

OBESITÀ E TASSE

Perché serve l'educazione, non il fisco

a cura di
Massimiliano Trovato



Il Capitolo 1 di William Shughart II è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "The Economics of the Nanny State", in William Shughart II (a cura di), *Taxing Choice. The Predatory Politics of Fiscal Discrimination*, New Brunswick and London, Transaction Publishers, 1997.

Il Capitolo 2 di Randall Holcombe è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "Selective Excise Taxation from an Interest-Group Perspective", in William Shughart II (a cura di), *Taxing Choice. The Predatory Politics of Fiscal Discrimination*.

Il Capitolo 3 di Gordon Tullock è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "Excise Taxation in the Rent-Seeking Society", in William Shughart II (a cura di), *Taxing Choice. The Predatory Politics of Fiscal Discrimination*.

Il Capitolo 4 di Edward Glaeser è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "Paternalism and Psychology", in *The University of Chicago Law Review*, vol. 73, n. 1, 2006.

Il Capitolo 5 di Richard Tiffin e Matthew Salois è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "Inequalities in Diet and Nutrition", in *Proceedings of the Nutrition Society*, vol. 71, 2012. © The Nutrition Society, published by Cambridge University Press, reproduced with permission.

Il Capitolo 6 di Franco Sassi è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "Information, Incentives and Choice: A Viable Approach to Preventing Obesity", in OECD, *Obesity and the Economics of Prevention: Fit not Fat*, Paris, OECD Publishing, 2010, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264084865-16-en>. © 2010 OECD. Pubblicato in accordo con OECD Paris. La responsabilità in merito alla qualità della traduzione italiana e alla sua coerenza con il testo originale è di IBL Libri.

Il Capitolo 7 di Richard Williams e Katelyn Christ è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "Taxing Sins: Are Excise Taxes Efficient?", in George Mason University, Mercatus Center, *Mercatus on Policy*, n. 52, maggio 2009.

Il Capitolo 8 di Scott Drenkard è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "Overreaching on Obesity: Governments Consider New Taxes on Soda and Candy", in Tax Foundation, *Special Report*, n. 196, ottobre 2011.

Il Capitolo 9 di Alberto Alemanno e Ignacio Carreño è stato originariamente pubblicato in inglese con il titolo "Fat Taxes in the European Union between Fiscal Austerity and the Fight Against Obesity", in *European Journal of Risk Regulation*, n. 4, 2011.

Si ringraziano Cambridge University Press, European Journal of Risk Regulation, George Mason University, Organisation for Economic Co-operation and Development, Tax Foundation, The University of Chicago Law Review e Transaction Publishers per la concessione dei diritti di traduzione.

Traduzione

Giuseppe Barile

AD

Uliva Foà

Copertina

Timothy Wilkinson

© 2013 IBL Libri

IBL Libri

Via Bossi, 1
10144 Torino
info@ibl-libri.it
www.ibl-libri.it

Prima edizione: gennaio 2013

ISBN: 978-88-6440-085-3

Indice

Introduzione di <i>Massimiliano Trovato</i>	7
<hr/>	
Parte prima L'economia politica dello Stato-mamma	
Capitolo 1 Teoria economica dello Stato-mamma di <i>William Shughart II</i>	35
Capitolo 2 Teoria politica della tassazione selettiva di <i>Randall Holcombe</i>	61
Capitolo 3 Le accise in una società <i>rent-seeking</i> di <i>Gordon Tullock</i>	97
<hr/>	
Parte seconda Incentivi, tasse e prevenzione	
Capitolo 4 Paternalismo e psicologia di <i>Edward Glaeser</i>	107
Capitolo 5 Diseguaglianze nell'alimentazione e nella nutrizione di <i>Richard Tiffin</i> e <i>Matthew Salois</i>	143
Capitolo 6 Informazione, incentivi e scelta: un approccio realistico alla prevenzione dell'obesità di <i>Franco Sassi</i>	163

Parte terza**La tassazione selettiva dalla teoria alla pratica****Capitolo 7**

Tassare i vizi: le accise sono efficienti?

di *Richard Williams* e *Katelyn Christ*

187

Capitolo 8

Strafare nella lotta all'obesità

di *Scott Drenkard*

195

Capitolo 9Imposte sui grassi nell'UE: tra austerità fiscale
e lotta all'obesitàdi *Alberto Alemanno* e *Ignacio Carreño*

223

PostfazioneTassare il "cibo spazzatura"? Una rassegna
della letteraturadi *Lucia Quaglino*

239

Introduzione

di Massimiliano Trovato

L'utilizzo della leva fiscale per orientare i comportamenti alimentari degli individui è l'ultimo grido in materia di politiche pubbliche: espressioni come *soda tax*, *fat tax*, *junk food tax* sono entrate prepotentemente nell'armamentario ideologico dei legislatori – e, in conseguenza di ciò, nel vocabolario dei cittadini.

Certamente la tassazione degli alimenti non può essere considerata una novità: anzi, essi sono da sempre un obiettivo privilegiato delle strategie tributarie, perché la loro centralità nei consumi ne rende l'esazione più agevole e sicura – ma anche più odiosa: basti pensare a come le gabelle su sale, grano, tè abbiano ispirato guerre e rivolte. Parimenti consolidata è l'attenzione degli esattori per i vizi o, come pure si dice, per i consumi voluttuari: sull'argomento si possono richiamare i prelievi su alcol e tabacco. È importante sottolineare che, anche in questo caso, sebbene la propaganda relativa a queste misure fiscali abbia talora utilizzato argomenti moralistici, tali imposte avevano immancabilmente il fine di raccogliere gettito sfruttando la domanda rigida dei beni colpiti: non certo quello di scoraggiarne il consumo per il bene dei cittadini. Anzi, diremmo: proprio gli argomenti moralistici servivano a fondare la legittimità di un'imposta che si poteva leggere – prendendo a prestito categorie penalistiche – come una forma di retribuzione, più che uno strumento di deterrenza.

I due presupposti – alimenti e vizi: e, dunque, alimen-

ti viziosi – si fondono con l’ausilio di un collante, che è fornito dalla pretesa statale, anch’essa tutt’altro che recente, di esercitare un controllo minuzioso sul corpo dei cittadini, quasi secondo una logica di dominio eminente paragonabile a quella applicabile alla proprietà fondiaria. Se da un lato si può riconoscere che tale pulsione – irresistibile per i totalitarismi: «hai il dovere di essere sano! il tuo corpo appartiene al Führer!», declamavano i nazisti – ha perso forza nei contesti democratici, per altro verso essa ha trovato più solide fondamenta nel progresso scientifico e clinico, che ha ampliato il bagaglio argomentativo dei burocrati permettendo loro di dare forma a quello che Thomas Szasz ha brillantemente battezzato “Stato terapeutico”.

