

## Soda tax: soluzione sbagliata a un problema mal posto

Di Massimiliano Trovato

L'idea di un contributo straordinario a carico delle bibite zuccherate, avanzata dal ministro Balduzzi e destinataria di un'accoglienza controversa, ha avuto vita breve. Solo il tempo dirà se si è trattato di una resa o di una ritirata strategica.

Esiste, nel campo dei rapporti tra i pubblici poteri e il corpo dei cittadini, una distinzione fondamentale: quella tra sanità (pubblica) e salute (privata). Tradizionalmente, solo la prima pertiene alle responsabilità della comunità politica,<sup>1</sup> che in tale ottica si dovrebbe limitare a impedire che le condotte individuali abbiano un riverbero negativo per i consociati: come avviene nel caso dell'inquinamento ambientale o delle epidemie. Tuttavia, la distinzione ha gradualmente perso rilevanza a partire dall'introduzione dei sistemi di welfare, con cui lo stato si è gravato del dovere di approntare le prestazioni assistenziali ritenute necessarie alla tutela della salute. Lo snodo è di cruciale importanza, perché alle accresciute responsabilità hanno fatto da contraltare maggiori poteri: non solo – come ovvio – quello di sostenere attraverso la leva fiscale i maggiori costi; ma anche quello di sindacare comportamenti che, in sé considerati, hanno rilevanza solo all'interno della sfera individuale.

Di tale facoltà i governi hanno fatto un utilizzo sempre più intenso, complice il successo di indirizzi dottrinari<sup>2</sup> che avallano l'intervento pubblico in materia di "stili di vita". E proprio in questo contesto s'inserisce il Capo II<sup>3</sup> del decreto legge predisposto dal ministro della Salute<sup>4</sup> Balduzzi e approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 5 settembre 2012: vi si rinvengono inasprimenti normativi riguardanti la vendita di tabacco ai minori, le certificazioni medico-sportive, il contenuto minimo di succhi naturali nelle bevande analcoliche, nonché – con accenti di schietto moralismo – la promozione e l'accesso al gioco d'azzardo. Non vi figura, invece, la misura più discussa: un'accisa sulle bibite zuccherate, nella misura di 7,16 euro ogni 100 litri immessi sul mercato<sup>5</sup>

*Massimiliano Trovato è Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.*

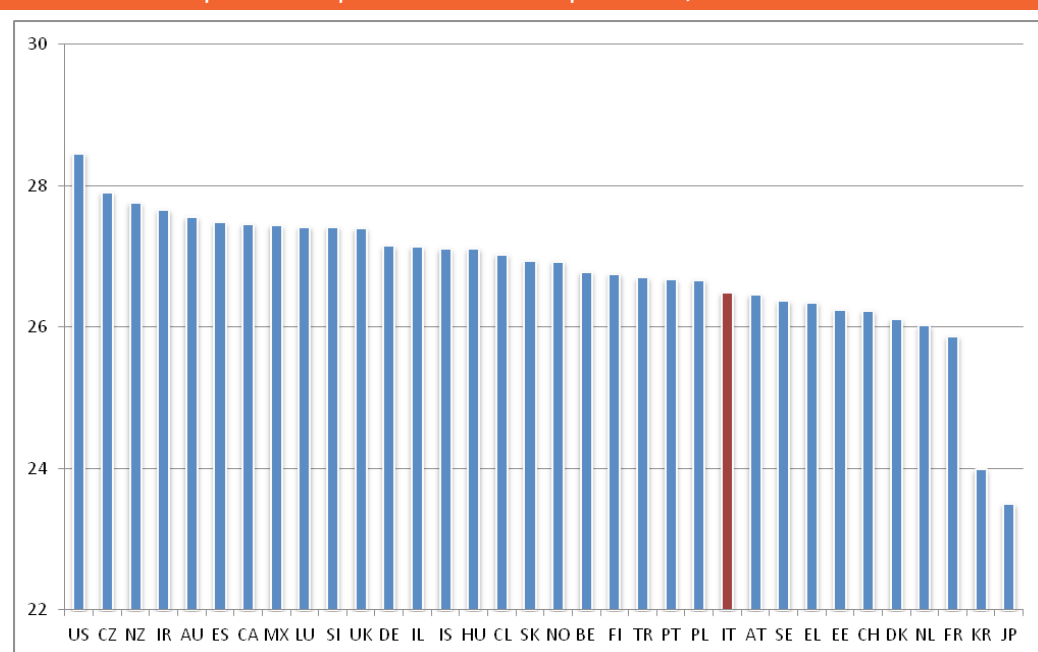
- 1 V. Richard A. Epstein, "Let the shoemaker stick to his last: a defense of the 'old' public health", in *Perspectives in Biology and Medicine*, vol. 46, n. 3 (estate 2003), pp. S138-S159.
- 2 Il riferimento è, in particolare, all'economia comportamentale e a quella sua branca definita, con evidente seppur ignorata contraddizione, "paternalismo libertario".
- 3 Il Capo è evocativamente intitolato alla "Promozione di corretti stili di vita...".
- 4 Della Salute, appunto: non della Sanità.
- 5 Il contributo si sarebbe dovuto applicare anche ai superalcolici, nella misura di 50 euro ogni 100 litri immessi sul mercato. Nel prosieguo del *paper* ci concentreremo sul caso delle bibite, ma si consideri che – pur variando i presupposti medici – le argomentazioni economiche e giuridiche rimangono in massima parte rilevanti per entrambi i segmenti.

