

Modeste proposte contro l'inflazione

Misure a costo zero (o quasi) su energia, trasporto pubblico, stili di vita e farmacie

Giacomo Da Ros e Carlo Stagnaro

Come il resto d'Europa e del mondo, l'Italia è preda del peggior episodio inflattivo della storia recente. Questa situazione ha numerose cause, tra cui: il livello eccezionale dei prezzi del gas, dovuto agli scarsi investimenti in *upstream* nello scorso decennio e al venire meno di gran parte delle importazioni dalla Russia; le politiche monetarie e fiscali espansive cominciate dopo la Grande Crisi e a cui la pandemia ha dato nuovo impulso; le problematiche delle *supply chain* globali; l'invasione russa dell'Ucraina. Gli effetti sulle spese delle famiglie sono quasi immediati e molto significativi: in questo *paper* ci concentriamo su alcuni possibili interventi "a costo zero" (o quasi) attraverso cui il governo può sostenere famiglie e imprese mitigando l'inflazione. Si tratta, in gran parte, di riforme "dal lato dell'offerta", finalizzate ad aumentare l'offerta di alcuni prodotti e la concorrenza nei mercati, facendo un uso limitato della spesa pubblica e, al massimo, riducendo in modo strutturale la pressione fiscale.

L'Indice dei prezzi al consumo ISTAT è, nel mese di agosto, cresciuto dell'8,4% rispetto al 2021. L'inflazione *core*, al netto, quindi, di energia e alimentari, tocca il 4,4% annuo.¹ Nel periodo giugno 2021 – giugno 2022, tuttavia, le retribuzioni contrattuali sono cresciute soltanto dell'1%.² Questo in quanto i salari si adattano in ritardo e spesso in maniera non sufficiente all'aumento dei costi. Come già indicato nel precedente *report* a cura dell'Istituto, l'inflazione e, soprattutto, gli alti costi dell'energia hanno un effetto profondamente regressivo.³ Gli aumenti di energia e alimentari, essendo scarsamente comprimibili per le famiglie, colpiscono in maniera più rilevante quei nuclei per cui le spese essenziali rappresentano una parte relativamente maggiore del totale. Inoltre, le famiglie più abbienti sono meglio disposte a difender-

Giacomo Da Ros è Master Candidate alla School of Public Affairs di Sciences Po (Parigi), nel corso di Economics and Public Policy. Carlo Stagnaro è Direttore Ricerche e Studi dell'Istituto Bruno Leoni.

1 ISTAT, *Comunicato Stampa – Prezzi al consumo (dati provvisori) Agosto 2022*, 31 agosto 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/274103>

2 ISTAT, *Comunicato Stampa – Contratti collettivi e retribuzioni contrattuali – Aprile-Giugno 2022*, 27 luglio 2022, <https://www.istat.it/it/archivio/273390>

3 <https://www.brunoleoni.it/pagare-a-caro-prezzo-analisi-inflazione-italia>

In collaborazione con



si dall'inflazione in virtù del loro solitamente migliore accesso agli strumenti finanziari, come indicato in Bagus et al.⁴

L'opinione pubblica sembra aver inteso la gravità della congiuntura: secondo un sondaggio IPSOS condotto per conto del World Economic Forum, il 32% degli italiani è convinto che il proprio *standard of living* si ridurrà nel corso del 2022, mentre meno del 20% si attende che migliori. In particolare, per quanto riguarda energia e trasporti, una larga maggioranza dei consumatori delle maggiori economie si attendono aumenti: per gli italiani, rispettivamente, 80 e 78%.⁵ Il report di Assoutenti riportato da Il Sole 24 Ore rileva un aumento del 92,7% nei costi energetici nel biennio 2021-2022. Il dato si traduce in un aumento medio della spesa annuale delle famiglie italiane di 1231 euro, per un totale di 2558 euro. L'associazione dipinge poi un quadro piuttosto negativo del futuro: nel 2023, scrivono, "il conto per le forniture energetiche potrebbe raggiungere i 5266 euro a famiglia [...], con una crescita della spesa energetica del 300% rispetto al 2020."⁶

La situazione non è infatti destinata a migliorare nel brevissimo termine: in seguito alla drastica riduzione dei flussi di gas provenienti dalla Russia, è probabile che gli alti prezzi dell'energia costringano alla chiusura un numero consistente di aziende nel corso di questo inverno. La domanda industriale di energia elettrica e gas ha già fatto registrare una significativa contrazione – superiore al 20% nel mese di settembre 2022 rispetto allo stesso mese nel 2021 – che indica un forte rallentamento produttivo. Si rendono inoltre necessari interventi per scongiurare un inverno al freddo per milioni di famiglie in povertà energetica, abbastanza generosi da riuscire nell'intento, ma anche abbastanza mirati in modo da non contribuire eccessivamente ad addizionali spinte inflazionistiche. L'inverno 2023/24 rischia di essere altrettanto duro.

Tutte le parti politiche, dato anche il clima elettorale in cui si trova l'Italia alla fine dell'estate del 2022, propongono consistenti interventi governativi, in particolare nel mercato energetico. La maggioranza delle proposte consiste nel sussidiare i consumi di elettricità ed energia elettrica di famiglie e imprese. Provvedimenti di questo tipo, se implementati, causerebbero notevoli incrementi di spesa, oltre a vanificare la funzione segnaletica dei prezzi. Tuttavia, una distruzione della domanda di una certa entità è necessaria per superare la crisi attuale. Mancando nei fatti le materie prime, gli alti prezzi delle stesse sono indicazione della loro scarsa quantità. Questi stessi prezzi dovrebbero

4 P. Bagus, D. Howden, A. Gabriel, *Causes and Consequences of Inflation*, Business and Society Review, Issue 119, Vol. 4, 2014, pp. 497-517

5 IPSOS, *A quarter are struggling financially and public expectations are for further inflation and price rises over 2022*, 10 maggio 2022, <https://www.ipsos.com/en/global-perceptions-of-inflation-2022>

6 A. Carli, *Bollette: nel biennio 2021-2022 su luce e gas stangata da +1.231 euro a famiglia (+93%)*, Il Sole 24 Ore, 28 agosto 2022, <https://www.ilsole24ore.com/art/bollette-biennio-2021-2022-luce-e-gas-stangata-1231-euro-famiglia-93percento-AEjwi8vB>

disincentivarne quanto possibile il consumo fino al superamento della congiuntura. Ovviamente, i risvolti politici e sociali della distruzione della domanda sono complessi da gestire, ma il problema di fondo non si può ignorare. Tantomeno è possibile pensare di risolverlo soltanto attraverso l'emissione di nuovo debito che graverebbe sulle spalle dei contribuenti attuali e, soprattutto, futuri.

Nel contesto di questo articolo focalizzeremo la nostra attenzione sugli ambiti nei quali gli alti prezzi sono il risultato, tra altri fattori, di politiche errate, tassazione eccessiva e liberalizzazione insufficiente o assente. I quattro principali sono: energia, trasporto pubblico locale e a media-lunga percorrenza, stili di vita e farmaci di fascia C.

Ciascuna sezione di questo paper ricostruisce le determinanti degli aumenti osservati e fornisce alcune indicazioni di policy relative a interventi che il governo potrebbe mettere in atto per contribuire al contenimento dell'inflazione. In ciascun caso, si stima il potenziale risparmio per una famiglia a regime se le misure fossero effettivamente adottate e attuate.

TABELLA 1

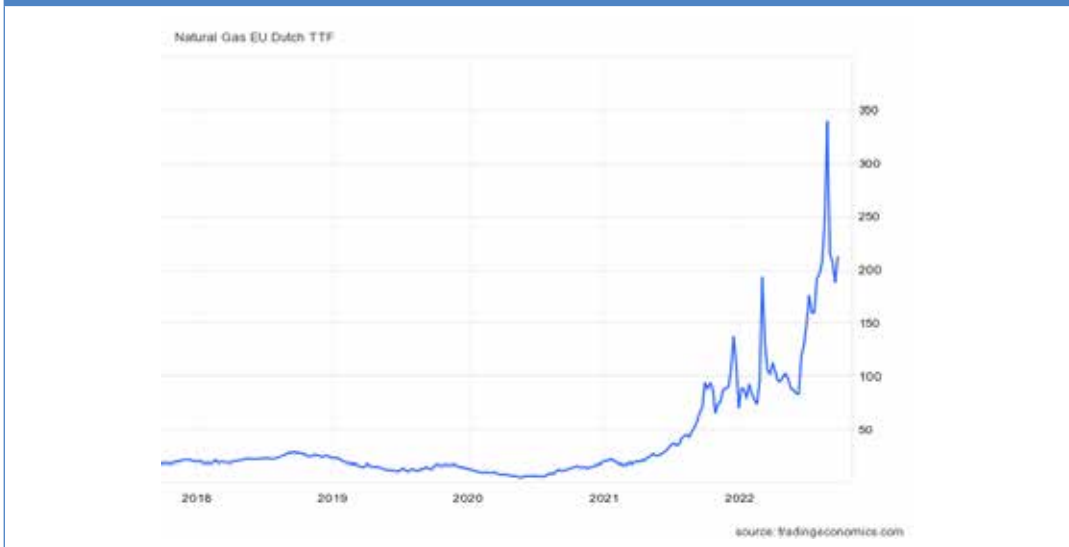
Ambito		Azione suggerita	Risparmio annuo atteso [euro / anno]
Energia	Energia elettrica	Completamento liberalizzazione	150
	Gas	Completamento liberalizzazione	300
	Carburanti per autotrazione	Allineamento accise su un valore intermedio	-
		Eliminazione vincoli sulle nuove stazioni	80
Trasporto pubblico locale		Affidamento del servizio tramite gara	300*
Stili di vita	Tassazione della birra	-	-
	Tassazione del vino	-	-
	Prodotti a base di nicotina	Non modificare l'attuale disciplina che prevede un aumento graduale e noto ex ante delle imposte	-
	Soft drink	Sopprimere la sugar tax e la plastic tax	-
Farmacie		Liberalizzazione dei farmaci di fascia C	45

** Il risparmio può essere allocato sulla componente di sbilanciamento o sul finanziamento pubblico, o su entrambi.*

I. Energia

Il settore energetico è senza dubbio il più rilevante nel dibattito pubblico in questo momento. Questo è ascrivibile sia alla sua importanza nelle spese delle famiglie e nella totalità delle attività produttive, sia ai rincari eccezionali che lo interessano. Di seguito, la Figura 1 illustra l'evoluzione del prezzo in euro di un MWh di gas sul mercato spot olandese.

