

La regolamentazione del tabacco in Europa. Ora basta

Pietro Monsurrò

Sono ormai alcuni decenni che i governi di tutto il mondo si stanno impegnando per ridurre il consumo di tabacco attraverso misure fiscali e regolamentative, quali le accise sulle sigarette, gli avvertimenti testuali (“il fumo nuoce gravemente alla salute”), i divieti pubblicitari.

L’evidenza degli effetti negativi del fumo sulla salute è robusta, ed è ormai assodato che il fumo aumenti l’incidenza di vari tipi di malattie, dai tumori ai problemi cardiorespiratori.

Per una serie di motivi, dalla maggiore consapevolezza dei rischi da parte dei consumatori ai maggiori prezzi causati dalla tassazione del fumo, la percentuale di fumatori nella popolazione è in diminuzione in tutti i paesi sviluppati, sebbene ci siano delle forti differenze tra i paesi sia per quanto riguarda la prevalenza del fumo che il suo tasso di diminuzione. In Europa attualmente fuma, secondo uno studio dell’Eurobarometro,¹ il 29% della popolazione, di cui circa l’80% fuma quotidianamente, e il 22% fumava ma ha smesso. Secondo uno studio della RAND,² la percentuale di fumatori è scesa in praticamente ogni paese europeo.

Dalla prima direttiva europea del 2001, seguita da altri interventi legislativi successivi, sono passati dieci anni, e la Commissione europea sta in questo periodo procedendo alla revisione della direttiva europea, per introdurre nuove misure regolamentative.

Legislazione

La direttiva europea numero 37 del 2001 ha imposto una serie di regolamentazioni al mercato del tabacco che hanno toccato vari aspetti della produzione e del commercio delle sigarette.

L’articolo 3 della direttiva impone dei limiti alla massima concentrazione di catrame, nicotina e monossido di carbonio, mentre l’articolo 5 impone di riportare i valori di catrame, nicotina e CO sui pacchetti di sigarette, e di scrivere su ogni confezione di tabacco da fumo un avvertimento testuale sulla pericolosità del fumo. L’articolo 6 obbliga a comunicare alle autorità tutti gli additivi usati nella produzione di sigarette, comprese eventuali notizie in possesso delle imprese produttrici sui loro effetti sulla salute. L’articolo 7 vieta di dire che un tipo di sigaretta sia meno dannosa per la salute di altre.

¹ Eurobarometro, “Tobacco”, 2010.

² RAND, “Assessing the impacts of revising the Tobacco Products Directive”, 2010.

KEY FINDINGS

- Gran parte delle nuove misure in discussione in sede europea sono o inefficaci o infondate, secondo studi commissionati dalle stesse autorità.
- Non ci sono prove che gli additivi nelle sigarette aumentino la dipendenza dalla nicotina.
- La regolamentazione della vendita non ha effetti sull’incidenza del fumo, e i costi relativi sarebbero concentrati sui tabaccai.
- Gli avvisi testuali o grafici sono inefficaci, e l’informazione dei consumatori sugli effetti del fumo è già adeguata.
- L’attuale livello di tassazione sul fumo è già sufficiente, se non eccessivo, a compensarne le esternalità.
- Punire i fumatori con interventi ulteriori è paternalismo, non compatibile con la supposta capacità degli individui adulti di decidere per sé e partecipare alla politica.

Pietro Monsurrò, nato a Roma nel 1979, ha un Dottorato in Ingegneria Elettronica e ha studiato economia alla London School of Economics.

La direttiva 33 del 2003 limita invece la pubblicità delle sigarette, mentre altre normative comunitarie hanno suggerito agli Stati membri di imporre ulteriori limitazioni, ad esempio divieti di fumo nei locali pubblici. La direttiva 12 del 2010 invece cerca di aumentare le accise sulle sigarette, cercando anche di armonizzare le *sin taxes*³ sul fumo a livello europeo.

In altri paesi sono state introdotte ulteriori forme di regolamentazione come gli avvertimenti grafici per mostrare gli effetti negativi sulla salute del fumo in maniera visibile e dunque meno difficilmente equivocabile, trasformando i pacchetti di sigarette in copertine di album di musica *metal*.

Le regolamentazioni che impongono di usare parte della superficie dei pacchetti per avvertimenti testuali o grafici, chiamate “pack space appropriation” (appropriazione dello spazio del pacchetto) non sono inoltre l’unico modo di modificare l’aspetto esteriore dei pacchetti, tanto che si sta discutendo di imporre il “plain packaging”, cioè pacchetti senza logo dei marchi e senza alcuna decorazione grafica, di colore omogeneo e con scritte utilizzando caratteri standard, in modo da risultare il più possibile anonimi e anodini e ridurre il potenziale pubblicitario e la reputazione dei marchi.

Premesse teoriche

L’analisi economica delle esternalità

L’analisi economica positiva si occupa di descrivere il comportamento del mercato e le conseguenze di determinate politiche, mentre l’economia normativa valuta il mercato e le *policy* in termini di efficienza, cioè della loro capacità di sfruttare ogni possibile occasione di ottenere benefici per gli agenti economici. Un mondo senza opportunità non sfruttate è detto efficiente.

L’efficienza è un fine normativo e non ha dunque alcunché di necessario: è possibile pensare di operare compromessi tra efficienza e altri fini normativi, quali l’equità o la libertà (quest’ultima in verità è raramente presa in considerazione). Nel caso del fumo, l’efficienza implica che i fumatori non danneggino altre persone senza pagare per i danni da loro causati.

Di norma si considera condizione sufficiente (ma non necessaria) per avere un mercato efficiente che non ci siano esternalità, cioè se le azioni di ogni persona non influenzano l’utilità delle altre persone se non attraverso scambi economici: il teorema fondamentale dell’economia neoclassica asserisce che in queste condizioni la massimizzazione dell’utilità individuale implica l’efficienza a livello aggregato.