– stralciata in seguito alle polemiche che ne avevano accompagnato l’annuncio. Appare in ogni caso opportuno affrontare l’abortita proposta nel merito: da un lato, perché essa coronava una lunga gestazione e ancor oggi raccoglie autorevoli manifestazioni di sostegno;<sup>6</sup> dall’altro, perché il suo ripudio sembra dovuto a considerazioni di opportunità più che a un ripensamento delle sue ragioni, tale da precluderne la riproposizione.

### Una soluzione in cerca di un problema?

I sostenitori della *soda tax* non biasimano il ricorso alle bevande zuccherate in sé e per sé, ma ne condannano gli effetti sul peso corporeo – nonché, per tale via, sulla morbilità e sulla mortalità della popolazione. È lecito affermare che ci troviamo di fronte a un’emergenza tale da giustificare un intervento straordinario sui comportamenti alimentari dei cittadini? Se ne può dubitare. L’indice di massa corporea medio si attesta in Italia a un valore di 26,49, equivalente – secondo le tabelle dell’Organizzazione Mondiale della Sanità – a una condizione di leggero sovrappeso, ma pur sempre ben distante dalla soglia dell’obesità, fissata a 30. Prendendo come riferimento i paesi OCSE, il dato italiano si colloca nella fascia inferiore della graduatoria, in linea i paesi europei più virtuosi. Meglio fanno, in termini assoluti, Corea del Sud e Giappone, ma tale iato si deve ridimensionare alla luce dei diversi parametri applicabili: mentre per le popolazioni caucasiche è indice di sovrappeso un IMC superiore a 25, nel caso degli asiatici tale limite si riduce a 23.