Ma questa evoluzione non sarebbe stata ipotizzabile senza il successo dei sistemi sanitari pubblici – universali quanto alle prestazioni e all’utenza, e pressoché interamente finanziati dallo Stato – che nel corso del XX secolo si sono affermati in tutto l’Occidente (a eccezione degli Stati Uniti: ma non è azzardato pensare che anche questa lacuna sarà colmata negli anni a venire). La socializzazione dei costi connessi non alla mera tutela della sanità pubblica, bensì al presidio della salute individuale ha fatto sì che quest’ultima divenisse a ogni effetto un affare di Stato: «hai il dovere di essere sano! il tuo corpo appartiene al Servizio Sanitario Nazionale!»; o almeno è il Servizio Sanitario Nazionale a pagare il conto.

L’occasione storica dell’incontro di questi elementi nasce da due tendenze distinte. In primo luogo, non cessa di crescere l’appetito fiscale delle amministrazioni pubbliche locali e nazionali, mentre le tradizionali fonti di approvvigionamento, ampiamente frustrate, mostrano chiari segni di disseccamento; poco importa se questo sia un fenomeno prettamente economico – lo stircchiamento delle aliquote d’imposizione sul reddito o sui consumi in genere sin quasi al punto di rottura – o in larga parte politico – l’alienazione del consenso dei tassati ai presenti inesplorati livelli di prelievo – o anco-

ra, com'è più probabile, una commistione di entrambi: quel che è certo è che i legislatori tributari devono oggi esercitare tutta la propria creatività, se vogliono continuare a disporre dell'attuale potenziale di spesa.

In secondo luogo, gli ultimi anni hanno registrato un importante sforzo culturale, promosso da pensatori come Richard Thaler e Cass Sunstein e volto al recupero della screditata tradizione paternalistica, depurata dei suoi elementi deteriori. Secondo quest'opinione, sarebbe possibile distinguere fra un paternalismo forte (*hard paternalism*) e un paternalismo debole (*soft paternalism*) o persino "libertario", laddove la differenza è data dal tipo di pressione dei pubblici poteri sulla scelta individuale: nel caso del paternalismo forte la scelta è direttamente incisa (per esempio, proibita *tout court*); nel caso del paternalismo debole, essa viene indirizzata con una spintarella (*nudge*), ma non limitata: per esempio modificando una regola di *default*, senza penalizzare le opzioni alternative, o fornendo informazioni altrimenti trascurate dal consumatore – l'esempio classico è quello dell'indicazione, sul menù di un ristorante, dell'apporto calorico delle pietanze.

Non appare semplice caratterizzare come forme di paternalismo debole le imposte sui grassi o sulle bibite zuccherate, che aumentano i costi monetari della scelta, e non solo quelli psichici; sembra però evidente che si tratti di meccanismi diversi dai divieti. Più in generale, a prescindere dall'esito delle singole proposte, il risultato più evidente della dottrina del "paternalismo libertario" è quello di aver rigenerato tutte le diverse forme di paternalismo, rendendone più appetibile l'idea di fondo: che i burocrati sappiano meglio dei cittadini cos'è preferibile per loro e che, a prescindere dai metodi impiegati, i primi dovrebbero avere voce in capitolo nelle determinazioni di questi ultimi. E invero, se sfogliamo il catalogo delle misure di *policy* che stanno prendendo piede in questa fase storica, particolarmente con riguardo alla tutela della salute, ne troveremo numerose variamente localizzabili sul *continuum* paternalismo

forte-paternalismo debole: gli avvisi sui danni del fumo allegati ai prodotti del tabacco; ma anche, sempre con riguardo al tabacco, i vincoli stringenti alla promozione pubblicitaria, che sovente sconfinano in divieti assoluti; ancora, le prescrizioni relative alle dosi di determinati prodotti, che – per esempio – proibiscono nei locali di New York la somministrazione di bibite zuccherate in formati superiori alle 16 onces; o infine la proposta, esaminata in Gran Bretagna, di imporre dei prezzi minimi applicabili agli alcolici.

Questo rapidissimo esame ci porta a interrogarci sulla vera natura del paternalismo debole. Davvero possiamo affermare che esso non confini la scelta ma si limiti a tracciarne una formulazione alternativa? È lampante, innanzitutto, come la scelta dei produttori sia, al contrario, pesantemente ristretta: la scelta di quali prodotti proporre e a che prezzo, di come presentarli ai consumatori, persino la scelta di non dovere essere detrattori di se stessi. Ma, a ben vedere, anche sul versante dei consumatori la distinzione è più sfumata di quanto non appaia a un primo sguardo. Quelli che vengono presentati come costi psichici hanno sovente implicazioni monetarie, per esempio in termini di ricerca dell'informazione; e, per converso, la letteratura ha da tempo dimostrato le affinità tra le imposte e i divieti – caratteristici del paternalismo forte – quanto agli effetti economici. In questo senso, sarebbe forse più trasparente catalogare le diverse varietà di paternalismo non con riguardo all'aspetto formale della loro struttura esteriore, ma più precisamente in proporzione all'impatto relativo di ciascuna di esse sulla scelta.

Argomentando sul filo del paradosso, si potrebbe sostenere che Thaler, Sunstein e i loro epigoni abbiano applicato il meccanismo chiave del paternalismo debole – la riformulazione a mo' di spintarella – alle teorie del paternalismo forte, quasi in modo ricorsivo, tale per cui il primo sarebbe solo una rivisitazione cosmetica del secondo. I legislatori non hanno ovviamente alcun obbligo di promuovere provvedimenti paternalistici, ma

sono indotti *paternalisticamente* a muovere in tale direzione. È certo vero che tale chiamata solletica istinti già manifesti nella classe dominante, ma è nondimeno evidente dai pochi cenni di quest'introduzione che l'operazione appare avviata a un largo successo.

È in questo quadro, allora, che vanno esaminate le imposte selettive sugli alimenti poco salutari: provvedimenti che dovrebbero soddisfare – alla luce di un rilegittimato paternalismo – la finalità di tutelare la salute dei cittadini, quasi un bene pubblico e comunque potenziale sorgente di esternalità, laddove si riscontri la presenza di servizi sanitari statali; e che al contempo, incidendo su beni dalla domanda poco elastica, dovrebbero garantire, come una sorta di apprezzato effetto collaterale, un utile supplemento agli introiti dell'erario.

Gli Stati Uniti, come spesso accade, sono pionieri nel campo. Come illustra Scott Drenkard,¹ imposte selettive sulle bibite sono attualmente in vigore – in un caso, da oltre vent'anni – in quattro stati: Arkansas, Tennessee, Virginia e West Virginia; a fronte delle recenti abrogazioni nel Maine e nello stato di Washington, nel 2011 simili tributi sono stati proposti e discussi in altri quattordici stati: Arizona, California, Connecticut, Hawaii, Illinois, Mississippi, Montana, New Mexico, Oregon, Rhode Island, Texas, Utah, Vermont e Tennessee (il quale affiancherebbe un'accisa all'esistente imposta sulla produzione). I già citati Oregon e Vermont, insieme al Massachusetts e allo stato di New York hanno esaminato disegni di legge volti all'introduzione di imposte sui dolci da banco. Dei quarantacinque stati che prevedono un'imposta generale sui consumi, trentuno esentano i prodotti alimentari e sette li sottopongono a un'aliquota agevolata: ma in diciassette e ventitré stati, rispettivamente, i dolci e le bibite non beneficiano di tali esenzioni o agevolazioni.

