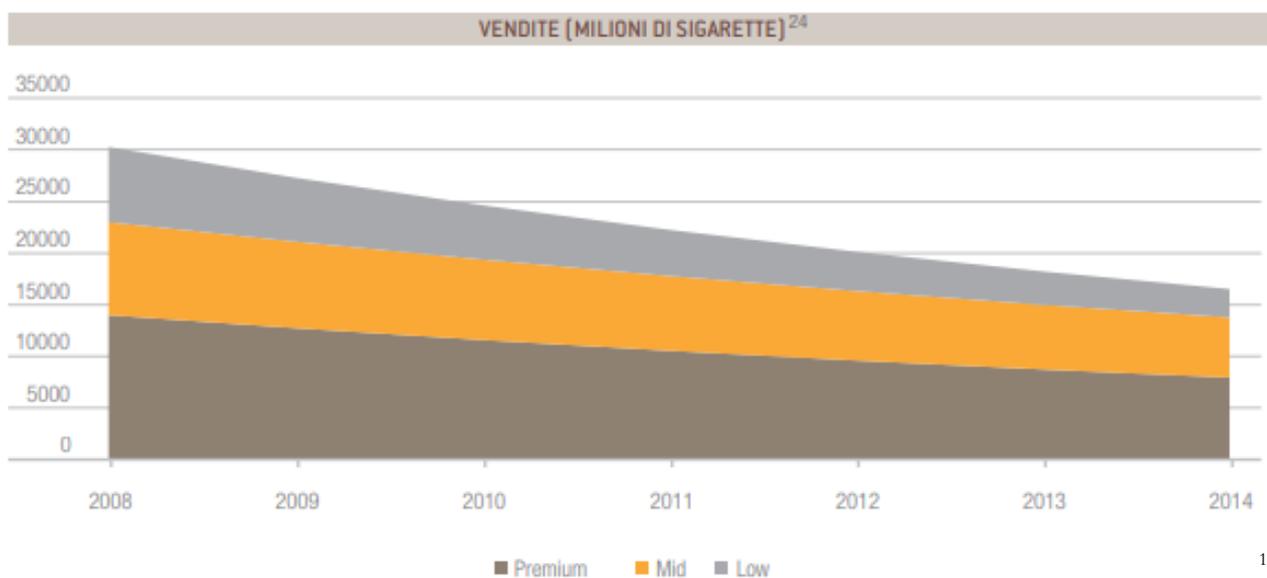
¹⁴⁹ Situazione che caratterizza l'Italia, la Francia, la Spagna e la Repubblica Ceca.

¹⁵⁰ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.27, settembre 2016.

molto simile a quella italiana dove la parte preponderante della tassazione era costituita dalla componente proporzionale, si decise di passare ad una struttura che conferiva maggior peso alla componente specifica, e venne anche aumentata notevolmente l'accisa minima. Tale manovra non solo danneggiò fortemente i prodotti di prezzo basso, riducendo inoltre il livello di concorrenza presente sul mercato, ma ebbe gravi ripercussioni sull'intera economia greca.



Gli aumenti delle componenti della tassazione illustrati nel grafico, fecero registrare un vertiginoso aumento del prezzo dei prodotti con una crescita media del 7% l'anno nel periodo 2008/2014. Durante lo stesso periodo il consumo di sigarette legali diminuì del 9,4% l'anno e questo dimostrò che l'elasticità al prezzo della domanda di sigarette in Grecia era ben più alta delle aspettative e che nell'implementazione di tale riforma il Governo greco non aveva prestato la necessaria attenzione all'elasticità del mercato.

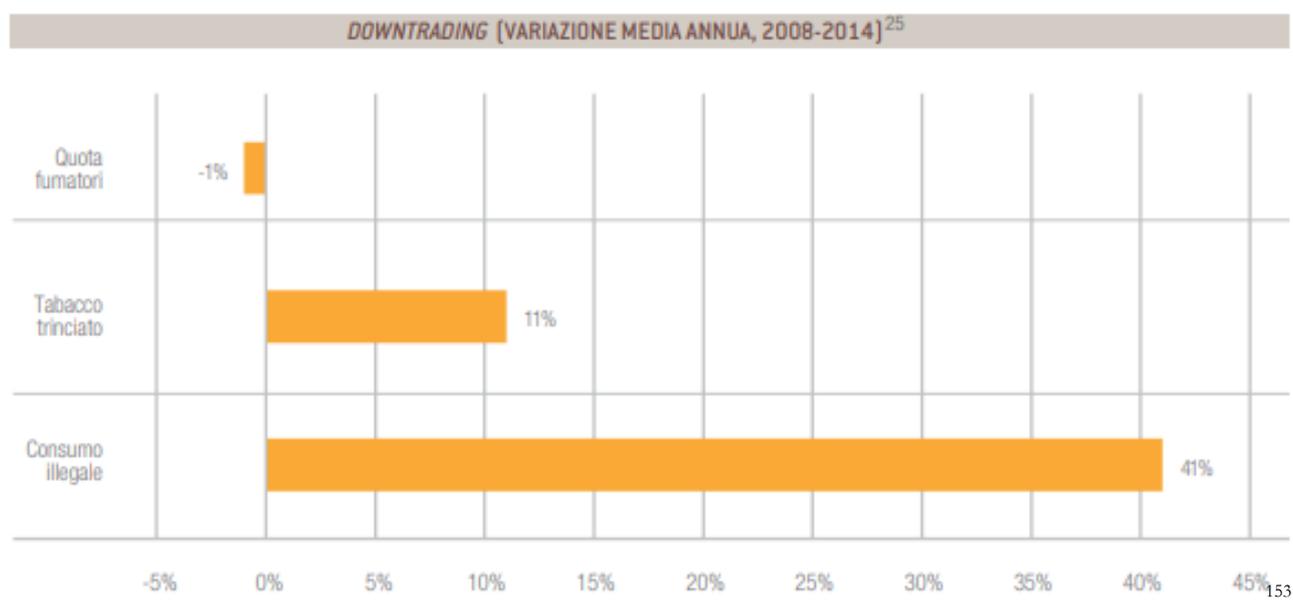


¹⁵¹ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

¹⁵² Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

L'aumento esponenziale dell'accisa minima, che crebbe del 9% l'anno tra il 2012 e il 2014, come detto precedentemente pesò principalmente sui prodotti di fascia di prezzo più bassa che videro una contrazione della domanda di tale segmento superiore al 15% l'anno tra il 2008 e il 2014 e quindi ben superiore alla diminuzione generale del mercato (del 9,4% l'anno).