Non è necessario che non vi siano esternalità, però: oltre agli studi di Vernon Smith⁴ che hanno dimostrato che anche in condizioni estremamente lontane (e più realistiche) da quelle ideali supposte dall’analisi classica i mercati reali raggiungono livelli estremamente elevati di efficienza, bisogna considerare infatti le analisi di Ronald Coase,⁵ secondo cui le esternalità non sono un problema a meno che i privati abbiano difficoltà a tenerne conto attraverso la stesura di opportuni contratti. Nel mondo ideale in cui i privati possono contrattare senza costi, le esternalità vengono tenute in considerazione nei contratti, e l’esito dell’interazione sul mercato rimane efficiente. I costi nel formulare contratti efficienti si chiamano “costi di transazione”.

3 Le “tasse sul peccato” indicano negli Stati Uniti le tasse su beni di consumo, in genere ma non necessariamente in quanto considerati immorali (da cui “sin”), quali il tabacco o l’alcool.

4 Vernon L. Smith, *La razionalità nell’economia*, IBL Libri, 2010.

5 “The problem of social cost” (1960), tradotto in *Impresa, mercato e diritto*, Il Mulino, 2006.

Non esiste un mondo senza costi di transazione, ed ogni assetto istituzionale ha i suoi: ci sono delle finalità che sono più facili da realizzare sul mercato e altre che sono più facili da realizzare in altri ambienti istituzionali, come la famiglia, una corporazione professionale, o la politica.

Se supponiamo che i costi di transazione siano molto elevati, una stima del “danno” causato dalle esternalità è data dai costi esterni associati ad una particolare attività. Se supponiamo ad esempio che i fumatori danneggino l’intera comunità (aumentando i costi a carico del Servizio Sanitario Nazionale) per un totale di 3€ a pacchetto di sigarette, e che i non-fumatori (o chi fuma di meno) non abbiano alcuna possibilità di essere indennizzati tramite normali processi economici (cioè ridefinendo i diritti di proprietà in modo da internalizzare i costi esterni), allora una tassa di 3€ a pacchetto usata per finanziare il sistema sanitario potrebbe indurre i fumatori a fumare di meno, riducendo i costi, e consentire al sistema sanitario di avere più risorse per curare le malattie rese più probabili dal consumo di tabacco.

Soltanto i costi esterni sono quindi utili per capire se l’imposizione di una tassazione specifica per scoraggiare un’attività socialmente dannosa (una “tassazione pigouviana”), e non tutti i costi: se ad esempio i costi sanitari fossero privati, ad esempio in un sistema basato su assicurazioni sanitarie in cui chi fuma, appartenendo ad una classe di rischio maggiore, paga un premio maggiorato per ottenere l’assistenza medica, non ci sarebbe alcuna necessità di introdurre tasse pigouviane.

Possiamo dire che la tassazione sulle sigarette svolge la stessa funzione di un sovrapprezzo sull’assicurazione sanitaria per i fumatori, e dunque permette di internalizzare i costi del fumo, per quanto visto precedentemente. Dato che i rischi di salute del fumo sono reali e rilevanti, in un sistema sanitario privato i fumatori pagherebbero i maggiori rischi di salute in cui incorrono con premi assicurativi maggiori. Ciò accade già oggi con le polizze sulla salute, che tendono ad incorporare informazioni sullo stile di vita dell’assicurato per stimare meglio il livello dei premi assicurativi.

I costi non esterni non hanno alcuna rilevanza per questa analisi: dire che siccome il mercato delle sigarette in Italia vale 20 miliardi di euro l’anno, vietare il fumo consente di risparmiare 20 miliardi non ha alcun senso, perché lo stesso vale per ogni altro bene o servizio: anche vietare di comprare automobili ridurrebbe i costi, ma priverebbe i consumatori di un bene che considerano utile o piacevole. Il fumo non fa eccezione.

Non tutti i costi esterni richiedono un intervento pubblico, in base a quanto detto sui costi di transazione. Se supponiamo ad esempio che i fumatori in un bar impongono dei costi esterni ai non-fumatori nello stesso bar, il gestore può ottenere un aumento del livello di soddisfazione dei clienti (e dunque dei profitti) creando due stanze separate, o vietando il fumo nel suo locale. In entrambi i casi, sparirebbero le esternalità. In un mercato con tanti locali, ce ne sarebbero alcuni per fumatori e altri no, e dunque ognuno otterrebbe ciò che preferisce, senza bisogno di intervento pubblico (l’internalizzabilità delle esternalità territoriali, o meglio dei beni pubblici territoriali, è stata analizzata ad esempio in Foldvary⁶).

Di tutti i costi, solo i costi esterni non facilmente internalizzabili da parte degli operatori sul mercato possono dar luogo a situazioni in cui l’intervento pubblico può essere migliorativo (può, e non deve, perché il settore pubblico ha inefficienze proprie, analizzate dalla teoria della *public choice*).

⁶ Fred Foldvary, *Beni pubblici e comunità private*, IBL Libri, 2010.

Effetti sostituzione

Un altro aspetto molto importante da tenere in considerazione è l'effetto sostituzione, secondo cui l'aumento di un costo genera una riduzione del consumo e l'aumento del consumo di beni simili. Nell'analisi delle conseguenze delle politiche è necessario considerare dunque che i consumatori e i produttori reagiscono ai cambiamenti di *policy* cercando alternative meno costose. Se da un lato è possibile che un aumento dei costi generi una riduzione dei consumi (e questo è empiricamente ben dimostrato), è altrettanto plausibile ad esempio che un aumento delle limitazioni e dei costi sul fumo legali vada a vantaggio dei canali illegali, esattamente come il proibizionismo delle droghe genera profitti per le mafie in tutto il mondo. È dunque da tener conto del fatto che se la risposta dei consumatori attraverso i canali legali può essere positiva, ci può essere una compensazione attraverso canali illegali che da un lato riduce l'efficacia delle politiche, e dall'altro aumenta il potere e la ricchezza delle organizzazioni criminali (come ad esempio la mafia a Chicago durante il Proibizionismo).