Negli Stati Uniti, però – nonostante le ampie discussioni sul tema, coincise con il dibattito sulla riforma sanitaria del presidente Obama e sulle migliori strategie per

1. Vedi *infra*, capitolo 8.

finanziarla – non ha raccolto sufficienti consensi l'idea d'imporre un'accisa sulle bibite zuccherate a livello federale. Una vittoria del federalismo, si direbbe. In ogni caso, l'idea di colpire con imposte i peccati di gola dei cittadini è fiorita anche sull'altra sponda dell'Atlantico.

La Danimarca è stata il primo paese al mondo ad attuare una tassa sui grassi e, in generale, uno dei più convinti nel cavalcare l'ondata d'imposte alimentari paternalistiche. Nell'ottobre 2011, il governo di Copenaghen ha imposto un'accisa di 16 corone (poco più di 2 euro) per chilo, da prelevarsi sulle carni, i latticini e gli olii contenenti più del 2,3 per cento di grassi saturi.² Nei mesi seguenti sono stati inaspriti i tributi esistenti a carico di alcolici, cioccolata, gelati e bibite gassate; e si è considerata l'introduzione di un'imposta sugli zuccheri, poi accantonata per le difficoltà operative connesse alla sua implementazione – per esempio, in considerazione della vasta pletera di dolcificanti industriali utilizzati nella produzione, che avrebbero reso difficoltosa la definizione di una base imponibile coerente e non impressionistica.

A distanza di poco più di dodici mesi, però, le autorità danesi hanno annunciato l'abrogazione dell'imposta sui grassi: a fronte di un limitato contributo alla lotta all'obesità, il tributo implicava consistenti costi amministrativi per determinare l'esatta incidenza del prelievo, per la prima volta tarato non su una categoria di alimenti, bensì su una componente onnipresente e difficilmente misurabile come i grassi. Quel che ne ha suggerito l'affossamento è soprattutto il fatto che l'imposta alimentava un florido commercio transfrontaliero a beneficio degli esercenti tedeschi e, in misura minore, di quelli svedesi. Secondo una ricerca dell'associazione di categoria dei commercianti danesi, oltre il 60 per cento dei loro concittadini afferma di aver acquistato cibo in Germania in seguito all'introduzione dell'imposta, mentre solo quattro anni fa la stessa percentuale sosteneva di non aver mai fatto la spesa oltre confine.

2. Vedi più diffusamente *infra*, capitolo 9.

Non solo, dunque, i consumatori danesi erano nella condizione di sfuggire al tributo; ma nel processo essi finivano per danneggiare il livello di attività economica della nazione. Pur considerando che il gettito dell'imposta è stato stimato in circa 150 milioni di euro, il risultato complessivo appare negativo, ove si consideri che il valore di queste transazioni transfrontaliere è stato quantificato dal ministero delle Finanze danese in 1,4 miliardi di euro; secondo il sindacato danese dei lavoratori dell'alimentare, questo slittamento ha provocato la perdita di 1.300 posti di lavoro. È certo vero che tali conseguenze inintenzionali si possono ricondurre alla peculiare conformazione geografica del paese: nondimeno, il governo scandinavo si è trovato a fare i conti con il fatto che, per quanto ci si sforzi di definire minuziosamente le proprie opzioni politiche, le condotte di contribuenti e consumatori sfuggono all'idea di un controllo meccanicistico.

Quello danese è (meglio: era) il caso più eclatante, ma si ritrovano molti altri esempi di imposte selettive sugli alimenti. Nelle stesse settimane in cui la Danimarca introduceva la propria imposta sui grassi, l'Ungheria varava un provvedimento complesso, generalmente noto come "tassa sulle patatine" (*chipsadó*), ma che in realtà abbraccia un'ampia e variegata categoria di prodotti ad alto contenuto di sale, zuccheri o caffeina (bibite zuccherate, *energy drink*, dolciumi, *snack* salati, condimenti...). Sempre nel 2011, la Finlandia ha reintrodotta un prelievo sui dolciumi in ragione di 0,75 euro per ogni chilo e ha aumentato l'aliquota dell'imposta sulle bibite zuccherate da 4,5 a 7,5 centesimi per litro. In Francia, un'imposta sulle bibite zuccherate nella misura di 7,16 centesimi per litro è in vigore dal gennaio 2012, dopo aver superato il vaglio del Consiglio Costituzionale. La Norvegia applica un'accisa di 7,05 corone (poco meno di un euro) al chilo sugli zuccheri raffinati.

In un certo numero di casi, proposte analoghe sono state esaminate o ipotizzate, senza che si giungesse – per il momento – all'approvazione. Una misura compa-

rabile a quella ungherese era stata discussa in Romania nel 2010, ma era stata esclusa per evitare di inasprire le condizioni di vita delle fasce più povere della popolazione, già messe a dura prova dalla recessione globale. Negli ultimi mesi del 2012 il parlamento francese ha esaminato e poi respinto l'idea di quadruplicare il prelievo sull'olio di palma: un provvedimento pubblicizzato come una tassa sulla Nutella e interpretato da alcuni osservatori come una mossa protezionistica. Gran Bretagna e Israele hanno alluso alla possibilità d'introdurre imposte sui grassi mentre in Irlanda si è similmente discusso un analogo balzello sulle bibite.

L'Italia non è rimasta estranea a questa *nouvelle vague* della politica sanitaria. Dopo che alcuni annunci erano rimasti inattuati nel gennaio e nel maggio del 2012, principalmente per la reazione delle imprese e dei consumatori colpiti, nel successivo mese di agosto ha fatto la sua comparsa in una bozza di decreto predisposta dal ministro della Salute Renato Balduzzi una proposta di accisa sulle bibite zuccherate e sui superalcolici. L'imposta si sarebbe dovuta prelevare sui produttori nella misura, rispettivamente, di 7,16 euro e di 50 euro ogni 100 litri – dunque con un'aliquota pari a quella francese, nel caso delle bibite. Anche in questo caso, la misura ha incontrato una veemente opposizione che ha condotto, dapprima, al rinvio dell'esame del Consiglio dei Ministri; e, in seguito, allo stralcio della misura controversa.