Il dato, però, più impressionante e rappresentativo di tale periodo nel mercato del tabacco greco, fu che il numero di fumatori tra il 2008 e il 2014 rimase per lo più inalterato. Infatti, non ci fu uno spostamento della domanda verso i prodotti più economici come il tabacco trinciato (visto che il prezzo di anche questi prodotti era salito notevolmente), ma bensì lo spostamento della domanda fu rivolto a favore del commercio illecito che in questi sei anni crebbe addirittura del 41%.

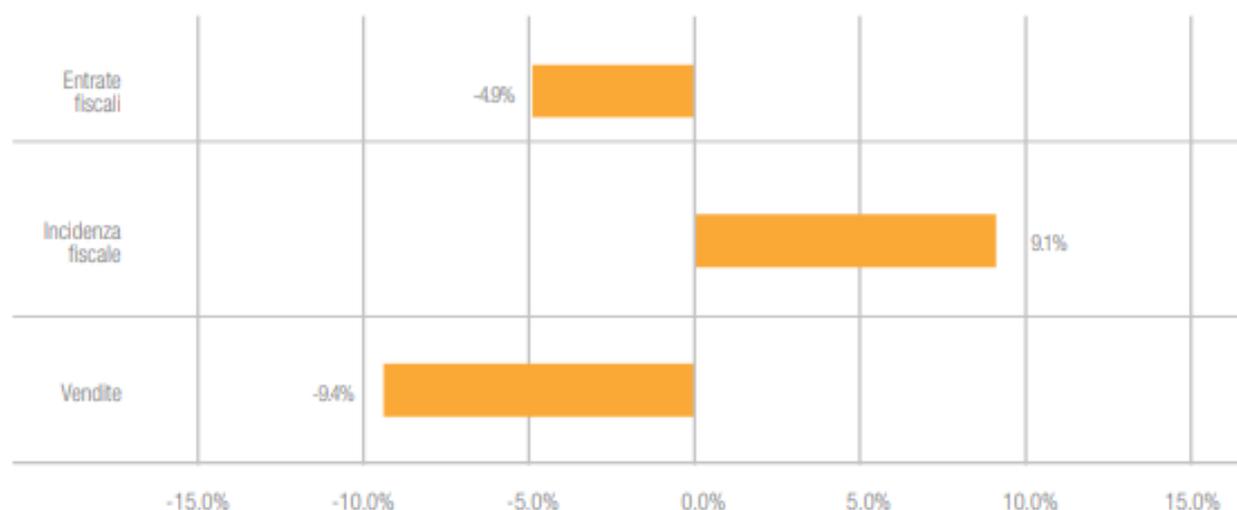


Tale inasprimento fiscale e la successiva mutazione della struttura dell'imposizione si rivelarono come un vero e proprio fallimento. La manovra che avrebbe dovuto garantire benefici alle casse dello Stato portò ad 800 milioni di Euro in mancato gettito fiscale in questi sei anni. Tale perdita rese anche molto più difficile per lo Stato l'implementazione di interventi per combattere il tabagismo e di controllo del commercio illecito¹⁵⁴.

¹⁵³ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati Project Sun- Risultati 2015, KPMG e Euromonitor.

¹⁵⁴ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.29, settembre 2016.

MERCATO E FISCO (VARIAZIONE MEDIA ANNUA, 2008-2014)²⁶



155

In conclusione, il nuovo impianto normativo ha portato in evidenza quattro criticità a cui il Governo non ha prestato l'adeguata attenzione.

Innanzitutto, vi è stata un'eccessiva compressione dei prezzi, che ha ridotto notevolmente il price gap tra prodotti di diverse fasce e che oltre a portare all'uscita dal mercato di alcuni prodotti, ha anche favorito la crescita del mercato nero.

Un'altra importante criticità si è riscontrata della mancanza di azioni di contrasto al fenomeno del contrabbando. Infatti, il governo ha rivolto la sua attenzione solamente sull'aspetto tributario, tralasciando gli effetti che la riforma avrebbe potuto generare sul commercio illecito.

Non è stata considerata l'elasticità al prezzo nel mercato greco nel definire i nuovi parametri dell'imposizione.

Infine, non vi è stata una giusta razionalizzazione della distribuzione. In Grecia, infatti, vi è una liberalizzazione nella quale operano più o meno cento distributori, e le dinamiche competitive soffrono della grande frammentazione geografica fra i distributori¹⁵⁶.

