

I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

MARCO SPALLONE

STEFANO MARZIONI

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

**LE RIFORME
DEL MERCATO DEL TABACCO
IN ITALIA E IN GRECIA:
VERSO UN CALENDARIO
FISCALE**

PREFAZIONE

GIORGIO DI GIORGIO

SETTEMBRE 2017



Si ringrazia British American Tobacco Italia
per aver contribuito alla realizzazione di questo Quaderno.

BRITISH AMERICAN TOBACCO ITALIA

British American Tobacco Italia S.p.A (BAT Italia) nasce ufficialmente il 1° gennaio 2002 e assume la sua attuale configurazione nel giugno del 2004 a seguito dalla fusione con l'Ente Tabacchi Italiani S.p.A, per l'acquisizione del quale il gruppo British American Tobacco (BAT) si è aggiudicato la gara per la privatizzazione il 16 luglio 2003. Tale privatizzazione, del valore di 2,3 miliardi di euro, ha rappresentato il più grande investimento mai effettuato in Italia da una società internazionale.

BAT Italia, grazie alla forte connotazione di azienda dai fondamenti italiani ma dal respiro internazionale e grazie ad un piano d'investimenti da 1 miliardo di euro in 5 anni, avviato alla fine del 2014, ha assunto un ruolo di grande valore strategico per il sistema economico nazionale. In Italia – il secondo mercato più importante d'Europa – è presente con oltre 20 marchi internazionali di sigarette (tra cui Rothmans, Lucky Strike, Dunhill) e nazionali (tra cui MS), e con la linea di prodotti da *vaping* Vype, che include ePen, Pebble, eBox eTank.

La nostra azienda concorre in modo significativo alla crescita dell'economia italiana, contribuendo con circa 2,5 miliardi di euro l'anno alle entrate erariali dello Stato.

Nel 2017 BAT Italia ha ottenuto, per il sesto anno consecutivo, la certificazione "Top Employer Italia". BAT ha ottenuto inoltre la certificazione Top Employer Europe 2017, riconosciuta solo alle multinazionali certificate in almeno 5 Paesi europei.

BAT Italia è parte del Gruppo British American Tobacco, fondato nel 1902, con sede a Londra. È uno dei più internazionali nel settore: presente in oltre 200 mercati e leader in circa 60 paesi, commercializza più di 200 marchi (tra cui Rothmans, Lucky Strike, Kent, Dunhill, Pall Mall) e impiega oltre 50.000 persone in tutto il mondo.

Il Gruppo BAT opera da diversi anni a livello globale anche nel settore dei prodotti di nuova generazione, gli "NGP" (*Next Generation Products*), sviluppando dispositivi per il rilascio di nicotina all'avanguardia e di elevata qualità e sicurezza a potenziale rischio ridotto, alternativi alle sigarette tradizionali, rivolti a fumatori adulti. Le principali aree di attività in questo ambito riguardano i prodotti da *vaping* (le cosiddette sigarette elettroniche) della linea Vype e i dispositivi basati sul riscaldamento del tabacco (i cosiddetti *Tobacco Heating Products*), privi di combustione, come "glo". Negli ultimi 5 anni il gruppo BAT ha investito nei prodotti di nuova generazione, su scala globale, oltre 1 miliardo di dollari ed è oggi la più grande *vaping* company in Europa e nel mondo (esclusi Cina e USA).



PREFAZIONE

In Italia la valutazione *ex post* degli effetti dei provvedimenti legislativi è tradizionalmente un esercizio sottovalutato. Nonostante ciò, il Legislatore italiano ha riconosciuto l'importanza di tale pratica e ne ha stabilito in un provvedimento di legge l'obbligatorietà in molti casi ("Regolamento recante disciplina attuativa della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR)"). Ad oggi, riconosce la Presidenza del Consiglio, la VIR è stata realizzata solo 20 volte nel triennio 2013-2015.

Data l'importanza, almeno teorica, della valutazione *ex post* degli interventi legislativi, la Legge stabilisce anche la procedura con la quale realizzare una VIR affidabile e informativa, seguendo le *best practices* internazionali sull'argomento. Tali indicazioni sono molto importanti soprattutto nel caso in cui la valutazione riguardi interventi legislativi complessi tecnicamente e di grande portata politica.

Lo studio realizzato dal CASMEF con il contributo di British American Tobacco Italia meriterebbe grande attenzione per il solo fatto di costituire uno dei rari esempi di realizzazione rigorosa di una VIR: è come se i ricercatori del CASMEF si fossero volontariamente assunti una responsabilità che dovrebbe essere pubblica e avessero deciso di svolgere il ruolo, tanto decantato in altri contesti internazionali, di *public servants*. Inoltre, essendo la valutazione relativa ad un provvedimento di legge cruciale tanto per i conti pubblici quanto per la salute dei cittadini come la riforma della tassazione sui tabacchi del 2015, la rilevanza del documento assume una dimensione, se possibile, maggiore.

In prima battuta, ciò che colpisce di questo studio è la sua totale aderenza ai principi individuati dal Legislatore italiano per la realizzazione della VIR: tale aderenza conferisce ai risultati ottenuti il crisma di un'oggettività quasi asettica. Tuttavia, anche un'ottima VIR non può essere esente da una critica ovvia: poiché le economie sono sistemi complessi, nessuna VIR può mettere a confronto i risultati del provvedimento valutato *ex post* con quelli di un provvedimento alternativo non implementato. Per prevenire questa critica, il documento realizza una VIR anche sulla riforma dei tabacchi emanata in Grecia nel 2012: è vero che il contesto greco era ed è differente da quello italiano, ma la realizzazione congiunta delle due VIR permette di realizzare un confronto, che, almeno nelle intenzioni dei

ricercatori del CASMEF, è simile a quello che si effettua in laboratorio tra i risultati finali di due trattamenti differenti.

I risultati sono interessantissimi.

Quello che scaturisce dalla VIR sulla riforma italiana è un riconoscimento del buon funzionamento della regolamentazione nei primi due anni della sua applicazione: sono stati stabilizzati i volumi ed il gettito, è stato tenuto sotto controllo il contrabbando e sono state rispettate le dinamiche competitive. Tuttavia, dalla VIR italiana emergono criticità rilevanti, che si sostanziano nella vaghezza dei presupposti di legge per gli interventi discrezionali sui parametri della tassazione. È il tipico dibattito *rules versus discretion* tanto caro agli economisti monetari, che nel contesto dei tabacchi assume contorni nuovi: la discrezionalità non ben definita rischia di generare decisioni dettate dall'urgenza di brevissimo periodo (come nel caso della manovra correttiva di bilancio del mese di giugno 2017), che possono destabilizzare il mercato nel medio-lungo periodo; inoltre, in un mercato oligopolistico come quello dei tabacchi, la discrezionalità apre la strada a pressioni sulle Istituzioni da parte dei produttori, che non sempre assumono una forma corretta. Regole certe, soprattutto nel caso di un mercato maturo con andamenti di lungo periodo stabili e facilmente prevedibili, sembrano auspicabili e, secondo il CASMEF, dovrebbero essere l'oggetto di un nuovo intervento riformatore.

L'altra indicazione suggerita dallo studio scaturisce dal confronto tra il caso greco e quello italiano: in particolare, ciò che emerge è la necessità di interventi graduali e non drastici. Infatti, anche condividendo la necessità di rendere la tassazione sui tabacchi più specifica e meno proporzionale per garantire la certezza del gettito e indurre margini più elevati per i pro-

dotti di prezzo alto, una tale trasformazione deve avvenire gradualmente per evitare di rompere equilibri consolidati. Una tale rottura favorirebbe lo sfruttamento di posizioni dominanti a discapito dei consumatori e aprirebbe allo stesso tempo la strada al contrabbando.

Riassumendo, quindi, l'esercizio svolto dai ricercatori del CASMEF indica la strada per il futuro della tassazione sui tabacchi: regole certe e gradualità, per garantire la stabilità del comparto nel medio periodo, in attesa delle grandi trasformazioni che avverranno in un futuro molto prossimo e che saranno dovute in parte ai cambiamenti della domanda, più consapevole dei rischi per la salute, ma, soprattutto, che saranno il risultato dell'innovazione dell'offerta, ormai pronta a realizzare i ritorni degli investimenti effettuati sui prodotti di nuova generazione alternativi alle sigarette.

Prof. Giorgio Di Giorgio
Direttore CASMEF
Università Luiss Guido Carli

SOMMARIO

Introduzione	11
Il mercato del tabacco in Italia	15
Situazione corrente.....	15
Prezzi e volumi.....	15
Entrate fiscali	17
Analisi della domanda e prospettive future.....	18
Quote di mercato e <i>downtrading</i>	18
Elasticità della domanda.....	21
Conclusioni	23
Legislazione anti-tabacco e prodotti innovativi	25
Valutazione dell’impatto regolatorio: Italia	33
Focus: La riforma fiscale del 2015.....	35
Sezione 1: Raggiungimento delle finalità.....	37
Sezione 2: Valutazione dei costi.....	43
Sezione 3: Effetti prodotti	47
Sezione 4: Livello di osservanza delle prescrizioni	51
Focus: Il mercato illegale	51
Sezione 5: Criticità	53
Sezione 6: Sintesi della VIR e conclusioni	55

Approfondimento: verso un calendario fiscale? Il caso tedesco	58
Valutazione dell'impatto regolatorio: Grecia.....	65
Sezione 1: Raggiungimento delle finalità.....	67
Sezione 2: Valutazione dei costi.....	73
Sezione 3: Effetti prodotti	76
Sezione 4: Livello di osservanza delle prescrizioni.....	78
Sezione 5: Criticità	79
Sezione 6: Sintesi della VIR e conclusioni	80
Conclusioni	83

INTRODUZIONE

- A più di due anni dall'entrata in vigore della riforma sulle accise dei tabacchi in Italia nel 2015, appare necessaria una valutazione dei risultati ottenuti.
- La tassazione sui prodotti del tabacco persegue la finalità ambiziosa di contemperare interessi e perseguire obiettivi apparentemente contrastanti:
 - la massimizzazione del gettito erariale, che è direttamente proporzionale alle quantità consumate;
 - la tutela della salute, che è, invece, inversamente proporzionale alle quantità consumate;
 - la salvaguardia della concorrenza, che deve essere garantita su qualsiasi libero mercato.

- La necessità di conciliare questi apparenti conflitti di interesse ha portato ad una struttura articolata delle accise che si basa sull'equilibrio tra:
 - componente specifica, il cui ruolo è quello di assicurare gettito all'Erario indipendentemente dai prezzi di vendita e di garantire la regressività della tassazione, desiderabile in caso di beni considerati dannosi;
 - componente proporzionale, che permette all'Erario di appropriarsi di una parte dei margini che scaturiscono dalla vendita a prezzi elevati;
 - onere fiscale minimo, che deve penalizzare la vendita a prezzi inferiori rispetto ad una soglia considerata adeguata.
- La riforma del 2015 ha sostanzialmente modificato la metodologia per il calcolo dei tre parametri fondamentali, legandola strettamente all'evoluzione del prezzo medio ponderato. La scelta iniziale, fondamentale e condivisa da tutti gli operatori di mercato, è stata un esempio di equilibrio, che ha portato a risultati incoraggianti:
 - il gettito si è stabilizzato, recuperando sensibilmente rispetto agli anni che hanno preceduto l'entrata in vigore della riforma;
 - i volumi sono risultati in lieve declino, coerentemente con gli andamenti di lungo periodo che caratterizzano tutti i Paesi industrializzati;
 - la concorrenza sul mercato è stata salvaguardata; tra il 2015 e il 2017 la differenza tra i prezzi più alti e quelli più bassi è rimasta sufficientemente ampia, garantendo alternative di consumo accessibili (nonostante la crisi economica in corso) e scoraggiando la migrazione della domanda verso i prodotti illegali.
- Nonostante un buon impianto di base, tuttavia, la riforma si è rivela-

ta carente dal punto di vista della sua gestione nel tempo. Infatti, a parte i meccanismi automatici di adeguamento legati all'evoluzione del prezzo medio ponderato, eccessivi spazi di discrezionalità (tra l'altro basata su presupposti di legge vaghi e di difficile interpretazione) sono stati lasciati all'Amministrazione competente (Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, AAMS), determinando contemporaneamente:

- una grande imprevedibilità e incertezza di medio periodo circa le politiche fiscali, la cui evoluzione è uno dei parametri fondamentali su cui gli operatori di mercato basano le loro strategie di crescita e investimento;
 - una cattiva interpretazione della possibilità di approfittare della discrezionalità a disposizione delle istituzioni, che ha spinto i diversi produttori ad esercitare forti pressioni per la tutela dei propri interessi economici.
- Le decisioni prese nel giugno 2017 testimoniano come l'idea iniziale della riforma, basata sulla ricerca dell'equilibrio, stia naufragando. La causa è da ricercare proprio nell'errata interpretazione dei presupposti di legge su cui dovrebbero basarsi gli interventi discrezionali, in particolare quando le entrate generate dai prodotti del tabacco vengono individuate come fondamentali per l'assestamento dei conti pubblici.
 - Lo scopo di questo studio è quello di svolgere una valutazione articolata della riforma, utilizzando lo schema tipico delle Valutazioni dell'Impatto Regolatorio (VIR). In realtà, una tale valutazione dovrebbe essere obbligatoriamente realizzata dalle istituzioni individuate come competenti dal Governo (in questo caso, non ci sono dubbi che AAMS sia il soggetto ad essa demandato).
 - In assenza di una VIR "ufficiale", l'analisi contenuta in questo do-

cumento ripercorre tutti i passi necessari alla sua realizzazione per evidenziare i punti di forza e di debolezza dell'attuale impianto normativo e suggerire le innovazioni necessarie per migliorarlo.

- Per rendere ancora più evidenti i risultati della riforma italiana, si è deciso di realizzare una VIR anche sulla riforma fiscale posta in essere in Grecia nel 2012. Tra l'altro, essendo il modello greco sostenuto da alcuni esperti di settore anche in Italia, è sembrato naturale porre a confronto le due riforme utilizzando schemi di valutazione analoghi.
- Ciò che emerge dal confronto tra le due VIR è che:
 - la riforma greca ha annullato la sostenibilità del mercato, rompendo equilibri consolidati e affossando il gettito (nonché favorendo lo sviluppo di un fiorente mercato illegale);
 - la riforma italiana ha garantito stabilità ed equilibrio, almeno fino al momento in cui gli interventi discrezionali sono stati improntati alla moderazione e all'equilibrio.
- In sostanza, da questa analisi alcune conclusioni emergono in modo chiaro:
 - è arrivato il momento di un nuovo intervento normativo in grado di fornire agli operatori di mercato prospettive stabili, riducendo la discrezionalità degli interventi e implementando regole certe almeno per il medio termine;
 - la sfida è quella di indurre trasformazioni graduali (e non repentine come quelle imposte in Grecia) ed equilibrate, per le quali i riferimenti devono essere tanto la storia del settore in Italia quanto altre esperienze internazionali di successo;
 - il punto di riferimento non può essere di certo la Grecia, ma nemmeno Paesi in cui l'indiscriminato inasprimento della pressione fiscale ha generato un fiorente mercato illegale con evidenti danni per l'Erario e la salute dei consumatori.

IL MERCATO DEL TABACCO IN ITALIA

Nel corso degli ultimi anni il mercato italiano del tabacco sta sperimentando una trasformazione dettata dalle nuove scelte di consumo e dai nuovi assetti legislativi.

Dal lato della domanda si osserva una riduzione complessiva delle vendite, maggiormente concentrata nei segmenti di prezzo alto. A questa riduzione si accompagna una moderata crescita delle entrate fiscali, conseguenza della recente riforma.