Il piano del libro

Il volume si articola in tre sezioni, disposte secondo un gradiente di concretezza. La prima guarda ai fondamenti teorici della tassazione selettiva attraverso le lenti della teoria economica e della scienza politica, nonché del frutto felice del loro incontro: la *Public Choice*. La seconda si occupa di un'analisi realistica delle conseguenze dell'intervento pubblico in materia di salute, in particolare attraverso lo strumento tributario, delineando al contempo alcuni principi per una strategia preventiva efficace. La terza sezione riflette sugli specifici vizi, di

natura economica o giuridica, che caratterizzano i particolari schemi d'imposizione sugli alimenti effettivamente discussi o attuati negli ultimi anni.

Nel primo capitolo, William Shughart analizza le giustificazioni economiche poste alla base del paternalismo di Stato – della filosofia del *nanny state*, per usare una felice espressione anglosassone – e in particolare della pretesa paternalistica di praticare politiche di tassazione selettiva che aggrediscano con accise una serie di prodotti o servizi politicamente scorretti: si pensi all'alcol, al tabacco, alle armi da fuoco, ai carburanti, alle scommesse, fino ad arrivare al cibo spazzatura e alle bevande zuccherate.

Shughart isola tre argomenti principali. Il primo si rifà alla cosiddetta “regola di Ramsey”, principio ben radicato nella scienza delle finanze, che impone di tassare i beni in proporzione inversa alle rispettive elasticità della domanda, in modo da minimizzare la pressione tributaria e la perdita di benessere connesse al prelievo di un dato ammontare di gettito. Gli effetti della tassazione conforme alla regola di Ramsey non sono, però, pienamente compresi. In primo luogo, essa viola i principi dell'equità verticale, imponendo un onere regressivo che incide più duramente sui contribuenti con minor capacità contributiva; e dell'equità orizzontale, investendo alcuni prodotti e non altri e così colpendo in misura discriminatoria contribuenti con la medesima capacità contributiva. In secondo luogo, la regola di Ramsey finisce per alterare, in peggio, la natura stessa – o meglio: la combinazione di caratteristiche – dei prodotti tassati. In ossequio al teorema di Allen-Alchian, infatti, i costi fissi – e le accise sono per definizione prelevate in proporzione alle unità di bene prodotte o acquistate: non al loro valore – favoriscono la domanda dei beni di maggior qualità rispetto a quelli di minor qualità: laddove, con riguardo ai prodotti che qui discutiamo, tale preferenza potrà rivolgersi di volta in volta agli alcolici a maggior gradazione, agli alimenti più grassi, alle bibite con una più significativa presenza di

zuccheri: in altre parole, l'accisa finisce per esacerbare quegli stessi effetti nocivi che mirava a contenere; e tutto ciò avviene con una diminuzione del benessere sociale, perché – com'è evidente – se i consumatori avessero preferito queste combinazioni, le avrebbero acquistate a un costo minore già in assenza del tributo.

La seconda giustificazione individuata da Shughart allude alla caratterizzazione delle accise come tariffe d'uso, secondo il "principio del beneficio" originariamente formulato da Knut Wicksell, che valorizza il collegamento tra l'utilità ricavata da un determinato bene pubblico e il finanziamento dei costi connessi alla sua fornitura. Ma per potersi dire tale, una tariffa d'uso deve rispondere a due requisiti: deve poter essere evitata da coloro che non beneficiano del bene o servizio finanziato tramite il suo gettito; e la sua incidenza deve variare proporzionalmente all'intensità dell'utilizzo di quei soggetti che ne beneficiano. Le accise proposte o attuate, invece, presuppongono il ricorso a prodotti (per esempio le bibite zuccherate) che potrebbero, in ipotesi, aumentare la domanda del bene pubblico (pensiamo all'assistenza sanitaria), senza però giustificare puntualmente tale aumento. Inoltre, la letteratura dimostra ampiamente che il gettito delle imposte di scopo, i cui introiti sono vincolati a un preciso utilizzo, risulta in larga misura fungibile, cosicché il nesso tra finanziamento e consumo appare come un dato essenzialmente formale. A queste condizioni, parlare di tariffa d'uso risulta un inganno linguistico.

La terza giustificazione è quella che vede l'accisa come un'imposta correttiva, volta a rettificare gli effetti di un fallimento di mercato: e, in particolare, la produzione di externalità negative, cioè di costi sociali che non sono sostenuti dall'agente e così non vengono contabilizzati nella decisione di agire. Il problema, in questo caso, è un'imprecisa definizione della categoria dei costi sociali, nella quale i proponenti della tassazione selettiva attraggono anche quelli che sono, viceversa, genuini costi privati: si pensi alle perdite di produttività connes-

se all'uso (se non all'abuso) di alcol e tabacco, che tendono a tradursi in minori salari, più lente progressioni di carriera e, nei casi estremi, licenziamenti.

Se tutti e tre i criteri economici esaminati da Shughart tradiscono le proprie premesse alla prova della realtà, come si spiega il perdurante ricorso alle accise da parte dei governi? Il fenomeno si può illustrare agevolmente riconoscendo che la forza motrice della politica fiscale non è – come molti osservatori ancor oggi mostrano di credere – la ricerca di un sistema tributario efficiente. La natura eminentemente politica delle scelte impositive e, tra queste, del processo genetico delle accise è al cuore del contributo di Randall Holcombe.

Applicando gli insegnamenti della *Public Choice*, Holcombe evidenzia come la struttura dei sistemi fiscali sia definita più dagli interessi speciali che da generali considerazioni di benessere sociale. In particolare, il sostegno a un determinato provvedimento di prelievo (o di spesa) da parte di un individuo o di un gruppo è funzione dell'impatto netto del provvedimento per quell'individuo o quel gruppo; con la conseguenza che il merito complessivo del provvedimento potrà forse informare le argomentazioni utilizzate nella discussione pubblica, ma la scelta di rendersi politicamente attivi per favorirne l'approvazione o il rigetto (o la susseguente abrogazione) dipenderà unicamente da quanto lo specifico gruppo o individuo abbia da guadagnare (o da perdere) da tale esito.

Questa conclusione teorica è confermata dall'analisi empirica, di stampo storico e statistico. Muovendo da una tassonomia delle giustificazioni per le accise analoga a quella delineata da Shughart, Holcombe presenta un caso di tassazione di Ramsey (quella sulle bibite zuccherate), un caso di tariffa d'uso (l'imposta prelevata sui biglietti aerei e destinata al sostentamento dell'*Airway and Airport Trust Fund*) e un caso di tassazione correttiva (quella a carico dei prodotti del tabacco); in ciascun frangente, vengono in rilievo le dinamiche politiche dei processi di approvazione, modificazione, (eventuale)

abrogazione de tributi, nonché dell'utilizzo del gettito.