Un'accisa sul tabacco aumenta i costi delle sigarette legali, ma non quelli delle sigarette illegali, dunque ha due effetti: da un lato diminuirà la domanda totale di tabacco, dall'altro aumenterà quella di tabacco illegale, ad esempio tramite l'evasione fiscale, o il contrabbando.

Lo stesso vale per le regolamentazioni: se si impongono standard regolativi alle sigarette per renderle meno appetibili, i consumatori cercheranno sigarette di migliore qualità sul mercato illegale, dove non c'è bisogno di rispettare le regolamentazioni. Come le accise stimolano l'evasione fiscale e il contrabbando, le regolamentazioni aumentano l'incidenza delle violazioni della legge e della contraffazione.

Ciò comporta una serie di costi, alcuni molto difficili da quantificare: si aumentano i profitti delle mafie, e si peggiora la qualità del prodotto, dati i minori controlli e i maggiori rischi di comportamento opportunistico sui mercati "informali", si aumentano i contatti tra gli ambienti criminali e le persone "normali", e si danneggia il rispetto della legalità, perché leggi oppressive vengono viste come meno giuste e giustificate e perché ci si abitua a violare le regole.

Economia normativa

La giustificazione teorica dell'intervento pubblico nel caso del fumo, se si considera come finalità normativa l'efficienza economica tanto cara agli economisti, si basa nelle esternalità legate al fumo, e soprattutto sui costi di transazione necessari per internalizzare tali esternalità tramite normali processi di mercato.

Normalmente in economia ad esempio si considerano le preferenze dei consumatori fondamentali per la valutazione degli esiti dei processi economici, ma esistono molti ambiti di *policy* dove l'efficienza non gioca alcun ruolo nella giustificazione dell'intervento, e altri dove l'efficienza viene più o meno consapevolmente ridotta per raggiungere altre finalità. La tassazione e la regolamentazione del fumo potrebbero avere come finalità l'ottenere entrate fiscali, migliorare la salute dei cittadini anche andando contro le loro preferenze (cioè costringere il cittadino a fare ciò che le autorità ritengono sia il suo "vero" interesse), accrescere il potere e le risorse dei corpi burocratici che si occupano di regolamentare il mercato del tabacco, o favorire alcuni interessi organizzati tramite pressioni politiche ("cattura del regolatore").

È probabile che tutti questi fattori giochino un ruolo: di norma le tasse vengono decise per pagare le spese necessarie ad ottenere consensi politici e non in base a considerazioni di efficienza, ed è certo che ogni corpo politico o burocratico tenderà a fare in

modo di mantenere o accrescere il proprio potere, anche discrezionale, ad esempio per estrarre rendite dall'intermediazione politica.

Dati gli effetti del fumo sulla salute, la cui gravità è ben assodata scientificamente, anche indipendentemente da considerazioni di efficienza e di interesse personale è plausibile che politici e burocrati vogliano ridurre l'incidenza del fumo, sostituendo le loro scelte a quelle dei cittadini, per migliorare la salute dei cittadini stessi. Personalmente ritengo che subire il paternalismo di un'autorità, per giunta coercitiva quale quella politica, sia indegno di un individuo adulto, ma soprattutto per via degli effetti di dipendenza dell'uso del tabacco, possa essere opportuno cercare anche con misure regolative di rendere più difficile per i minorenni l'accesso al tabacco. Che le regolamentazioni siano o meno utili a questo fine è un problema di economia positiva, teorica ed empirica, da verificare tramite fatti ed argomenti.

Perché l'Unione Europea?

L'analisi teorica dei processi politici, normalmente chiamata teoria della "*public choice*", ha fornito vari elementi per spiegare teoricamente come molte tendenze inerenti al funzionamento di tali processi non siano auspicabili: è ad esempio piuttosto assodato che l'intervento pubblico tenda a favorire gli interessi concentrati di gruppi di pressione organizzati, compresa la burocrazia, anche al di là di una potenziale utilità pubblica dell'intervento, che nel caso del fumo può essere verosimile.

Un primo quesito da porre è perché la regolamentazione del fumo, se necessaria, deve essere fatta dall'Unione Europea e non dagli Stati membri (o magari dagli enti locali). L'intervento dell'UE in questo ambito è giustificato? Ci sono dei vantaggi nel fare intervenire le autorità europee in queste questioni?

Per prevenire una possibile obiezione, è necessario sottolineare che la questione non riguarda l'aspetto (meramente giuridico) della fondatezza legale di tali interventi, ma la questione (economica) della loro utilità. L'UE giustifica il suo intervento (si veda la direttiva 37 del 2001) affermando che gli interventi migliorano il funzionamento del mercato comune e la salute pubblica, e sono compatibili con il principio di sussidiarietà. Che queste giustificazioni giuridiche siano o meno fondate non è d'interesse per l'analisi qui riportata.

Se ci limitiamo ad analizzare l'effetto delle accise sul mercato del tabacco, è evidente che l'aumento delle accise in un paese produrrà un aumento degli acquisti di sigarette da altri paesi dove le tasse sono più basse, e dunque è potenzialmente possibile che la possibilità di recarsi all'estero o di comprare dall'estero (ad esempio via internet) possa ridurre l'efficacia delle politiche fiscali tese a scoraggiare il fumo. L'acquisto via internet di sigarette è ancora un fenomeno trascurabile, mentre il recarsi all'estero per comprare sigarette è un fenomeno probabilmente altrettanto secondario, salvo visite turistiche o di lavoro, ad eccezione potenzialmente delle zone di confine, dove però non c'è motivo di chiamare in causa l'Unione Europea. Un problema del genere è ad esempio evidente per i carburanti, visto che i cittadini di paesi con un'elevata tassazione della benzina possono recarsi all'estero per fare il pieno.