Situazione corrente

Prezzi e volumi

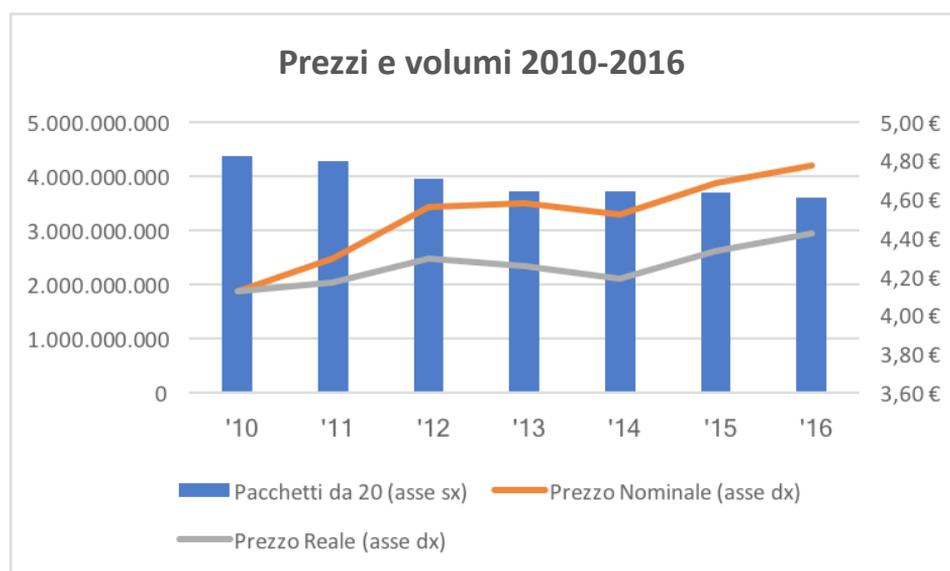
Il consumo di sigarette nel periodo 2010-2016 è passato da 87 a 72 mila tonnellate, registrando una contrazione del 17%, l'equivalente di circa 750 milioni di pacchetti da 20 sigarette. Il 20% di questa perdita è stato riassorbito dal mercato del tabacco trinciato.

Nello stesso periodo, il prezzo finale medio di un pacchetto da 20 sigar-

rette è aumentato da circa €4,10 a €4,80. Di questi 70 centesimi, 40 sono in linea con l'aumento generalizzato dei prezzi al consumo. Al netto dell'inflazione, cioè in termini reali, il prezzo è quindi cresciuto di 30 centesimi.

La Figura 1 mostra l'andamento nel tempo delle quantità di sigarette consumate e dei prezzi, nominali e reali¹. L'aumento dei prezzi (in particolare, del prezzo reale) spiega in parte la riduzione della domanda.

Fig. 1 - Prezzo medio di mercato, nominale e reale, e volumi di tabacco per sigarette venduti nel periodo 2010-2016.



Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

Nello stesso periodo il consumo di tabacco trinciato (*fine cut*) ha registrato una crescita considerevole e relativamente stabile: dalle 1,44 tonnellate consumate nel 2010 si è passati alle 3,42 tonnellate del 2016. La crescita dal 2010 al 2016 è stata del 137% (ovvero, i volumi sono più che raddoppiati): ciò equivale ad un tasso medio annuo di crescita del 15% circa.

¹ Se l'andamento del prezzo nominale avesse rispecchiato solamente l'inflazione, la linea arancione sarebbe stata piatta.

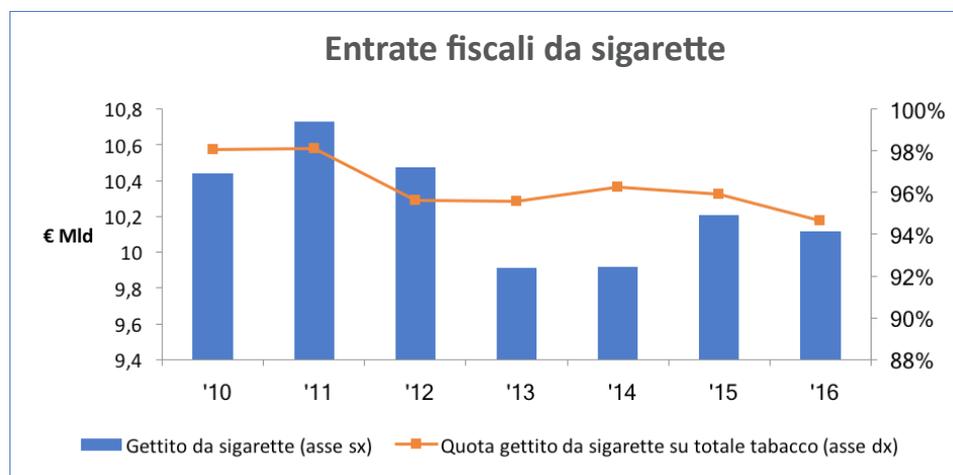
È importante sottolineare che l'aumento del consumo di *fine cut* è stato esponenziale fino al 2012, quando ha raggiunto il livello di 3,1 tonnellate. Da allora in poi, la crescita complessiva è stata di "appena" il 10%, con un tasso medio annuo del 2,5%.

Entrate fiscali

La contribuzione all'Erario dei prodotti del tabacco è rimasta relativamente stabile negli ultimi anni, oscillando tra un minimo di €10,3 mld nel 2014 a un massimo di €10,9 mld nel 2012.

Il gettito generato dalle sigarette rappresenta la quasi totalità delle entrate fiscali dal tabacco, anche se la loro quota di mercato è lievemente diminuita, passando dal 98% del 2010 al 94% del 2016. La Figura 2 mostra l'andamento delle entrate fiscali da sigarette e della loro quota sul totale delle entrate fiscali da tabacco.

Fig. 2 - Entrate fiscali da sigarette e relativa quota su gettito da tabacco.



Fonte: Gettito totale tabacco da dati MEF, gettito da sigarette da elaborazione CASMEF su dati Nielsen.

A causa della riduzione dei consumi, il gettito da sigarette è di poco sceso al di sotto di €10 mld nel biennio 2013-2014. Nonostante le vendite siano diminuite nel biennio successivo, la nuova regolamentazione fiscale introdotta nel 2015 ha permesso di riportare il gettito attorno a €10,2 mld.

La dinamica delle entrate fiscali non ha seguito quella dei consumi poiché l'incidenza totale delle accise è stata portata dal 58,5% (luglio 2014) al 58,7% (gennaio 2015). Soprattutto, il prezzo di riferimento per il calcolo delle accise è cambiato: fino alla riforma del 2015 il riferimento era alla *classe di prezzo più popolare (MPPC)*, ora è al *prezzo medio ponderato (PMP)* dell'intero mercato.

Analisi della domanda e prospettive future

Alla generale contrazione del mercato si è accompagnato un riposizionamento dei consumatori verso le classi di prezzo più economiche (c.d. *downtrading*): per questo, la sensibilità della domanda a variazioni di prezzo appare più significativa per alcuni segmenti che non per il mercato nel suo complesso. Nonostante il *downtrading*, l'elasticità della domanda di mercato risulta superiore all'unità, implicando variazioni percentuali dei volumi più che proporzionali (e di segno opposto) rispetto alle variazioni percentuali del prezzo medio.

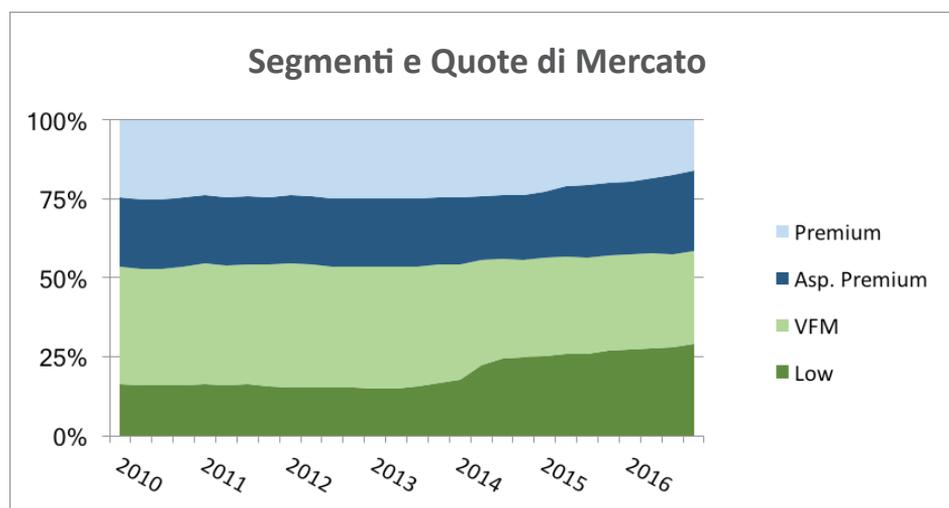
Quote di mercato e downtrading

Il mercato delle sigarette italiano è caratterizzato dall'esistenza di quattro segmenti, individuati sulla base del prezzo di vendita. I quattro

segmenti rappresentano fasce di prezzo differenti e sono denominati, a partire dalla fascia di prezzo più bassa a quella più alta, *Low*, *Value for Money*, *Aspirational Premium* e *Premium*. Le quote di mercato dei diversi segmenti di prezzo sono rimaste stabili fino all'inizio del 2014: i segmenti *Value for Money* e *Premium* raccoglievano una quota rispettivamente del 37% e del 25%, lasciando all'*Aspirational Premium* e al *Low* rispettivamente il 22% e il 16%.

Nel 2016 la situazione appare molto differente, come si vede dalla Figura 3, in cui è descritta l'evoluzione trimestrale delle quote di mercato. La lunga fase di *downtrading* ha portato ad una fotografia corrente in cui le classi di prezzo più basse rappresentano il 60% del mercato (29% il *Low*, 30% il *Value for Money*), e l'*Aspirational Premium* (oggi al 25%) ha tratto vantaggio dalla forte riduzione del *Premium* (sceso al 16%).

Fig. 3 - Quote trimestrali di mercato dei segmenti *Low*, *Value for Money*, *Aspirational Premium* e *Premium*.

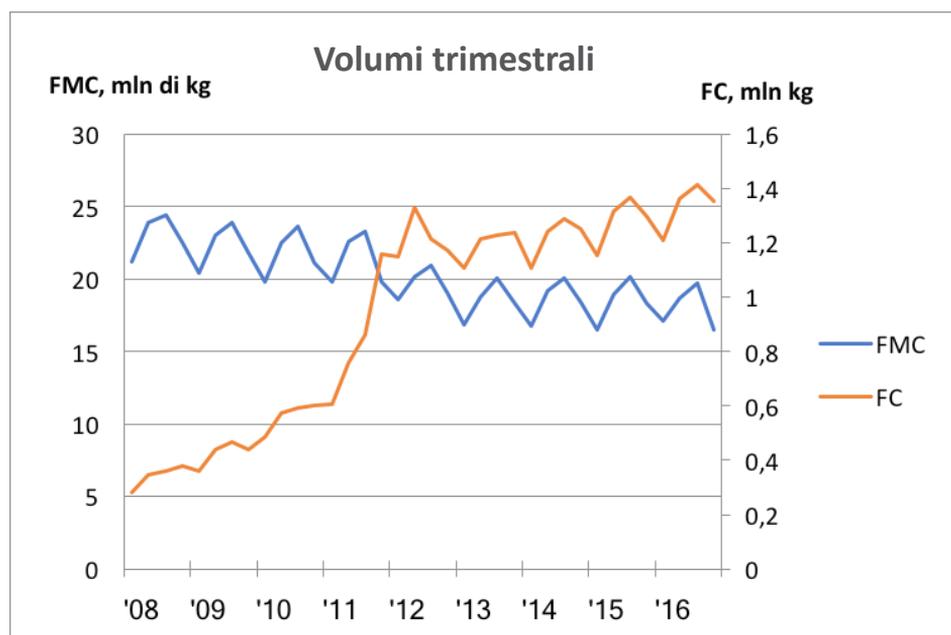


Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

A partire dal 2013 un insieme di fattori ha cambiato i rapporti di forza

tra i diversi segmenti: tra questi, rilevante è stata sicuramente la riduzione del potere d'acquisto dei consumatori a seguito della crisi economica. La contrazione dei redditi (in alcuni casi percepita non come transitoria, ma permanente) ha lentamente spostato la domanda dei consumatori verso i prodotti di prezzo più basso: la domanda di prodotti da tabacco non ha fatto eccezione e l'industria ha accompagnato tale tendenza al ribasso. Infatti, come spesso accade a seguito di una riduzione della domanda complessiva, la competizione tra i produttori si è spostata sul prezzo: i prezzi di alcuni prodotti (solitamente posizionati nella fascia alta di mercato) sono stati ridotti e nuovi prodotti sono entrati nel mercato, posizionandosi nel segmento *Low*. La Figura 1 contiene una rappresentazione della riduzione del PMP nel 2014.

Fig. 4 - Andamento stagionale dei consumi di sigarette (FMC) e di fine cut (FC), osservazioni trimestrali.



Fonte: elaborazione CASMEF su dati Nielsen.

Data la forte contrazione del reddito dovuta alla crisi economica, la riduzione del PMP non è stata sufficiente ad impedire che una parte della domanda si spostasse verso la *fine cut*. La Figura 4 mette in relazione l'andamento stagionale dei consumi di sigarette (*Factory Manufactured Cigarettes* - FMC) e di *fine cut* (FC): è interessante notare che il consumo di FC (linea arancione), oltre ad aumentare intensamente, ha anche acquisito la stagionalità tipica delle sigarette (FMC, linea blu). Questa osservazione induce a credere che i nuovi consumatori di *fine cut* siano stati precedentemente consumatori di sigarette.

In sostanza, il *fine cut* potrebbe essere considerato come un quinto segmento, capace di attrarre soprattutto i consumatori più giovani, data la loro minor propensione a spendere e la loro maggiore capacità di adattamento.

Al fine di rendere confrontabile il consumo di *fine cut* con quello delle sigarette, è convenzione trasformare le quantità di *fine cut* in quantità equivalenti di sigarette attraverso un fattore di conversione pari a 1,25. In altre parole, 1 kg di FC è considerato equivalente a 1,25 kg di FMC.

Applicando il fattore di conversione appena descritto, la quota di mercato del quinto segmento nel 2016 è al 7%, mentre nel 2010 era al 3%: per capire meglio le dimensioni del fenomeno, vale la pena notare che il consumo di *fine cut* è arrivato ad essere la metà di quello delle sigarette del segmento *Premium*.

Elasticità della domanda

Le stime sull'elasticità di lungo periodo, elaborate dal CASMEF, sono tendenzialmente stabili e al di sopra dell'unità, ad indicare che un aumento del prezzo reale ha avuto nel corso degli ultimi anni effetti negativi più che proporzionali sui volumi.

La Tabella 1 mostra l'evoluzione delle stime per il mercato nel suo com-

plesso. Maggiore è l'elasticità (in valore assoluto), maggiore è la sensibilità delle quantità alle variazioni di prezzo. Rimane ovvio che altri shock sulla domanda (come, per esempio, quelli legati alle immagini dissuasive sulle confezioni) possono produrre effetti non quantificabili sulla base dell'elasticità.

Tab. 1 - Stima dell'elasticità di lungo periodo della domanda di sigarette al prezzo medio di mercato, espressa in valore assoluto, calcolata su dati mensili a partire da dicembre 2008.

Elasticità della domanda di sigarette

	'14	'15	'16
Elasticità del Mercato	1,07	1,25	1,09

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

A differenza del mercato aggregato, l'elasticità dei singoli segmenti è molto accentuata, come l'analisi sul *downtrading* faceva presupporre. Per tutti i segmenti di prezzo, tra l'altro, si registra un incremento dell'elasticità di lungo periodo a partire proprio dal 2015.

La quantità domandata di sigarette *Premium* è molto sensibile al prezzo. In generale, negli ultimi anni è anche aumentata la sua sensibilità ai movimenti di prezzo dell'*Aspirational Premium*, confermando un rafforzamento del *downtrading*.

La domanda di sigarette *Aspirational Premium* risulta molto reattiva al prezzo delle sigarette *Value for Money e Premium*, suggerendo che le migrazioni dei consumatori avvengono da e verso entrambi i segmenti di prezzo più prossimi.