Ne emergono due dati: da un lato, la debole connessione tra le accise e il benessere sociale e, per converso, la spiegazione della loro evoluzione in un contesto di gruppi d'interesse: ciò è oltremodo evidente per le imposte sul tabacco, particolarmente significative – per esempio – negli stati in cui minore è la presenza di operatori del settore e maggiore quella di gruppi religiosi; dall'altro, la presenza di considerevoli costi politici che non vengono contabilizzati dalla letteratura predominante nella scienza delle finanze sull'eccesso di pressione tributaria, ma che – ove lo fossero – dovrebbero indurre a ripensare le tradizionali considerazioni d'efficienza che guardano alla tassazione selettiva, contrastandola con le imposte a larga base imponibile. Holcombe finisce, quindi, per dimostrare che le accise – incentivando comportamenti volti a garantire (o a prevenire) la produzione di rendite – massimizzano i costi politici e, di conseguenza, le perdite di benessere sociale.

La dimensione politica della tassazione selettiva emerge in tutta la sua chiarezza anche nella breve ma illuminante riflessione di Gordon Tullock. Tullock sottolinea la natura ancipite e contraddittoria delle imposte sui vizi, o sui "consumi voluttuari": perché esse servano efficacemente i loro pretesi obiettivi di finanza pubblica, è necessario – come detto – che i beni tassati siano caratterizzati da una domanda inelastica: ovvero, nelle parole di Tullock, che sul punto richiama il suo maestro Henry Simons, è necessario che i consumatori percepiscano quei consumi come nient'affatto voluttuari, ma al contrario strettamente necessari: al punto da continuare a praticarli nonostante l'aumento del prezzo indotto dal tributo – salvo che si ipotizzi, in modo alquanto irrealistico, che quest'ultimo incida integralmente sui produttori. Ne conseguirà, allora, la riduzione della domanda di beni alternativi, che solo il legislatore, ma non – evidentemente – i consumatori, considera necessari. Questa fondamentale ambiguità riflette lo iato esistente tra l'obiettivo d'incremento del gettito sotteso all'imposta e

la sua pubblica giustificazione, radicata nell'indesiderabilità dell'attività tassata.

D'altra parte, però, Tullock non appare convinto della natura precipuamente finanziaria delle imposte sul vizio e, in particolare, di quelle sul tabacco. Egli evidenzia come, sotto molti punti di vista, la complessiva politica regolamentare sul fumo possa deteriorare le prospettive per l'erario, segnalando ai fumatori una tendenza ostile che potrebbe indurre uno scivolamento verso sinistra della curva della domanda di fumo, pur senza modificarne l'elasticità; inoltre, Tullock invita a riflettere sull'eventualità che l'impatto del fumo sulle finanze pubbliche, al netto dei profili di spesa, possa persino rivelarsi positivo, dovendosi riconoscere – per quanto sia cinico – che l'aumentata mortalità e la specifica tipologia di prestazioni sanitarie connesse all'uso di tabacco potrebbero invero garantire dei significativi risparmi ai sistemi assistenziali.

Si potrebbe così concludere che il contributo dell'economista alla costruzione del concetto di esternalità è alquanto limitato, dovendo questo fare i conti con la percezione popolare di ciò che sia più o meno legittimo imporre agli altri: com'è illustrato in modo lampante dal mutato orientamento dell'opinione pubblica sull'accettazione del fumo "sociale" e dal dibattito implicito sulla "proprietà dell'aria".

I fondamenti psicologici del paternalismo sono l'argomento dell'importante saggio di Edward Glaeser che inaugura la seconda sezione. Glaeser s'interroga sulle conseguenze degli ormai riconosciuti limiti dell'attività cognitiva (si pensi alla razionalità limitata e alle preferenze non standard), che secondo una significativa corrente di pensiero – guidata dai già citati Sunstein e Thaler – dovrebbero giustificare il superamento della tradizionale diffidenza degli economisti per le soluzioni paternalistiche, quanto meno per quelle meno invasive che non restringono la scelta, limitandosi a modificare le regole di *default*.

Dopo aver dimostrato con un ampio ricorso alla ri-

levante letteratura sperimentale che gli errori cognitivi devono essere considerati fenomeni endogeni, e così influenzati tanto dall'offerta di produttori interessati a perpetuare certi equivoci, quanto dalla domanda "di verità" dei consumatori, che tipicamente dispongono degli strumenti necessari ad attingere a interpretazioni scientificamente fondate, Glaeser predispone tre modelli per confrontare i processi decisionali pubblici e quelli privati.

Nel primo caso il parallelo riguarda gli incentivi del singolo individuo e quelli di un burocrate nell'acquisizione della miglior informazione disponibile in merito alle scelte del primo. Il secondo modello analizza l'offerta d'errore e, in particolare, i costi connessi alla persuasione di un numero limitato di burocrati, da un lato, o di un numero enorme di consumatori, dall'altro. Il terzo modello prende in esame i procedimenti elettorali di decisione, evidenziando i diversi incentivi posti di fronte al cittadino consumatore e al cittadino elettore. In tutti questi casi, i processi decisionali privati paiono avere un significativo vantaggio rispetto a quelli pubblici: e – quel che è più interessante – questi vantaggi sono positivamente correlati all'entità e alla diffusione potenziali dell'errore. In altre parole, proprio le imperfezioni dell'attività cognitiva dovrebbero indurci a diffidare maggiormente dei pubblici poteri, che vi sono soggetti come e anzi più dei singoli individui.

Queste considerazioni si applicano tanto ai casi tradizionali di paternalismo forte – e le imposte selettive che formano l'oggetto di questo volume rientrano senz'altro nella categoria – quanto ai nuovi esempi di paternalismo debole, su cui Glaeser si sofferma nel prosieguo del capitolo. Quelle riflessioni, ancorché non direttamente rivolte all'argomento della nostra analisi, meritano un'attenta considerazione. In particolare, è qui opportuno ricordare la conclusione – peraltro già richiamata – secondo la quale il successo del paternalismo debole apre la strada a forme di paternalismo forte, inducendo una diffusa disapprovazione per l'attività cri-

ticata e marginalizzando il gruppo sociale che vi indulga. La storia della regolamentazione del tabacco è, sotto questo profilo, illuminante: e il trattamento dell'obesità pare ripercorrere precisamente quella dinamica.

Richard Tiffin e Matthew Salois si pongono un obiettivo ambizioso ma cruciale per la nostra discussione: quello di analizzare la relazione tra diseguaglianze economiche e comportamenti alimentari. È ampiamente illustrato dalla letteratura in materia che i consumi più virtuosi (frutta, verdura, cereali...) si riscontrano prevalentemente presso le fasce più avvantaggiate della popolazione, quelle con i maggiori livelli di reddito e istruzione. Questa non è la sola influenza rilevante sulle scelte dietetiche: i condizionamenti culturali e ambientali giocano senz'altro un ruolo fondamentale; inoltre appare significativo l'impatto della composizione dei nuclei familiari, al cui riguardo si osserva che la sola presenza di bambini è associata a un deterioramento della dieta. Sembrerebbe, dunque, possibile prevedere con un certo livello di confidenza lo stato di obesità di un determinato soggetto, sulla base delle sue caratteristiche demografiche; e d'altro canto il peggioramento delle statistiche sull'obesità riflette più spesso l'ulteriore aggravamento di circostanze già insorte piuttosto che l'estensione ai consociati delle situazioni di rischio.