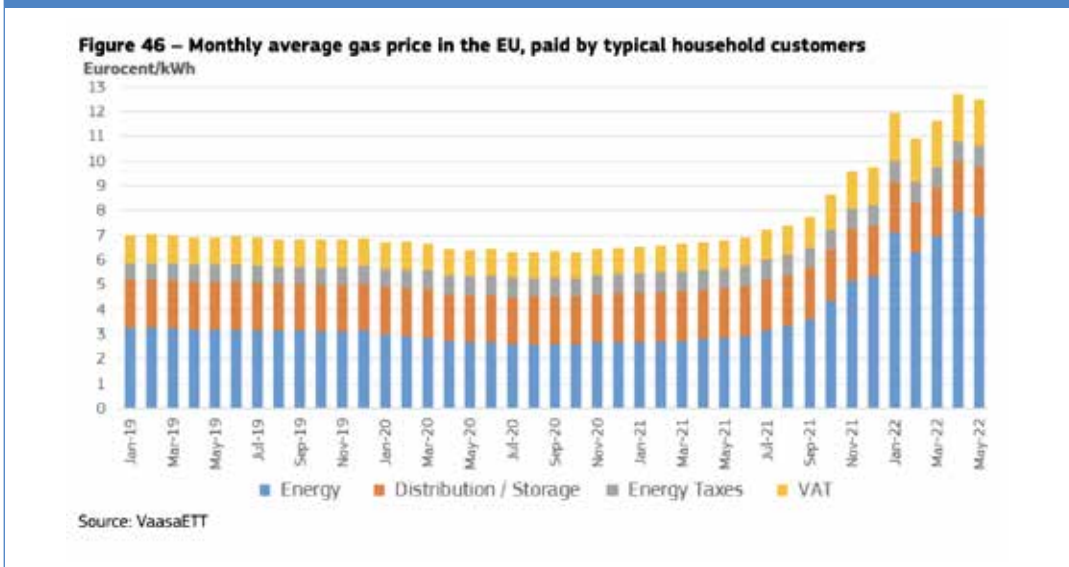
FIGURA 1:



Fonte: <https://tradingeconomics.com/commodity/eu-natural-gas>

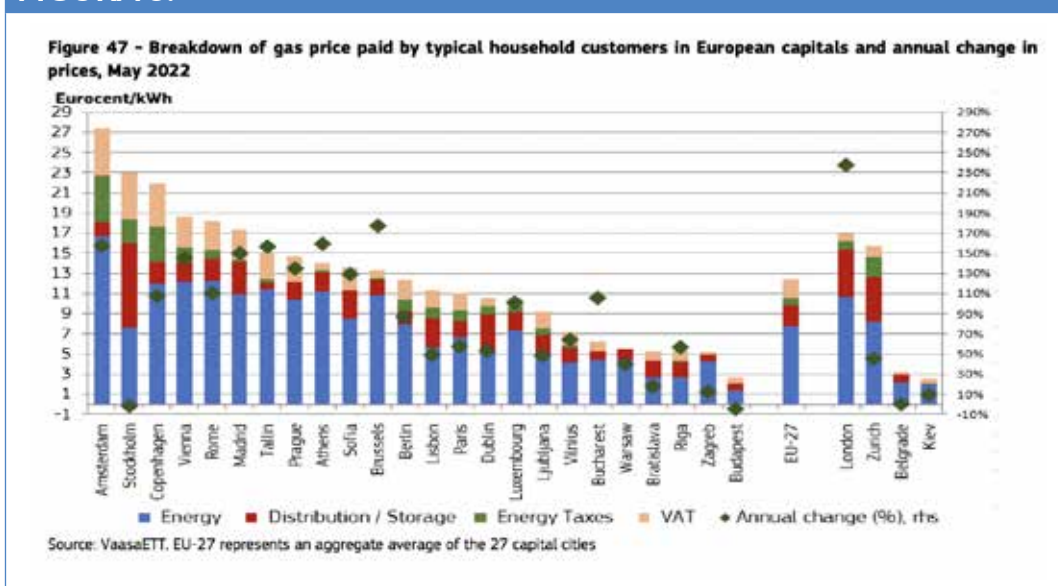
Possiamo tuttavia notare nella Figura 2 una assoluta rilevanza della tassazione nel prezzo medio nell’Unione Europea. Nel precedente documento a questo tema pubblicato dall’Istituto, si notava come le tasse sul settore energetico fossero in Italia generalmente più alte della media europea. Questo si traduce, come mostrato nella Figura 3, in uno dei prezzi al consumo del gas tra i più alti d’Europa e uno dei più rilevanti aumenti anno su anno.

FIGURA 2:



Fonte: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/energy_climate_change_environment/quarterly_report_on_european_gas_markets_q1_2022.pdf

FIGURA 3:

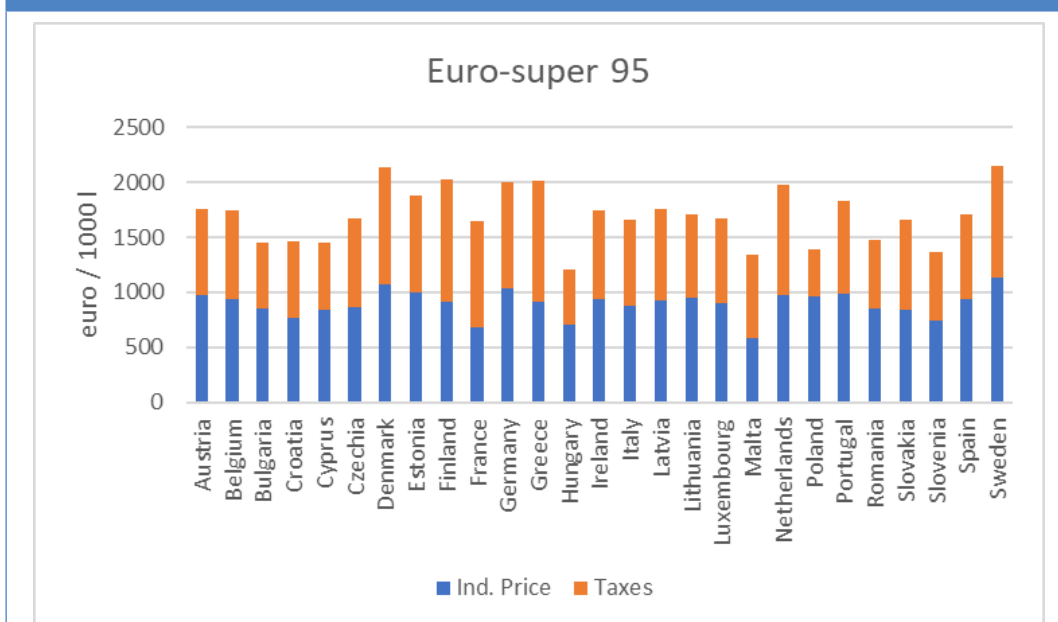


https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/energy_climate_change_environment/quarterly_report_on_european_gas_markets_q1_2022.pdf

Come già scritto, per le famiglie italiane questi dati si traducono in spese energetiche già raddoppiate rispetto al 2020, e, potenzialmente, quadruplicate nell'anno prossimo.

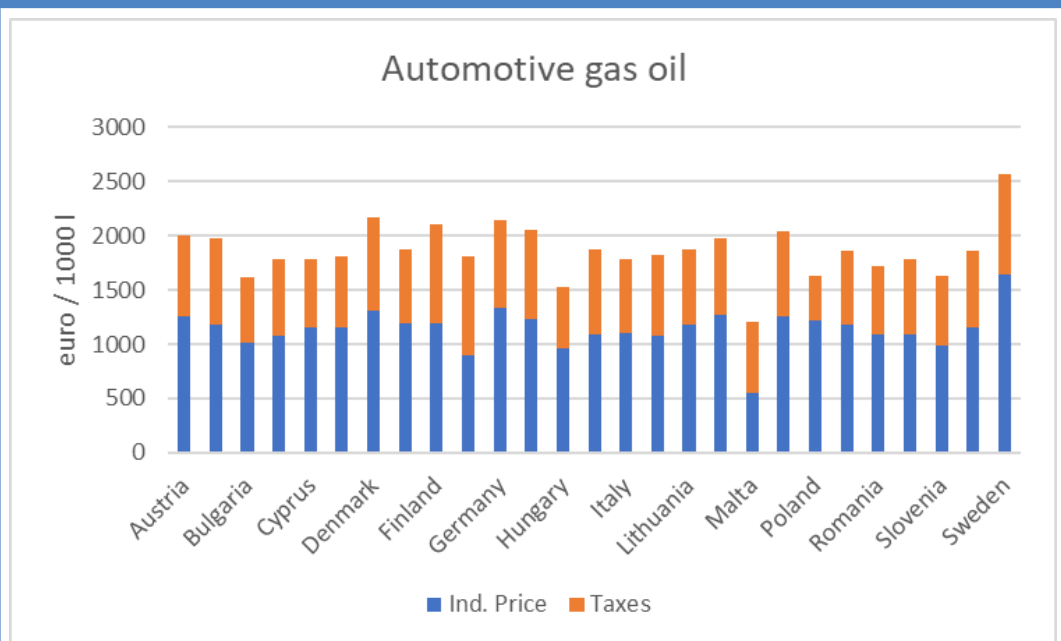
Lo stesso problema riguarda i prezzi di benzina e gasolio e degli altri carburanti per autotrazione, il cui prezzo è ampiamente dominato dalla componente fiscale.