Sebbene si riporti che un gran numero di cittadini europei abbia comprato all'estero sigarette (o anche in zone *duty free*), non è chiaro dai dati forniti (dall'Eurobarometro) se questo fenomeno costituisca una componente rilevante degli acquisti totali di sigarette, ed è verosimile che non sia così.

L'armonizzazione fiscale è poi pericolosa perché riduce la concorrenza fiscale tra i paesi membri: l'armonizzazione è da considerarsi infatti un cartello dove le singole au-

torità fiscali si mettono d'accordo per massimizzare la pressione fiscale e "spremere" i propri cittadini senza dover temere che questi possano difendersi spostando le proprie attività all'estero. Di fatto, si aumenta l'oppressione fiscale riducendo la possibilità dei cittadini di "votare con i piedi". Data la pericolosità politica (in termini di libertà) ed economica (in termini di efficienza, essendo le tasse di norma dannose) dell'armonizzazione fiscale, sarebbe preferibile non farla in nessun caso.

È però evidente che nel caso del tabacco la finalità sia proprio quella di ridurre i consumi aumentando i prezzi di mercato, e dunque parrebbe verosimile affermare che massimizzare i costi tramite un accordo di cartello delle autorità fiscali massimizzi il risultato voluto. Se la stessa cosa venisse applicata per la tassazione in generale le conseguenze politiche ed economiche per i cittadini europei sarebbero nefaste, ma farlo in un mercato che idealmente si vorrebbe far sparire può aver senso.

La finalità dell'efficienza economica, pur con i suoi evidenti limiti, pone al centro della scelta le preferenze delle persone che animano il mercato, anziché le preferenze delle autorità politiche. Il paternalismo delle preferenze è politicamente pericoloso proprio per la mancanza di rispetto per l'utilità individuale che questo comporta.

Alla luce di ciò, è necessario che le politiche di regolamentazione siano soggette a controlli e condizioni che ne limitino gli eccessi, che non rappresentano di norma l'eccezione, ma la regola, dei processi politici, per via di come funzionano i processi politici. È ad esempio auspicabile che l'evidenza scientifica, in questo caso sia medica che economica, sia chiara ed inequivocabile: per limitare la libertà personale dovrebbe bastare più di un semplice sospetto. Si è obiettato (nello studio della RAND) che condizioni troppo restrittive ridurrebbero l'innovazione regolativa: è però evidente che nessun paese in Europa, né tantomeno l'Unione Europea, soffre oggi di difetto di regolamentazione, e non c'è motivo di credere dunque che i costi incorsi da burocrati e politici per regolamentare siano eccessivi, semmai sono attualmente troppo bassi.

Nel caso del fumo, l'evidenza empirica della sua dannosità sulla salute è indiscutibile, ma di per sé ciò non implica, come si è visto, che sia necessaria una regolamentazione: la presenza di costi esterni è però una buona ragione per pensare ad interventi pubblici, ove questi possano supplire ad eventuali deficienze della normale interazione sociale mediante mezzi non invasivi della libertà individuale, come il mercato. Il livello della tassazione per le cosiddette, per tradurre letteralmente un'espressione inglese, "tasse sul peccato" (la lingua inglese ha meno pietà del buonismo di quella italiana) dovrebbe poi essere dettato dalla necessità di internalizzare tali costi, e non per altre finalità (come contribuire alla fiscalità generale e finanziare programmi cari a politici e burocrati). La necessità di avere una robusta evidenza scientifica è un primo paletto per limitare eventuali eccessi ingiustificati della regolamentazione politica.

Inoltre l'oggettività che è il fine ideale della ricerca scientifica può creare un argine alla manipolazione dei flussi di informazione che può condizionare elettori potenzialmente distratti ("razionalmente ignoranti", dicono gli economisti) in modi che vanno a vantaggio di eventuali interessi costituiti, sia privati (come l'industria del tabacco) che pubblici (come i corpi burocratici che regolano tale mercato).

Effetti sulla salute

Il fumo danneggia la salute provocando una lunga serie di malattie, la più nota delle quali è il tumore ai polmoni. Gli effetti sono di lungo termine, e anche smettere di fumare non garantisce di tornare a livelli di rischio di malattie che si sarebbero avute se non si fosse mai fumato, anche se smettere ovviamente fa bene alla salute.

Stabilire la mortalità dovuta al fumo è però un esercizio piuttosto difficile perché le cause di mortalità sono innumerevoli e spesso sono correlate tra loro. Per capire il problema, supponiamo che le persone a reddito basso fumino di più delle persone a reddito alto, che siano più sovrappeso, facciano meno esercizio fisico, e giochino più spesso alla roulette russa. Tutti questi fattori aumentano la probabilità di morte, e uno studio statistico che non ne tiene conto andrà a sopravvalutare l'effetto negativo del fumo, attribuendo al fumo la mortalità dovuta alle altre cause che per ipotesi (e spesso nella realtà, salvo la roulette russa) sono correlate con esso. Aggiustando per questo fattore, Rogers *et al*⁷ hanno dimostrato che la mortalità dovuta al fumo è stata spesso sovrastimata di circa il 20%.

Inoltre, fumare tanto fa più male che fumare poco, e fumare quotidianamente è più pericoloso che fumare ogni tanto, come è ovvio in base al buonsenso, ma l'effetto mostrato da Rogers *et al* di fumare meno di un pacchetto al giorno è comunque statisticamente significativo.