La domanda di sigarette *Value for Money* dipende principalmente dal prezzo delle sigarette *Low*, che rappresentano il loro sostituto naturale e conveniente.

La Tabella 2 riassume i valori delle elasticità di lungo periodo per i singoli segmenti.

Tab. 2 - Stime dell'elasticità di lungo periodo dei segmenti, espresse in valore assoluto, calcolate su dati mensili a partire da dicembre 2008.

Elasticità della domanda di sigarette per segmento

Segmento	'14	'15	'16
Premium*	1,51	2,51	2,06
Aspirational Premium**	2,58	1,98	1,97
Value for Money***	0,47	0,90	1,01
Low****	2,82	3,08	2,54

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen. Stime dell'elasticità effettuate utilizzando come variabile esplicativa addizionale: * il prezzo medio di mercato per il 2015 e il prezzo dell'*Aspirational Premium* per il 2016; ** i prezzi del *Premium* e del *Value for Money*; *** il prezzo del *Low*; **** il prezzo del *Value for Money*.

Conclusioni

Possiamo così riassumere la panoramica sul mercato italiano del tabacco fin qui esposta:

- le quantità vendute sperimentano un *trend* negativo di lungo periodo, in linea con quanto accade in tutti i Paesi industrializzati;
- i consumatori, potendo farlo, si riposizionano verso le classi di prezzo più economiche;
- il *fine cut* mostra un *trend* positivo e stabile;
- a seguito della recente riforma, il gettito da sigarette appare stabile nonostante la contrazione dei volumi, ma la sua quota sul gettito totale proveniente dai prodotti da tabacco è in diminuzione;
- la domanda di mercato aggregata risulta essere elastica; ancora più elastica risulta quella riferita ai segmenti di prezzo alto.

Tali evidenze suggeriscono che aumenti della pressione fiscale non adeguatamente pianificati e/o tarati sulle esigenze del mercato potrebbero

ro condurre ad una riduzione dei consumi e delle entrate fiscali, indipendentemente dalle dinamiche di lungo periodo. Data l'attuale sensibilità della domanda, un aumento dei prezzi non solo favorirebbe il processo di *downtrading*, ma potrebbe anche favorire una espansione del mercato illecito, tanto più probabile in un contesto di indebolimento generalizzato del potere d'acquisto dei consumatori.

LEGISLAZIONE ANTI-TABACCO E PRODOTTI INNOVATIVI

Dall'inizio degli anni 2000 si è assistito in Italia ad un progressivo inasprimento della legislazione anti tabacco. In particolare, con il D.Lgs. n.184 del 24 giugno 2003 e con il D.Lgs. n.6 del 12 gennaio 2016 sono state recepite le Direttive europee volte alla tutela della salute dei fumatori e dei non fumatori. Infatti, sono stati introdotti divieti di fumo in tutti i locali pubblici per proteggere i non fumatori dal fumo passivo; inoltre, sono state imposte restrizioni sull'impacchettamento, sul contenuto di nicotina ed altre sostanze presenti nelle sigarette; sono state inserite sulle confezioni avvertenze di varia natura per dissuadere i consumatori, soprattutto i giovani, dal consumo di prodotti a base di tabacco.

Il D.Lgs. n.6 del 2016 ha sostituito completamente il precedente Decreto Lgs. n.184 del 2003. Le principali novità introdotte nel 2016 hanno riguardato i seguenti punti:

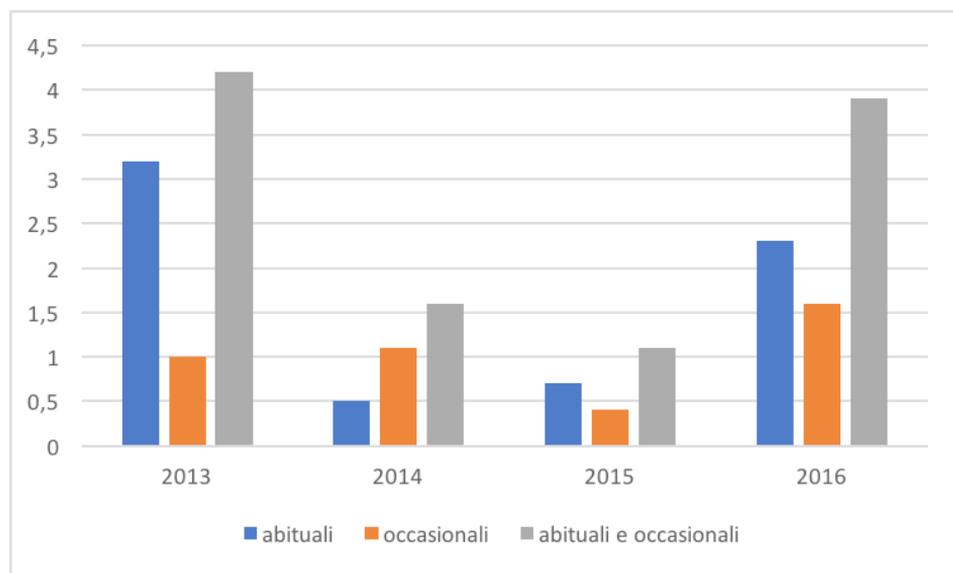
- introduzione sulle confezioni di prodotti del tabacco delle avvertenze relative alla salute, composte dal testo, dalla fotografia a colori e dal numero di telefono verde contro il fumo;
- abolizione dei pacchetti da 10 sigarette e delle confezioni di tabacco sfuso inferiori a 30 grammi di tabacco;
- divieto di apporre sulle etichette informazioni relative al contenuto di catrame, nicotina o monossido di carbonio;
- divieto di utilizzare additivi che potrebbero rendere più attrattivo il prodotto del tabacco;
- divieto di fumo in autoveicoli in presenza di donne in gravidanza e di minori;
- divieto di fumo nelle pertinenze esterne degli ospedali pediatrici, di ostetricia e neonatologia;
- inasprimento delle sanzioni per la vendita e la somministrazione di prodotti del tabacco ai minori.

Se da un lato l'inasprimento della legislazione anti tabacco ha contribuito alla riduzione dei consumi dei prodotti del tabacco, dall'altro ha stimolato la crescita di un nuovo mercato legato ai prodotti di nuova generazione (*Next Generation Products*), quali la cosiddetta sigaretta elettronica e i dispositivi in grado di scaldare il tabacco senza generare combustione.

In Italia, la sigaretta elettronica ha iniziato a svilupparsi a partire dal 2010, ma ha fatto registrare un vero boom commerciale nel triennio 2011-2013, per poi subire un crollo verticale nel biennio 2014-2015. Il numero di utilizzatori (abituali e occasionali) di tali dispositivi è passato dagli oltre 2 milioni del 2013 ai poco più di 500.000 del 2015 (Figura 5). Nel 2016, grazie anche all'introduzione di nuovi dispositivi, che garanti-

scono maggiori standard qualitativi e di sicurezza, il numero di utilizzatori di sigaretta elettronica è risalito notevolmente fino a riportarsi quasi ai livelli del 2013.

Fig. 5 - Numero di utilizzatori della sigaretta elettronica in Italia in percentuale della popolazione adulta.



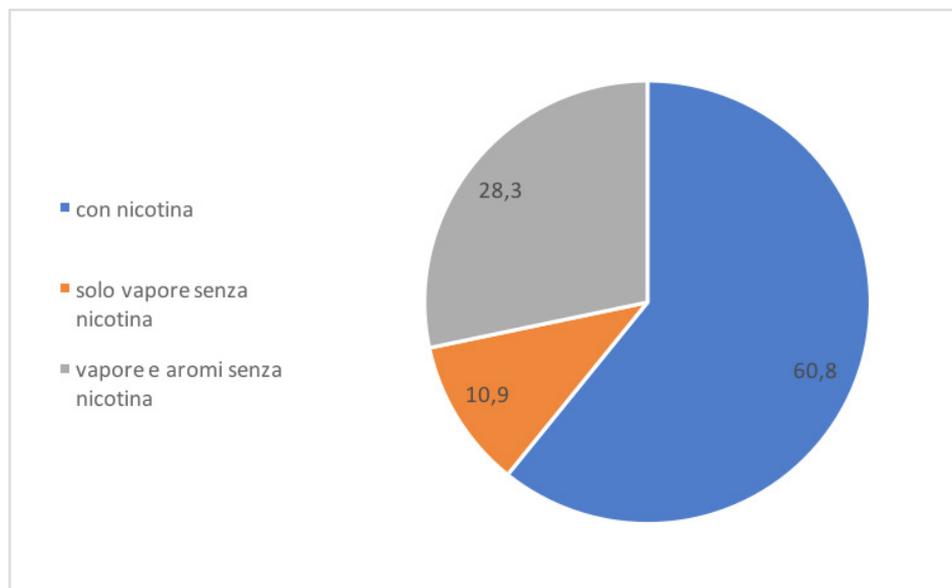
Fonte: Indagine Doxa-ISS 2016.

Nonostante vi siano numerosi modelli in commercio, le sigarette elettroniche si possono dividere in tre categorie: quelle “usa e getta” (20%), quelle ricaricabili dotate di batteria e cartucce “usa e getta” (35%) e quelle modulari (45%), dotate di caratteristiche più sofisticate delle precedenti, con componenti intercambiabili e serbatoi ricaricabili dall’utente.

Grazie alla vasta gamma di prodotti in commercio, è possibile inalare liquidi con o senza nicotina e con o senza aromi. Nel 2015 circa il 61% della popolazione di cosiddetti “vaporatori” ha utilizzato liquidi con nicotina e il 39% liquidi senza nicotina (Figura 6).

Gli andamenti fluttuanti del mercato fanno sì che la tipologia dei consumatori di sigarette elettroniche sia abbastanza eterogenea.

Fig. 6 - Tipologia di sigaretta elettronica usata in Italia (2015).



Fonte: Indagine Doxa-ISS 2016.

Secondo l'indagine Doxa-ISS 2016², la maggior parte degli utilizzatori di sigarette elettroniche continua a fumare prodotti tradizionali del tabacco: come mostrato in Figura 7, la quota di fumatori duali, infatti, era pari al 90% nel 2013 e non è mai scesa sotto il 73% (dato registrato nel 2015); tale quota è poi risalita a circa il 78% nel 2016.

In particolare, rispetto al fumo di sigarette tradizionali, quasi il 43% degli intervistati ha dichiarato di aver iniziato o ricominciato a fumare, il 15% ha invece diminuito il consumo di sigarette tradizionali, il 19% non ha cambiato abitudini, il 10% non ha mai fumato tabacco e quasi l'8% ha smesso di farlo.

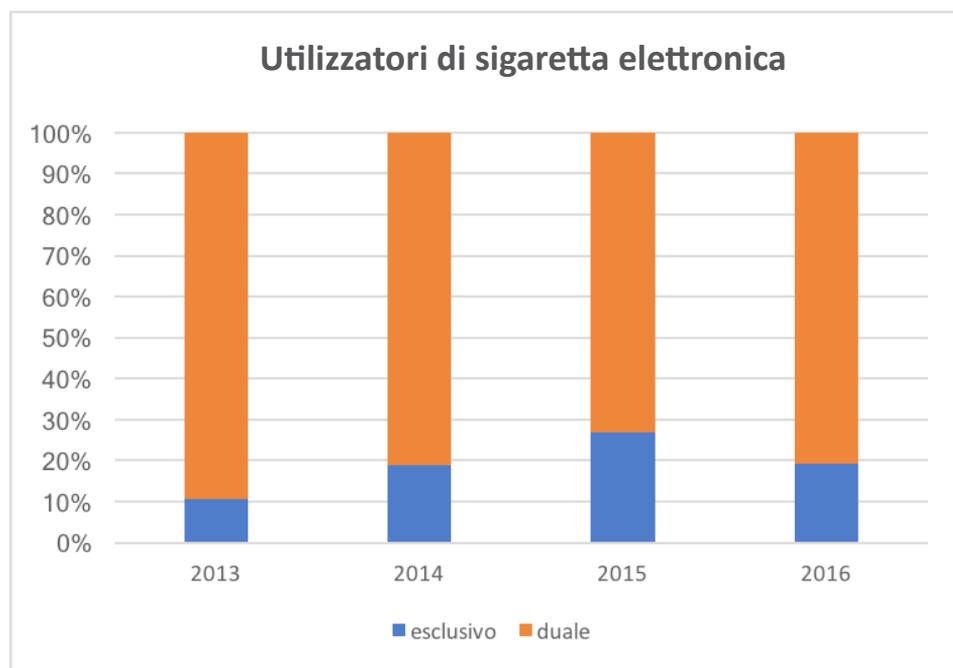
Secondo un'indagine condotta da *Ernst&Young*³, nel 2016 gli utiliz-

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

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

zatori di sigaretta elettronica in Italia sono tipicamente persone sopra i trent'anni: in particolare, solo il 19% degli utilizzatori è compreso nella fascia di età 18-29, mentre il 42% è nella fascia di età 30-44 e il rimanente 39% in quella 45-64. Per quanto riguarda la distribuzione degli utilizzatori suddivisi per genere, dalla stessa indagine emerge che c'è una sostanziale equivalenza nell'uso della sigaretta elettronica fra uomini (51%) e donne (49%).

Fig. 7 - Utilizzatori esclusivi e combinati di sigaretta elettronica in Italia.



Fonte: Indagine Doxa-ISS 2016.

Nonostante in Italia il numero di utilizzatori di sigarette elettroniche abbia fatto registrare *trend* altalenanti, l'indagine promossa da *Ernst&Young* ha evidenziato come nel corso degli anni il numero di vapatori regolari stia aumentando rapidamente: nel 2016, ad esempio, la percentuale di consumatori regolari si è assestata intorno al 45%.

Tuttavia, il mercato può essere considerato ancora molto giovane. I dati dell'indagine mostrano che la maggior parte dei vapatori si è affacciata sul mercato di recente: infatti, solo il 14% degli intervistati utilizza la sigaretta elettronica da più di due anni, il 32% da uno o due anni e il 53% da meno di un anno.

Dati ufficiali sul volume di affari prodotto dal mercato dei Prodotti di Nuova Generazione non sono disponibili a causa anche dell'ampia frammentazione dell'offerta, suddivisa fra produttori degli apparecchi, dei liquidi e delle cartucce e della differenziata rete di vendita. Tuttavia, c'è motivo di credere che questo mercato sia destinato a crescere sensibilmente nel prossimo futuro soprattutto nei Paesi ad alto reddito, che adottano politiche anti tabacco molto severe.

A tal riguardo, la recente analisi condotta da *Euromonitor International*⁴ prospetta che da qui al 2021 il fatturato mondiale dai Prodotti di Nuova Generazione, ossia sigarette elettroniche e prodotti del tabacco riscaldato, aumenterà dagli attuali US\$12,3 mld (pari a circa €10,8 mld) a circa US\$34 mld (pari a circa €29,8 mld).

In particolare, lo studio suggerisce che i prodotti del tabacco riscaldato (HNB, *heat-not-burn tobacco products*) saranno decisivi nelle dinamiche di crescita del mercato del tabacco futuro. Difatti, i prodotti del tabacco riscaldato vedranno l'incremento più significativo all'interno dei Prodotti di Nuova Generazione, diventandone la categoria più vasta. Inoltre, a fronte di una perdita stimata pari a US\$7,7 (pari a circa €6,7) mld dalle sigarette tradizionali, il solo mercato dei prodotti a tabacco riscaldato aumenterà di US\$12,3 (pari a circa €10,8) mld. Questo consentirà, secondo le previsioni, al mercato del tabacco nel suo complesso di crescere di circa l'1% da qui al 2021.