3.2.2 Il Regno Unito

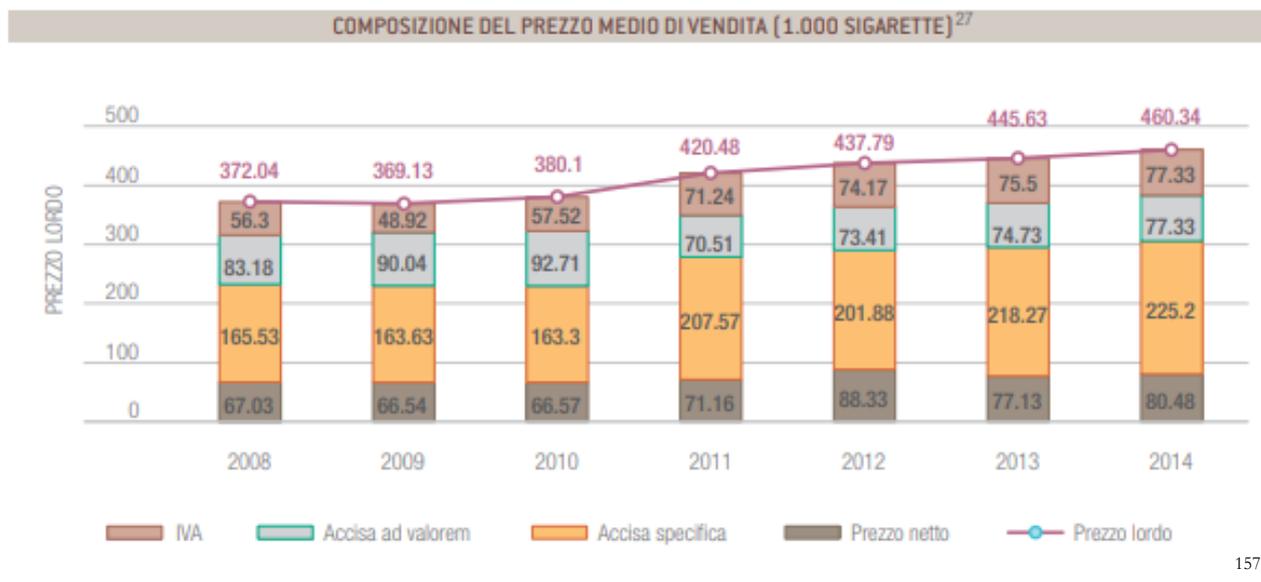
Analizzeremo ora il mercato del tabacco nel Regno Unito, e vedremo come il contesto economico sia profondamente diverso da quello greco. Per facilitare il confronto con il caso greco, prenderemo

¹⁵⁵ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

¹⁵⁶ Cfr. M. Spallone, S. Marzioni e A. Pandimiglio, *le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale*, settembre 2017.

nuovamente come periodo di riferimento l'arco temporale caratterizzato dalla crisi e che va dal 2008 al 2014.

In questi sei anni, sebbene anche nel Regno Unito si è registrata una diminuzione del reddito pro capite, questa è stata molto più contenuta di quella registrata in Grecia. Il reddito pro capite, infatti, è diminuito solo del 3,7%. Contestualmente a tale diminuzione del potere d'acquisto, nello stesso arco temporale si è registrato un aumento del prezzo medio dei prodotti del tabacco di circa il 3,6% e tale aumento è riconducibile unicamente all'inasprimento della pressione fiscale.

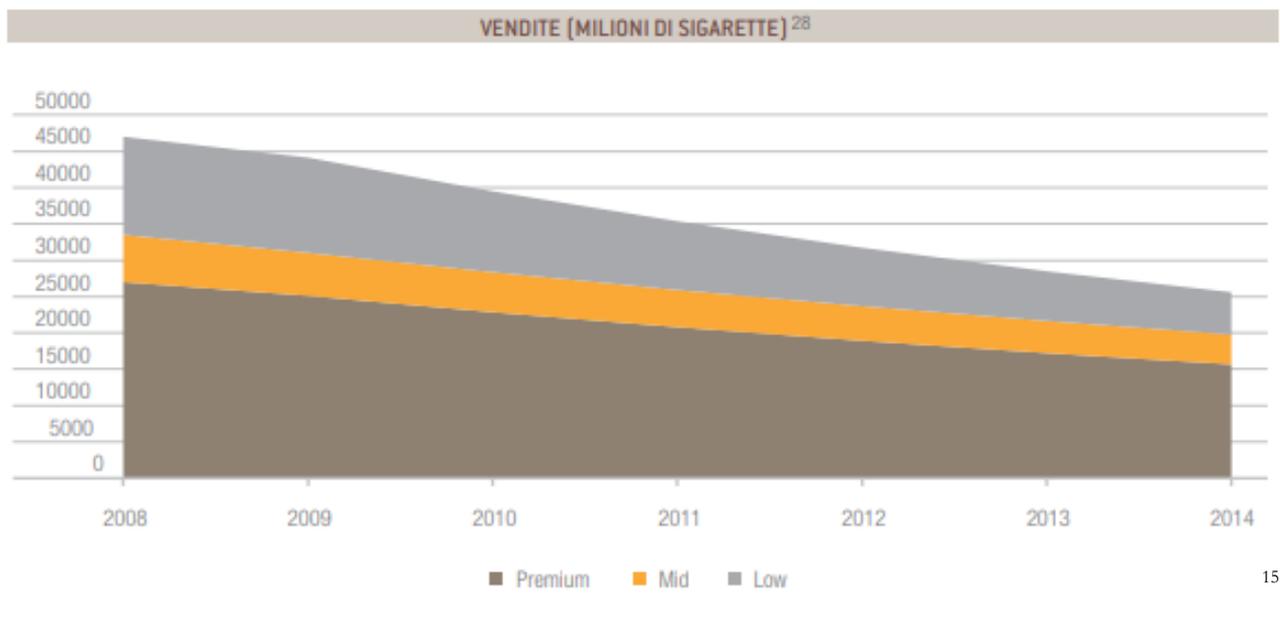


Come ci mostra il grafico, in questi sei anni, a differenza di quanto avvenuto in Grecia, il Regno Unito non ha modificato la struttura dell'imposizione in questo mercato. Infatti, per tradizione del paese, nel Regno Unito si ha sempre attribuito la parte preponderante della tassazione alla componente specifica, dando minore rilievo a quella proporzionale. L'incremento della tassazione avvenuto in questo periodo, sebbene abbia coinvolto principalmente aumenti della componente specifica, come in Grecia, è stato molto più graduale e non è stato accompagnato dall'introduzione di un'accisa minima. Così facendo, i prodotti appartenenti alla fascia di prezzo bassa, non sono stati eccessivamente penalizzati come nel caso Greco, e quindi è stato tutelato il livello di concorrenza presente nel mercato.