FIGURA 4:



Fonte: elaborazione su dati CE (https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/weekly-oil-bulletin_en).

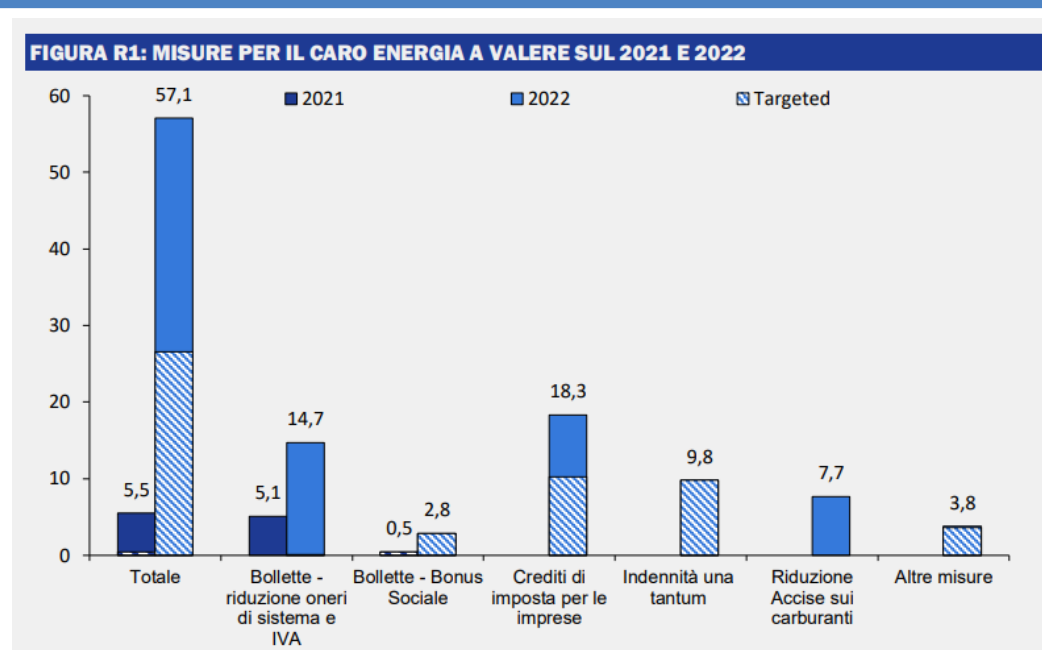
FIGURA 5:



Fonte: elaborazione su dati CE (https://energy.ec.europa.eu/data-and-analysis/weekly-oil-bulletin_en).

Intervenire sul livello dei prezzi non è facile. A partire dall'estate 2021, il governo italiano ha messo in atto numerose misure emergenziali, sia di natura fiscale, sia non fiscale. Tra le prime, una serie di sgravi finanziati a carico della fiscalità generali, quali la riduzione dell'aliquota Iva sul gas al 5%, la fiscalizzazione degli oneri generali di sistema e la riduzione temporanea delle accise su benzina e gasolio di circa 250 euro / 1000 litri. Complessivamente queste misure hanno determinato un impatto di circa 3,3 punti percentuali di Pil (circa 60 miliardi di euro),⁷ sono state scarsamente focalizzate sulle fasce deboli della popolazione (si veda la Figura sotto) e hanno avuto un impatto complessivamente limitato sulla situazione delle famiglie. Oltre a questi sgravi, sono state adottate alcune misure ordinarie, relative in particolare all'obbligo di rateizzazione delle bollette a costo zero a favore dei consumatori finali, e al divieto di applicare modifiche unilaterali ai contratti per tenere conto del mutato scenario nei prezzi all'ingrosso. Queste misure, apparentemente favorevoli ai consumatori, rischiano in realtà di causare problemi maggiori di quelli che intendono risolvere: per esempio inducendo i venditori di elettricità e gas a ritirare offerte particolarmente aggressive, per evitare il rischio di rimanere poi vincolate da prezzi incompatibili con l'andamento generale dei mercati. Inoltre, molte imprese faticano a trovare contratti sul libero mercato, in parte a causa degli oneri finanziari connessi all'operatività sui mercati, in parte proprio perché le imprese di vendita faticano ad accollarsi il rischio connesso agli attuali livelli e volatilità dei prezzi.

FIGURA 6:



Fonte: MEF (https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/documenti_programmatici/nadef_2022/NADEF-2022.pdf).

I rincari dei prodotti energetici sono in larga parte dovuti ad aumenti dei corsi all'ingrosso delle principali *commodity*, quali gas, petrolio ed energia elettrica. Di conseguenza, non vi è molto che i governi possano fare per impedirli. Anzi, è importante che le politiche pubbliche – pur comprensibilmente rivolte ad alleviare gli impatti su famiglie e imprese – non vadano ad annacquare il segnale di prezzo, utile a indurre sia una sostanziale riduzione dei consumi, che in parte si sta verificando, sia l'investimento in nuove risorse e infrastrutture energetiche.

Tuttavia, vi sono alcune misure di natura fiscale e regolamentare che potrebbero essere prese in considerazione per raggiungere alcuni obiettivi cruciali, che esulano dal semplice alleviamento degli attuali livelli dei prezzi. In particolare, sarebbe opportuno garantire un meccanismo di *pricing* più razionale per il futuro, mobilitare le forze del mercato per garantire una offerta sostenuta a prezzi accessibili, e consentire una adeguata internalizzazione dei costi esterni causati dalla produzione e dal consumo di energia.⁸

Di seguito si individuano alcuni possibili proposte di intervento, relative alle tre principali tipologie di prodotti energetici: elettricità, gas e prodotti petroliferi.

Energia elettrica e gas

I mercati finali della vendita di energia elettrica e gas hanno caratteristiche molto simili, pertanto verranno trattati assieme.

I prezzi dell'energia elettrica e del gas sono cresciuti a ritmi senza precedenti

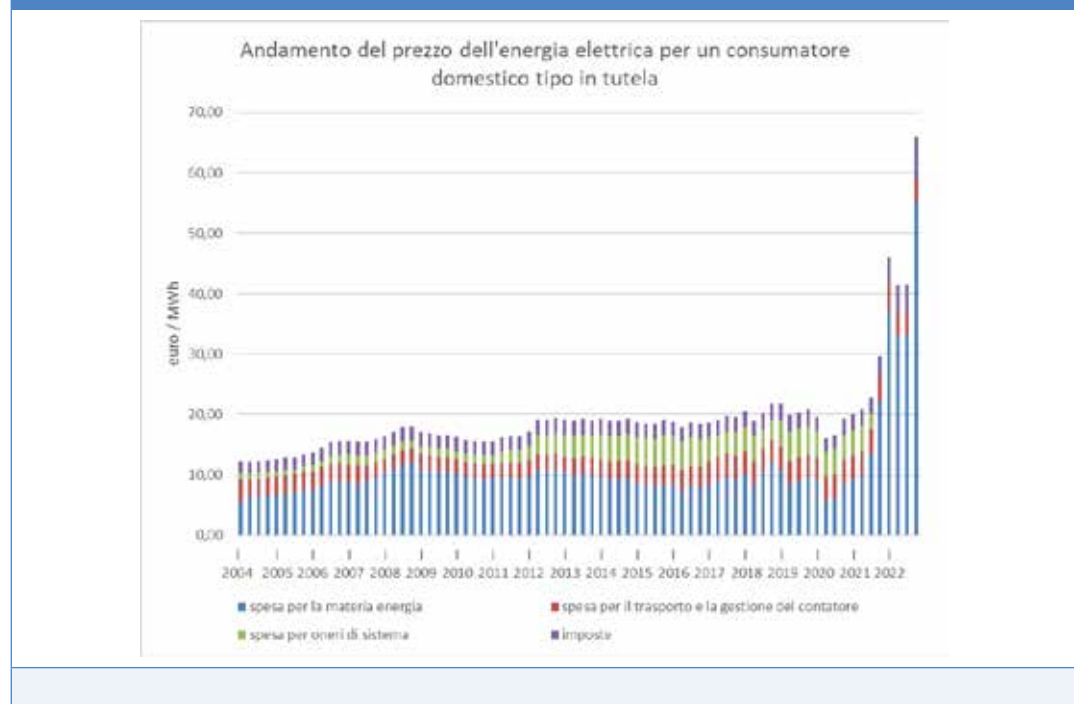
⁸ <https://iea.org.uk/publications/carbon-conundrum-how-to-save-climate-change-policy-from-government-failure/>

ti, nonostante la significativa spesa fiscale sostenuta per mitigare gli aumenti. Benché gli interventi straordinari contribuiscano in misura limitata alla riduzione dei prezzi, la loro sospensione determinerebbe un ulteriore aumento. Contemporaneamente, il costo per l'erario è al momento di difficile sostenibilità ed è irrealistico pensare che un paese fortemente indebitato come l'Italia possa permettersi gli attuali livelli di spesa ancora a lungo.