**FIGURA 1**  
Indice di massa corporea medio per i maschi adulti nei paesi OCSE, 2008



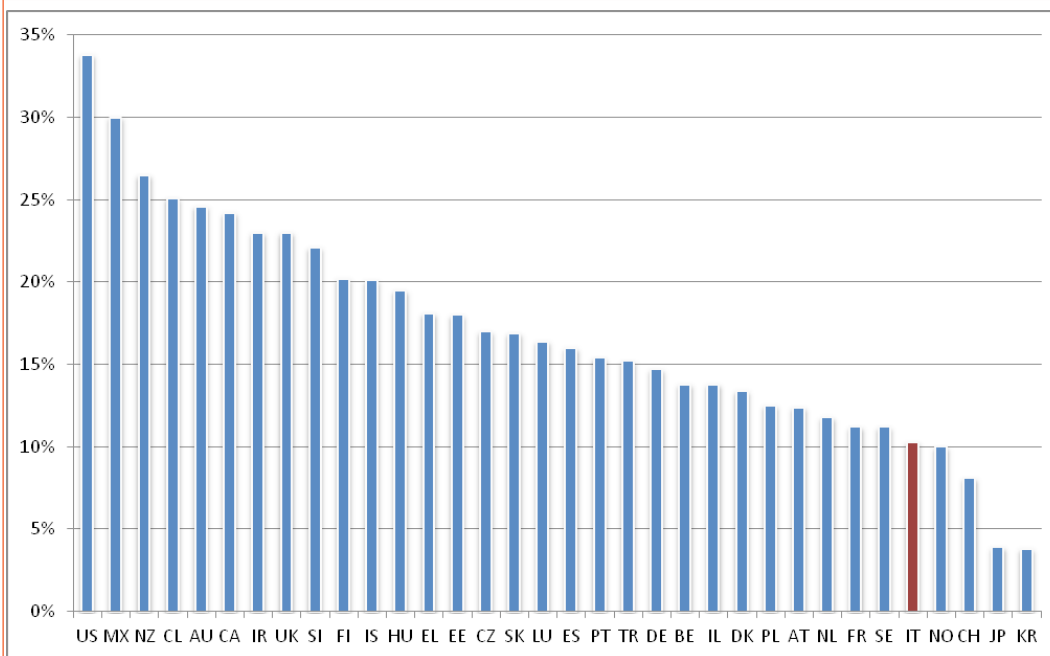
Fonte: Imperial College London, School of Public Health

Indicazioni consonanti si ricavano dai dati sull’obesità: il fenomeno colpisce in Italia il 10,3% della popolazione, con una moderata tendenza di crescita quantificabile in circa tre punti percentuali (assoluti) negli ultimi vent’anni. Anche in questo caso, uno sguardo alla situazione degli altri paesi OCSE induce a rilevare un risultato relativamente confortante: la quota di obesi è superiore in tutti i paesi europei considerati, con l’ec-

6 Per tutti, v. Gilberto Muraro, “Chi s’ingrassa paghi”, in *Lavoce.info*, 4 settembre 2012, <http://www.lavoce.info/articoli/pagina1003263.html>.

cezione di Svizzera e Norvegia; è pari a oltre il doppio in nazioni come Irlanda e Regno Unito; e più che tripla negli Stati Uniti.

**FIGURA 2**  
Diffusione dell'obesità nei paesi OCSE, 2009



Fonte: OCSE

Questo sommario inquadramento non vale a negare l'opportunità di una riflessione sulle nostre abitudini alimentari e su come queste influenzino la salute: ma ridimensiona sensibilmente il contesto apocalittico disegnato da alcuni osservatori, con l'effetto di favorire decisioni frettolose e superficialmente argomentate.<sup>7</sup>