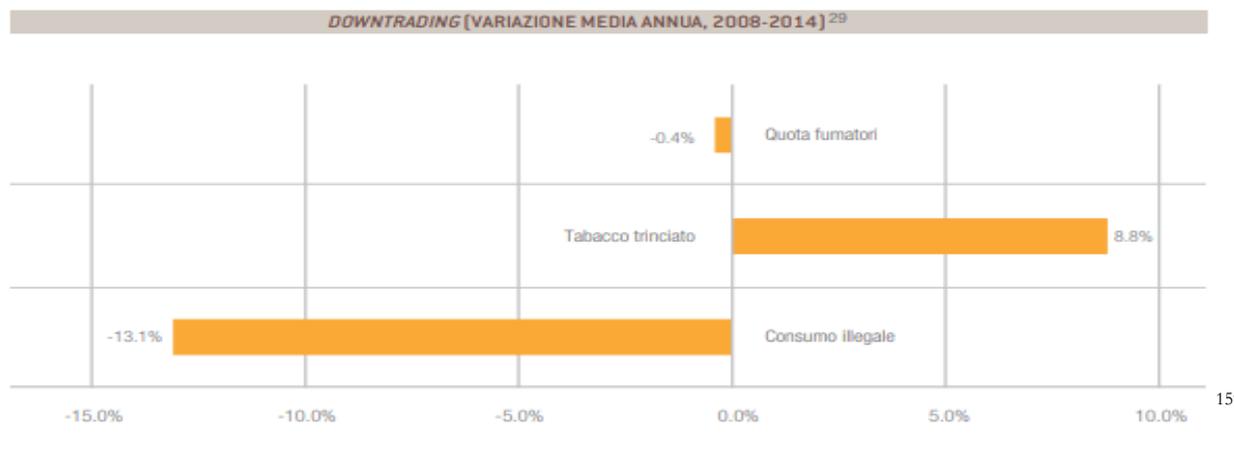
L'inasprimento fiscale ha portato ad una diminuzione delle vendite del 5% l'anno, e se in parte questo risultato può essere considerato positivo vista la diminuzione del consumo, non bisogna tralasciare gli effetti negativi che ha prodotto sull'erario. Infatti, come precedentemente detto, i prodotti appartenenti alla fascia di prezzo più bassa non sono stati colpiti oltremodo dall'aumento della tassazione e questo gli ha permesso di perdere una quota inferiore di mercato rispetto ai prodotti appartenenti agli altri due segmenti. Nel periodo 2008/2014 i prodotti appartenenti alla fascia di prezzo alta hanno visto una

¹⁵⁷ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

diminuzione delle vendite di circa il 9% l'anno, del 7% quelli appartenenti alla fascia media, mentre i prodotti più economici solo del 3%. Tale situazione, ovviamente, garantisce meno entrate all'erario visto che i prodotti di prezzo più alto versano contributi più sostanziosi nelle casse dello Stato.



Un'altra importante considerazione da fare, è che l'aumento della tassazione sul tabacco trinciato non è stato proporzionale a quella sulle sigarette, ma lo è stato in misura molto inferiore e questo ha permesso ai consumatori di spostare la loro domanda verso tale prodotto, o comunque verso i prodotti meno costosi. Questo è stato fondamentale per evitare lo sviluppo del commercio illecito, al contrario di quanto è avvenuto in Grecia.

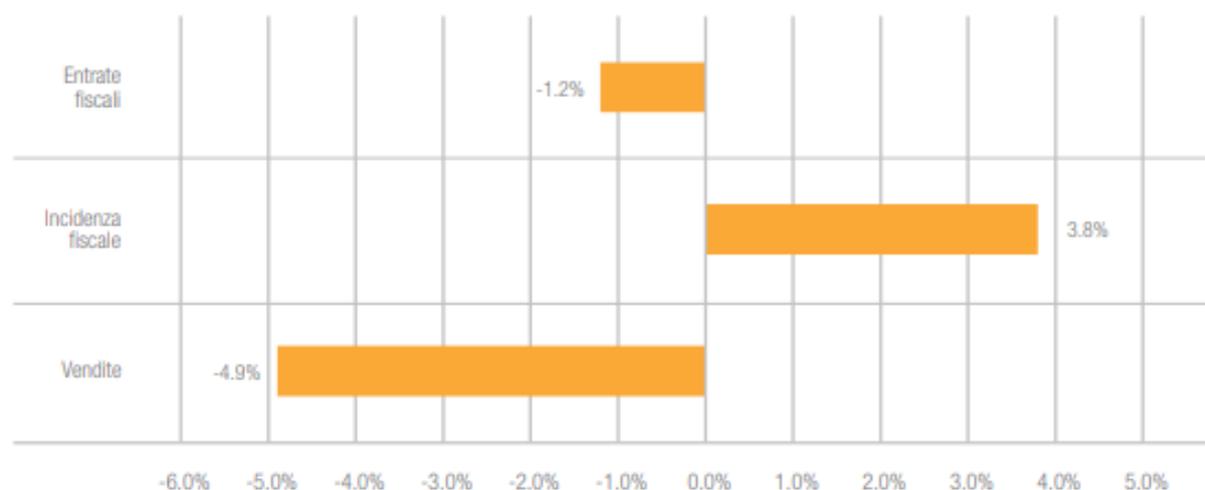


Tuttavia, gli interventi messi in atto dal Governo britannico non hanno portato ai risultati sperati e solamente la possibilità da parte dei consumatori di spostare la loro domanda verso i prodotti più economici, ha impedito la diffusione del contrabbando e evitato ingenti perdite per le casse dello Stato.

¹⁵⁸ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

¹⁵⁹ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati Project Sun- Risultati 2015, KPMG e Euromonitor.

MERCATO E FISCO (VARIAZIONE MEDIA ANNUA, 2008-2014)³⁰



160

In conclusione, gli interventi messi in atto nel Regno Unito non possono essere considerati come un successo. In questi sei anni, infatti, il consumo dei prodotti di contrabbando è diminuito meno che proporzionalmente rispetto alla diminuzione del consumo dei prodotti legali, e ad oggi il consumo di prodotti contrabbandati rispetto a quelli legali rimane elevato, con una percentuale che si attesta in torno al 16%.¹⁶¹

ANDAMENTO DEL MERCATO DELL'ILLECCITO NEL REGNO UNITO (2009-2015)



162

¹⁶⁰Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

¹⁶¹. Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.31, settembre 2016.