Stimare il costo dell'energia elettrica e del gas per famiglie e imprese è complesso in quanto esso dipende dai contratti che i consumatori hanno sottoscritto. Limiteremo d'ora in poi l'analisi alle famiglie, sebbene – nel caso dell'energia elettrica – essa possa essere estesa, nella sostanza, anche alle microimprese.

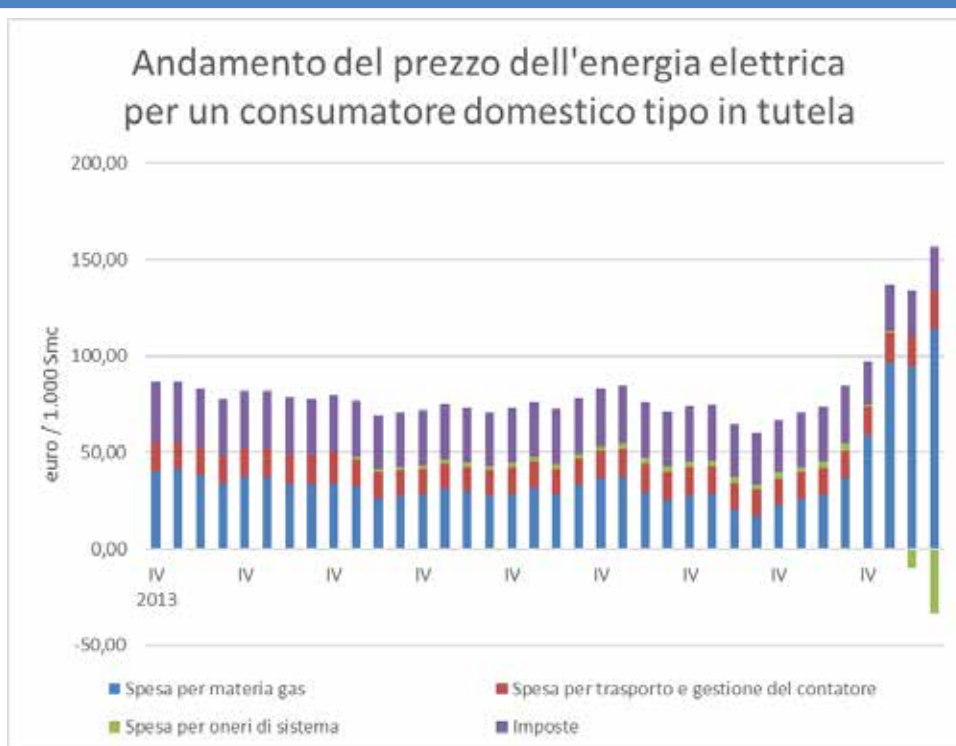
Le Figure riportate di seguito mostrano l'andamento della spesa energetica di una famiglia-tipo (secondo la definizione dell'autorità di regolazione)⁹ tenendo conto dell'effetto degli interventi straordinari del governo, che hanno comportato l'azzeramento degli oneri generali di sistema nella bolletta elettrica e del gas a partire dal primo trimestre 2021 e la riduzione dell'Iva sul gas al 5%. I prezzi qui riportati si riferiscono, in particolare, ai consumatori serviti in tutela, cioè coloro che – non avendo scelto un fornitore sul libero mercato – vengono serviti a condizioni stabilite dall'Arera sulla base dell'andamento dei mercati spot. Tale servizio riguarda all'incirca un terzo delle famiglie in entrambi i mercati.

FIGURA 7:



⁹ Una famiglia con consumi elettrici di 2.700 kWh all'anno e potenza impegnata di 3 kW, e consumi gas di circa 1.400 Smc all'anno.

FIGURA 8:



Attualmente è possibile trovare sul mercato offerte significativamente più convenienti rispetto a quelle di tutela. La capacità del mercato di offrire “a sconto” è anche confermata dalle modalità di uscita dal servizio di tutela elettrica per le imprese di piccole e medie dimensioni (ma non per le microimprese), avvenuta attraverso un meccanismo di aste nel luglio 2021. Le aste si sono chiuse a prezzi favorevoli, sebbene l’entità dello sconto vari a seconda degli ambiti territoriali. Secondo il rapporto di valutazione dell’Arera, “L’elevata partecipazione alle procedure concorsuali appena concluse da parte di una pluralità di operatori in grado di gareggiare in tutte le aree territoriali ha a sua volta fatto emergere prezzi di assegnazione [...] che, nella maggior parte dei casi [...] risultano più convenienti”.¹⁰

Attualmente, è previsto il superamento integrale dei servizi di tutela a partire da gennaio 2023 per i clienti gas e dal gennaio 2024 per i clienti elettrici. Non è facile prevedere quale potrebbe essere l’esito delle gare, se confermate (Arera e diversi partiti politici chiedono la sospensione delle procedure fino alla fine dell’attuale emergenza). Per ottenere una significativa partecipazione alle gare e una politica di prezzo favorevole ai consumatori, è necessario non solo confermare il percorso di uscita dalla tutela, ma anche rimuovere alcuni ostacoli alla concorrenza. In particolare, gli obblighi di rateizzazione e il divieto di adeguamenti unilaterali dei contratti fino ad aprile 2023 spingono gli operatori a dismettere clienti (come si sta già verificando con le imprese di medie dimen-

10 <https://www.arera.it/allegati/docs/21/410-21.pdf>

sioni) e ad essere molto cauti con le loro politiche di acquisizione. Pertanto, se l'obiettivo è la promozione della concorrenza, questi vincoli vanno necessariamente eliminati.

A quel punto, per stimare il risparmio potenzialmente conseguibile ci si può riferire alle offerte concretamente disponibili sul mercato, riportate nelle Figure di seguito.

FIGURA 9:

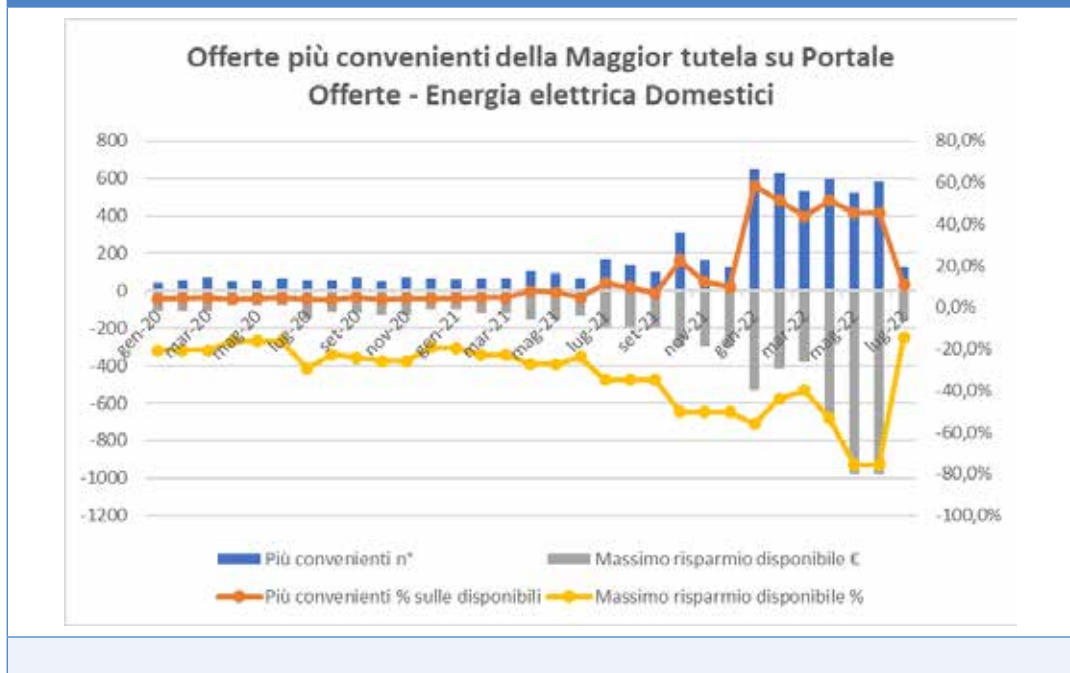
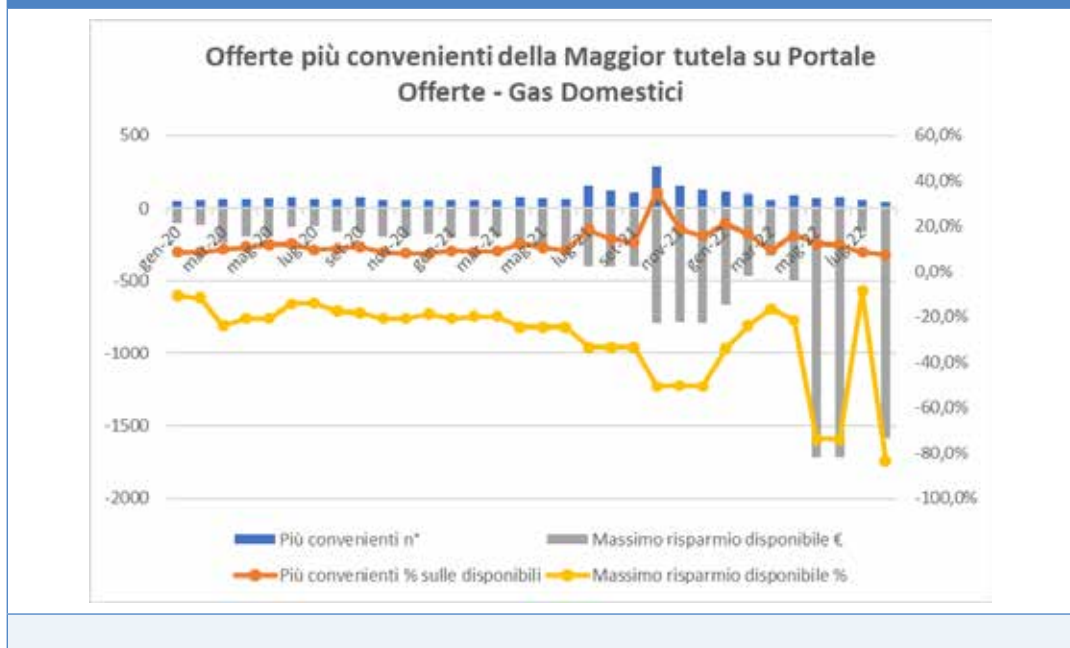