Lo studio della RAND a riguardo non sembra tenere conto di queste considerazioni ed è dunque probabile che sovrastimi i costi e la mortalità legata al fumo. Il numero di 650.000 morti l'anno stimato dallo studio può essere dunque esagerato, ma purtroppo è improbabile che le vittime siano meno di 400-500.000. Essendo lo studio poco quantitativo, è difficile farsi un'idea della validità delle stime.

Uno studio di Woloshin *et al*⁸ consente di farsi un'idea della rischiosità relativa del fumo in funzione del tipo di malattia. Lo studio misura la probabilità di morire entro dieci anni a partire da una data età, per gli uomini e per le donne, per fumatori, ex-fumatori e non fumatori. A guardare i tumori ai polmoni, la differenza tra fumatori e non fumatori è notevole: 4 persone su mille moriranno di tumore ai polmoni tra i sessantacinque e i settantacinque anni di età se non fumano, ma 89 tra i fumatori, e dati simili, anche se meno estremi, valgono per le altre fasce di età, e per le donne.

La differenza è notevole anche per l'infarto, soprattutto per i giovani adulti, ma la differenza è piccola: per i sessantacinquenni uomini di cui sopra, si va da 9 morti per i non fumatori a 16 per i fumatori. Per le malattie cardiache diverse dall'infarto la differenza è ancora più bassa, 87 contro 100 (ma rimane il fatto che per i giovani il rischio relativo è molto maggiore). La differenza è importante anche per l'enfisema e malattie associate, dove il rischio per la stessa categoria passa da 3 a 26, e una differenza di un fattore dieci è abbastanza frequente a tutte le fasce di età. C'è inoltre una differenza per la polmonite. Non ci sono differenze notevoli, e a volte la differenza è positiva, anche se piccola, per i tumori al colon, alla prostata (per gli uomini), e al seno, all'utero e alle ovaie (per le donne). Complessivamente, dei circa 190 su mille sessantacinquenni che moriranno entro i settantacinque anni in più se fumatori rispetto ai non-fumatori, circa 30 moriranno per malattie cardiache, 85 di tumore ai polmoni, e circa 25 di problemi respiratori (gran parte della differenza è data da cause di morte non incluse nell'analisi). Le differenze di mortalità variano molto in funzione dell'età e del sesso.

Costi esterni e accise

Tornando all'analisi economica, le accise sul fumo in Europa garantiscono circa settan-

7 Richard Rogers, Robert Hummer, Patrick Krueger & Fred Pampel, "Mortality attributable to cigarette smoking in the United States", *Population and development review*, vol. 31, no. 2, 2005.

8 Steven Woloshin, Lisa M. Schwartz, H. Gilbert Welch, "The risk of death by age, sex, and smoking stats in the United States: putting health risks in context", *Journal of national cancer institute*, vol. 100, no. 12, 2008.

ta miliardi di euro di entrate. In Italia sono circa dieci miliardi. Le accise non sono l'unica forma di tassazione sul tabacco, visto che comunque occorre pagare anche l'imposta sul valore aggiunto (IVA): le entrate fiscali complessive per l'Italia sono circa quattordici miliardi di euro, ed è dunque probabile che in tutta l'Unione Europea si sfiorino i cento miliardi di euro l'anno.⁹

In un'ottica di efficienza le accise sul fumo dovrebbero compensare le esternalità legate al fumo che non sono internalizzabili facilmente tramite processi di contrattazione tra soggetti privati che agiscono in maniera decentrata e indipendente. Dunque stimare i costi esterni non internalizzabili del fumo è importante in modo da capire se i circa settanta miliardi di euro di entrate fiscali in Europa dalle accise sul tabacco sono sufficienti, eccessive, o insufficienti.

Lo studio della RAND a riguardo afferma che i costi complessivi del fumo sono 365 miliardi di euro l'anno per l'Unione Europea, ma stranamente non considera in alcun modo se questi costi sono o non sono esterni. Per costi diretti si intendono i costi per i farmaci, i ricoveri ospedalieri, gli interventi chirurgici, la previdenza sociale, mentre i costi indiretti sono le ore di lavoro perse, il capitale umano depauperato, etc. La classificazione non ha nulla a che fare con la nozione di costo esterno: in un sistema sanitario pubblico i costi sanitari non pagati dal malato né direttamente sotto forma di *ticket* né indirettamente sotto forma di premi assicurativi sono propriamente costi esterni, mentre una mancata promozione sul lavoro per via della minore produttività dovuta al fumo non lo è.

Lo studio in questione si sofferma poi sui costi sanitari (e in parte previdenziali) affermando che in Germania il fumo costa 21 miliardi l'anno, e dunque che estrapolando il dato all'Unione Europea si ottengono costi complessivi per 100 miliardi di euro. Questi costi sono effettivamente in buona parte esterni, essendo soprattutto sanitari, e la stima è presa da Neubauer *et al.*¹⁰ Dopodiché si afferma che occorra aumentare le accise di 100 miliardi per compensare questi costi: il problema è che non ci si rende conto che in realtà 67 miliardi di accise già sono pagati sulle sigarette (e gli introiti fiscali sono ancora maggiori se si considera l'IVA), dunque eventuali costi non esternalizzati sono già in massima parte coperti dalle accise, e l'aumento delle accise giustificato da considerazioni di efficienza, se lo studio di Neubauer *et al* è affidabile, è molto più basso, se non addirittura nullo.