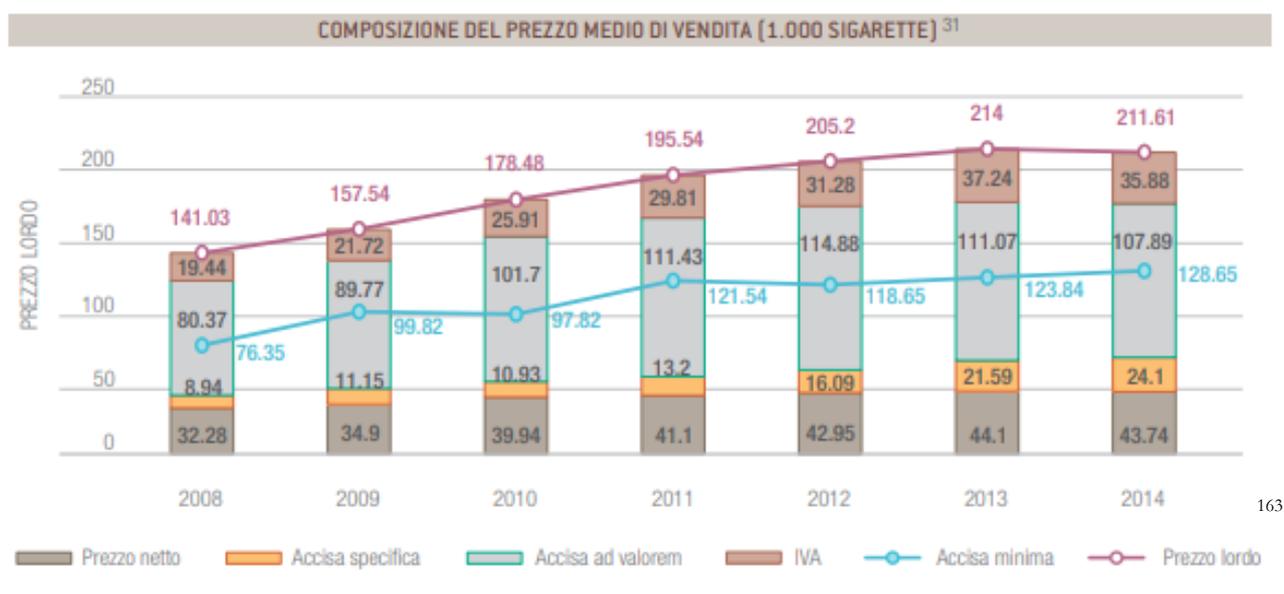
¹⁶² Fonte: Elaborazione CASMEF su dati Project Sun- Risultati 2015, KPMG e Euromonitor.

3.2.3 La Spagna

Come quasi tutti i paesi del mondo, anche la Spagna ha risentito pesantemente degli effetti prodotti dalla recente crisi economica, tanto che, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2014 il reddito pro capite dei cittadini spagnoli è diminuito del 13%.

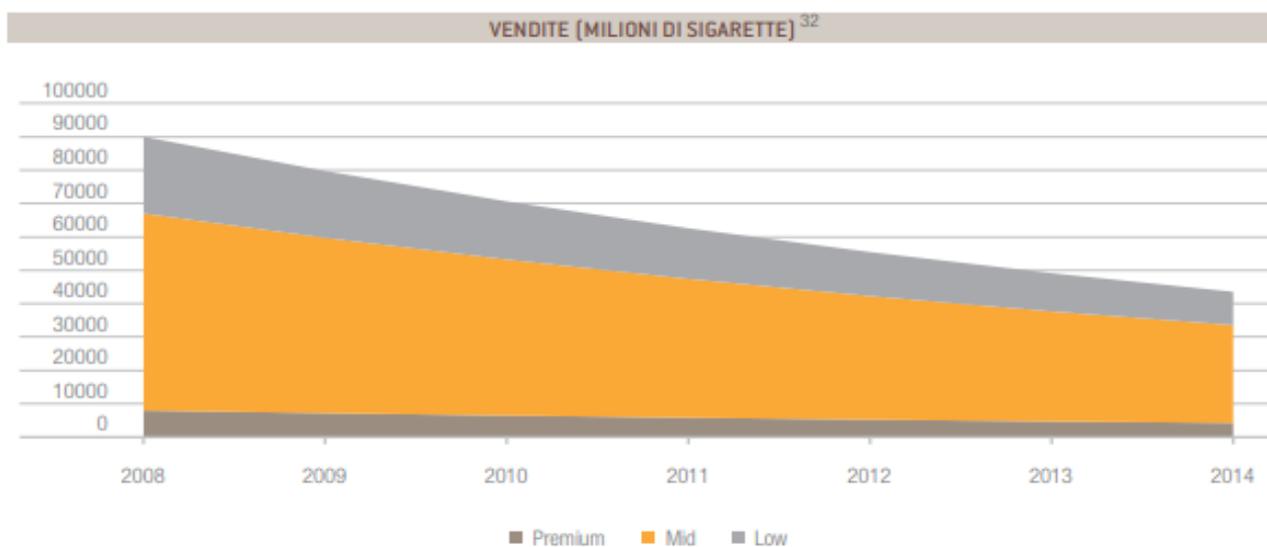
Durante questo arco temporale, gli interventi messi in atto dal Governo spagnolo sono stati molto simili a quelli attuati in Grecia ed i risultati che ne sono conseguiti anche. Per far fronte ad esigenze economiche, il Governo decise di modificare in parte la struttura della tassazione nel mercato del tabacco. Infatti, si decise di aumentare l'accisa minima e di attribuire maggior peso alla componente specifica e questa era una novità per la tassazione Spagnola, che in passato aveva sempre adottato strategie simili a quella italiana, ovvero, dando un ruolo marginale alla componente specifica e attribuendo la parte preponderante della tassazione alla componente ad valorem.

Questi interventi ebbero un forte impatto sul mercato, che vide i prezzi dei prodotti crescere in media del 7% l'anno e che allo stesso tempo vedeva una contrazione delle vendite di circa il 10% ogni anno.