FIGURA 10:



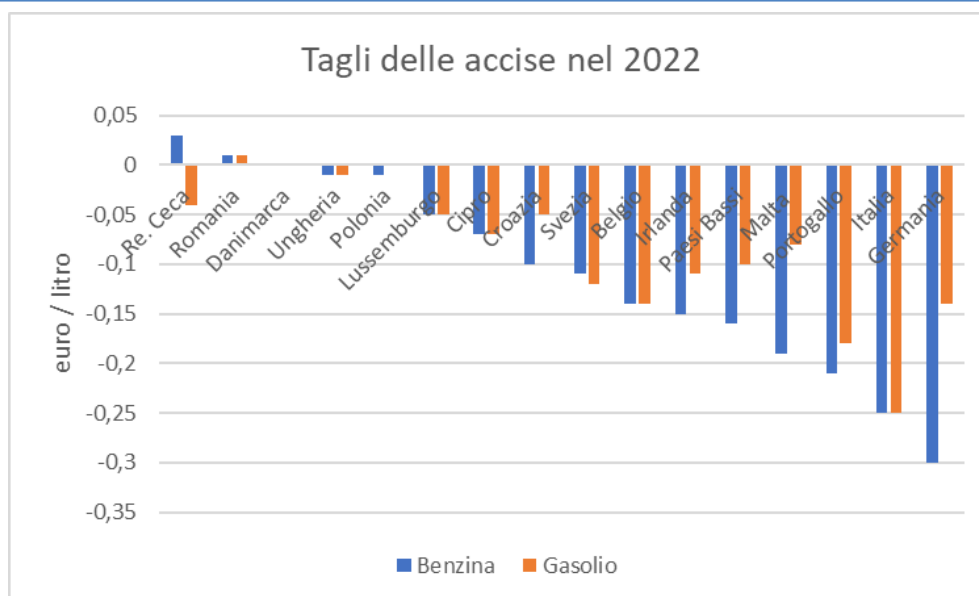
Sebbene a partire dall'estate 2022 l'entità degli sconti o il numero di offerte più convenienti si sia significativamente ridotto – anche per effetto delle norme citate, oltre che a causa dell'elevata incertezza sull'andamento futuro dei mercati – si può ragionevolmente presupporre che la piena liberalizzazione potrebbe determinare, per i clienti in tutela, **un risparmio nell'ordine del 10%**. Le stesse condizioni sarebbero accessibili a quella parte dei clienti sul libero mercato che oggi hanno sottoscritto offerte relativamente meno convenienti. La liberalizzazione andrebbe quindi accompagnata da una forte campagna di comunicazione per promuovere nei consumatori la ricerca di offerte più convenienti.

Sulla base delle stime della spesa media annua di un consumatore in tutela a novembre 2022, si può presupporre un risparmio per famiglia pari a **circa 150 euro per l'elettricità e 300 per quanto riguarda il gas**.

Carburanti per autotrazione

La causa dei prezzi mediamente alti rispetto alla media europea del gasolio e della benzina in Italia è da trovarsi principalmente (ma non solo) nell'incidenza della componente fiscale. Tuttavia, nell'ambito dei provvedimenti emergenziali adottati per far fronte alla crisi energetica, il governo italiano ha ridotto le accise di circa 0,25 euro / litro. Si tratta del taglio più consistente tra quelli adottati in Europa per quanto riguarda il gasolio, e del secondo più consistente (dopo la Germania) per la benzina.

FIGURA 11:



L'importanza di questa riduzione temporanea lascia poco spazio per ulteriori interventi di natura fiscale. È però importante approfittare di questa opportunità per risolvere un problema di cui si discute da tempo. Infatti, la significativa differenza nelle accise gravanti sul gasolio e la benzina utilizzati per autotra-

sporto – circa 0,11 euro / litro – è stata sovente considerata un elemento distorsivo, che implicitamente induce un maggiore consumo di gasolio rispetto alla benzina, con un risparmio di emissioni di CO₂ ma un incremento nella produzione di inquinanti locali. Il “Catalogo sui sussidi ambientalmente dannosi e dei sussidi ambientalmente favorevoli 2019-2020”, pubblicato dal Ministero della Transizione Ecologica,¹¹ suggerisce pertanto di eliminare tali distorsioni fissando un livello comune per le accise. Secondo il Ministero, tale livello andrebbe individuato in corrispondenza dell'accisa più alta, cioè quella gravante sul gasolio. Tale indicazione non sembra, però, sostenuta da alcuna evidenza: infatti le accise italiane, sia sulla benzina sia sul gasolio, sono tra le più elevate in Europa e sembrano superare gli stessi costi esterni generati dalla combustione di tali carburanti (al netto delle esternalità da incidentalità e usura stradale che ovviamente non dipendono dal carburante utilizzato).¹²

Pertanto, sarebbe opportuno approfittare del graduale *phaseout* della riduzione temporanea delle accise – che inevitabilmente dovrà avvenire nei prossimi mesi – per individuare un livello intermedio comune ai due carburanti. **Tale livello potrebbe essere individuato in circa 0,65 euro/litro**, corrispondente a un incremento di 0,036 euro / litro sul gasolio e a una riduzione di 0,075 euro / litro sulla benzina.

È inoltre possibile immaginare anche interventi di natura diversa da quelli fiscali. Storicamente, in Italia, il prezzo dei carburanti presso le cosiddette “pompe bianche” è significativamente inferiore rispetto a quello praticato presso gli impianti delle compagnie verticalmente integrate (c.d. “pompe colorate”). Numerose indagini hanno documentato empiricamente e spiegato teoricamente tale fenomeno. Il delta nei prezzi è particolarmente pronunciato nel caso di impianti associati ai brand della grande distribuzione organizzata, che normalmente possono contare su un erogato medio maggiore e quindi “spalmare” in modo più efficiente la marginalità sui volumi venduti (oltre che sugli altri prodotti *non-oil*).¹³ Negli ultimi anni, lo sconto nelle pompe bianche ha sempre oscillato attorno ai 3-4 centesimi / litro per entrambi i carburanti nel caso del *self-service* e nel *range* 11-13 centesimi / litro nel caso del servito. Tale gap sembra essersi significativamente chiuso (nel caso del *self-service*) nel corso del 2022, mentre persiste nel caso del servito.¹⁴ Tuttavia, questo dipende essenzialmente dalla condizione di eccezionale difficoltà che si è venuta a determinare, nella quale hanno inciso sia l'incremento dei prezzi, sia la scarsità fisica (soprattutto di gasolio). Inoltre, negli anni più recenti sono intervenuti una serie di ostacoli all'apertura di nuovi impianti: a titolo di esempio, si ricordano l'obbligo di dotare le nuove stazioni di rifornimento di impianti per la distribuzione di carburanti

11 https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/CSA_quarta_edizione_29_12_21.pdf

12 <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2021/09/23/Still-Not-Getting-Energy-Prices-Right-A-Global-and-Country-Update-of-Fossil-Fuel-Subsidies-466004>

13 http://www.brunoleonimedia.it/public/Papers/IBL_Report-Carburanti.pdf

14 “Quale transizione per la rete carburanti”, *Today@ Staffetta Quotidiana*, 12 ottobre 2022.

eco-compatibili (Gpl, metano, idrogeno o elettrico), generalmente più costosi e caratterizzati da vincoli regolatori e di sicurezza maggiori, e le crescenti difficoltà opposte all'apertura di nuovi centri della Grande distribuzione organizzata.