La domanda focale è dunque questa: se sia più efficiente concentrare gli interventi di prevenzione sui soggetti a rischio o ricorrere a strategie rivolte all'intera popolazione. L'approccio epidemiologico prevalente è quest'ultimo, originariamente delineato da Geoffrey Rose. Rose sottolinea, tra l'altro, che modesti cambiamenti nella distribuzione del rischio possono avere un impatto significativo; e che, del resto, le "cause delle cause" delle malattie, cioè gli aspetti economico-culturali sottostanti alle immediate cause mediche, sono sempre connotate socialmente. A tale argomento, gli autori contrappongono una ricostruzione radicata nell'economia del benessere e nella considerazione del ruolo delle diseguaglianze sanitarie: se è lecito supporre che la so-

cietà apponga una valutazione maggiore alla salute di chi è in condizioni sanitarie svantaggiate, bisogna concludere che non tutti i cambiamenti nella distribuzione del rischio hanno lo stesso valore, a prescindere dal segmento della distribuzione nel quale intervengono.

Una politica sanitaria lungimirante dovrebbe, allora, puntare alla riduzione delle diseguaglianze sanitarie. Ma quando lo strumento prescelto è quello delle imposte sugli alimenti, allora le diseguaglianze sanitarie finiranno per ampliarsi, perché simili tributi – come abbiamo già discusso – comportano effetti regressivi: sebbene si debba precisare che tali effetti crescono proporzionalmente al livello di specificità dell'imposta. Inoltre, misure di sussidio degli alimenti salutari tendono ad amplificare l'effetto regressivo, invece di attenuarlo. Un approccio più efficace alle politiche alimentari dovrebbe avere ad oggetto, secondo Tiffin e Salois, non la società nel suo complesso bensì singole sotto-popolazioni caratterizzate da una condivisa propensione ad adottare condotte poco salutari.

Anche il saggio di Franco Sassi, tratto da una più ampia ricerca sull'economia dell'obesità, indaga l'efficacia relativa delle diverse strategie di prevenzione; ed egli pure prende le mosse dalla lezione di Rose, superandola in favore di un approccio mediato tra strategie di popolazione e strategie individuali. A tale proposito, Sassi enfatizza il ruolo delle norme sociali o, per essere più precisi, della loro percezione: in particolare, la sopravvalutazione della diffusione di un determinato comportamento potrebbe ulteriormente incentivarne l'adozione (o, al contrario, la sottovalutazione potrebbe scoraggiarlo). La rilevanza delle norme sociali è confermata dall'evidenza che illustra quasi un meccanismo di contagio sociale per l'obesità: ma come intervenire per modificarle, atteso che le norme sociali non si costruiscono "a tavolino"?

Sassi sottolinea l'importanza di un approccio pluralistico. Un primo elemento può essere costituito dal contributo delle imprese: quelle dell'alimentare, che

possono promuovere uno sforzo di trasparenza sulle caratteristiche e sull'impatto dei propri prodotti; e quelle dell'industria della salute, che però non sembrano aver sino a questo punto garantito benefici concreti sulla strada verso il dimagrimento. In ogni caso, è la domanda dei consumatori a guidare le scelte dei produttori: e queste sono a loro volta influenzate dagli orientamenti, pur mutevoli, dei *mass media*. Uno snodo cruciale dell'approccio pluralistico è quello della cooperazione tra i pubblici poteri e gli operatori privati: si tratta di uno svincolo assai delicato, perché presenta un grande potenziale di conflitto e dunque di lesione degli interessi di entrambe le parti, e degli interessi generali; tuttavia, quando gli interessi convergono, questa sarà una strategia particolarmente efficace.

Bisogna poi considerare il ruolo della scelta individuale: Sassi si preoccupa qui dell'intervento dello Stato – diversamente da Rose, che metteva in guardia contro le influenze originate da altri attori economici – e ritiene, forse ottimisticamente, che lo Stato-mamma implichi dei costi politici così alti da escluderne credibilmente l'opzione. Viceversa, l'autore riconosce un certo spazio per il paternalismo debole (o "asimmetrico"), ma non trascura i rischi già segnalati da Glaeser: la possibilità che i governi abusino delle necessarie capacità di persuasione.

Una prima sintetica analisi dell'efficacia delle accise nello scoraggiare i comportamenti socialmente ritenuti indesiderabili – con particolare riferimento all'obesità e al consumo di bibite zuccherate – è quella approntata da Richard Williams e Katelyn Christ. In primo luogo i due autori insistono sulla natura anticompetitiva di tali tributi: un precedente significativo in tal senso è rappresentato, proprio in ambito alimentare, dal dazio sulla margarina caldeggiato nel XIX secolo dai produttori di burro americani. In secondo luogo, essi si soffermano sull'iniquità delle accise, che da un lato incombono in misura prevalente sulle fasce meno avvantaggiate della popolazione; e dall'altro solo raramente sovvenzionano

quei programmi sociali e assistenziali che nella propaganda della classe politica dovrebbero giustificarne l'introduzione.

Infine, gli autori mettono in discussione l'efficacia delle accise: nel caso in questione, l'impatto delle imposte a carico delle bibite zuccherate sull'Indice di massa corporea. L'effetto appare assai meno significativo di quanto i sostenitori di tali provvedimenti vorrebbero far credere: da un lato perché una riduzione considerevole del consumo richiederebbe aliquote ben più alte di quelle politicamente concepibili; dall'altro perché non si tiene conto dell'effetto sostituzione e, in generale, del fatto che le bibite zuccherate costituiscono solo una quota minoritaria delle diete e degli apporti energetici degli individui.

Sulla stessa linea argomentativa si dipana il contributo di Scott Drenkard, che cala il suo trattamento della materia nell'attualità con una meticolosa rassegna delle accise sulle bibite zuccherate e sui dolci proposti o già attuate negli Stati Uniti. Un aspetto brillantemente enfatizzato da Drenkard è quello dell'ampia variabilità della base imponibile del tributo nei diversi stati: la quale, da un lato, testimonia la debolezza dei presupposti di tali misure, il cui campo di applicazione è più spesso delimitato dal bilanciamento di interessi contrapposti piuttosto che dall'analisi spassionata di cause ed effetti; e dall'altro aumenta l'incertezza e i costi di *compliance* ed *enforcement* in un mercato largamente integrato. Taluni stati, per esempio, escludono dai dolci da banco – ai fini della normativa tributaria – i preparati che contengano farina: ciò, a propria volta, richiede uno sforzo definitorio per stabilire cosa si debba intendere per farina. Altrettanto controversi sono i confini della categoria delle bibite tassabili, che in alcune giurisdizioni comprendono le bevande reidratanti care agli sportivi e persino i succhi in cui il contenuto di frutta o verdura sia inferiore al 100 per cento.