Questo studio considera come costi ospedalieri, di riabilitazione, ambulatoriali, farmaceutici, più costi indiretti legati alla mortalità, alle perdite di giorni lavorativi e ai pensionamenti anticipati. Non tutti questi costi si possono considerare esterni: il costo di mortalità ad esempio è decisamente privato, e rappresenta più del 20% del costo totale stimato. Inoltre non si considerano gli effetti, purtroppo positivi, del fumo sui sistemi previdenziali: Neubauer *et al* considera i pensionamenti anticipati come costi, e in un sistema previdenziale pubblico sono costi certamente esterni, ma non considera le morti anticipate come benefici esterni. Il milione e mezzo di anni-uomo di perdite stimate, che per tre quarti colpiscono ultra-sessantacinquenni e dunque pensionati, rappresentano un risparmio previdenziale notevole: se assumiamo che una pensione sia di 10,000€ annui, che è certamente una stima conservativa, e che due terzi delle ore-uomo perse siano dovute alla morte prematura di individui in pensione, arriviamo ad un risparmio di circa 10 miliardi di euro, una stima a spanne che però potrebbe coprire

9 *Tobacco Observatory*, anno 8, no. 19, 2011.

10 Simone Neubauer, Robert Welte, Alexandra Beiche, Hans Helmut Koenig, Katharina Buesch, e Reiner Leidl, "Mortality, morbidity and costs attributable to smoking in Germany: update and a 10-year comparison", *Tobacco Control*, vol. 15, no. 6, 2006.

almeno metà dei costi imputati al fumo (per la Germania, 21 miliardi annui).

In Italia, con una spesa sanitaria poco superiore a cento miliardi di euro, se assumiamo che il 15% di costi sia legato al fumo (RAND stima che il 15% delle morti sia legato al fumo), abbiamo che le entrate fiscali per accise e IVA sul fumo coprono una buona parte di questi costi (lo studio di Miller *et al*¹¹ mostra stime analoghe dell'incidenza dei costi del fumo sul programma Medicaid, ma al più un tale confronto fornisce un ordine di grandezza del fenomeno, non certo una stima affidabile, date le differenze di contesto). È poi da considerare che il fumo ha purtroppo effetti benefici sui conti dell'INPS, in quanto riduce la speranza di vita (di oltre un decennio, come stimato da Rogers *et al*), e dunque il costo delle prestazioni pensionistiche. È dunque probabile che le esternalità legate al fumo siano ampiamente pagate dall'attuale livello di tassazione.

Uno studio serio a riguardo richiederebbe di classificare e stimare i costi esterni in maniera più precisa, e di analizzare l'incidenza del fumo sui costi previdenziali e sanitari in maniera quantitativamente più accurata. A riguardo, lo studio della RAND non è di grande utilità, e l'uso del termine "costo sociale", usualmente impiegato per considerare in economia problemi di esternalità (si pensi al titolo del famoso paper di Coase), è stato usato in maniera impropria per indicare i costi complessivi del fumo, che però almeno in parte sono privati. Data la natura poco quantitativa dello studio, non è possibile verificare se le stime sono verosimili.

Al di là di considerazioni di efficienza è possibile pensare di adottare misure fiscali per ridurre l'incidenza del fumo per motivi paternalistici anziché per internalizzare le esternalità. In questo caso la questione non è quanti costi vanno internalizzati, ma quanti costi privati si ritiene opportuno imporre ai fumatori per costringerli "per il loro bene" a fumare di meno o a smettere di fumare.

In quest'ottica c'è da dire che le accise sul fumo rappresentano forse l'unica forma di misura regolativa che ha effetti evidenti, robusti e rilevanti sul consumo di tabacco: lo studio della Deloitte¹² commissionato da British American Tobacco mostra come praticamente l'unico coefficiente statisticamente significativo oltre al reddito pro capite per ridurre l'incidenza del fumo siano infatti le accise. È dunque plausibile che il miglior modo per ridurre il consumo di tabacco sia semplicemente aumentare le tasse, anziché ricorrere a misure regolamentative di dubbia efficacia.

Che punire i fumatori per il loro bene al di là di eventuali costi esterni che impongono alla società col loro comportamento sia giustificato o meno è una questione di valutazione morale: è indubbiamente però pericoloso trattare persone adulte come minorenni bisognosi di un tutore, visto che questa mentalità rende impossibile giustificare ragionevolmente sia la libertà che la democrazia (nella letteratura sul tabacco il fumo è spesso chiamato un'"epidemia", come se non fosse una scelta individuale, ma un evento tragico che colpisce indiscriminatamente persone inermi: un'implicazione di questa mentalità è che le persone debbano essere "curate" dagli effetti delle loro scelte).

Inoltre è da considerare che le accise sul fumo riducono i consumi di tabacco legale, ma non di tabacco non legale, in quanto le tasse rendono più conveniente il mercato nero: contrabbando, consumo di merci contraffatte, evasione fiscale. È probabile che ad ogni aumento delle accise corrisponda un aumento delle vendite da parte del settore "sommerso", e dunque anche dei profitti delle organizzazioni criminali (questo vale indipendentemente dal fatto che le accise siano o meno giustificabili in base a considerazioni

11 Leonard Miller, Xiulan Zhang, Thomas Novotny, Dorothy Rice, & Wendy Max, "State estimates of Medicaid expenditures attributable to cigarette smoking, Fiscal Year 1993".

12 Deloitte, "Tobacco packaging regulation", 2011.

di esternalità). Un'elevata tassazione o altre misure punitive per i consumatori possono anche abbassare la soglia della "legalità" e far apparire legali attività che non lo sono, e aumentare i contatti sociali tra le persone oneste e i settori criminali.

In quest'ottica lo studio della Deloitte fa notare che già oggi il mercato nero rappresenta in Europa il 10% del mercato complessivo del tabacco, con perdite fiscali stimabili in dieci miliardi di euro. Esattamente come moltissimi studenti delle superiori sanno dove trovare l'*hashish*, o conoscono amici in grado di trovarne, un giro di vite sul tabacco renderebbe più diffuso l'uso di tabacco illegale.