Si può presupporre che, man mano che la situazione degli approvvigionamenti si normalizzerà, una riduzione dei vincoli potrebbe promuovere l'inaugurazione di nuove stazioni di rifornimento con risparmi stimabili nell'ordine di 3-4 centesimi / litro per il *self service* e 11-13 centesimi / litro per il servito. Ipotizzando che circa il 60% dei carburanti siano erogati attraverso il primo canale e il 40% attraverso il secondo, **il risparmio medio su ciascuna tipologia di carburanti potrebbe essere dell'ordine di 6-7,5 centesimi / litro.**

Conseguentemente, una famiglia media potrebbe conseguire un risparmio stimabile in circa **80 euro l'anno.**

II. Trasporto pubblico

Per far fronte ai crescenti costi dei carburanti i consumatori potrebbero essere spinti a ricorrere al trasporto pubblico locale. Neanche questo settore è tuttavia immune da rincari. Come riportato da *Il Sole 24 Ore*, i biglietti e gli abbonamenti del trasporto pubblico nelle maggiori città italiane sono interessati da aumenti anche notevoli: a Torino il biglietto integrato metropolitano di GTT e Trenitalia passa da 2,70 euro a 3,50; nelle Marche gli aumenti arrivano fino al 15% a seconda della fascia chilometrica, mentre Trenord ha applicato un aumento fisso del 3,82%.¹⁵

Nel valutare questi dati occorre cautela. Infatti, in media, il prezzo dei biglietti in Italia – seppure in costante crescita – non è particolarmente alto se confrontato con altri paesi europei ed extraeuropei.¹⁶ Tuttavia, questo dipende dal fatto che in Italia il trasporto pubblico locale è più sussidiato che nella maggior parte degli altri paesi europei. Inoltre, diversi Stati – tra cui l'Italia – hanno introdotto misure straordinarie di riduzione temporanea del costo dei biglietti o addirittura di gratuità delle corse per mitigare gli effetti della crisi energetica.¹⁷ Anche al netto di queste misure straordinarie, tuttavia, in Italia il bilancio delle aziende di trasporto pubblico dipende in gran parte dai trasferimenti pubblici (che coprono circa il 65-70% dei costi), mentre i ricavi da sbigliettamento costituiscono una fonte residuale di ricavi (circa il 30-35%). Tali dati sono inoltre soggetti a una forte variabilità regionale: si va da un peso dei ricavi da traffico del 15% circa in Molise e Calabria a valori superiori al 40% in Lombardia, Sicilia e Veneto. In altri paesi la situazione è ben diversa: per esempio, a Parigi i ricavi

15 M. Casadei, M. Finizio, *Aumentano i biglietti dei trasporti: tutti i rincari da Torino a Napoli*, *Il Sole 24 Ore*, 14 settembre 2022 <https://www.ilsole24ore.com/art/aumentano-biglietti-trasporti-tutti-rincari-torino-napoli-AEgeoTyB>

16 https://www.numbeo.com/cost-of-living/country_price_rankings?itemId=18

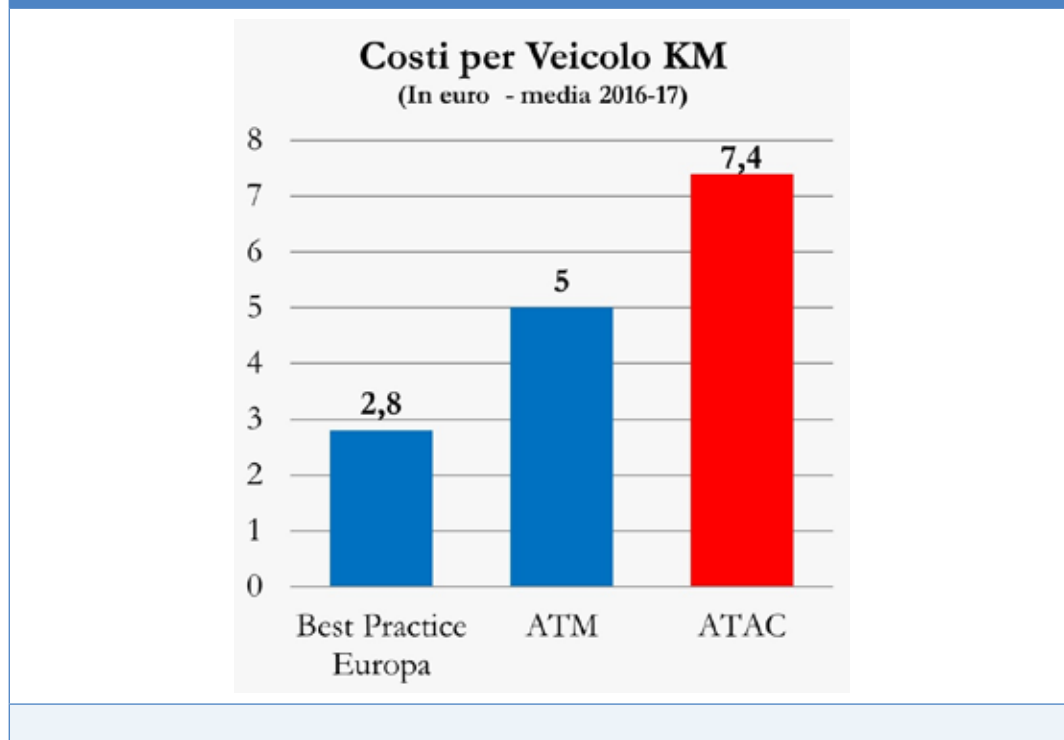
17 <https://www.dw.com/en/free-public-transport-in-europe/a-62031236>

da traffico coprono circa il 65% dei costi, a Londra il 55% e a Berlino il 48%.¹⁸

La questione, quindi, va osservata non dal mero punto di vista del costo dei biglietti, ma da quello del costo medio di produzione. Una stima sui costi di produzione delle principali imprese di trasporto pubblico italiane ed europee mostra un divario che non può essere spiegato semplicemente con la diversa morfologia delle città e del territorio italiano rispetto ad altri.

Per quanto riguarda il trasporto pubblico locale, in particolare, il costo medio per veicolo-km risulta essere attorno ai 5 euro nella media italiana (incluse aziende “virtuose” come la milanese ATM) con picchi attorno ai 7 euro (è questo, per esempio, il caso della romana ATAC¹⁹ e della genovese AMT²⁰). Al contrario, le *best practice* europee si collocano attorno a un livello inferiore ai 3 euro.²¹

FIGURA 12:



18 Piergiorgio Carapella, Marco Ponti e Francesco Ramella, “I sussidi nel trasporto pubblico locale”, Osservatorio sui conti pubblici – Università Cattolica del Sacro Cuore e Bridges Research, 13 agosto 2018.

19 Andrea Giuricin, “Liberalizzare il trasporto pubblico locale: il caso di Atac”, IBL, *Focus*, 341, 2021.

20 Francesco Gastaldi, Lucia Quaglino e Carlo Stagnaro, “Il trasporto pubblico locale e la concorrenza. Cambiare paradigma per salvare il servizio. Il caso ligure”, IBL, *Special Report*, 23 luglio 2012.

21 Andrea Giuricin, “Un sistema Tpl in vera concorrenza a vantaggio dei consumatori”, *mobility press magazine*, 214, 2019, 5-22.

Risultati analoghi emergono, seppure in maniera meno marcata, per quanto riguarda il trasporto ferroviario regionale²² e con l'apertura del mercato del trasporto su lunga percorrenza su gomma alle piattaforme online.²³

Da cosa dipende questo gap così rilevante? Principalmente da due aspetti: in primo luogo, la diffusa proprietà pubblica delle imprese di trasporto; secondariamente, l'assenza di contendibilità degli affidamenti, che priva i gestori di qualunque incentivo all'efficienza.²⁴ Infatti, quasi l'80 per cento delle aziende di trasporto è di proprietà o a controllo pubblico.²⁵ Di conseguenza, si può stimare cautelativamente che – attraverso opportune politiche di liberalizzazione e privatizzazione – si potrebbe stimolare un miglioramento della qualità del servizio e dell'economicità ed efficienza delle gestioni (come del resto osservato con successo non solo nel trasporto pubblico in altri paesi, ma anche nell'Alta Velocità ferroviaria in Italia).²⁶ La riduzione dei costi può essere stimata, nel caso del trasporto pubblico locale, attorno a un terzo. Ciò significa, tenendo conto che i ricavi di traffico rappresentano circa il 30 per cento del totale delle entrate delle aziende di trasporto, che a parità di tariffe si potrebbero dimezzare i contributi pubblici, oppure che il servizio potrebbe essere erogato gratuitamente a parità di sussidi. **Il risparmio medio per famiglia è stimabile in circa 300 euro.**²⁷

Per quanto riguarda, invece, il trasporto su medio-lunga percorrenza, la liberalizzazione dell'alta velocità ferroviaria e l'ingresso di nuovi operatori nel trasporto su gomma (bus) hanno consentito una significativa riduzione dei prezzi.²⁸ In particolare, sulla breve o media percorrenza le tariffe su bus sono in media del 50% inferiori rispetto alla più economica tariffa su ferro, mentre sulla lunga percorrenza la differenza si riduce al 25%.²⁹ I prezzi hanno tuttavia conosciuto una fase di incremento dopo il 2020, a causa principalmente delle restrizioni e dei limiti all'occupazione imposti nell'ambito delle misure per contrastare la

22 Andrea Carrarini, "La concorrenza nel trasporto ferroviario regionale: un confronto tra il sistema italiano e tedesco", IBL, *Briefing Paper*, 185, 14 gennaio 2020.

23 Giacomo Lev Mannheim, "Gli autobus low cost e la concorrenza leale", IBL, *Focus*, 273, 23 febbraio 2017.

24 Andrea Boitani, Marcella Nicolini e Carlo Scarpa, "Do competition and ownership matter? Evidence from local public transport in Europe", *Applied Economics*, 2013, 45(1), 1419-1434.

25 Sauro Mocetti e Giacomo Roma, "Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro", Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, 615, aprile 2021.

26 <https://consumerchoicecenter.org/benefits-of-railway-competition-the-case-of-italy/>

27 Cittadinanzattiva, "Trasporto pubblico locale. Indagine annuale su costi, qualità e tutele", settembre 2020.

28 Andrea Giuricin, "Un sistema Tpl in vera concorrenza a vantaggio dei consumatori", *mobility press magazine*, 214, 2019, 5-22.