Anche Drenkard rileva, però, come questi tributi incidano non sull'obesità, bensì unicamente su alcune sue

cause potenziali, definite in modo alquanto impreciso. L'arbitraria delimitazione della base imponibile si riflette, da un lato, sul gettito atteso; e dall'altro, soprattutto, sull'efficacia dell'imposta nel perseguire il suo fine salustico. In particolare, i suoi fautori sembrano trascurare gli effetti di sostituzione in virtù dei quali i consumatori possono rimpiazzare i prodotti onerati dal nuovo svantaggio fiscale con bibite e alimenti altrettanto, se non più, dannosi alla salute, compensando o addirittura incrementando l'esubero di calorie; e non sorprenderebbe se le imprese stesse modificassero la propria proposta in tale direzione, perché per effetto della tassa – secondo un'applicazione del teorema di Allen-Alchian – diverrebbe più efficiente marcare l'accento sulle caratteristiche meno desiderabili dei beni.

Inoltre, Drenkard sottolinea due ulteriori effetti dell'imposta sui grassi: in primo luogo, essa opera – a prescindere dal loro effettivo stato di salute – un'indebita discriminazione a carico dei consumatori dei prodotti tassati, con prevedibili effetti regressivi; in secondo luogo, diversamente da quanto accadrebbe con una mera revisione delle aliquote delle esistenti imposte generali sui consumi, essa richiede nuove modalità di esazione; in tal modo aumenta la complessità del sistema fiscale tanto nei confronti dei contribuenti, quanto nei confronti dell'amministrazione tributaria.

Il contributo di Alberto Alemanno e Ignacio Carreño si situa nella letteratura giuridica sull'analisi del rischio. Gli autori presentano alcuni esempi di tassazione selettiva degli alimenti attualmente in vigore in Europa, con particolare riguardo ai casi danese e ungherese, e ricostruiscono la *ratio* di tali imposte sui grassi nei termini di una variazione dei prezzi relativi dei prodotti meno salutari rispetto a quelli più salutari, lasciando per un attimo in secondo piano gli aspetti di finanza pubblica. Aspetti che tornano, però, in evidenza nel momento in cui si passi a esaminare il meccanismo dell'imposta.

Il diritto comunitario proibisce, infatti, ogni forma di tassazione discriminatoria dei prodotti di origine

straniera rispetto a quelli domestici, così come di ogni discriminazione tributaria interna, volta a tutelare direttamente determinate produzioni (art. 110 TFUE). Invero si possono ravvisare alcuni oneri esuberanti a carico dei prodotti importati: per esempio, nello schema danese, l'importatore è tenuto a ottenere dal fornitore straniero una dichiarazione relativa al contenuto di grassi, mentre tale dato può essere ricavato altrimenti per la produzione nazionale; tuttavia, la Commissione Europea ha escluso che il provvedimento di Copenaghen, così come l'analoga misura del governo magiaro, avessero «un impatto significativo sul commercio internazionale».

Un'interessante questione è se da ciò si possa argomentare in favore di una vera e propria imposta europea sui grassi, sebbene le competenze in materia fiscale e sanitaria siano tuttora assegnate agli Stati membri. Si tratta di una conclusione probabilmente da escludere per l'impossibilità di rinvenire un'adeguata base giuridica; ma rimane aperta la possibilità che le autorità di Bruxelles s'impegnino per propiziare una maggior armonizzazione dei tributi nazionali, sulla scorta del combinato disposto di tre norme: quella che richiama la protezione della sanità pubblica tra le esigenze fondamentali tutelate dall'attività normativa comunitaria (art. 9 TFUE); e quelle che fondano in capo all'Unione Europea la competenza di coordinare, sostenere e integrare le misure adottate dai paesi membri (artt. 6 e 168, co. 2 TFUE).

Un interrogativo parallelo a quello poco sopra affrontato è se le imposte sui grassi determinino un trattamento discriminatorio dei prodotti di origine straniera criticabile, questa volta, non alla luce del diritto europeo, bensì in base agli accordi sul commercio internazionale presidiati dal WTO. Poiché non esistono precedenti pronunce in materia, non si può escludere che – per esempio – l'imposta danese implichi un privilegio *de facto* per la produzione nazionale, anche in virtù dei maggiori oneri amministrativi che incombono, come detto, sugli alimenti importati.

Al netto di queste preoccupazioni, peraltro non tra-

scurabili, non pare lecito discutere il fondamento *giuridico* del potere degli Stati di utilizzare la leva fiscale come complemento alla propria politica sanitaria – potere implicitamente confermato dalla Dichiarazione politica sulla prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili che l’Assemblea generale delle Nazioni Unite ha approvato nel dicembre 2012. Tuttavia, come suggeriscono Alemanno e Carreño in sede di conclusione, rimane opinabile l’*opportunità* di simili provvedimenti, che a fronte di un’efficacia limitata, paiono in grado di violare i “diritti dei grassi”.

Il presupposto tacito dei nove capitoli che compongono questo volume è che l’evidenza scientifica indichi un chiaro nesso di causalità tra il consumo di alimenti politicamente scorretti – cibo spazzatura, grassi, dolciumi, bibite zuccherate... – e l’insorgenza dell’obesità. Per meglio dire, la nostra trattazione prescinde dalle giustificazioni cliniche invocate per questi provvedimenti perché queste appaiono superflue nell’esaminare gli effetti della tassazione selettiva sugli alimenti. Si tratta di una discussione da condurre con gli strumenti intellettuali del diritto e dell’economia, non con quelli della medicina. Ciò nonostante, è evidente che, in mancanza di tale collegamento eziologico, verrebbe meno la stessa ragion d’essere delle tasse sui grassi.

Chiariamo ulteriormente il punto nevralgico del problema: non si tratta tanto di avallare l’osservazione intuitiva e banale secondo la quale – *ceteris paribus* – ogni ricorso agli alimenti in questione incrementa l’apporto calorico e aumenta marginalmente le probabilità di sovrappeso e obesità: il che, peraltro, sarebbe incontestabilmente vero per qualsiasi alimento. L’analisi scientifica apporterebbe elementi rilevanti al dibattito solo qualora riuscisse a isolare il singolo contributo causale delle bibite zuccherate o degli alimenti grassi nel contesto più ampio di una dieta equilibrata o persino particolarmente salutare. In un certo senso, si tratta di dimostrare che non tutte le calorie sono uguali e fungibili: un vasto programma...

La postfazione curata da Lucia Quaglino indaga la questione analizzando dieci tra studi e rassegne che affrontano il tema del nesso causale tra il consumo di “cibo spazzatura” – con ciò intendendo l’intera categoria degli alimenti sotto accusa – e l’aumento di peso. Contrariamente alle attese, i risultati sono contraddittori e necessitano senz’altro di ulteriore approfondimento. In particolare, solo due tra i lavori citati definiscono “forte” l’evidenza di tale collegamento, uno la ritiene “probabile” o “convincente”, mentre i rimanenti la classificano – rispettivamente – come “non definitiva”, “controversa”, “prossima allo zero”, “limitata”, “aperta a discussione”, “moderata”, “difficile da distinguere”.