A supporto di queste previsioni sui prodotti di nuova generazione, si

⁴ *Latest Research: What the 2017 Edition Tobacco Data is Telling Us*. Pubblicato il 26 giugno 2017.

pensi che a livello mondiale i consumatori di sigaretta elettronica sono aumentati dell'86% fra il 2013 e il 2015 e alcune stime prevedono che in alcuni Paesi, come il Regno Unito, i consumatori di sigaretta elettronica potrebbero superare quelli di sigarette tradizionali entro pochi anni. Una crescita così massiccia potrà avvenire anche in Italia, soprattutto grazie ad una maggiore diversificazione dei prodotti.

L'espansione del mercato della sigaretta elettronica va analizzata anche alla luce dei potenziali benefici per le entrate erariali. Ad esempio, dal 2015 il governo italiano iscrive a bilancio una raccolta dell'imposta di consumo pari a €85 mln.⁵ Alla prova dei fatti il gettito è risultato essere (incredibilmente) poi solo €5,2 mln⁶ nel 2015 e €3,4⁷ mln nel 2016. È quindi chiaro che la crescita del mercato della sigaretta elettronica deve essere accompagnata da un radicale aumento dell'efficacia della riscossione tributaria. Ciò appare tanto più urgente in quanto il problema è ben circoscritto. Siccome l'obbligazione tributaria scaturisce dal momento in cui il prodotto esce dal deposito autorizzato, il problema si riferisce pertanto ad una popolazione di 139 soggetti.

Anche in questo comparto la sfida per il regolatore sarà predisporre una cornice regolatoria che bilanci i diversi interessi in gioco. Tra gli interessi del regolatore stesso troviamo il perseguimento della tutela della salute pubblica e una corretta percezione dei rischi da parte dei consumatori. La tassazione sul prodotto rimane uno strumento operativo importante, sia in termini assoluti che in termini relativi rispetto ai prodotti tradizionali.

A tal proposito, la Commissione Europea (Direzione Generale per la Fi-

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

6 Fonte MEF, *Question time* in Commissione VI Camera, Ufficio Legislativo Finanze, Servizio interrogazioni, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Elementi di Risposta all'On. Busin, 25 febbraio 2016.

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

scaltà e Unione Doganale) ha indetto una consultazione pubblica⁸ da cui è emerso che il 90% dei soggetti partecipanti, la maggior parte fumatori anche di sigarette elettroniche, pensa che il comparto della sigaretta elettronica non dovrebbe essere soggetto a tassazione. Solo il 4% crede che l'eventuale tassazione dovrebbe essere equivalente o superiore a quella delle sigarette tradizionali. La percentuale si alza al 24% quando la domanda riguarda i prodotti a tabacco riscaldato rispetto alle sigarette tradizionali. Inoltre, la maggior parte dei soggetti prevede che un eventuale aumento del 50% del prezzo delle ricariche sposterebbe il consumo verso i prodotti tradizionali o a soluzioni d'acquisto alternative (acquisti online, contrabbando). Le risposte al questionario suggeriscono che, benché i prodotti di nuova generazione siano percepiti diversamente rispetto alle sigarette tradizionali, al momento una tassazione eccessiva limiterebbe lo sviluppo di questo mercato nascente.

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

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO REGOLATORIO: ITALIA

L'attuale imposizione fiscale italiana sulle sigarette e sugli altri tabacchi lavorati è disciplinata dal Testo Unico sulle Accise (D.Lgs. 504/1995). L'ultima modifica alla sezione relativa ai tabacchi lavorati è avvenuta con il D.Lgs. 188/2014, entrata in vigore nel 2015, che ha profondamente e strutturalmente ridisegnato la fiscalità in questo settore.

L'impatto della riforma sulle dinamiche del settore è complesso e la relativa valutazione è resa ancor più complessa dal fatto che alcuni effetti si dispiegheranno nel medio-lungo termine, a fronte di un mercato in continua evoluzione.

Una valutazione dei risultati della riforma non può prescindere quindi da metodologie articolate e rigorose. Nelle sezioni seguenti viene affrontato il tema dell'impatto della riforma sul mercato, basando l'analisi sulle *best practices* adottate a livello governativo per misurare l'efficacia e l'efficienza delle soluzioni regolatorie adottate. Lo schema proposto ricalca quindi quello delle VIR. Secondo la disciplina corrente, le VIR sono analisi approfondite con una struttura standardizzata basata su sei punti, ciascuno dei quali esprime una valutazione in merito a:

1. Raggiungimento delle finalità
2. Costi
3. Effetti prodotti
4. Livello di osservanza delle prescrizioni
5. Criticità
6. Sintesi e Conclusioni

La costruzione di una valutazione su una struttura standardizzata consente al Legislatore di avere un riferimento chiaro e comparabile tra diversi settori sull'efficacia di un provvedimento normativo. La VIR è un istituto previsto dall'ordinamento italiano che ha come scopo la valutazione *ex post* degli effetti di una normativa su cittadini, imprese e Pubblica Amministrazione. Tale istituto è disciplinato dall'art.14 della Legge 246/2005 e dal DPCM 212/2009 congiuntamente all'Analisi dell'impatto della Regolamentazione (AIR), uno studio che si svolge nella fase istruttoria del processo legislativo, quindi prima che la normativa entri in vigore. La VIR è obbligatoria per tutti i provvedimenti per i quali è svolta l'AIR, cioè gli atti normativi del Governo e dei singoli Ministri, i provvedimenti interministeriali e i disegni di legge di iniziativa governativa (fatti salvi i casi di esclusione e di esenzione) ma anche per i Decreti Legislativi e per le Leggi di conversione dei Decreti-Legge. La VIR deve essere attuata dopo il primo biennio dalla data di entrata in vigore della legge oggetto di valutazione e, successivamente, a scadenze biennali. Nello svolgimento della VIR è

richiesta la consultazione dei diversi portatori di interessi al fine di raccogliere dati e opinioni dai soggetti su cui ricadono gli effetti della normativa in esame.

È opportuno sottolineare come la VIR non sia applicata in maniera estesa a tutto l'ambito di competenza. Nel triennio 2013-2015 solo venti VIR sono state trasmesse dalle amministrazioni competenti al Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, ad oggi, nessuna VIR è stata prodotta o trasmessa sulla riforma della tassazione sui prodotti del tabacco attuata con il D.Lgs. 188/2014.

Focus: la riforma fiscale del 2015

La legislazione italiana sul tabacco ha accolto le direttive dell'Unione Europea in materia. Queste ultime, con l'obiettivo di armonizzare le regole di mercato tra i paesi, hanno delineato in maniera netta i principi guida che i Legislatori nazionali devono seguire. Oltre ai principi generali di tutela della salute pubblica e della libera concorrenza, le direttive hanno fissato in termini numerici i limiti dei parametri entro cui i governi nazionali possono modificare le aliquote per tassare i prodotti del tabacco.

Il Legislatore italiano ha recentemente riformato il settore con il D.Lgs. 15 dicembre 2014, n. 188, entrato in vigore nel 2015. Il decreto modifica una pluralità di aspetti fondamentali per il funzionamento del mercato.

Modifica delle accise: l'onere fiscale totale è stato portato al 58,7% del prezzo medio ponderato; la specifica è stata innalzata al 10%, ed è stato introdotto un onere fiscale minimo pari a 170 euro per kilogrammo (1000 sigarette).

Tracciabilità: Oltre a una modifica significativa dello schema dell'accisa, la riforma introduce delle novità volte a razionalizzare il settore, come l'obbligo di istituire un avanzato sistema di monitoraggio della logistica con tracciabilità dei prodotti.

Nuovo ruolo per l'AAMS: Vengono introdotte anche delle nuove competenze per l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, la quale è chiamata a proporre delle variazioni dei termini delle accise, entro limiti prefissati e sulla base di presupposti economici esplicitamente individuati.

Prospettiva di bilancio: Viene fatta esplicita menzione dell'obiettivo di massimizzare il gettito complessivo dal settore, tenendo conto dell'andamento dei consumi e dei prezzi di vendita.

Il tema del bilanciamento tra componente specifica (indipendente dal prezzo di vendita) e componente *ad valorem* (proporzionale al prezzo) è fondamentale nella regolazione del settore, e ancora oggi i Paesi europei hanno preferenze diverse per quanto concerne l'incidenza delle due componenti. Queste differenze, che dipendono dalla struttura e dalla evoluzione dei singoli mercati nazionali, hanno a loro volta un impatto sul mercato stesso e sulle entrate fiscali.

Ad esempio, una componente specifica bassa lascia un margine di manovra maggiore ai produttori nel fissare il prezzo, favorendo così la concorrenza, ma allo stesso tempo rende il gettito fiscale più volatile rispetto ai movimenti dei prezzi.

Si noti come in questo frangente il principio della tutela della concorrenza (possibilità di prezzi più bassi) entra in contrasto con quello della tutela della salute pubblica (con prezzi più bassi aumenta la domanda). Inoltre, l'aumento della componente specifica si ripercuote maggiormente sui prezzi bassi. L'Italia, come altri Paesi europei, adotta un sistema in cui la componente proporzionale è relativamente preponderante rispetto alla specifica, pur con un livello minimo di tassazione da corrispondere all'Erario.

Sezione 1: Raggiungimento delle finalità

Nell'attuale contesto regolatorio, la disciplina italiana della tassazione sulle sigarette e sugli altri prodotti del tabacco deve contemperare obiettivi diversi come la tutela della salute, la sostenibilità del bilancio pubblico e la concorrenzialità nel mercato: tali obiettivi coinvolgono numerosi attori con finalità talvolta contrastanti. La necessità di trovare un compromesso tra numerosi e rilevanti obiettivi pubblici è sancita dalla legislazione europea: in particolare, le finalità della legislazione europea sono indicate nel testo della Direttiva 2011/64 e si riassumono nei seguenti punti:

- garantire il corretto funzionamento del mercato interno;
- garantire un elevato livello di protezione della salute.

È altresì ribadito in maniera esplicita che i prezzi devono formarsi liberamente per tutti i prodotti del tabacco.

Le finalità specifiche della Direttiva in materia di tabacchi lavorati si inseriscono nella più ampia disciplina del mercato unico: la stessa direttiva riconosce, infatti, che *“uno degli obiettivi del Trattato nei riguardi dell’Unione Europea è preservare un’unione economica che presenti caratteristiche analoghe a quelle di un mercato interno in cui ci sia una sana concorrenza.”* Ne consegue che la struttura delle accise in ogni Paese non deve falsare le condizioni di concorrenza né la libera circolazione dei prodotti nell’Unione.

Per quanto riguarda la tassazione dello specifico segmento delle sigarette, la Direttiva evidenzia l’opportunità di:

1. garantire delle condizioni di concorrenza neutrali per tutti i produttori;
2. ridurre la frammentazione dei mercati;
3. mettere in rilievo gli obiettivi di tipo sanitario.

Le innovazioni contenute nella corrente disciplina italiana, attraverso il D.Lgs. 188/2014, riprendono questi principi e indicano le linee guida da

seguire nella determinazione dei parametri relativi alle accise. Infatti, il regolatore assegna all'AAMS la facoltà di richiedere un intervento correttivo al Ministro dell'Economia e delle Finanze, richiamando esplicitamente le finalità della stabilità del gettito, tenendo conto dell'andamento dei prezzi e dei consumi.

- 1. Concorrenza.** Una valutazione sulla finalità di garantire un corretto funzionamento del mercato interno, attraverso condizioni di concorrenza neutrali per tutti i produttori, è possibile attraverso l'esame delle quote di mercato, riportate nella Tabella 3. Nella tabella è indicato il dato medio per il 2014 insieme al dato medio per il 2017 (fino a marzo incluso): il mercato è stabilmente dominato da un gruppo di tre operatori, Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco International (JTI) e British American Tobacco (BAT), i quali nel 2014 rappresentavano congiuntamente il 94,9% del mercato delle sigarette, mentre nei primi mesi del 2017 tale percentuale risulta essere il 94% (circa un punto percentuale in meno).

Tab. 3 - Quote di mercato prima e dopo la riforma.

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

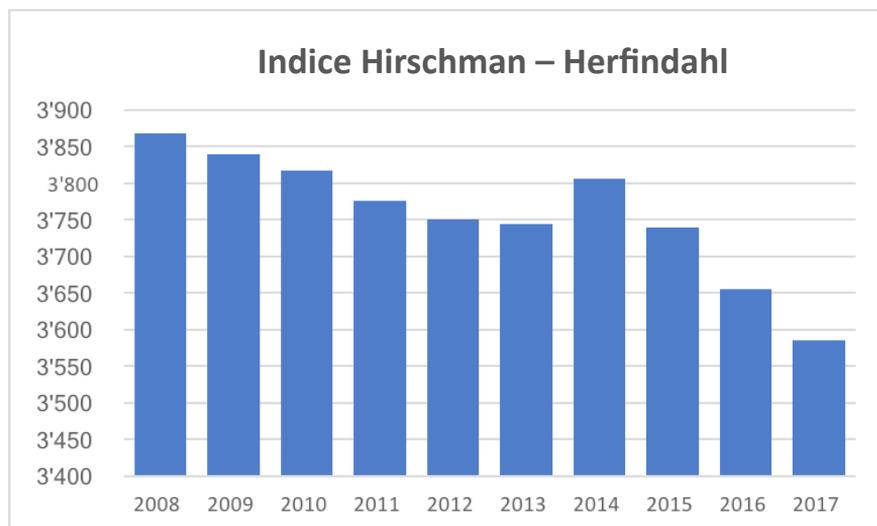
Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

LE RIFORME DEL MERCATO DEL TABACCO IN ITALIA E IN GRECIA: VERSO UN CALENDARIO FISCALE

Tra i primi tre gruppi, sia PMI che BAT hanno perso quote di mercato, rispettivamente l'1% e il 3,1%, mentre JTI si è espansa in misura pari al 3,6% del mercato. Quasi tutti gli altri produttori (ad eccezione di ITA) guadagnano quote di mercato, in particolare Imperial Tobacco (+0,7 punti percentuali), MIT (+0,2 punti percentuali) e la categoria "Altri", in cui sono racchiusi i produttori minori, che passano dall'1% del mercato all'1,1%.

Sulla base dell'esame delle quote di mercato, il settore sembra mostrare un'evoluzione verso una minore concentrazione. Un'ulteriore conferma in questo senso è data da un indicatore ampiamente usato per analizzare le condizioni di concorrenza di un mercato, cioè l'*indice Hirschman – Herfindahl* (H-H)⁹. Questo indice, il cui andamento per il mercato delle sigarette è riportato in Figura 8, conferma che il mercato rimane fortemente concentrato: tipicamente, infatti, un mercato in condizioni di significativa concorrenzialità esprime un H-H inferiore a 1500. Tuttavia, a partire dal 2015, anno di entrata in vigore della riforma, la concentrazione tende decisamente a ridursi.

Fig. 8 - Indice di concentrazione di mercato *Hirschman – Herfindahl*. Un valore maggiore indica maggiore concentrazione.



⁹ L'indice di *Hirschman – Herfindahl* è calcolato come la somma quadratica delle quote di mercato.

Un'indicazione ulteriore circa l'assenza di effetti distorsivi della riforma viene fornita dall'ampiezza dell'intervallo dei prezzi delle sigarette, ovvero dalla differenza tra il prezzo più basso e quello più alto per un pacchetto da 20 sigarette. Nella Tabella 4 sono indicati i prezzi massimi e quelli minimi dal 2014 (prima dell'entrata in vigore della riforma) fino a marzo 2017¹⁰. Come è possibile osservare, la differenza di prezzo tra i prodotti a maggiore diffusione si è allargata, passando da 1€ a 1,20€.

Tab. 4 - Prezzo minimo e massimo prevalenti sul mercato (prodotti con volumi di vendita superiori a 15.000 Kg per mese).

	2014	2015	2016	2017
MIN	4	4,2	4,2	4,2
MAX	5	5,2	5,4	5,4

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

La struttura della tassazione introdotta nel 2015 sembra, quindi, aver determinato un incremento dei prezzi nella fascia più alta del mercato, consentendo a quelli nella fascia più bassa di differenziarsi ulteriormente, come mostrato in Tabella 4. Questa caratteristica amplia la gamma di prodotti a disposizione dei consumatori, i quali, a fronte di una minore accessibilità media del prodotto (si veda la sezione successiva sull'argomento), possono comunque rimanere attivi sul mercato. Questa possibilità rappresenta la più efficace arma di contrasto al mercato illegale.