29 Paolo Beria e Alberto Bertolin, "Evolving long-distance passenger services. Market concentration, fares and specialisation patterns in Italy", *Research in Transportation Economics*, 2019, 74: 77-92.

pandemia di coronavirus.³⁰ Col superamento della fase emergenziale la dinamica dei prezzi si è normalizzata.

È essenziale, però, mantenere le norme pro-concorrenziali esistenti e, ove necessario, rafforzare e dare piena attuazione alla liberalizzazione. In particolare, per quanto riguarda i bus, fino a poco tempo fa vi era l'obbligo di servire almeno tre regioni e il contestuale divieto di vendere biglietti tra le fermate intermedie all'interno della medesima regione. Il decreto 121/2021 è intervenuto con una opportuna semplificazione: a partire dal secondo semestre 2022, con l'emanazione dei decreti attuativi, l'esercizio delle linee è possibile anche tra due sole regioni (purché la tratta sia superiore ai 250 km); inoltre il termine previsto per autorizzare nuove tratte (o modifiche sostanziali di tratte esistenti) è sceso da 120 a 90 giorni, quello per rinnovare servizi già autorizzati è calato 90 a 45 giorni e quello per modifiche lievi è fissato in 30 giorni. A questo punto è necessario dare piena attuazione a quanto previsto dalla normativa, eventualmente ripensando il servizio ferroviario là dove vi siano prospettive di incrementare la concorrenza non solo all'interno delle singole modalità di trasporto (alta velocità, trasporto ferroviario a lunga percorrenza e bus), ma anche dove vi siano possibilità di concorrenza inter-modale.

III. Regolamentazione degli stili di vita

Le scelte private di consumo dei cittadini sono spesso oggetto di interventi di politica pubblica sia dal punto di vista regolatorio, sia da quello fiscale. La motivazione che normalmente viene addotta sta nel fatto che, spesso, i comportamenti individuali provocano esternalità che gravano sulla società nel suo complesso. Questo spiega perché, per esempio, i prodotti da tabacco sono soggetti al versamento di accise.

In generale, l'Italia è un paese piuttosto tollerante nei confronti delle scelte private dei cittadini, quantomeno in alcuni ambiti riconducibili a quegli stili di vita che, pur potendo produrre conseguenze negative sulla salute di chi li pratica, sono considerati legali e socialmente accettabili. Essi includono, per esempio, il consumo di bevande alcoliche, di prodotti derivati dal tabacco e di cibi grassi e bevande zuccherate. Tuttavia, seppure la motivazione della presenza di esternalità sia corretta, in molti casi la regolamentazione o il trattamento fiscale vanno ben oltre quanto sarebbe giustificato dalla teoria. Infatti, spesso il disegno della regolamentazione o della fiscalità è ispirato ad atteggiamenti moralistici o alla pretesa di "migliorare" la società imponendo stili di vita "salutari" agli individui, a prescindere dalle loro preferenze, scelte e aspettative. Tali atteggiamenti hanno spesso condotto a normative draconiane, che non di rado hanno fallito i propri obiettivi e si sono dunque dimostrate puramente orientate a emarginare coloro che conducono una vita considerata immorale.³¹

30 Paolo Beria, Vardhman Lunkar e Samuel Tolentino, "Il mercato delle autolinee a lunga percorrenza in Italia. Anno 2020", *TRASPO Report*, 2/2021.

31 Massimiliano Trovato (a cura di), *Obesità e tasse*, Torino: IBL Libri, 2013.

Una misura di quanto la regolamentazione pubblica sia intrusiva viene dal Nanny State Index, un progetto che nasce dalla cooperazione di alcuni *think tank* europei guidati dall'Institute of Economic Affairs. Secondo tale indice, il nostro paese ottiene la ventiseiesima posizione su 30 nazioni per la restrittività delle proprie norme sugli stili di vita.³² In particolare, l'Italia ha una disciplina tollerante per quanto riguarda le bevande alcoliche e i prodotti derivati dal tabacco, mentre appare moderatamente più restrittiva in relazione ai cibi grassi e alle sigarette elettroniche (che l'Italia è stato il primo paese europeo ad assoggettare a tassazione, analogamente agli altri prodotti a base di nicotina).

La fiscalità sugli stili di vita incide in misura significativa sulla spesa familiare degli italiani. Di seguito si fornisce una stima relativa a un nucleo familiare di tre-quattro componenti. Per quanto riguarda le bevande alcoliche, si presuppone che esse vengano consumate solo da due componenti in misura corrispondente alla media nazionale pro capite ciascuno.³³ Per quanto riguarda le bevande zuccherate, si assume che esse siano consumate da tre componenti.³⁴ Infine, per quanto concerne i prodotti derivati dal tabacco, poiché in media ne fanno utilizzo circa un quarto degli italiani, si ipotizza che uno solo dei membri del nucleo familiare sia un fumatore e che abbia un consumo di sigarette pari alla media nazionale pro capite osservata tra i soggetti fumatori.³⁵

La seguente tabella riporta una stima di quanto queste scelte possano incidere sulla spesa familiare media in un nucleo che abbia le caratteristiche sopra riportate.

TABELLA 2		
	Consumo pro capite	Spesa annua in tasse
Birra	37 litri	27 euro
Vino	40 litri	-
Sigarette	11,5	817 euro
Bevande zuccherate	50 litri	(5 euro)*
Totale		844 (849)

* Al momento sospesa.

Come si nota dalla Tabella precedente, il carico fiscale sugli stili di vita dipende quasi interamente dalla tassazione sui prodotti da tabacco. Al momento né il vino, né le bevande zuccherate sono soggette al versamento di accise o altri

32 <http://nannystateindex.org/>

33 Per la stima del consumo pro capite di vino: <http://www.inumeridelvino.it/2021/05/i-consumi-di-vino-totali-e-pro-capite-nel-2020-aggiornamento-oiv.html>; per la stima del consumo pro capite di birra: <https://www.coldiretti.it/consumi/giornata-della-birra-volano-i-consumi-con-184-nel-2021#:~:text=Il%20consumo%20pro%20capite%20nel,lavoro%20a%20oltre%20140mila%20persone.>

34 <https://www.statista.com/statistics/620246/soft-drink-consumption-in-italy-per-capita/>

35 https://www.iss.it/web/guest/primo-piano/-/asset_publisher/3f4a1MwzNIZ7/content/id/7146126#:~:text=Comunicato%20Stampa%20N%C2%B039,sigarette%20a%20tabacco%20risaldato%20%2D%20ISS

tributi specifici.

È tuttavia opportuno tenere presente alcune considerazioni, non tanto per quanto riguarda la possibilità di adottare politiche che riducano significativamente la spesa per le “tasse sul vizio”, quanto per impedire che questo peso incrementi ulteriormente. La questione riguarda, in particolare, la tassazione delle bevande zuccherate e la tassazione dei prodotti derivati dal tabacco.

Per quanto riguarda le bevande zuccherate, la legge di bilancio per il 2020 ha introdotto una “sugar tax” quantificata in 10 euro / hl di prodotti finiti ovvero 0,25 euro / kg nel caso di prodotti predisposti a essere utilizzati previa diluizione.³⁶ L'applicazione dell'imposta è stata tuttavia sospesa. Alla “sugar tax” potrebbe aggiungersi la cosiddetta “plastic tax”, stabilita in 0,45 / kg di plastica monouso (inclusa quindi la plastica utilizzata nelle confezioni), introdotta con la medesima legge di bilancio 2020 e anch'essa per il momento sospesa. Al momento sembra che il governo sia intenzionato a disporre un'ulteriore sospensione fino al 31 dicembre 2023 per poi arrivare alla definitiva, e formale, abolizione di entrambi i balzelli.³⁷ **È importante che questi propositi siano rispettati e che la plastic tax e la sugar tax siano abolite.**

Per quanto riguarda la tassazione dei prodotti a base di nicotina, occorre svolgere una considerazione più generale, che prenda le mosse anche dall'evoluzione dei consumi: infatti, la domanda di sigarette tradizionali è in continuo calo (per effetto di una sostanziale stagnazione del numero di fumatori, circa il 24 per cento della popolazione, e della diminuzione del numero di sigarette fumate). Questo calo è probabilmente spiegato almeno in parte dalla diffusione di prodotti meno dannosi, quali le sigarette elettroniche (2,4% della popolazione) e le sigarette a tabacco riscaldato (3,3% della popolazione). Tale cambiamento nelle abitudini dei consumatori è coerente con gli obiettivi di riduzione del danno, in quanto i prodotti non combustibili (quali quelli a base di tabacco riscaldato o le sigarette elettroniche) sono suscettibili di generare un danno alla salute significativamente inferiore rispetto ai prodotti tradizionali da combustione.

La tassazione dei prodotti a base di nicotina, peraltro, si colloca nel nostro Paese su un livello relativamente elevato nel confronto internazionale. L'incidenza della componente fiscale sulle sigarette tradizionali (accise e Iva) si colloca attorno al 78 per cento (in crescita rispetto al 75 per cento del 2008), tra le più alte in Europa e al di sopra della soglia del 75 per cento suggerita dall'Organizzazione mondiale della sanità. Inoltre, la disciplina in vigore prevede una serie di meccanismi automatici o semi-automatici di aumento del prelievo. È proprio il combinato disposto tra il progressivo (e conseguente) aumento dei prezzi dei prodotti tradizionali e la disponibilità di prodotti alternativi (meno costosi e meno dannosi) a spiegare il calo della domanda di sigarette. La stessa tassazione dei prodotti a base di tabacco riscaldato – fissata oggi in ragione del 35 per

³⁶ <https://www.ipsosa.it/wkpedia/sugar-tax>

³⁷ <https://www.ilsole24ore.com/art/plastic-e-sugar-tax-sospese-anche-2023-poi-l-abolizione-AETIThCC>

cento dell'accisa gravante sulle sigarette tradizionali – è destinata a crescere al 40 per cento a partire dal 1° gennaio 2023.