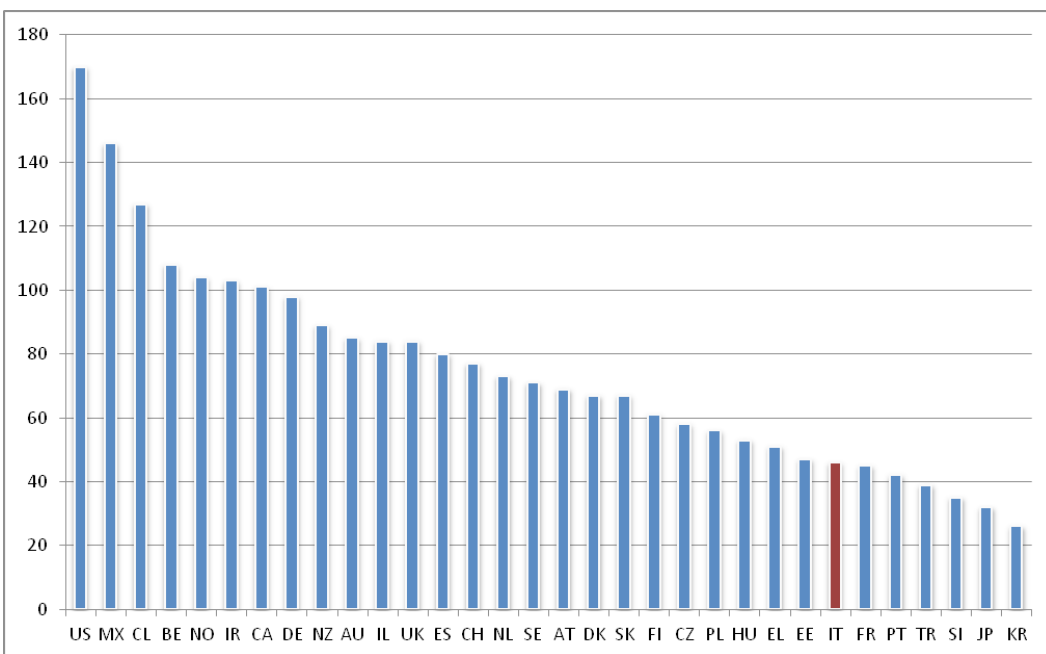
### Il ruolo delle bibite zuccherate

A una prima riflessione, la connessione tra il consumo di bibite zuccherate e l'aumento ponderale appare difficilmente attaccabile. Ma volgendo ancora una volta lo sguardo ai dati, emergono due elementi. In primo luogo, nell'ambito dei paesi OCSE, l'Italia si classifica agli ultimi posti per il consumo annuo di *soft drink*, con una media di 46 litri *pro-capite*. Anche questa graduatoria è guidata dagli Stati Uniti, con un valore di 170 litri/anno; seguono Messico e Cile. In Europa, passano la soglia dei 100 litri Belgio, Norvegia e Irlanda; mentre solo francesi, portoghesi, e sloveni appaiono più parchi degli italiani.

L'altro elemento degno di attenzione è l'interazione tra il consumo di bibite zuccherate e l'indice di massa corporea. Come si può osservare nella figura 4 – e trascurando le peculiarità degli estremi: gli Stati Uniti, per i quali non pare invero eccessivo parlare di un'obesità epidemica; e i paesi asiatici, che richiedono, come abbiamo visto, un diverso metro di valutazione – è *prima facie* impossibile tracciare una correlazione tra le due variabili.

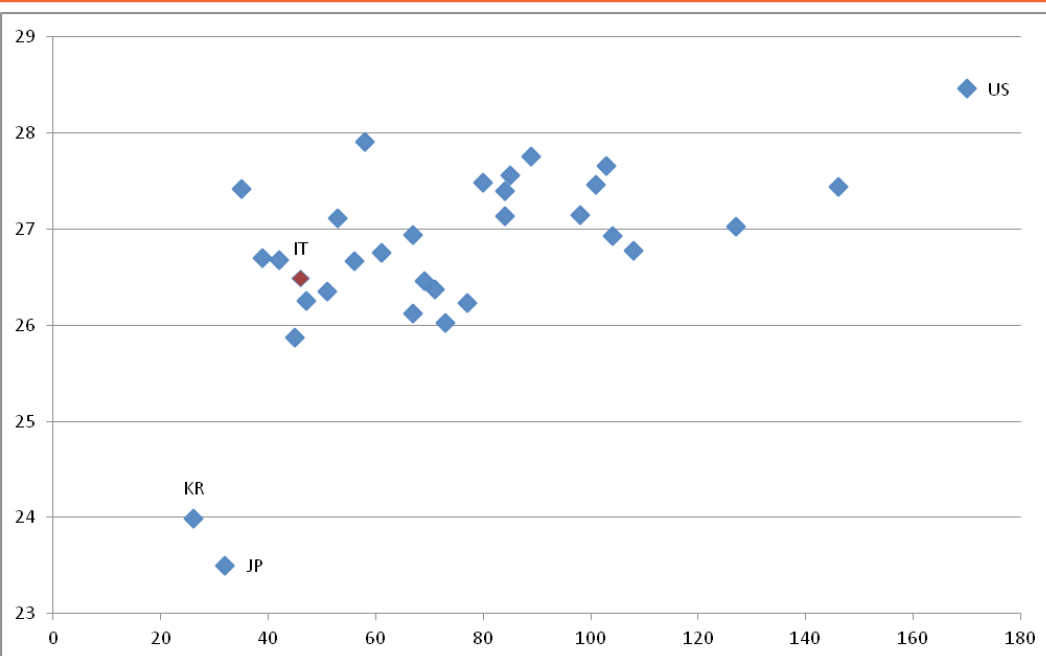
<sup>7</sup> Considerazione che rimane attuale per le altre misure del Capo II: come già ricordato, il provvedimento approvato dall'esecutivo ha preso la forma di un decreto legge: con un'audace interpretazione dei requisiti della decretazione d'urgenza.