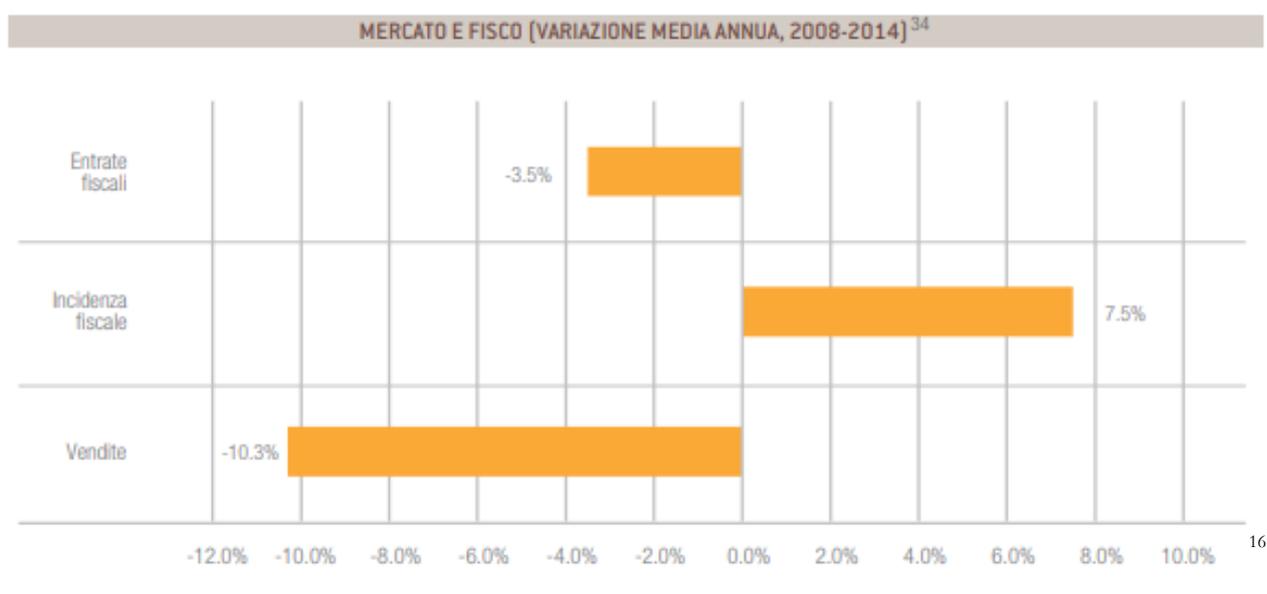


L'aumento della componente specifica e dell'accisa minima, inoltre, hanno penalizzato eccessivamente i prodotti di prezzo più basso, che hanno visto una maggiore riduzione della loro domanda rispetto ai prodotti appartenenti ai segmenti di prezzo medio e alto. Infatti, i prodotti più economici hanno visto una contrazione delle vendite pari a circa il 13% l'anno, mentre quelli di prezzo medio e di prezzo alto sono diminuiti rispettivamente del 11% e del 10%.

¹⁶³ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.



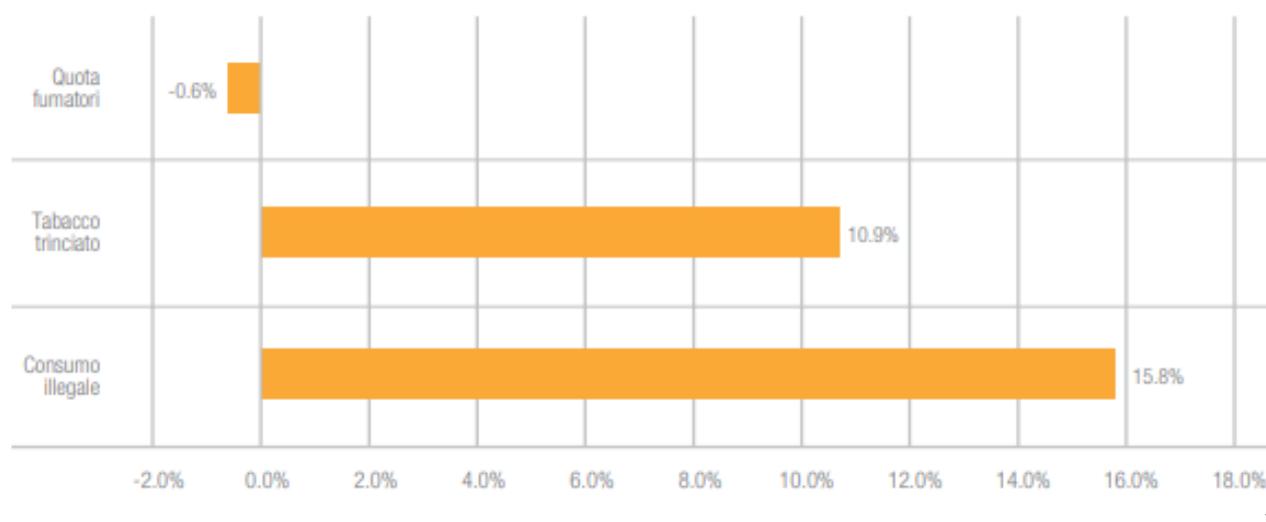
A differenza di quanto accaduto nel Regno Unito, dove la tassazione sul tabacco trinciato era rimasta perlopiù invariata, in Spagna fu aumentata consistentemente anche questa. Tale intervento, ha impedito ai consumatori spagnoli di spostare la loro domanda verso i prodotti più economici ed ha portato ad un notevole incremento del commercio illecito. Infatti, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, nel Regno Unito la sola barriera che ha permesso di bloccare lo sviluppo del fenomeno del contrabbando era stata la possibilità per i consumatori di rivolgersi alla categoria di prodotti più economici. In Spagna, l'impossibilità da parte dei consumatori di effettuare la medesima scelta, ha portato ad una crescita del commercio illecito tra il 2008 e il 2014 del 15,8%.



¹⁶⁴ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

¹⁶⁵ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati Project Sun – Risultati 2015, KPMG e Euromonitor.