Le accise, e le regole che rendono più difficile trovare sigarette legali (come i divieti per i minorenni), che peggiorano la qualità del prodotto legale (ad esempio riducendo gli additivi, come si dirà in seguito), o che riducono l'attrattività del prodotto legale rispetto a quello ottenibile sul mercato nero tenderanno a facilitare la contraffazione e il contrabbando.

Informazione dei consumatori

Lo studio della RAND asserisce spesso che il livello di informazione dei consumatori è insufficiente: non c'è però una forte evidenza di ciò, e ciò collide anche con i dati forniti dall'Eurobarometro.

È difficile credere oggi che qualcuno non sappia che il fumo fa male alla salute, e se è improbabile che ogni cittadino conosca le probabilità di rischio e tutte le possibili malattie derivanti dal fumo, è estremamente verosimile che praticamente nessuno sia ignaro del fatto che il fumo favorisce malattie come l'enfisema e altre malattie del sistema cardiorespiratorio e i tumori del sistema respiratorio.

È vero che molti consumatori ritengono che le sigarette a basso contenuto di catrame, nicotina e monossido di carbonio siano meno pericolose delle altre (chiunque abbia visto discutere degli amici fumatori avrà sentito frasi come "Tu fumi quelle? Ma sono pesantissime!"), anche se è verosimile che questa falsa impressione sia stata indotta proprio dalle regolamentazioni in questione. Eppure l'Eurobarometro mostra che anche questo problema è tutto sommato contenuto (circa il 17% della popolazione).

Semmai la questione è se i consumatori non eccedano nella valutazione dei rischi,¹³ non avendo a disposizione chiari dati epidemiologici sulla probabilità di insorgenza di malattie come il tumore al polmoni e l'enfisema in funzione del fumo, attivo o passivo.

A meno di non voler trasformare ogni cittadino in un esperto di metodi statistici per l'epidemiologia, è plausibile che il livello di informazione attuale della stragrande maggioranza dei cittadini sia già molto buono, sia tra i fumatori che i non fumatori, salvo fenomeni di importanza secondaria come la stima della rischiosità relativa di sigari e sigarette, o delle sigarette "light" (per usare una dizione oggi vietata) o standard.

Additivi

Le sigarette si dividono in due grandi categorie, quelle realizzate con miscele di soli tabacchi Virginia, dette "English blend", e quelle realizzate con miscele contenenti anche tabacchi del tipo Burley ed Orientali, dette "American blend". Le prime sono preferite con grande prevalenza dai consumatori inglesi, dei paesi del Commonwealth ed ex *dominion* inglesi, compresa la Cina, e rappresentano oltre il 60% dei consumi mondiali.

Le sigarette a base di solo Virginia non contengono quasi per nulla additivi poiché l'essiccazione di questi tabacchi avviene in forni ad alte temperature ed in tempi rapidi (una settimana), dove gli zuccheri e gli aromi presenti nelle foglie si fissano, mantenendo i livelli sostanzialmente invariati. I tabacchi dei tipi Burley ed Orientali debbono, invece, essere essiccati all'aria, con tempi assai più lunghi (da quattro settimane ad alcuni mesi) e gli zuccheri ed alcuni aromi contenuti nelle foglie debbono, pertanto, essere reintegrati nel corso del processo produttivo. Per questo motivo le sigarette del tipo American blend contengono una quantità maggiore di ingredienti.

Esistono poi altri additivi usati per addolcire il sapore del tabacco, ridurre i cattivi odori del fumo, e aumentare l'umidità delle sigarette per la conservazione; si tratta di sostanze prevalentemente naturali e largamente utilizzate nell'industria alimentare. La lista degli additivi è fornita dalle aziende produttrici all'Unione Europea in base alla Direttiva 37 del 2001. Le novità regolamentative che si stanno discutendo di recente riguardano alcune misure amministrative come l'uso di sistemi di reporting standardizzati per facilitare gli studi sugli effetti degli additivi, o addirittura misure più radicali come vietare gli additivi *tout court*.

Uno studio commissionato dall'Unione Europea,¹⁴ fatto dallo Scientific Committee on Emerging and Newly Identified Health Risks (SCENHIR) ha riassunto l'evidenza scientifica riguardante l'effetto degli additivi sul fumo, e mostra che è piuttosto scarsa, tale da non consentire una giustificazione scientificamente fondata del divieto degli additivi.

Lo studio è molto chiaro sulle limitazioni delle tecniche sperimentali usate per valutare gli effetti sulla salute degli ingredienti tramite esperimenti sugli animali, tanto che molte ipotesi sono allo stato attuale solo supposizioni con scarsa o nulla corroborazione empirica, anche se non si può escludere a priori che potrebbero rivelarsi scientificamente fondate in un futuro più o meno lontano. Lo studio riguarda anche l'attrattività delle sigarette e non solo la dipendenza, e in questo caso è abbastanza ovvio il constatare l'assenza di modelli animali per verificare questi effetti, essendo l'attrattività una questione di sociologia e psicologia più che di fisiologia, sta di fatto che i consumatori mondiali, avendo a disposizione sia sigarette con che senza ingredienti, alle medesime condizioni di prezzo, preferiscono le une o le altre in funzione della tradizione e non della presenza di additivi, analogamente a molti altri prodotti alimentari e bevande.

Per quanto riguarda l'attrattività, è evidente che qualcosa dal gusto migliore attragga più di un'altra merce dal gusto peggiore. In base a questa ovvietà, prima o poi qualcuno proporrà di imporre l'uso di estratti di aglio per ridurre l'attrattività del fumo generando cattivi odori: chissà se questa innovazione regolativa riuscirà anche a costituire un precedente per ridurre l'abuso di grassi, calorie ed alcool se applicata ad altri stili di vita rischiosi per la salute.