**FIGURA 3**  
Consumo annuo di bibite zuccherate nei paesi OCSE, 2011



Fonte: Euromonitor (litri pro-capite; dati non disponibili per Islanda e Lussemburgo)

**FIGURA 4**  
Consumo di bibite zuccherate e indice di massa corporea nei paesi OCSE



Fonte: Euromonitor / Imperial College London (litri/anno pro-capite in ascissa; IMC in ordinata)

Transitando dall'intuizione grafica a un approccio più rigoroso, occorre rilevare che la ricerca medica in materia presenta orientamenti contrastanti: a titolo di esempio, dieci rassegne sistematiche pubblicate tra il 2006 e il 2010 hanno qualificato l'evidenza di

un nesso causale tra il consumo di bibite zuccherate e l'aumento del peso – rispettivamente – come: “non definitiva”, “controversa”, “forte”, “probabile”, “forte”, “prossima allo zero”, “limitata”, “aperta a discussione”, “moderata”, “difficile da distinguere”.<sup>8</sup>

I lavori sin qui prodotti denotano una serie di difficoltà metodologiche ricorrenti: l'utilizzo di sondaggi e questionari in luogo di misurazioni esterne; la scarsità di studi sperimentali di lungo periodo; la mancata considerazione dei meccanismi di adattamento del corpo, che potrebbe indurre a sopravvalutare minime riduzioni dell'apporto energetico; la presenza di c.d. *white hat bias*, cioè di pregiudizi che tendono a favorire la soluzione percepita come benefica sino a forzare l'evidenza raccolta.<sup>9</sup>

La principale difficoltà attiene, però, alla possibilità di isolare il contributo delle bibite zuccherate da quello di altri fattori che pure contribuiscono all'aumento ponderale.<sup>10</sup> È, infatti, pacifico che il sovrappeso e l'obesità rappresentino fenomeni multifattoriali, sui quali esercitano un'influenza le condizioni genetiche, il contesto sociale, il livello di attività fisica, nonché – ovviamente – il regime alimentare: e, all'interno di questo, un ruolo più o meno rilevante è giocato da ciascuna classe di alimenti. Sicché sostenere che il consumo di *soft drink* induce, a parità di altre condizioni, un aumento del peso è, da una parte, un truismo; e dall'altra un'ipotesi gravemente irrealistica, perché trascura ogni effetto di sostituzione.

Non stiamo tanto sostenendo che l'entità del “danno”, in termini di ingrassamento, è funzione della quantità di bibite consumate, come si potrebbe certo rilevare, per esempio, a proposito del fumo. La questione, più sottile, è che qui il pregiudizio dipende completamente dall'interazione con le altre scelte alimentari e, più in generale, di vita: secondo la teoria più accreditata, in virtù della quale l'andamento del peso dipende dal bilancio energetico, le calorie tratte dai *soft drink* non hanno alcun peculiare rilievo e possono senz'altro essere compensate dal ridotto apporto di altri alimenti, o anche da un maggior dispendio; ciò che non potrebbe predicarsi del fumo, per tornare al nostro esempio, dal momento che in nessun modo un aumento dell'attività fisica potrebbe bilanciare gli effetti delle sigarette.

È, poi, semplice osservare che gli stili di vita godono, di regola, di una certa coerenza: per cui condotte virtuose si accompagneranno generalmente a condotte virtuose; e comportamenti rischiosi si sommeranno a comportamenti rischiosi. Questa considerazione complica ulteriormente l'esame dei singoli contributi causali, perché ne discende che il consumo di bibite sarà tipicamente associato ad altri fattori di aumento ponderale.

### Gli effetti della soda tax

Secondo una teorica mutuata dall'economia ambientale, si afferma che le imposte correttive come quella in discorso producano un “doppio dividendo”: da un lato riducendo

8 Un'eccellente analisi della letteratura esistente e delle sue criticità (*Will Soda taxes Curb Obesity?*) – prodotta nel 2011 da STATS, un centro di analisi statistiche affiliato alla George Mason University – si può leggere online a partire da questa pagina: <http://www.stats.org/sodasummary.html>. Le citazioni sono tratte dal paragrafo “Has increased soda consumption driven the increase in weight gain and obesity?”, <http://www.stats.org/sodapage2.html>.