DOWNTRADING (VARIAZIONE MEDIA ANNUA, 2008-2014)³³



166

Alla luce di questi dati, appare ovvio come gli interventi messi in atto dal governo spagnolo non abbiano portato ai risultati sperati, né in termini di riduzione del consumo, né in termini di maggiori entrate per lo Stato¹⁶⁷.

3.2.4 Il caso dello Stato di New York

Emblematico è il caso dello Stato di New York nel dimostrare la forte relazione che lega l'aumento del prezzo delle sigarette con l'aumento del commercio illecito.

L'aumento del prezzo delle sigarette, nello Stato di New York, non ha portato ad una diminuzione del consumo né tra gli adulti né tra i più giovani. Bensì, le conseguenze di tale manovra non hanno fatto altro che favorire lo sviluppo di un già fiorente commercio illecito. Infatti, attualmente, comprare sigarette di contrabbando a New York è facilissimo in quanto vengono vendute in quasi ogni angolo delle strade e la modalità con le quali vengono vendute sono più o meno le stesse con le quali si vendono le sostanze stupefacenti.

Dal 2006, la tassazione sui prodotti del tabacco è aumentata più del 200% ed il prezzo dei pacchetti di sigarette oggi supera addirittura i quindici dollari. I prezzi così elevati, sebbene avessero il fine di garantire maggiori entrate erariali e di scoraggiare il consumo giovanile, non hanno portato minimamente ai risultati auspicati.

¹⁶⁶ Fonte: Elaborazione CASMEF su dati della Commissione Europea e Euromonitor.

¹⁶⁷ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.34, settembre 2016.

Il comptroller¹⁶⁸ dello Stato di New York¹⁶⁹, infatti, afferma che nel 2016 vi sono stati quattrocento milioni di mancate entrate per il fisco dalla tassazione sui prodotti del tabacco, e che tale fenomeno non deriva dalla forte diminuzione del consumo di sigarette ma bensì dall'enorme e costante aumento del fenomeno del contrabbando.

Ad oggi, si stima che sul totale delle sigarette vendute nello Stato di New York, il 58% sia di origine illecita. Un dato impressionante, ma la cosa più sconvolgente riguarda la distribuzione di tali prodotti, in quanto questi non vengono venduti soltanto da privati che le comprano negli Stati vicini dove i prezzi sono decisamente più contenuti, ma vengono venduti persino dai rivenditori ufficiali, che il più delle volte comprano i prodotti nello Stato della Virginia, dove i prezzi per i rivenditori sono molto più bassi¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Il Ruolo del comptroller non esiste nel nostro ordinamento. Nella fattispecie si occupa di verificare la correttezza dei dati di bilancio e delle procedure governative e si occupa del sistema di pensionamento statale.

¹⁶⁹ Thomas Di Napoli.

¹⁷⁰ Cfr. M. Spallone, S. Marzoni e A. Pandimiglio, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, p.36, settembre 2016.

Conclusione

L'elaborato ha l'obiettivo di offrire una panoramica economica, giuridica e istituzionale del mercato del tabacco. Nel tentativo di fornire al lettore una visione chiara delle ragioni che hanno portato all'attuale assetto regolatorio, sono state considerate tutte le forme istituzionali che si sono susseguite nel settore e tutti gli interventi normativi che ne hanno disciplinato la dottrina.

Le decisioni intraprese dal legislatore italiano nel settore, come visto, si sono rivelate dei successi regolatori che hanno permesso all'Italia di essere considerata un *unicum* virtuoso essendo riuscita correttamente a bilanciare tutte le esigenze del settore e a contrastare efficacemente le problematiche presenti. A tal riguardo, fondamentale è stato il mantenimento della tradizione italiana nell'apportare aggiornamenti alla normativa di riferimento e nella diretta ottemperanza alla disciplina comunitaria, risultato tutt'altro che scontato visto anche il passaggio nel 2004 da un sistema monopolistico ad uno concorrenziale.

Mi trovo pienamente d'accordo con l'intento del Governo italiano nel lasciare che la componente proporzionale dell'accisa costituisca la parte preponderante della tassazione, in quanto se così non fosse e se la parte preponderante dell'accisa fosse attribuita alla componente specifica, si rischierebbe di comprimere troppo il mercato, di penalizzare eccessivamente i prodotti appartenenti alla fascia di prezzo più bassa, e come studiato precedentemente, si rischierebbe anche di favorire il commercio illecito.

Nella lotta al contrabbando, anche, si è potuta verificare la bontà e il successo delle decisioni intraprese dal legislatore, che hanno permesso di contenere il livello del commercio illecito, che oggi in Italia si assesta intorno al 5,8%, uno dei più bassi in Europa.

Alcune problematiche sono sorte in seguito all'attuazione della normativa 188 del 2014 che ha portato ad una riduzione del gettito fiscale e ad una eccessiva discrezionalità amministrativa che pone incertezza nel settore.

Per preservare l'efficienza della regolamentazione italiana in questo settore, mi sento di proporre alcune correzioni che potrebbero essere apportate all'attuale sistema regolatorio.

Dall'analisi dei risultati che si sono verificati in seguito all'intervento messo in atto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze nel 2017 e dallo studio dell'esperienza tedesca tra il 2003 e il 2006, appare chiaro come siano controproducenti aumenti bruschi e repentini dei parametri dell'accisa, aumenti che invece dovrebbero essere il più possibile prevedibili e gradualmente. Dallo studio effettuato, infatti, si evince che per garantire stabilità del gettito e uno sviluppo del mercato, siano fondamentali politiche fiscali e regolamenti che siano il più possibile trasparenti e prevedibili, così che possano garantire agli operatori del settore di valutare in anticipo le proprie strategie di mercato e le proprie decisioni di investimento di medio-lungo termine.

Appare opportuno, quindi, definire regole certe per l'evoluzione nel breve-medio periodo dei parametri di riferimento, che porterebbero ad una pianificazione condivisa in grado di attrarre maggiormente i grandi investimenti delle multinazionali estere e ad una maggiore certezza del gettito.