2. Frammentazione. La riforma entrata in vigore nel 2015 appare sostanzialmente in linea con la finalità della riduzione della frammentazione del mercato, espressa dalla disciplina europea. Infatti, nonostante il calo generalizzato dei consumi, è stata scongiurata

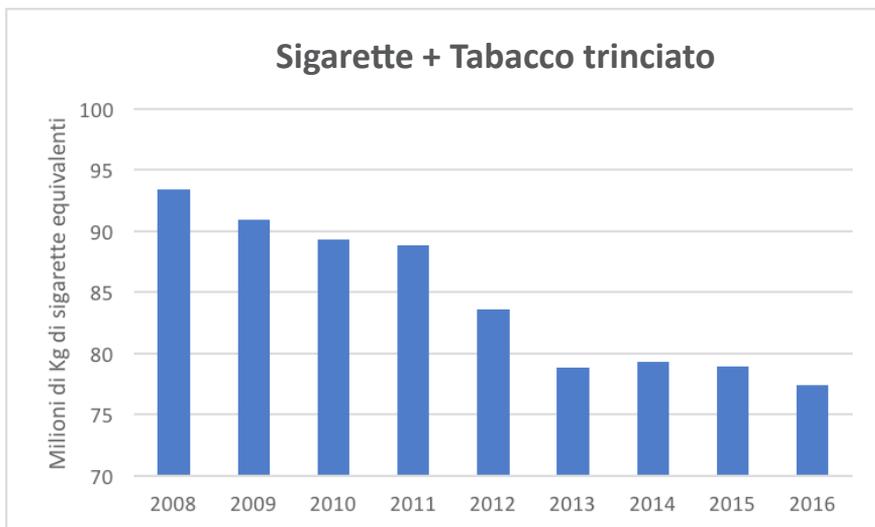
¹⁰ Dal calcolo di questo indicatore sono state escluse le rilevazioni dei prodotti che nel mese di riferimento hanno registrato un volume di vendite inferiore ai 15.000 Kg. Ciò al fine di evitare l'inclusione di osservazioni spurie, di prodotti non rappresentativi o in fase di esaurimento.

l'introduzione di un ulteriore segmento di prezzo (rispetto ai quattro già presenti) posizionato al di sotto dell'attuale *Low*¹¹. Inoltre, anche la frammentazione corrente del mercato italiano appare fortemente attenuata, tanto da suggerire una nuova declinazione dei segmenti: in particolare, data l'assenza di relazioni statistiche significative tra l'andamento dei segmenti inferiori (*Low e Value for Money*) e di quelli superiori (*Aspirational Premium e Premium*), sembra ormai corretto considerare solo due segmenti di prezzo (uno al di sotto del prezzo medio di mercato e uno al di sopra) la cui quota di mercato è rimasta sostanzialmente stabile nel 2016. Dall'analisi degli effetti prodotti dalla riforma riportata in seguito nel testo, appare evidente che la dinamica delle quote di mercato degli attuali segmenti rappresenta solo uno spostamento della domanda all'interno di due più ampi segmenti "aggregati": la riforma, quindi, non sembra aver determinato significativi flussi di consumatori dalle fasce di prezzo alte a quelle basse; anzi, se il mercato italiano può considerarsi costituito da due soli segmenti di prezzo, una riduzione ulteriore della frammentazione sarebbe in contrasto con l'obiettivo di un corretto funzionamento del mercato interno secondo principi concorrenziali.

- 3. Salute.** Il consumo di sigarette è in continuo calo da più di un decennio ad eccezione del 2014; anche includendo il dato del tabacco trinciato, il consumo di sigarette appare in consolidato declino, come mostrato in Figura 9. La percentuale di fumatori sul totale della popolazione residente con età superiore a 14 anni nel 2016 è in lieve aumento, dopo il pronunciato calo avvenuto tra il 2009 e il 2014 (si veda Figura 10), pur mantenendosi su valori significativamente più contenuti rispetto a dieci anni prima.

11 Un simile segmento era rinvenibile, ad esempio, nel mercato spagnolo fino al 2016, quando l'introduzione di un'accisa selettiva (duale) ne ha determinato la scomparsa.

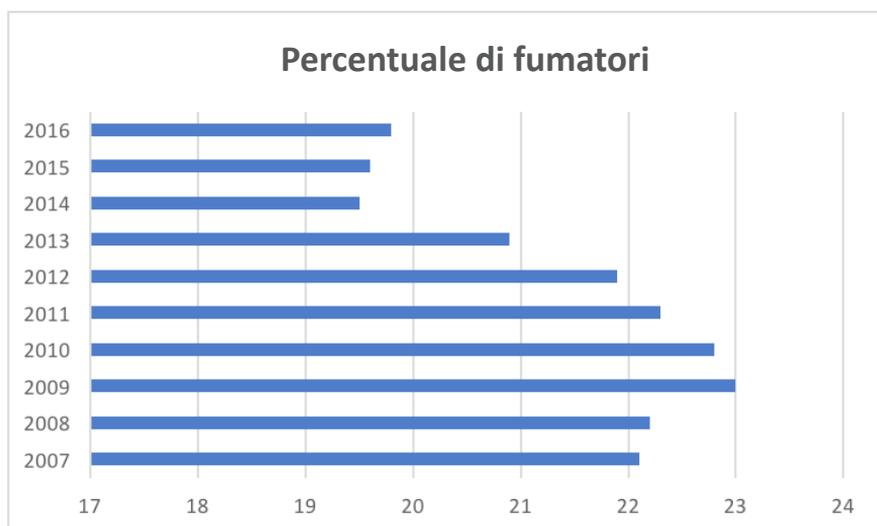
Fig. 9. - Volume di sigarette e di tabacco trinciato espresso in sigarette equivalenti.



Fonte: Elaborazioni su dati Nielsen.

L'effetto della riforma sembra quindi consolidare il *trend* negativo preesistente. Occorre altresì considerare come l'ISTAT abbia documentato, con osservazioni fino al 2015, una progressiva riduzione del numero di sigarette fumate giornalmente e una decisa diminuzione dei cosiddetti "fumatori forti" (quelli, cioè, con un consumo superiore alle 20 sigarette giornaliere). È plausibile, quindi, che i *trend* di natura sanitaria abbiano cause strutturali più profonde e che riflettano l'effetto di fattori culturali che vanno oltre la fiscalità in generale e la recente riforma in particolare.

Fig. 10 - Percentuale di fumatori sulla popolazione di età superiore ai 14 anni.



Fonte: Istat.

Sezione 2: Valutazione dei costi

La riforma, modificando il profilo della fiscalità, ha prodotto un aumento dei costi per gli operatori di settore. L'incremento dell'incidenza fiscale è alla base di tale aumento che si è tradotto in prezzi più elevati.

Pertanto, anche i consumatori hanno sostenuto una parte dell'aumento dei costi prodotto dalla riforma: in particolare, i cittadini hanno dovuto fare i conti con un incremento dei prezzi e una conseguente minore accessibilità al bene di consumo.

Nella Tabella 5 sono indicate le percentuali corrispondenti ad ognuno dei parametri direttamente o indirettamente determinati dal regolatore, tutte calcolate sul prezzo medio dell'anno considerato. L'incidenza della componente specifica, calcolata sulla tassazione complessiva (ovvero la somma di incidenza totale e IVA) è passata dal 5.8% del 2014 al 7.6% del

2017. La diminuzione corrispondente della componente proporzionale non ha però compensato tale aumento: nel 2017, il 76,7% del prezzo medio di un pacchetto di sigarette è costituito da tasse (accise e IVA), mentre nel 2014 era il 76,3%. In conseguenza di ciò, la quota destinata ai produttori è passata dal 13,7% al 13,3%.

Tab. 5 - Componenti della spesa per un pacchetto di sigarette di prezzo medio (in percentuale).

	2014	2015	2016	2017
Prezzo pacchetto da 20	4,52	4,66	4,76	4,79
Specifica	5,8%	7,4%	7,5%	7,6%
Proporzionale	52,5%	51,0%	51,0%	51,0%
IVA	18,0%	18,0%	18,0%	18,0%
Margine tabaccai	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Margine produttori	13,7%	13,5%	13,4%	13,3%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen e AAMS.

A causa della maggiore fiscalità, il prezzo delle sigarette è cresciuto più che proporzionalmente rispetto al reddito, determinando una minore accessibilità al prodotto: a parità di reddito percepito, cioè, è aumentato il peso della spesa per le sigarette. Nella Tabella 6 sono rappresentate le variazioni percentuali di uno degli indici per misurare il grado di accessibilità, ovvero il rapporto tra il prezzo medio ponderato delle sigarette rilevato sul mercato e il reddito medio da lavoro dipendente¹². Ricordando che ad un aumento dell'indice corrisponde una minore accessibilità, è possibile notare che dall'implementazione della riforma in poi l'indice è cresciuto del 3,2% nel 2015 e del 2,4% nel 2016, confermando che il prezzo medio ponderato è aumentato più che proporzionalmente rispetto al reddito.

¹² Altri indicatori possono essere costruiti considerando variabili diverse al posto del reddito medio da lavoro dipendente, come il reddito medio o quello mediano disponibile del nucleo familiare.

Tab. 6 - Indice di accessibilità: incidenza del prezzo medio delle sigarette sul reddito interno da lavoro dipendente per unità di lavoro dipendente. Variazioni percentuali dall'anno precedente.

	Indice di accessibilità (variazione %)
2009	1,7%
2010	0,6%
2011	3,1%
2012	5,7%
2013	-0,7%
2014	-1,3%
2015	3,2%
2016	2,4%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen e ISTAT.

Oltre alla fiscalità, la riforma ha cambiato in maniera strutturale il contesto istituzionale in cui operano le imprese del settore, definendo un nuovo ruolo per AAMS. In questo senso, la riforma ha generato costi maggiori per la Pubblica Amministrazione che possono essere riassunti nei seguenti punti:

- **Monitoraggio.** La riforma include tra i doveri istituzionali di AAMS il monitoraggio continuo del prezzo medio di mercato, inteso come media dei prezzi dei singoli prodotti ponderata per le quantità vendute. Tale prezzo medio di mercato è detto Prezzo Medio Ponderato (PMP)¹³. I nuovi compiti hanno richiesto un adeguamento delle capacità tecniche di analisi del mercato da parte di AAMS. Inoltre, il Direttore dell'Agenzia, a seguito dell'entrata in vigore della riforma, tenendo conto dell'andamento dei consumi e del livello dei prezzi

13 Il prezzo medio ponderato (PMP) viene determinato annualmente entro il primo marzo dell'anno solare successivo, sulla base del rapporto, espresso in euro con troncamento dei decimali, tra il valore totale, calcolato con riferimento al prezzo di vendita comprensivo di tutte le imposte, delle sigarette immesse in consumo nell'anno solare precedente e la quantità totale delle medesime sigarette.

di vendita, anche al fine di assicurare la realizzazione del maggior gettito complessivo netto, assume l'iniziativa di proporre al Ministro dell'Economia e delle Finanze di modificare:

- aliquota di base (ovvero l'incidenza complessiva), aumentandola (o diminuendola) al massimo di 0,5 punti percentuali;
- aliquota specifica, aumentandola (o diminuendola) al massimo di 2,5 punti percentuali;
- onere fiscale minimo, aumentandolo (o diminuendolo) al massimo di 5€/Kg.

Il profilo delle variazioni che AAMS può proporre al Ministro, sebbene innovativo e responsabilizzante per l'Agenzia, appare ancora ambiguo e necessiterebbe di maggiore dettaglio da parte del Legislatore. Nella sezione sulle criticità della riforma viene affrontato questo tema, evidenziando in particolare come non siano chiari i limiti quantitativi e temporali della discrezionalità demandata ad AAMS.

- **Monopolio.** La riforma mantiene (e in parte rafforza) i costi connessi alla situazione di monopolio per la gestione dei depositi attraverso la concessionaria Logista Italia. Infatti, al fine di ottenere informazioni uniformi e centralizzate sull'andamento dei flussi da e per i depositi, la gestione nel nuovo regime riformato continua a essere affidata a un soggetto unico che opera in regime di monopolio. La persistenza di questa situazione costituisce un costo in termini di mancati guadagni per la collettività derivanti dalla rinuncia ai benefici di un mercato concorrenziale. Il monopolista, infatti, massimizza i propri ricavi applicando un prezzo di mercato superiore a quello che si otterrebbe da una pluralità di imprese dotate di minore potere di mercato. La gestione dei depositi è, inoltre, caratterizzata da un ulteriore costo "opportunità", cioè derivante da una manca-

ta scelta alternativa: le accise, pagate dai produttori nel momento in cui il prodotto lascia il deposito, vengono incassate dal gestore dei depositi stessi, il quale le versa all'Erario con un mese di ritardo rispetto all'incasso. Ciò determina un costo in termini di mancati rendimenti delle somme trattenute dal gestore (oppure, in termini di maggiori oneri sostenuti dall'Erario per disporre in anticipo di somme necessarie facendo ricorso al debito, il cui costo è dato dal tasso di interesse di mercato).

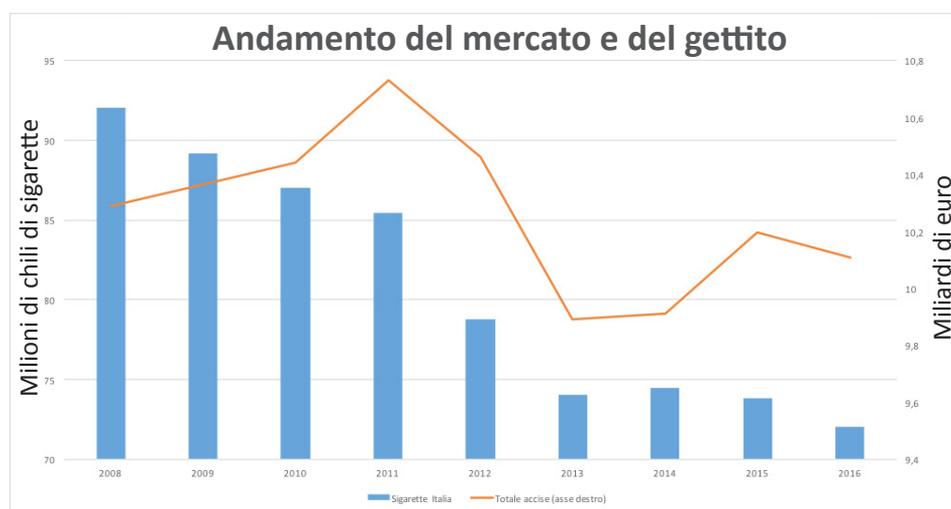
- **Tracciabilità.** La riforma introduce l'obbligo di adottare, sempre su iniziativa del Direttore dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *“disposizioni in materia di rintracciabilità di tali prodotti e di legittimazione della loro circolazione nei confronti dei consumatori”*. La finalità espressamente indicata è quella di migliorare l'efficacia del contrasto ai fenomeni di elusione tributaria (il cosiddetto *duty-not-paid*, o DNP) mediante un moderno sistema di tracciabilità. Ciò comporta maggiori oneri a carico dell'intero sistema in tutte le fasi, dalla produzione, al trasporto e custodia, fino alla commercializzazione, al fine di monitorare la regolarità di tutti i processi coinvolti.

Sezione 3: Effetti prodotti

Il mercato ha reagito in maniera complessivamente positiva all'entrata in vigore della riforma. La diminuzione dei consumi appare coerente con le tendenze di lungo periodo in atto in tutti i Paesi industrializzati, pertanto gli aspetti positivi vanno ricercati nell'equilibrio complessivo che la riforma ha consentito di mantenere, contemperando esigenze di varia natura.