A parte gli scherzi, non sembrano esserci motivi scientifici validi per vietare gli additivi delle sigarette, e per quanto detto in precedenza è preferibile evitare di imporre regolamentazioni limitative della libertà economica e personale in assenza di motivi empiricamente e scientificamente fondati, che, se non possono essere considerati ragione sufficiente, dovrebbero comunque essere considerate condizioni necessarie.

Dati gli effetti negativi del tabacco sulla salute, e gli effetti di dipendenza che rendono difficile smettere di fumare, ha probabilmente senso cercare di allontanare i minorenni dal fumo rendendo più difficile l'insorgere della dipendenza. È però moralmente quantomeno dubbio se si possano trattare allo stesso modo individui adulti.

14 SCENHIR, "Addictiveness and attractiveness of tobacco additives", 2010.

Il divieto degli additivi, o comunque ogni peggioramento della qualità delle sigarette tramite mezzi regolativi, poi, non farebbe altro che aumentare la quota di mercato delle sigarette illegali, che non essendo soggette a simili limitazioni garantirebbero una più alta soddisfazione ai consumatori di tabacco. Le conseguenze sociali, fiscali e criminologiche di questi sviluppi sarebbero ovviamente molto negative.

Effetti sui canali di vendita

Tra le misure regolative in discussione si ha anche il totale divieto di esposizione dei prodotti a base di tabacco nei negozi.

Ciò riduce la concorrenza tra marchi, rendendo più difficile la conquista di quote di mercato, e aumentando i prezzi del prodotto finale: se si ha a cuore la salute del consumatore anziché la soddisfazione delle sue preferenze, ciò può essere considerato un fenomeno positivo.

Le perdite di una tale misura regolativa sarebbero concentrate tra i tabaccai, molti dei quali dovrebbero chiudere: dunque una tale regolazione avrebbe costi molto concentrati su un ristretto numero di cittadini, cosa che la renderebbe particolarmente odiosa, soprattutto in un periodo di ristrettezze economiche come l'attuale.

Uno studio di Patrick Basham¹⁵ per l'Institute of Economic Affairs mostra che non c'è evidenza che i divieti di esposizione riducano la diffusione del fumo, neanche tra i minorenni. I dati sono scarsi e dunque è difficile verificarne la robustezza, ma sono probabilmente sufficienti a far sorgere il dubbio sull'efficacia di questa misura regolativa.

AmMESSO che il divieto di esposizione abbia effetti sulla prevalenza del fumo, rimane il fatto che un modo più efficace, robusto e con costi meno concentrati su un piccolo numero di operatori è aumentare le accise, se si vuole ottenere lo stesso risultato.

Conclusioni

In conclusione, alla luce delle evidenze raccolte, si può sostenere che tutto quello che doveva essere fatto è stato fatto, con abbondanza. La regolamentazione appare uno strumento inefficace e inefficiente per contrastare la diffusione del fumo. La fiscalità (l'unico mezzo di per sé efficace) ha ormai raggiunto un livello che rischia di produrre più danni (a partire dall'incentivo indiretto che fornisce al contrabbando) che benefici, veri o presunti. Inoltre, il ricorso alla leva fiscale è economicamente giustificato se – e solo se – serve a internalizzare dei costi esterni: che però sono già ampiamente coperti dalle attuali accise.

A riguardo è importante notare come il fumo non rappresenti un'esternalità in sé, ma lo diventi solo perché il sistema sanitario è pubblico e dunque è possibile per chi ha stili di vita rischiosi avvantaggiarsi delle persone più avverse al rischio. Questo giustifica la regolamentazione? Se la risposta è sì, probabilmente occorrerà tassare e regolamentare l'alcol, lo zucchero, il sale, i grassi, le abitudini sedentarie, la vita in città, e tanti altri comportamenti privati che dovrebbero far perlomeno sorgere un dubbio: vale la pena essere trattati da bambini irresponsabili dalle autorità in tutti questi ambiti?

D'altra parte, se si vuole evitare di introdurre politiche paternaliste difficilmente giusti-

¹⁵ Patrick Basham, "Canada's ruinous tobacco display ban: economic and public health lessons", IEA discussion paper n° 29, 2010. Lo studio è basato soprattutto su "The impacts of restrictions on the display of tobacco products", uno studio del 2009 di Europe Economics, commissionato da Japan Tobacco Group.

ficabili se applicate ad individui adulti e supposti in grado di decidere per sé (libertà) e per gli altri (democrazia), occorre limitare l'uso delle accise alla correzione delle esternalità prodotte dal fumo, ad esempio l'aumento delle spese sanitarie. Allo stato attuale è probabile che i costi esterni legati al tabacco siano già internalizzati dalle accise: lo Stato Italiano incassa quattordici miliardi l'anno dal tabacco, e ciò coprirebbe, se usato per finanziare il Servizio Sanitario Nazionale, circa il 12% dei costi. Se poi si considerano i risparmi previdenziali legati all'uso del tabacco, accogliendo pragmaticamente le tesi di coloro che asseriscono che il fumo riduce sensibilmente la speranza di vita il contributo netto del tabacco al bilancio nazionale risulta ancora più positivo. Andrebbe però analizzato in maggiore dettaglio.

IBL Briefing Paper

CHI SIAMO

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

COSA VOGLIAMO

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.

I BRIEFING PAPER

I "Briefing Papers" dell'Istituto Bruno Leoni vogliono mettere a disposizione di tutti, e in particolare dei professionisti dell'informazione, un punto di vista originale e coerentemente liberale su questioni d'attualità di sicuro interesse. I Briefing Papers vengono pubblicati e divulgati ogni mese. Essi sono liberamente scaricabili dal sito www.brunoleoni.it.