Concludo con un'esortazione rivolta allo Stato italiano ed al legislatore, per l'attuazione di un calendario fiscale che, come precedentemente esposto, non solo garantire maggiori investimenti esteri, ma arrecherebbe benefici anche nella lotta al contrabbando ed alla sostenibilità del mercato.

Le considerazioni osservate e le proposte esposte, chiaramente, sono da inserire sia in un contesto economico in continuo cambiamento, fortemente legato alla globalizzazione e all'evoluzione del settore e dell'intero mercato, che in un processo di armonizzazione fiscale a livello comunitario, quindi, non sono da considerare un punto di arrivo ma bensì un punto di partenza da cui il legislatore potrebbe prendere l'ispirazione nell'aggiornare la dottrina.

Bibliografia

- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN, Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises “Steuerschätzungen” vom 9. Bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau (result of the 151st meeting of the working group on Tax Assessment from 9 to 11 May 2017 in Bad Muskau). Project SUN 2016-KPMG.
- CAMERA dei Deputati, [*Documentazione per l'esame di Atti del Governo: Esito dei pareri al Governo*](#), Camera dei deputati, XVII legislatura 11/02/2015.
- CASMEF-LUISS, riforme fiscali e mercato del tabacco, CASMEF-LUISS: nel 2017 stimato 1 miliardo di Euro in meno di entrate erariali. Necessario definire calendario fiscale delle accise per assicurare sostenibilità del mercato e certezza di gettito per il FISCO, Roma 19 settembre 2017.
- D. BARUS, [*Quanto ci costa il fumo?*](#) , Magazine il portale di chi crede nella ricerca, fondazione Veronesi, 04 agosto 2017.
- DOXA, *Il fumo in Italia*, indagine demoscopica condotta da DOXA effettuata per conto dell'Istituto Superiore di Sanità in collaborazione con l'istituto di Ricerche Farmacologiche Mario Negri, marzo 2016.
- ERNST & YOUNG, *Electronic Nicotine Delivery System (ENDS): an update or a rapidly evolving vapour market*, Report, publication, gennaio 2017.
- F. RUTELLI, *Le rotte dei traffici illeciti in Europa e nel Mediterraneo*, conferenza stampa del 13 aprile 2016, promossa dall'Associazione Priorità Cultura e dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) con il contributo di British American Tobacco Italia.
- G. APRA, [*Storia del tabacco in Italia*](#), articolo, 2017.
- Indagine PASSI 2008/2015, *indagine sull'abitudine al fumo*, il portale dell'epidemiologia per la sanità pubblica, [epicentro.iss.it](#) , 2016 .
- ISTAT, Italia in cifre, 2011.
- ISTAT, *L'economia non osservata nei conti nazionali – Anni 2012-2015*, report Istat, ottobre 2017.
- M. MANOPULO, MBAmutua, [*Fumo, ecco le nuove disposizioni in vigore*](#), 4 febbraio 2016.
- M. SPALLONE, S. MARZIONI e A. PANDIMIGLIO, *La Tassazione dei Tabacchi in Italia: evoluzione storica e prospettive future*, settembre 2016.
- M. SPALLONE, S. MARZIONI e A. PANDIMIGLIO, *le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale*, 2017.

- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *conto Riassuntivo del Tesoro al 30 dicembre 2016. Situazione dei debiti e dei crediti della Tesoreria*, dicembre 2016 aggiornato a marzo 2017.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Disegno di Legge presentato dal MEF, comunicato alla presidenza il 25 ottobre 2015: Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2015. Disegno di Legge approvato dal Senato della Repubblica il 20 novembre 2015 presentato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze: Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2016 e bilancio pluriennale 2016-2018.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Question Time in Commissione VI Camera*, Ufficio Legislativo Finanze, Servizio Interrogazioni, Elementi di Risposta dell'On. Busin, 25 febbraio 2016.
- MINISTERO DELLA SALUTE, *attività per la prevenzione del tabagismo, dipartimento della prevenzione e della comunicazione*, rapporto 2009.
- MINISTERO DELLA SALUTE, [Dieci anni di applicazione della legge che vieta il fumo nei luoghi chiusi](#), gennaio 2015.
- MINISTERO DELLA SALUTE, DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE, *attività per la prevenzione del tabagismo*, rapporto 2009.
- N. MURAGLIA, Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri. Ragioni dell'incriminazione e bene giuridico tutelato, Tesi di laurea in giurisprudenza, p.10, Anno accademico 2016/2017.
- OMS, [La legislazione relativa al tabacco](#), documenti dell'OMS, documentazione, marzo 2007.
- P. BARETTA et AL., *Foglie, contrabbando e terrorismo. Relazioni pericolose*, il trimestrale di BAT Italia, numero unico del dicembre 2016.
- S. MACGUILL, *What the 2017 Edition Tobacco Data is telling us*, articolo, Euromonitor international, giugno 2017.
- SKYTG24, [Cala il numero di fumatori in Italia: -1,4 milioni negli ultimi 8 anni](#), 9 gennaio 2018.
- V. DE MOLLI, *Investire in Italia: quadro normativo ed istituzionale per gli investimenti esteri*, conferenza del ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, ambrosetti.eu, Roma 13 giugno 2017.

Sitografia

- AGENZIA AUTONOMA DEI MONOPOLI DI STATO - www.aams.gov.it
- AGENZIA DELLE DOGANE E DEI MONOPOLI - www.agenziadoganemonopoli.gov.it
- BRITISH AMERICAN TOBACCO ITALIA - www.batitalia.com
- CAMERA DEI DEPUTATI - www.camera.it
- FEDERAZIONE ITALIANA TABACCAI - www.tabaccai.it
- IL SOLE 24 ORE - www.ilsole24ore.com
- ISTAT - www.istat.it
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - www.mef.gov.it
- MINISTERO DELLA SALUTE - www.salute.gov.it
- ORGANIZZAZIONE MONDIALE DELLA SANITÀ - www.who.int
- PHILIP MORRIS INTERNATIONAL - www.pmi.com/ita
- UNIONE EUROPEA – www.europa.eu/european-union/index_it