Il sistema appare dunque coerente con le migliori pratiche internazionali sia dal punto di vista della funzione “pigouviana” della tassazione sul tabacco, sia da quello dell’incentivo implicito per i fumatori a spostarsi verso prodotti meno dannosi (fermo restando l’impegno, soprattutto educativo e di comunicazione, a scoraggiare il fumo in generale e in particolare nelle giovani generazioni). Inoltre, il fatto che le regole e l’evoluzione del prelievo siano noti *ex ante* consente agli operatori di pianificare le proprie strategie, contemperando non solo la tutela della salute e l’esercizio di una libertà di impresa (da parte dei produttori) e di scelte di consumo (da parte dei consumatori), ma anche le strategie di investimento e creazione di occupazione. Oltretutto, incrementi mal disegnati della pressione fiscale possono determinare effetti indesiderati e indesiderabili, quali l’aumento del mercato nero o un calo del gettito fiscale.³⁸ Ciò a fronte, invece, di un gettito che in questi anni è aumentato nonostante la riduzione dei consumi.³⁹

Di conseguenza, è opportuno anche in questo caso evitare ulteriori interventi. In particolare, le revisioni della fiscalità sui prodotti a base di nicotina presente nella legge di bilancio varata dal governo (che nel momento in cui questo studio viene chiuso inizia il suo iter parlamentare) appaiono potenzialmente dannose, specialmente in un momento di rallentamento dell’economia. Da un lato, infatti, esse prevedono un incremento della pressione fiscale su tali prodotti. Dall’altro lato, tale aumento colpisce in modo diseguale i prodotti, inasprendo il prelievo su quelli tradizionali e rallentando il percorso di adeguamento delle accise sulle sigarette a tacco riscaldato. Inoltre, per quanto riguarda i primi, l’aumento è differenziato in funzione della fascia di prezzo delle sigarette, senza alcuna relazione col danno effettivo che il loro utilizzo può comportare. Di fatto, tale rimodulazione finisce per alterare il gioco concorrenziale senza perseguire un obiettivo sanitario o persino di mero gettito discernibile. Appare dunque opportuno non modificare la disciplina vigente, che concilia l’esigenza di dare al settore una regolamentazione orientata a riflettere l’effettivo danno causato dal consumo dei diversi prodotti e che contemporaneamente fornisce certezze a produttori e consumatori in relazione all’evoluzione futura del regime delle accise.

IV. Farmaci di fascia C

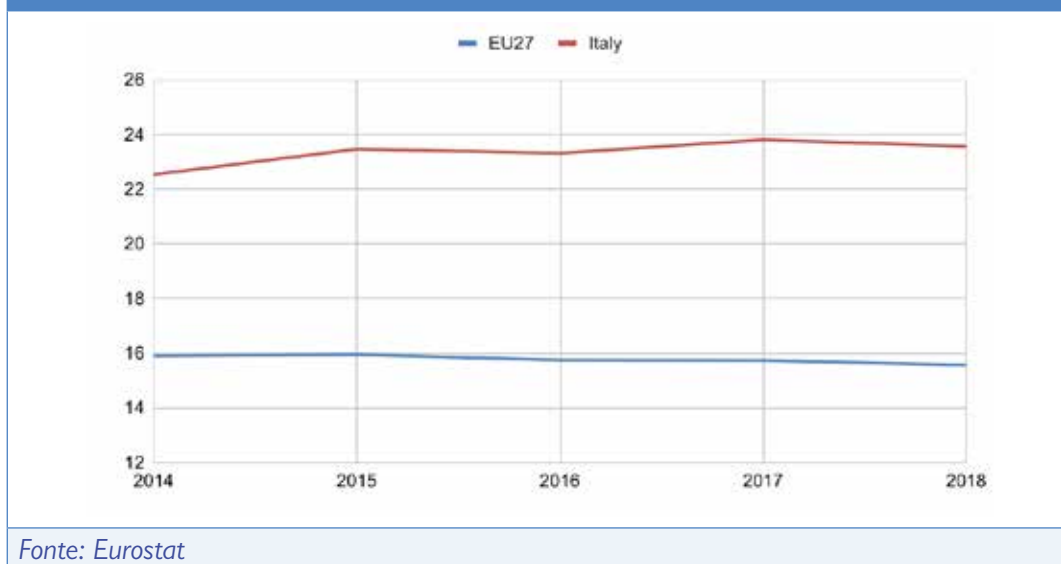
L’ultimo settore oggetto di questa analisi è il farmaceutico: sebbene non sia al momento interessato da rincari temporanei, i prezzi pagati dai consumatori italiani per questi prodotti sono storicamente alti, come illustrato dalla Figura

38 Stefano Marzioni, Alessandro Pandimiglio e Marco Spallone, “Excise gap and price in the Italian cigarette industry”, *Applied Economics*, 2020, 52(39): 4284-4299.

39 Agenzia Accise Dogane Monopoli di Stato, “Libro blu – Organizzazione, statistiche e attività – Anno 2021”, 2022.

4, che descrive le spese *out-of-pocket* che le famiglie devono affrontare per servizi e prodotti sanitari. Il dato italiano è costantemente superiore alla media europea.

FIGURA 13:



Oltre a questo, il tasso di adozione di medicinali generici, solitamente meno costosi dei loro equivalenti, è in Italia inferiore di circa il 20% rispetto alla media UE. In un precedente lavoro abbiamo identificato una serie di potenziali cause di questo fenomeno, tra cui la regolamentazione del cosiddetto *pay-back farmaceutico*, secondo cui le imprese farmaceutiche sono chiamate a contribuire alla copertura degli sforamenti dei tetti regionali alla spesa farmaceutica.⁴⁰ In questa sede vogliamo concentrarci sulla disciplina dei farmaci di fascia C, cioè i medicinali con obbligo di prescrizione ma interamente a carico del paziente.

Tali farmaci possono essere venduti solo attraverso le farmacie tradizionali. Tali esercizi sono caratterizzati da margini relativamente elevati e un'organizzazione industriale antiquata, fondata sul piccolo esercizio individuale, anche a causa di vincoli normativi che sono stati rimossi solo pochi anni fa con l'eliminazione del tetto di quattro licenze per titolare e la possibilità di soci di capitale.⁴¹ In realtà, non vi è alcuna giustificazione oggettiva per cui tali farmaci non possano essere venduti dalle parafarmacie o dai corner dei supermercati: infatti, questi esercizi sono presidiati da un farmacista laureato e iscritto all'Albo esattamente come le farmacie tradizionali.⁴² Inoltre, la domanda di farmaci

40 Ci permettiamo di rimandare a Giacomo Da Ros, "Pagare a caro prezzo. Analisi dell'inflazione in Italia tra politiche interne e shock esogeni", IBL, *Special Report*, 9 giugno 2022. Si veda anche Paolo Belardinelli, "Pay-back farmaceutico: come funziona e cosa si può fare per eliminarlo", IBL, *Briefing Paper*, 174, 13 marzo 2019.

41 Carlo Stagnaro, "Cinque domande sul capitale in farmacia", IBL, *Briefing Paper*, 178, 1 ottobre 2019.

42 Luciano Capone, "La liberalizzazione dei farmaci di fascia C non nuoce alla salute", IBL,

di fascia C non dipende dalla volontà del paziente o del farmacista, ma dalle prescrizioni del medico: è quindi da considerarsi come totalmente esogena alle modalità distributive.

Un'indagine sul costo dei farmaci senza obbligo di prescrizione nei diversi canali distributivi ha mostrato che, nelle parafarmacie, il prezzo è mediamente del 3-14% inferiore alle farmacie tradizionali (a seconda del tipo di farmaco). La differenza supera il 20-30% se si considerano i corner presso la GDO.⁴³ Ciononostante, le farmacie rappresentano ancora il canale prevalente, con oltre i tre quarti del mercato.⁴⁴ Questo dipende probabilmente non solo dal fatto che i consumatori hanno una consuetudine con le farmacie che non hanno ancora del tutto sviluppato con altri esercizi analoghi, ma anche dal fatto che molti prodotti possono essere trovati solo nelle farmacie tradizionali.

Si può stimare che la liberalizzazione dei farmaci di fascia C potrebbe comportare un risparmio pari ad almeno il 10 per cento della spesa per tale tipologia di medicinale. Se questo comportasse un maggiore spostamento delle vendite dal canale farmaceutico a quello parafarmaceutico, la riduzione della spesa potrebbe interessare anche le farmacie tradizionali – nell'ipotesi che vogliano trattenere la clientela riducendo i prezzi – e quindi altri prodotti già esposti alla concorrenza (quali i farmaci da banco).

Tenendo conto della spesa farmaceutica *pro capite*,⁴⁵ questo potrebbe tradursi in **un risparmio annuo attorno ai 45 euro per famiglia.**

Briefing Paper, 153, 10 dicembre 2015.

43 Nicola.C. Salerno, "Valutazione di impatto della riforma delle farmacie. Alcuni numeri in attesa del pacchetto Guidi", *Reforming.it*, 22 gennaio 2015

44 <https://www.mark-up.it/mercato-farmaceutico-commerciale-landamento-per-canale-di-vendita/>

45 Aifa, "L'uso dei farmaci in Italia. Rapporto nazionale Anno 2021", luglio 2022.

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 tempo scevri da ogni tecnicismo.