9 V. Mark B. Cope e David B. Allison, “White hat bias: examples of its presence in obesity research and a call for renewed commitment to faithfulness in research reporting”, in *International Journal of Obesity*, vol. 34, gennaio 2010, pp. 84-88.

10 Lo indica anche Sigrid Gibson, “Sugar-sweetened soft drinks and obesity: a systematic review of the evidence from observational studies and interventions”, in *Nutrition Research Reviews*, vol. 21, 2008, pp. 134-147.

l'incidenza delle condotte considerate socialmente indesiderabili, dall'altro aumentando il gettito tributario. A ben vedere si tratta di un'illusione ottica: principalmente per l'ovvia considerazione che le due funzioni si escludono a vicenda, cosicché si avranno al più – per così dire – due mezzi dividendi.

Nel caso della *soda tax* va considerato un aspetto ulteriore: quello del consumo sostitutivo. In altre parole, sotto un profilo statico, lo scopo dell'imposta potrebbe considerarsi raggiunto con una riduzione del consumo di bibite; ma sotto il profilo dinamico sarà necessario verificare se e come quella nuova disponibilità di spesa – e di ingestione – verrà colmata. Si ipotizzi un caso limite, in cui l'imposta azzeri il consumo di bevande zuccherate, ma questo venga interamente orientato su alimenti non soggetti al tributo e dal contenuto calorico comparabile:<sup>11</sup> si avrà in tal caso un beneficio nullo tanto in termini di gettito, quanto in termini di contenimento del peso; e l'unico effetto dell'imposta sarà una riduzione del benessere dei cittadini-consumatori.

Ciò premesso, l'effettiva misura del disincentivo dipende da due variabili inversamente proporzionali: l'ampiezza del campo di applicazione dell'imposta e l'elasticità della domanda. Va rilevato che, anche con riguardo a quest'ultima, la letteratura rilevante ha raggiunto risultati tutt'altro che pacifici, con stime variabili tra -1,9<sup>12</sup> – a un aumento di prezzo del 10% corrisponderebbe un calo del consumo del 19% – e -0,15<sup>13</sup> – la stessa variazione di prezzo produrrebbe una contrazione nei consumi di appena l'1,5%. Quel che si può affermare con ragionevole certezza è che una riduzione tangibile dei consumi richiederebbe aliquote ben più alte di quelle attualmente praticate o considerate.<sup>14</sup>

Vanno poi considerati gli effetti economici del tributo. La stima di 250 milioni di euro di gettito diffusa dal ministero per la caducata proposta presupponeva – in modo poco realistico e, come già osservato, in contraddizione con il preteso obiettivo di tutela della salute – consumi costanti. Secondo le stime di REF Ricerche, una tassa sui *soft drink* d'importo pari a 5 centesimi per litro<sup>15</sup>, produrrebbe invece una contrazione dei consumi per 305 milioni di euro; un calo del Pil pari a 238 milioni di euro; una riduzione del gettito quantificabile in 95 milioni di euro; e comporterebbe il sacrificio di 5000 posti di lavoro lungo l'intera filiera.<sup>16</sup>

Infine, non si può trascurare che i maggiori consumatori di bibite zuccherate appartengono alle fasce meno abbienti della popolazione. L'imposta avrebbe dunque effetti regressivi.

### Il fondamento della *soda tax*

Sin qui abbiamo tentato di criticare la proposta dall'interno, rilevandone le incongruenze. Alcune osservazioni si devono muovere, però, ai suoi fondamenti. È, cioè, legittimo che uno stato che vuol dirsi liberale interferisca – sia pure attraverso il tocco felpato del

11 Cfr. Jason M. Fletcher et al., "The effects of soft drink taxes on child and adolescent consumption and weight outcomes", *Journal of Public Economics*, vol. 94, 2010, pp. 967–974.

12 V. Senerath Dharmasena e Oral Capps, "Demand interrelationships of at-home nonalcoholic beverage consumption in the United States", presentato al congresso dell'Agricultural & Applied Economics Association a Milwaukee, 26–29 luglio 2009.