Come mostrato in Figura 11, nel biennio di applicazione della riforma, il gettito da accise è diminuito meno che proporzionalmente rispetto ai volumi, o è addirittura cresciuto, come nel 2015. In particolare, dalla Tabella 7 è possibile osservare che, mentre nel 2015 e nel 2016 il volume di mercato è diminuito dello 0,8% e del 2,4% rispettivamente, il gettito da accise è aumentato addirittura del 2,9% nel 2015 ed è diminuito solo dello 0,9% nel 2016.

Fig. 11 - Volumi del mercato delle sigarette (asse di sinistra) in milioni di Kg. Gettito derivante da accise (asse di destra) in miliardi di euro.



Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen e AAMS.

Tab. 7 - Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente.

	Volumi	Accise	Prezzo medio
2009	-3,1%	0,8%	3,1%
2010	-2,4%	0,7%	1,6%
2011	-1,8%	2,8%	1,4%
2012	-7,9%	-2,5%	2,8%
2013	-6,0%	-5,4%	-0,7%

LE RIFORME DEL MERCATO DEL TABACCO IN ITALIA E IN GRECIA: VERSO UN CALENDARIO FISCALE

	Volumi	Accise	Prezzo medio
2014	0,5%	0,2%	-1,5%
2015	-0,8%	2,9%	3,3%
2016	-2,4%	-0,9%	2,0%

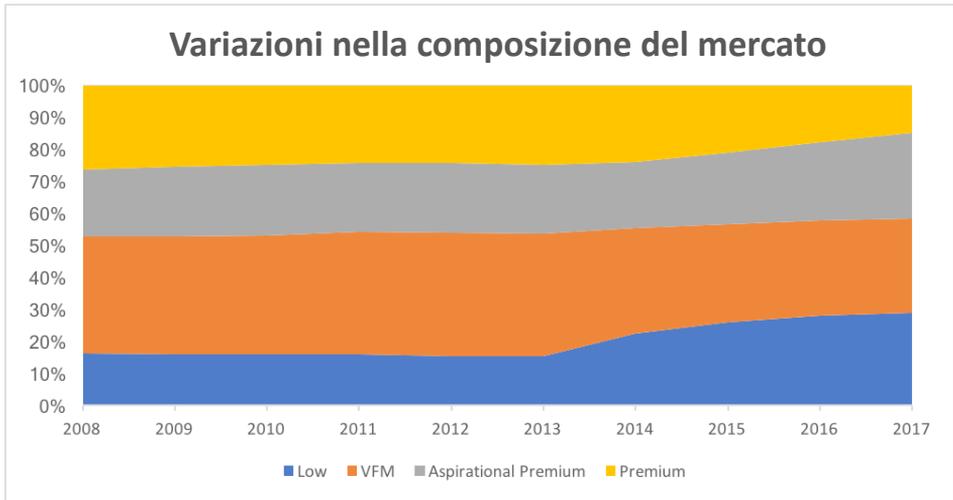
Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen e AAMS.

La riforma del 2015 ha in gran parte influenzato la struttura del mercato in termini di segmentazione, all'interno della suddivisione tra prodotti di fascia alta e di fascia bassa. In Figura 12 è rappresentata la dinamica delle quote per segmento di prezzo, *Low*, *Value for money* (VFM), *Aspirational Premium*, *Premium*.

Come sottolineato in Sezione 1, il mercato italiano appare caratterizzato da due gruppi indipendenti di prodotti, all'interno dei quali possiamo individuare dei sottogruppi che nel tempo si sono tra loro sostituiti. È il cosiddetto fenomeno del *downtrading*, cioè la "discesa" del consumatore al segmento inferiore in corrispondenza di un aumento generalizzato dei prezzi o di una diminuzione dell'accessibilità ai prodotti. Tale fenomeno si era manifestato già a partire dal 2014 tra i segmenti di fascia bassa, *Value For Money* e *Low*, con un aumento della quota di mercato del secondo a scapito del primo.

A partire dal 2015 lo stesso fenomeno è diventato più evidente anche tra i segmenti di fascia alta, *Aspirational Premium* e *Premium*, con una migrazione sostenuta dei consumatori *Premium* verso l'*Aspirational Premium*. Le quote delle due fasce di prezzo aggregate (così come definite in Sezione 1), tuttavia, non sembrano essere state modificate in maniera rilevante.

Fig. 12 - Evoluzione delle quote di mercato per segmento di prezzo.



Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

La riforma non sembra, d'altronde, aver influenzato l'evoluzione della quota di mercato del tabacco trinciato. In Tabella 8 sono indicate le quote di mercato del trinciato, considerando le sigarette equivalenti che è possibile produrre con un grammo di trinciato (che, come detto, sono convenzionalmente 1,25): la quota di mercato cresce in maniera molto rapida tra il 2010 e il 2012, per poi attestarsi su un andamento di crescita più moderata e stabile.

La riforma non sembra quindi aver prodotto effetti significativi rispetto al *trend* di lungo periodo di questa categoria di prodotto.

Tab. 8 - Quota di mercato del tabacco trinciato.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1,5%	1,9%	2,5%	3,8%	5,8%	6,1%	6,2%	6,5%	6,9%	7,4%

Fonte: Elaborazioni su dati Nielsen.

Sezione 4: Livello di osservanza delle prescrizioni

In questo settore, trattandosi di un monopolio fiscale, l'osservanza delle prescrizioni nell'ambito del mercato legale è piena, dato l'alto grado di controlli e di procedure standardizzate. Il richiamo a un più pervasivo monitoraggio di ogni fase di gestione del prodotto, d'altronde, evidenzia l'esigenza di contrastare nella maniera più efficiente possibile il fenomeno dell'elusione, il cosiddetto *duty-not-paid*, e quello del contrabbando.

Focus: il mercato illegale

Le sigarette sono sicuramente tra i prodotti più comunemente commercializzati sul mercato nero a causa di elevati margini di profitto, relativa facilità di produzione e di movimento, nonché bassi rischi e sanzioni. Il contrabbando di sigarette è ormai diventato un fenomeno di natura così globale che, non a caso, tende a crescere anche a seguito della frequente e facilitata circolazione di merci e persone. Si stima che circa il 9% del consumo totale europeo sia di origine illecita e che la conseguente perdita di gettito sia stata pari a €10,2 mld nel 2016¹⁴. Si noti che questa cifra corrisponde approssimativamente al gettito totale da accise sulle sigarette in Italia.

La fenomenologia del comportamento illecito comprende principalmente il contrabbando e la contraffazione. In Italia l'incidenza del flusso illecito nel suo complesso (contrabbando e contraffazione) è pari, e sostanzialmente stabile dal 2014, al 5,8% del consumo totale e si tratta di un valore sensibilmente sotto la media europea (ad esempio in Grecia l'incidenza dell'illecito è pari al 19% del consumo totale, e in un Paese del nord, quale l'Inghilterra, è pari al 14,3%). Il fenomeno della contraffazione

¹⁴ I dati di questo riquadro sono tratti dallo studio "Project SUN. A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland" prodotto da KPMG per il 2016.

è invece in forte declino e costituisce un valore davvero marginale (poco più del 4%) rispetto al reale problema costituito dal contrabbando di sigarette illecite.

Il fenomeno del contrabbando è sostanziato da due grandi categorie: da un lato le cosiddette *Illicit whites* (nel 2016 hanno rappresentato circa il 64% dell'illecito), ossia sigarette prodotte legalmente in un Paese ma che sono state contrabbandate durante il loro spostamento verso il Paese di destinazione, e sono quindi vendute senza corresponsione delle relative tasse; dall'altro i marchi noti (il restante 36%) ovvero marche di sigarette che si possono trovare anche nel mercato legale ma vendute illegalmente.

Benché l'Italia si contraddistingua per una discreta varietà di tratte di approvvigionamento, da un punto di vista territoriale la diffusione del fenomeno sembra essere particolarmente circoscritto in certe aree del Paese e in particolare del Sud. Le città più impattate sono Napoli (dove è illecito il 28% dei pacchetti totali), Palermo (12%), Giugliano in Campania (provincia di Napoli, 10%) e Salerno (più del 6%). Al Nord, sul versante orientale Trieste è al primo posto (4,4%) mentre ad Ovest rilevante è il caso di Milano (2,1%)¹⁵.

L'Italia resta tuttavia il terzo mercato in Europa per il consumo delle *Illicit whites* e fra i marchi più noti presenti sul mercato illegale italiano si segnalano *Minsk*, *NZ*, *Regina*, *Yesmoke* e *Pine*. Integrando le diverse fonti a disposizione sul fenomeno del contrabbando di sigarette (sequestri della Guardia di Finanza. Analisi fornite dal Project SUN ed evidenze emerse dalle attività di Mystery Shopper, ovvero acquisto in incognito) si evidenzia come la Bielorussia rappresenti la maggior fonte di approvvigionamento delle organizzazioni criminali per le sigarette di contrabbando commercializzate sul territorio italiano¹⁶. Le rotte attraverso cui arrivano nel nostro Paese sono molteplici, spesso via terra attraverso la frontiera con la Slovenia e il Brennero, oppure via mare, dai porti Baltici o della Grecia. La causa

15-16 *L'Italia del contrabbando di sigarette. Le rotte, i punti di transito e i luoghi di consumo* - a cura di Andrea di Nicola e Giuseppe Espa, Intellegit - Università di Trento, Report 2017.

principale di questi flussi è data dal differenziale di prezzo con il nostro Paese: il costo di un pacchetto di sigarette in Bielorussia ammonta a circa 60 centesimi, mentre il prezzo medio ponderato di un pacchetto italiano di sigarette è di euro 4,76.

Se il consumo illegale descritto fosse ricondotto alla legalità, ogni anno l'Erario Italiano potrebbe incrementare le entrate di oltre 800 milioni di euro.

Sezione 5: Criticità

Le principali criticità dell'attuale contesto regolatorio risiedono nel grado di trasparenza degli interventi a livello fiscale. Dal dettato normativo, infatti, non appare in maniera chiara ed esplicita quale sia il livello di discrezionalità di cui può disporre AAMS. Laddove il Legislatore attribuisce all'Agenzia il potere di proporre delle modifiche all'aliquota di base, all'aliquota specifica e all'onere fiscale minimo nella misura precedentemente esposta, lo stesso non definisce in maniera altrettanto chiara:

- **Il segno delle variazioni.** Non è chiaro se gli interventi sui parametri delle accise debbano necessariamente dispiegarsi in aumento o anche in diminuzione; inoltre, non è chiaro se all'incremento di un parametro possa essere associata la diminuzione di un altro.
- **I limiti temporali.** Risulta parzialmente ambiguo il periodo cui il Legislatore fa riferimento nel fissare i limiti degli interventi: in particolare, una volta effettuato un intervento discrezionale, non è chiaro se esista o meno la possibilità che questo possa essere reiterato più

volte nello stesso anno o se questa condizioni la misura degli interventi successivi.

- **I limiti del singolo intervento.** Le variazioni indicate rappresentano la massima estensione del potere discrezionale, ma non è chiaro se costituiscano dei livelli massimi in assoluto o solo i massimi degli incrementi riferiti a un periodo temporale definito. Nel caso di due o più variazioni discrezionali consecutive, si porrebbe il problema se i limiti fissati dal Legislatore debbano essere intesi come complessivi o riferiti al singolo intervento.

Il Legislatore, al fine di orientare e stabilizzare le aspettative degli operatori e, in ultima analisi della domanda, potrebbe ritenere opportuno chiarire le ambiguità presenti nella riforma, in particolare se i limiti di intervento debbano riferirsi:

- al singolo provvedimento negli anni successivi al 2015, senza quindi porre di fatto limiti alle possibilità di variazione;
- al singolo anno, e quindi non superabili dall'insieme dei provvedimenti emessi complessivamente in ogni anno;
- a tutto il periodo successivo al 2015, costituendo di fatto un limite certo e assodato all'estensione delle variazioni, per cui una volta raggiunto tale limite è richiesto un nuovo intervento del Legislatore.

Più in generale, tuttavia, la vera criticità sta nella corretta identificazione dei presupposti per l'attivazione degli interventi discrezionali da parte dell'Agenzia. Sarebbe stato opportuno, al fine di limitare l'incertezza nei processi decisionali degli operatori, identificare a priori le condizioni sotto le quali l'Agenzia è autorizzata a modificare la struttura delle accise. Il problema assume una rilevanza pratica estremamente significativa in quanto i tre parametri su cui si esplica la discrezionalità dell'AAMS sono di fatto indipendenti. Ovviamente, però, modificarne uno e lasciare inalterati gli altri potrebbe produrre effetti non neutrali dal punto di vista concorren-

ziale dal momento che i tre parametri dispiegano i loro effetti in maniera non uniforme sulle diverse categorie di prodotto.

La sostenibilità di lungo periodo del settore richiederebbe alcune precisazioni da parte del Legislatore in merito ai punti sopra elencati, in quanto la profittabilità dei singoli operatori e, in ultima analisi, il gettito dipendono fortemente dalla dinamica competitiva che si è finora sviluppata sul mercato. La possibilità che questo quadro normativo possa essere alterato in maniera discrezionale e non neutrale pone gli operatori di fronte ad un'incertezza che sarebbe relativamente semplice ridurre, con benefici per tutto il settore e per l'Erario.

Inoltre, sarebbe opportuno evidenziare un legame diretto tra l'elasticità della domanda al prezzo e gli interventi che gli operatori devono aspettarsi dal Legislatore. Infatti, qualunque considerazione sulle aspettative di gettito non può prescindere dalle reazioni del mercato agli adeguamenti dei prezzi indotti da una variazione delle accise. La valutazione delle condizioni della domanda è, da un punto di vista economico, cruciale per una previsione plausibile del comportamento degli operatori e del gettito erariale da essi generato.

Sezione 6: Sintesi della VIR – Conclusioni

La riforma appare coerente con le finalità espresse nella direttiva UE di riferimento. Inoltre, interessi pubblici di diversa natura sono stati ben contemperati: almeno in linea di principio è stata garantita una corretta dinamica competitiva ed è stato salvaguardato il livello del gettito, seppure in presenza di consumi decrescenti. Da un punto di vista strettamente industriale, nel primo biennio di implementazione la riforma ha avuto effetti positivi: la concentrazione si è ridotta, così come la frammentazione;

in aggiunta, la riforma ha favorito un differenziale di prezzo sufficientemente ampio tra le diverse categorie di prodotto, impedendo un massiccio *downtrading* verso altre forme di consumo a minore contribuzione erariale come, per esempio, il tabacco trinciato o addirittura verso prodotti illegali.

I costi generati dalla riforma appaiono sostenibili, sia per quanto riguarda i costi diretti per i consumatori generati dall'aumento del carico fiscale, sia per quanto riguarda i costi indiretti connessi al miglioramento delle procedure di gestione del prodotto.

La riforma, mediante il riferimento al prezzo medio ponderato, ha collegato l'andamento dell'accisa alla dinamica di mercato. Con il riferimento alle procedure di tracciabilità, inoltre, il Legislatore ha posto le condizioni per un miglioramento del monitoraggio del mercato stesso. Si sono creati i presupposti per avere aspettative di gettito più in linea con l'andamento del mercato, rendendo meno probabili interventi che possano determinare sul mercato shock strutturali non sostenibili.

Nei limiti imposti dal breve tempo trascorso dalla riforma, l'impatto della riforma sembra aver già dispiegato alcuni effetti positivi, soprattutto in termini di concorrenza. La dinamica dei volumi appare, inoltre, meno collegata a quella del gettito, il che sembra suggerire che l'equilibrio raggiunto in termini di ripartizione del carico fiscale sulle diverse categorie di prodotto dovrebbe essere vantaggiosamente mantenuto anche in occasione di futuri incrementi dell'incidenza fiscale.