Questi risultati sembrano in contrasto con la percezione generale del problema: invero, ben pochi osservatori osano mettere in discussione l’equazione tra cibo spazzatura e obesità: questo è forse ancor più vero tra gli specialisti che tra i laici. Se per questi ultimi il problema è probabilmente spiegabile in termini di un rigurgito di saggezza popolare, che suole preferire la conoscenza fondata per intuizione o per consuetudine a quella radicata nell’evidenza rigorosa dei fenomeni, per spiegare l’ostinazione dei primi si è invece parlato di un *white hat bias*: con il che si intende descrivere un pregiudizio inconscio, in grado di sviare anche il ricercatore più scrupoloso, in favore di conclusioni che supportino politiche ritenute moralmente preferibili.

Quale ruolo per lo Stato?

I contributi raccolti in questo volume convergono verso una conclusione piuttosto netta: le imposte selettive sui vizi alimentari non funzionano come politica fiscale e non funzionano come politica sanitaria. Sono inefficaci (e inique) perché colpiscono determinati prodotti, nonché i soggetti che ne fanno uso, a prescindere dal concreto impatto sulla salute. Sono regressive in quanto aggrediscono in misura più che proporzionale quelle stesse fasce della popolazione che si mirerebbe invece a tutelare. Sono distorsive perché definiscono il

proprio campo d'applicazione in modo necessariamente arbitrario e rimangono esposte all'influenza degli interessi costituiti, trasformandosi in improprie strategie concorrenziali e delineando percorsi agevolati per la ricerca di rendite parassitarie. Raramente centrano le aspettative di gettito, perché lasciano ampio spazio a effetti di sostituzione, sebbene a prezzo di considerevoli perdite di benessere sociale.

Esse pongono, a un livello più alto, problematiche rilevanti inerenti al ruolo dello Stato e alla giustificazione filosofico-giuridica del suo intervento in materia. La prima considerazione, persino banale nella sua evidenza, è che le proposte che qui discutiamo mirano a restringere condotte individuali che non hanno conseguenze nocive per i terzi, violando il fondamentale "principio del danno", tanto caro alla tradizione liberale. Appena più sofisticata è l'osservazione che l'arbitrarietà nella delimitazione dei prodotti politicamente scorretti finisce per tradursi in un giudizio indebito sulle condotte e gli stili di vita. Tra i comportamenti che tipicamente consideriamo virtuosi, ve ne sono alcuni altrettanto rischiosi rispetto a quelli penalizzati dalle accise sui grassi o sulle bibite. Chi pratica sport, per fare un esempio, si espone alla possibilità di infortuni: ma difficilmente qualcuno si romperà un menisco sgranocchiando dolciumi. In altre parole, ogni insufficiente dimostrazione dei nessi causali che giustificano i provvedimenti suggeriti non ne mina solamente l'efficacia, cioè la possibilità di conseguire il prefissato effetto preventivo, ma più profondamente anche la legittimità, tradendo l'esigenza dell'eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge.

Questa bocciatura porta a chiedersi se sia possibile trasformare i principi dell'intervento pubblico nella determinazione delle scelte dei cittadini in materia di salute, rendendoli compatibili con un modello in grado di produrre risultati tangibili senza travolgere le prerogative dell'individuo. Certamente non è prospettabile un recupero della tradizione paternalistica più intransigente, che opera attraverso la mera proibizione. Non

solo il proibizionismo soffre degli stessi difetti che caratterizzano le imposte sui vizi, bensì li esaspera e ne presenta di più profondi e peculiari. Né appare persuasiva la proposta dei cosiddetti “paternalisti libertari”: se è vero che le loro misure non incidono sulla libertà di scelta dei consumatori, limitandosi a intervenire sulla formulazione delle opzioni in campo, altrettanto non può dirsi con riguardo alla libertà di scelta dei produttori, che quelle opzioni predispongono e offrono.

Una soluzione forse minimalista, ma compatibile con le libertà individuale, potrebbe passare per l’educazione alimentare. Si tratterebbe di una politica praticabile senza insormontabili vincoli organizzativi e di bilancio, innestandosi prevalentemente su strutture e programmi già esistenti – quelli dell’istruzione obbligatoria – e su eventuali complementi caratterizzati da un basso costo unitario, sebbene anche meno efficaci – si pensi alle campagne di comunicazione orientate al grande pubblico. È interessante osservare che le deficienze cognitive dei pubblici poteri denunciate da Edward Glaeser³ non risparmierebbero, in linea di principio, una simile strategia. Ciò nonostante, appare necessario adottare un approccio più flessibile, che non sconfini – per così dire – in una sorta di reazione nichilistica alle politiche statali in campo di salute: gli operatori, pubblici e privati, dispongono di considerevoli conoscenze scientifiche e, sebbene vi siano ampi margini di miglioramento, non sarebbe lecito sopravvalutarne i vizi. Del resto, per la loro stessa natura, interventi decentralizzati e puntuali di informazione sarebbero meno proni alle lusinghe dei gruppi d’interesse, che faticherebbero a tradurli in un immediato tornaconto. In parole povere: le rendite possono discendere direttamente da provvedimenti tributari o regolamentari; ma potranno essere solo una conseguenza secondaria ed eventuale, nonché ridimensionata nella magnitudine, di campagne educative.

Piaccia o meno, i sistemi sanitari nazionali non sembrano destinati a svanire nel breve termine: ne discende

3. Vedi *infra*, capitolo 4.

che il tema (non tanto delle esternalità, bensì più banalmente) dei costi crescenti non si può realisticamente trascurare. Politiche di educazione sanitaria e alimentare non invasive e rispettose dei diritti dei cittadini – inclusi i cosiddetti “diritti dei grassi”; e, più in generale, della sacrosanta facoltà di ciascun individuo di determinare da sé quali fini perseguire e con quali priorità, persino al punto di porre a repentaglio la propria salute – consentirebbero di porre mano al problema in modo efficiente e lungimirante.

Questo fornirebbe, peraltro, un’accelerazione a un’altra dinamica, già da tempo osservabile: l’ideazione, la produzione, la vendita – sempre più spinte – di prodotti in senso lato dietetici: per caratteristiche intrinseche (si pensi alle bibite a basso contenuto di zuccheri, agli alimenti con un limitato tenore di grassi, e persino a quegli strani ibridi ontologici come il caffè decaffeinato o la birra analcolica...) o per opzioni di *marketing* (per esempio nel caso delle monoporzioni). Di pari passo con lo sviluppo di una coscienza alimentare generalizzata, cresce la domanda di consumi salutari. A conferma del fatto che l’interesse degli individui è più efficacemente tutelato dall’egoismo del birraio – e mai immagine fu più azzeccata – che dalle buone intenzioni del legislatore.