13 V. Yuqing Zheng e Harry M. Kaiser, "Advertising and U.S. nonalcoholic beverage demand", in *Agricultural and Resource Economics Review*, vol. 37, n. 2, 2008, pp. 147–159.

14 Jason M. Fletcher et al., "The effects", cit. ipotizzano un'incidenza del 58%.

15 E così inferiore rispetto a quello contemplato nella proposta Balduzzi.

16 V. Simona Musco, "Salata la tassa sulle bollicine", *L'Indro*, 31 agosto 2012, <http://bit.ly/NfAjY9>.

fisco – con le scelte alimentari dei propri cittadini, e ciò anche ammettendo che esse siano masochistiche? Non lo è. È difficile immaginare un ambito più strettamente privato di quello degli stili di vita, in cui davvero l'individuo è solo di fronte ai propri desideri, ai propri gusti, alle proprie preferenze e ogni possibilità di conflitto con l'analoga posizione dei consociati è esclusa a priori: le decisioni alimentari non hanno alcuna rilevanza fuori dalla sfera privata dell'individuo e non è chiaro cosa legittimi gli organi statali a disporre il deragliamento.

La giustificazione dell'accisa sui *soft drink* ha poi una versione più sofisticata – e, se vogliamo, più sincera, perché dà esplicito rilievo al motivo economico evidente in ogni inasprimento tributario. Non si vorrebbe così tutelare la salute dei cittadini, men che mai violarne la libertà: ma si mirerebbe a correggere le esternalità negative causate dai loro consumi. Si tratta di un argomento pericoloso e sbagliato.

Pericoloso perché passibile di estensione a tutti gli ambiti della vita presidiati dallo stato sociale: cioè a tutti gli ambiti della vita *tout court*, potendosi ben configurare per ogni manifestazione di libertà una corrispondente forma di spesa pubblica in potenziale conflitto.

Ma soprattutto sbagliato, per almeno tre ragioni. In primo luogo, è tutt'altro che pacifico che l'impatto dell'obesità sui conti pubblici sia negativo: per quanto possa apparire cinico, la mortalità è un toccasana per le casse dello stato, viceversa zavorrate da una popolazione longeva.

In secondo luogo, tale ragionamento sconfessa – con un apparente richiamo a logiche di mercato – la ragion d'essere dei servizi sanitari pubblici di stampo universalistico, che prescindono dalle caratteristiche individuali e rifiutano la corrispondenza tra finanziamento e utilizzo, per offrire assistenza indiscriminatamente a tutti i soggetti che ne facciano richiesta.

Naturalmente non è un'eresia pensare di mitigare questo approccio: ciò che sarebbe anzi per molti versi desiderabile: ma – e qui veniamo al terzo motivo – non è pensabile che in un sistema sanitario più attento alle ragioni del mercato siano i consumi alimentari degli utenti a determinare l'entità dei loro esborsi. Più ragionevolmente, un individuo sosterebbe direttamente i costi delle prestazioni ricevute; oppure ancora, sottoscriverebbe un piano assicurativo. In entrambi i casi, rileverebbero le sue condizioni di salute, a propria volta influenzate dal regime dietetico: ma questo entrerebbe in gioco solo in via indiretta ed entro un meccanismo improndata alla responsabilità individuale; non secondo automatismi inderogabili e privi di riscontro pratico.

## Conclusioni

Per quanto detto sinora, non può sorprendere la reazione popolare sollecitata dalla proposizione della *soda tax*. Si tratta di un provvedimento che – a dispetto dell'impatto relativamente modesto sulle tasche e sulla vita dei cittadini – esemplifica straordinariamente le criticità da cui ogni misura di *policy* si dovrebbe guardare: esagera le dimensioni di un problema; indica in modo grossolano alcune sue possibili cause; predispone contromisure di cui sopravvaluta l'efficacia e trascura le conseguenze dannose; il tutto allo scopo d'imporre l'unico genere di soluzione che soddisfi l'appetito di uno stato – esso sì – obeso e immune a ogni prospettiva di dimagrimento: quella di restringere il campo della libertà individuale e aumentare gli introiti per l'erario. Ingrassi? E noi tassiamo il vizio. Ma al vizio di tassare chi ci pensa?

## IBL Focus

### 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.