La riforma non è, tuttavia, priva di criticità rilevanti: in particolare, la discrezionalità concessa ad AAMS è da subito apparsa mal definita. Se nel primo biennio di implementazione della riforma gli interventi dell'Agenzia non sono stati tali da far emergere il potenziale distorsivo di questa vaga e ampia discrezionalità, l'intervento posto in essere nel 2017¹⁷ è di tutt'altra

17 Decreto del MEF del 13 giugno 2017

portata: infatti, il Ministero ha agito incrementando il carico fiscale sulle sigarette attraverso l'innalzamento dell'aliquota di base, portata al 59,1% dal 58,7%, l'aumento della componente specifica di mezzo punto percentuale, portata al 10,5%, e l'innalzamento dell'onere fiscale minimo (OFM), portato a 175,54€/Kg.

Con questo intervento si è configurato un complessivo inasprimento del carico fiscale per i prodotti nelle fasce di prezzo più basse, in particolare per quelli sottoposti all'OFM: infatti, l'aumento dell'aliquota di base e dell'aliquota specifica ha comportato un incremento medio dell'imposta specifica pari a circa 1,01€/kg sui prodotti non sottoposti all'onere fiscale minimo (cioè, di prezzo medio-alto), che avrebbe dovuto indurre un aumento dell'OFM dello stesso ordine di grandezza. Invece, l'incremento effettivo dell'OFM è stato pari a circa cinque volte l'incremento medio della specifica.

Un tale intervento, incrementando l'incidenza fiscale sui prodotti di prezzo basso, non sembra rispondere alle finalità originarie della riforma, che doveva tracciare un percorso di crescita bilanciata e sostenibile del carico fiscale, senza discrezionalità e improntata all'equità.

Il recente Decreto, quindi, non sembra aver tenuto conto della reazione della domanda agli aggiustamenti di prezzo conseguenti agli inasprimenti fiscali: essendo l'elasticità di mercato superiore all'unità, la traslazione sui consumatori del maggiore carico fiscale, soprattutto sui prodotti meno costosi, potrebbe indurre il mercato ad una forte contrazione e spingere i consumatori ad una fuoriuscita dal mercato legale.

Approfondimento: verso un calendario fiscale?

Il caso tedesco

La riforma del 2015 ha generato un sistema in cui l'onere fiscale è ripartito in maniera equilibrata, secondo un approccio che ha dimostrato di essere pienamente compatibile con uno sviluppo bilanciato del mercato. È auspicabile che gli aggiustamenti alla struttura dell'accisa che si renderanno necessari nei prossimi anni, oltre a mantenere un'equilibrata ripartizione dell'onere fiscale, siano il più possibile gradualmente e pianificati. Ciò permetterebbe, infatti, un allineamento degli operatori a prospettive di medio-lungo termine il più possibile corrette.

L'esperienza tedesca può essere di grande aiuto per comprendere i benefici della pianificazione a medio-lungo termine dell'evoluzione dei parametri fiscali.

Tra il 2002 e il 2005 il Governo tedesco decise di incrementare rapidamente e in maniera molto significativa la tassazione sulle sigarette per far fronte a sopravvenute esigenze di bilancio. L'accisa (completamente specifica nel sistema tedesco) crebbe in quattro anni del 71%, raggiungendo un'incidenza del 62,3% sul prezzo medio. In conseguenza dei maggiori oneri fiscali, nello stesso periodo, il prezzo medio per pacchetto da 20 aumentò del 51%. Come contraccolpo, la domanda subì una contrazione complessiva tra il 2002 e il 2005 pari quasi a un terzo del mercato (dati forniti dal distributore locale). Alla diminuzione complessiva della domanda di mercato si accompagnò un forte orientamento dei consumatori verso prodotti a basso prezzo (compreso il tabacco sfuso) e una crescita intensa del contrabbando, con

conseguente diminuzione del gettito, il quale si attestò sempre al di sotto delle attese. Nella Tabella 9 è, infatti, illustrato lo scostamento tra previsioni di gettito e gettito effettivo, sempre significativamente negativo.

Tab. 9 - Scostamento tra previsioni di gettito e gettito effettivo.

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

Fonti: Ergebnis der 151. Sitzung des Arbeitskreises “Steuerschätzungen” vom 9. bis 11. Mai 2017 in Bad Muskau (Result of the 151st meeting of the working group on Tax Assessment from 9 to 11 May 2017 in Bad Muskau). Project SUN 2016 – KPMG.

Vale la pena sottolineare come negli stessi anni di forte contrazione del mercato legale (e conseguente instabilità del gettito) abbia invece prosperato il settore del contrabbando. La domanda rivolta ai canali non ufficiali passò dal 10% sul volume del lecito nel 2003 al 24% nel 2006.

Prendendo atto che un approccio regolatorio fondato su incrementi forti e ravvicinati dell'accisa non aveva determinato un equilibrio di mercato stabile e non essendo stati raggiunti gli obiettivi di gettito in nessuno degli anni in cui erano cresciute le accise, il Governo tedesco ha modificato la propria strategia, indicando come priorità il contrasto al commercio illecito.

Il criterio ispiratore del nuovo approccio è stato quello di assicurare una crescita adeguata del gettito, attraverso la prevedibilità e la trasparenza degli obiettivi erariali per ridurre l'incertezza

degli operatori di mercato. Sulla base di questi principi, nel 2010 è stata proposta l'introduzione di un modello valido per i successivi cinque anni, secondo cui la crescita dell'accisa sarebbe stata costante e legata, almeno in parte, al tasso medio di inflazione calcolato su dieci anni. Gli incrementi sarebbero stati efficaci a partire dal primo gennaio di ogni anno.

Il risultato principale di questa pianificazione per il Governo tedesco è costituito dall'ottima risposta del gettito. La pianificazione 2011-2015 ha addirittura portato ad un gettito complessivo superiore alle previsioni (che pure erano in crescita rispetto agli anni precedenti). Come mostrato nella Tabella 10, nel primo anno di implementazione della nuova strategia il gettito effettivo ha superato di un miliardo di Euro il valore atteso. Lo stesso fenomeno si è verificato negli anni successivi, sia pur con scarti minori, ad eccezione del 2013, anno in cui il gettito è stato essenzialmente in linea con le aspettative. Complessivamente, negli anni di applicazione della riforma il risultato di gettito è stato superiore alle attese per 2,4 miliardi di Euro.

Tab. 10 - Differenza tra gettito atteso ed effettivo e Volumi del mercato illecito.

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

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

Allo stesso tempo, il contrasto al contrabbando è stato efficace. Il fenomeno si è ridotto in termini di volumi (da 21,6 a 15,2 miliardi di sigarette) e in termini di incidenza sul mercato legale, passando dal 23% nel 2011 al 19% nel 2015.

La forza del modello tedesco è stata quella di introdurre incrementi graduali e moderati dell'accisa, in linea con l'andamento del livello generale dei prezzi. La gradualità degli interventi sulle accise ha ridotto la tendenza al consumo di prodotti di prezzo basso e il rischio di un'ulteriore espansione del mercato illegale, evitando contrazioni del gettito. Un ulteriore beneficio di questo approccio risiede nella minore attività richiesta all'Amministrazione di anno in anno: poiché l'accisa è predeterminata per 5 anni, l'Amministrazione, negli anni successivi al primo, può allocare le sue risorse su tutti gli altri temi dell'agenda fiscale.

In conclusione, anche alla luce delle esperienze europee di maggior successo, in Italia sarebbe opportuno procedere secondo linee guida più aderenti allo spirito iniziale del decreto 188/2014 per ricercare una crescita equilibrata del mercato dei tabacchi. Così come avvenuto in Germania, perseguire la prevedibilità e la gradualità degli interventi contribuirebbe significativamente al raggiungimento di obiettivi tanto erariali quanto di tutela della salute.

Va peraltro sottolineato come tali interventi correttivi sarebbero in grado di generare effetti positivi sulla competitività dell'intero sistema economico. Tra i punti di maggior forza del sistema economico e produttivo tedesco c'è senz'altro la spiccata vocazione all'attrazione di investimenti internazionali. Nella speciale classifica dei luoghi più aperti alla facilità di business, l'Italia

continua ad occupare una posizione arretrata (benché in lenta risalita). Come ha ben evidenziato una recente ricerca condotta da Confindustria¹⁸, il nostro Paese occupa la 45° posizione nel ranking mondiale per capacità di attrarre e sostenere nel medio – lungo termine investimenti diretti da parte della grandi multinazionali.

A penalizzare la reputazione e l'efficienza dell'Italia ci sono pochi ma marcati limiti: innanzitutto la imprevedibilità e la discrezionalità della giustizia amministrativa, giudicata troppo lenta; un ecosistema innovativo ancora troppo fragile; un mercato del lavoro rimasto sclerotizzato per decenni e che solo adesso comincia ad essere più dinamico; ma soprattutto, la mancata certezza del diritto e una carente programmazione fiscale.

Certezza del diritto e del fisco sono due elementi strutturali di forza nel gioco della competizione globale. Non dovrebbe dunque fare eccezione il complesso meccanismo di tassazione del tabacco che, giova ricordare, in quasi tutti i Paesi dell'OCSE contribuisce a quote rilevanti – spesso superiori al 50% - dei saldi di finanza pubblica e delle rispettive manovre di Bilancio.

Il Governo tedesco non ha inteso dare ai *player* del mercato – che, va ribadito, è concentrato quasi ovunque in pochi primari attori, tutti di natura e struttura multinazionale – alcun “trattamento di favore”. Anzi: nell'ultimo decennio si è assistito ad un inesorabile inasprimento della fiscalità, che si è svolto però in maniera ordinata e prevedibile, con un aggancio diretto a parametri oggettivi – nel caso specifico, il tasso di inflazione più una

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

maggiorazione. Ciò ha consentito a tutti gli attori del sistema di beneficiarne: permettendo all'Erario di incrementare sistematicamente il proprio gettito; alle imprese di pianificare importanti investimenti e di calcolare con anticipo costi e strategie; ai consumatori di non dover affrontare improvvisi shock di prezzo, vedendo legati gli aumenti di prezzo del tabacco anche al ciclo economico.

Un calendario fiscale, in conclusione, potrebbe essere dunque lo strumento privilegiato per portare una evoluzione ordinata di un sistema estremamente delicato nei suoi assetti e nei suoi equilibri e all'interno del quale il tema della prevedibilità rappresenta un valore da rafforzare in Paesi come l'Italia, dove l'eccesso di discrezionalità rischia di affermare un'alea troppo onerosa e troppo costosa per l'intero sistema.

VALUTAZIONE DELL'IMPATTO REGOLATORIO: GRECIA

L'attuale assetto della tassazione sulle sigarette in Grecia è fortemente sbilanciato verso la componente specifica che ammonta a 82,50€/kg, a fronte di una componente *ad valorem* pari al 20% del prezzo finale di vendita. Allo stesso tempo, l'accisa minima dovuta (MCE – *minimum collectable excise*) è pari a 117,50€/kg¹⁹.

Lo scenario attuale non è rappresentativo della storia del settore in Grecia ed è piuttosto da considerarsi come il risultato di una riforma sulla tassazione di recente emanazione, entrata in vigore dal novembre 2012.

¹⁹ Dati aggiornati a dicembre 2016.

Infatti, ancora ad inizio 2010 il sistema era fortemente sbilanciato verso la componente *ad valorem*, pari al 53,83% del prezzo finale di vendita, a fronte di un'accisa specifica pari a soli 5,88€/kg e di una MCE pari a 73,60€/kg.

Nella Tabella 11 sono rappresentate in ordine cronologico le variazioni dei parametri sulla tassazione: è possibile osservare che, sia pur con frequenti aggiustamenti che hanno incrementato tanto la componente specifica quanto l'accisa minima, il sistema ha mantenuto il suo carattere fortemente proporzionale fino ad ottobre 2012; nel novembre 2012 la componente specifica è praticamente quadruplicata, fino a raggiungere gli 80€/kg, e la componente *ad valorem* è stata portata al 20% del prezzo di vendita finale, con la MCE incrementata a 115€/kg. I parametri iniziali della riforma sono stati poi adeguati a partire dal gennaio 2014 e sono rimasti inalterati fino a dicembre 2016.

Rispetto alla riforma italiana del 2015 è opportuno sottolineare come le innovazioni contenute nella riforma greca del 2012 non siano state accompagnate da misure su aspetti del settore diversi da quelli relativi alla mera tassazione.

Tab. 11 - Sinossi delle recenti modifiche alla struttura della tassazione sulle sigarette in Grecia.

	Apr-10	Jun-10	Jan-11	Jul-11	Feb-12	Nov-12	Jan-14	Jun-16
Ad Valorem	58,82%	58,43%	52,45%	52,45%	52,45%	20,00%	20,00%	20,00%
Specifica per mille	9,88	13,71	19,66	19,66	20,37	80,00	82,50	82,50
Accisa minima (MCE)	78,00	80,40	76,32	101,76	105,48	115,00	117,50	117,50
IVA	21,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	23,00%	24,00%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati del Ministero delle Finanze Ellenico.

Sezione 1: Raggiungimento delle finalità

La riforma del 2012 ha avuto un forte impatto sugli equilibri del settore delle sigarette in Grecia. Tuttavia, essa non presentava delle finalità esplicite rispetto all'impatto che poi si è verificato a livello industriale. La necessità contingente a cui rispondeva il provvedimento era di natura prettamente erariale e si inseriva nel contesto di grandi e incisive trasformazioni dell'economia greca a seguito dell'acquisizione della gestione del suo debito pubblico da parte della *Troika* internazionale costituita da Banca Centrale Europea, Fondo Monetario Internazionale e Unione Europea. Sin dal 2010, infatti, era evidente la necessità di incrementare in maniera significativa il gettito generato dal settore dei tabacchi, fortemente decrescente negli anni precedenti.

Nel provvedimento del Legislatore, tuttavia, non era presente alcun richiamo specifico allo sviluppo del settore, sia pur nei termini della Direttiva UE 2011/64, che costituisce il quadro di riferimento per l'articolazione nazionale della tassazione sui prodotti del tabacco: in particolare, nella Direttiva è evidenziato come l'interesse pubblico si debba declinare sia in termini di protezione della salute che in termini di competitività del settore, mentre risulta arduo conciliare il presunto intento erariale della riforma con la tutela della concorrenza.

L'innalzamento della componente specifica, infatti, ha di per sé un impatto significativamente maggiore sui prodotti con un prezzo di vendita basso, mentre una riduzione della componente proporzionale avvantaggia i prodotti di prezzo alto: quindi, accompagnare l'incremento del 300% della specifica con un dimezzamento della componente proporzionale non può che avere effetti attesi sperequativi tra prodotti di prezzo diverso. I due provvedimenti vanno nella stessa direzione, inducendo incrementi di prezzo solamente per i prodotti posizionati nelle fasce di prezzo più

basse: la maggiore incidenza fiscale viene distribuita in maniera ineguale, costituendo un aggravio solo per alcuni operatori e distorcendo la competizione.

Il provvedimento era incentrato sulla necessità di incrementare, o almeno stabilizzare, il gettito erariale. Tuttavia, pur escludendo l'impatto atteso sul livello di concorrenza, la riforma attuata non ha tenuto conto della prevedibile reazione della domanda ad un innalzamento dei prezzi dei prodotti più accessibili ai consumatori. Gli effetti destabilizzanti, inoltre, sono stati amplificati dall'assenza di gradualità nell'applicazione del nuovo schema fiscale: gli operatori di mercato sono passati immediatamente da una specifica pari a 20,37€/000 ad una pari a 80€/000, senza che fosse previsto un percorso di avvicinamento graduale a tale valore. Ne sono conseguite variazioni di prezzo repentine per i prodotti di prezzo basso, che hanno rappresentato uno shock per i consumatori.

Per quanto riguarda la valutazione sul raggiungimento delle finalità del provvedimento in vigore dal 2012, in assenza di finalità esplicitamente dichiarate, l'analisi si deve limitare alle finalità dettate dalla Direttiva 2011/64, cioè la riduzione della frammentazione di mercato e la riduzione della concentrazione.

Nella Tabella 12 sono indicate le quote di mercato tra il 2010 e il 2016, a cavallo del passaggio a un'accisa più sbilanciata verso la componente specifica: il numero dei segmenti aumenta a partire dal 2012, quando i prezzi si sono evoluti in maniera tale da generare una nuova fascia di prezzo, l'*Aspirational Premium*, in cui sono confluiti prodotti provenienti dalle categorie superiori. Infatti, per alcuni prodotti di fascia alta è stato possibile ridurre i prezzi, come evidenziato nella Tabella 13²⁰, in quanto favoriti dalla nuova struttura della tassazione. È opportuno notare come già nel

20 Nella Tabella 13, per rendere evidente l'andamento dei prezzi, si sono adottate le fasce di prezzo corrispondenti al 2016 e quindi il segmento *Aspirational Premium* compare in anni precedenti al 2012. In questo modo è possibile seguire la dinamica del prezzo di ogni segmento tenendo conto dei prodotti che ne fanno parte a fine 2016.

2010 la somma dei segmenti *Low* e *VFM* fosse quasi interamente costituita da prodotti del segmento *Low*, mentre l'innalzamento della componente specifica ha di fatto annullato le differenze di prezzo all'interno di questo segmento aggregato.

Tab. 12 - Mercato delle sigarette, quote di mercato.

	2010	2013	2016
VFM - LOW	57,4%	52,3%	49,5%
ASPIRATIONAL PREMIUM	-	14,7%	15,0%
PREMIUM	42,6%	33,0%	35,5%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

Il segmento di mercato con i prezzi più bassi (*Low* e *VFM*) ha perso circa 8 punti percentuali tra il 2010 e il 2016, redistribuiti in maniera sostanzialmente equa tra i segmenti superiori: l'*Aspirational Premium* si attesta oggi su una quota di mercato stabile intorno al 15%, mentre il segmento *Premium* appare in contrazione di circa 10 punti percentuali. Tuttavia, dato che il segmento *Aspirational Premium* è costituito da alcuni prodotti provenienti dal *Premium*, si può concludere che il mercato si sia orientato verso prodotti di fascia media e alta in misura maggiore che in passato.

Tab. 13 - Prezzi medi per segmento. Valori deflazionati.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
VFM - LOW	2,56	2,72	2,75	2,86	3,27	3,48	3,49
ASPIRATIONAL PREMIUM	3,50	3,52	3,30	3,27	3,52	3,68	3,70
PREMIUM	3,48	3,46	2,91	2,73	3,71	4,01	4,03
MARKET	2,97	3,03	2,87	2,88	3,46	3,69	3,71

Fonte - Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

L'andamento delle quote di mercato dopo la riforma è in linea con

quanto atteso da un incremento intenso della specifica, poiché il nuovo onere fiscale ha finito con l'incidere in misura maggiore sui prodotti di minor prezzo, che sono diventati meno appetibili. Come mostrato in Tabella 14, il macro-segmento costituito dall'insieme di *Value For Money* e *Low* è quello che ha subito il maggior incremento di prezzo.

L'andamento delle quote di mercato e l'emergere di una nuova fascia di prezzo hanno reso il mercato più frammentato rispetto al periodo precedente alla riforma. Tale risultato è in contrasto con le finalità della Direttiva 2011/64 e quindi rappresenta un elemento di criticità della riforma.

Tab. 14 - Tassi medi di crescita teorici se la crescita fosse stata costante in ogni anno.

	Tasso medio di crescita 2010-2016
VFM - LOW	5,3%
ASPIRATIONAL PREMIUM	0,9%
PREMIUM	2,5%
MARKET	3,8%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

In Tabella 15 sono riportate le quote di mercato dei singoli produttori operanti sul mercato greco: tra i produttori locali solo Karelia ha incrementato la sua quota di mercato, passando dal 9.7% del 2010 al 15.1% del 2016 e solo Sekap mantiene nel 2016 una quota di mercato significativa, seppur più che dimezzata rispetto al 2010.

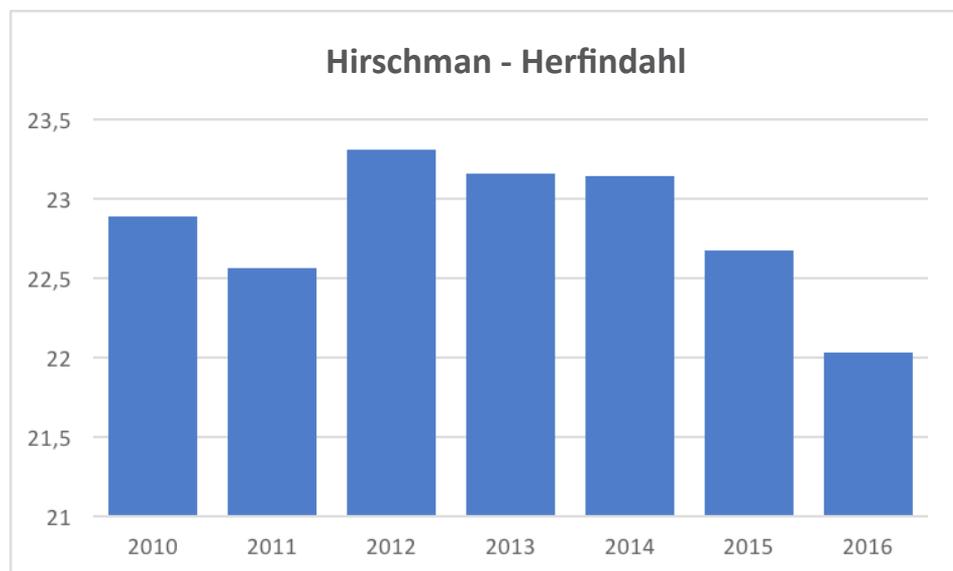
Tab. 15 - Quote di mercato dei principali operatori.

	2010	2016
BAT	17,2%	15,4%
GEORGIADES	0,2%	0,0%
PHILIP MORRIS	38,5%	35,3%
JTI	14,7%	18,2%
KARELIA	9,7%	15,1%
IMPERIAL	11,2%	12,2%
IMPORTED	0,0%	0,0%
SEKAP	8,5%	3,9%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

L'andamento delle quote di mercato a livello di singolo operatore appare disomogeneo: tra i maggiori produttori Philip Morris ha diminuito la sua quota di mercato, così come BAT, mentre JTI e Imperial Tobacco la hanno incrementata. In generale, questo andamento è riscontrato dall'indice *Hirschman-Herfindahl* (HH) di concentrazione di mercato, che dal 2012 sembra aver intrapreso un sentiero di diminuzione. La diminuzione dell'indice HH indica infatti una minore concentrazione di mercato. Ne consegue che su questo punto, la riforma appare in linea con le finalità della normativa europea.

Fig. 13 - Indice di concentrazione Hirschman-Herfindahl. Un valore maggiore corrisponde a una maggiore concentrazione di mercato.



Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

La Tabella 16 riporta i prezzi massimi e minimi di mercato. Il prezzo minimo è il prezzo più rappresentativo del segmento *Low*, mentre il prezzo massimo è quello più rappresentativo del segmento *Premium*. La differenza tra il prezzo massimo e quello minimo (*price gap*) è un indicatore di ampiezza della gamma di prodotti presenti sul mercato ed è indicativo, quindi, delle opportunità di consumo a disposizione del pubblico. Come si può osservare, si è passati da un *price gap* di 60 centesimi per pacchetto da 20 sigarette ad un differenziale di 30 centesimi: il dimezzamento è il risultato delle dinamiche innescate dalla riforma, in quanto l'incremento del prezzo minimo è stato più che doppio (in termini nominali) rispetto a quello del prezzo massimo.

Tab. 16 - Prezzi per pacchetto da 20 sigarette tra il prodotto più venduto nel segmento *Low* e nel segmento *Premium*.

	2010	2016
MIN	3,20	3,90
MAX	3,80	4,20

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

Sezione 2: Valutazione dei costi

Il costo principale generato dalla riforma delle accise sulle sigarette è costituito dalla maggiore tassazione sui prodotti collocati nelle fasce di prezzo inferiori.

Tra il 2012 e il 2013 l'incidenza delle accise sul prezzo medio (145€/kg) è passata dal 68,5% al 77,4%. Per quanto riguarda il prezzo più rappresentativo del segmento *Low* (165€/000 nel 2012 e nel 2013), l'incidenza è passata dal 64,4% al 69,7%, mentre l'incidenza sul prezzo più alto (190€/kg) è diminuita, passando da 62,8% a 62,1%.

Nel biennio 2012-2013 molti prodotti tipicamente *Premium* erano venduti a prezzi più bassi di quelli tipicamente *Low*, a conferma di una turbolenta fase di mercato e di una evidente "guerra di prezzo" in atto. Per questo motivo, mantenendo inalterata la classificazione per segmenti antecedente alla riforma, il prezzo medio di mercato risulta addirittura inferiore a quello medio del segmento *Low*.

Confrontando la situazione di mercato generata dallo schema fiscale precedente con quella generata dalla riforma e analizzando sia il prezzo medio di mercato che la tassazione a fine 2010 e a fine 2016, si evince (Tabella 17) come l'incidenza sul prezzo medio sia diminuita per effetto dei

significativi incrementi di prezzo avvenuti nel corso del 2013, passando dal 67,7% al 64,5%. L'entità della riduzione aumenta al crescere del prezzo considerato.

Tab. 17 - Incidenza dell'accisa sul prezzo medio ponderato.

	dic-2010	dic-2016
Prezzo medio Ponderato (PMP)	147,5	185,5
Ad Valorem	58,43%	20,00%
Specifica per mille	13,71	82,50
MCE per mille	80,40	117,50
IVA Nominale	23,00%	24,00%
IVA Effettiva	18,70%	19,35%
Totale tassazione	99,9	119,6
Incidenza dell'accisa	67,7%	64,5%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

Nella Tabella 18 è riportato l'indice di accessibilità (*affordability*) per gli anni che vanno dal 2011 al 2016. Un fattore determinante per il calcolo dell'indice è il livello complessivo di attività economica: ne consegue che il suo andamento risente fortemente del quadro congiunturale particolarmente difficile vissuto dalla Grecia negli anni oggetto dell'analisi. Si può osservare come il consumatore abbia perso continuamente potere d'acquisto fino al 2015, in maniera particolarmente pronunciata nel 2011 e nel 2014; nel 2011, tuttavia, la maggior parte della variazione dell'indice è dovuta ad un calo drastico del Prodotto Interno Lordo (pari al -9,1%) e da un conseguente calo della retribuzione media (-11,5%). Nel 2014, invece, la variazione dell'indice è ascrivibile completamente alla crescita dei prezzi delle sigarette: infatti, il PIL nel 2014 è rimasto sostanzialmente stabile (+0,3%) e con esso le retribuzioni (-0,2%), mentre il prezzo medio delle sigarette è cresciuto del 18,6%.

L'andamento dell'indice di accessibilità, unitamente alle considerazioni

sull'andamento dell'incidenza, evidenzia come l'aggravio del carico fiscale sia stato sopportato principalmente dal consumatore, per il quale il prodotto è diventato in media molto più caro con i produttori costretti ad esercitare delle pesanti traslazioni d'imposta (non essendosi contemporaneamente ampliato l'intervallo dei prezzi).

Tab. 18 - Indice di accessibilità. Variazione percentuale del rapporto tra prezzo medio delle sigarette e reddito medio da lavoro dipendente. Un valore dell'indice maggiore di zero indica una perdita di potere d'acquisto nel mercato delle sigarette.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Accessibilità	22,3%	9,2%	10,4%	19,9%	7,0%	-3,0%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen ed Eurostat.

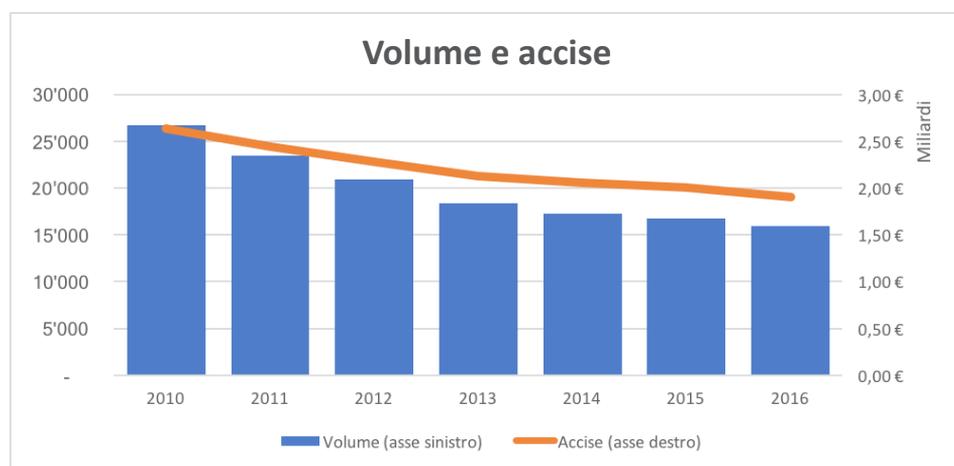
Il generalizzato aumento della tassazione avvenuto dal 2012, messo in pratica in maniera subitanea, ha di fatto impedito un aggiustamento graduale del mercato sia dal lato delle condizioni di offerta che della domanda. Il peso dell'aggiustamento è stato assorbito dai consumatori in maniera pressoché integrale.

Sezione 3: Effetti prodotti

In Figura 14 è mostrato l'andamento dei volumi e del gettito da accise in Grecia: nel periodo tra il 2010 e il 2016 il mercato si è contratto complessivamente del 41%; tra il 2010 e il 2012 ha perso il 22% della sua dimensione in termini di quantità scambiate, mentre tra il 2012 e il 2016 il calo è stato del 24%. Se il calo nel triennio 2010-2012 è ascrivibile in gran parte al forte deterioramento del quadro macroeconomico greco, con il PIL che nei tre anni è diminuito rispettivamente del 5,5%, del 9,1% e del 7,3%, nel periodo successivo l'evoluzione del mercato è molto più plausibilmente frutto di dinamiche interne. Infatti, il PIL tra il 2012 e il 2016 si è attestato su un sentiero più stabile, sia pur in diminuzione nel 2013 del 3%, con variazioni tra -0,2% e 0,35% negli anni successivi.

La riforma non ha prodotto gli effetti desiderati sull'andamento delle accise, le quali sono diminuite senza soluzione di continuità tra il 2010 e il 2016 (Tabella 19).

Fig. 14 - Andamento dei volumi di mercato (migliaia di kg) e delle accise.



Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen.

LE RIFORME DEL MERCATO DEL TABACCO IN ITALIA E IN GRECIA: VERSO UN CALENDARIO FISCALE

Anche in assenza di considerazioni sull'elasticità della domanda al prezzo che, seppure opportune, supererebbero lo scopo di questa analisi, è evidente come la riforma non abbia prodotto gli effetti attesi in termini di gettito: le variazioni del prezzo medio (PMP) mostrate nella Tabella 19 indicano che, nonostante i continui incrementi, il gettito ha proseguito la sua discesa e nel 2015 la diminuzione è stata in termini percentuali più che doppia rispetto all'anno precedente. Il confronto tra il periodo post-riforma (anni dal 2013 al 2016) e quello pre-riforma (2010-2012) non può prescindere dalla considerazione del profondo shock subito dall'economia greca a causa dell'impossibilità del Governo di ricorrere ai mercati finanziari. Il contraccolpo sulla domanda aggregata è stato fortissimo, come indicano le variazioni del PIL in quegli anni citate nei paragrafi precedenti. Tra il 2013 e il 2016, sia pur con difficoltà, il livello complessivo di attività economica sembra aver intrapreso un percorso di stabilizzazione e una tendenziale stabilizzazione della domanda di sigarette poteva essere attesa. Tuttavia, il profondo shock sui prezzi determinato dalla riforma delle accise ha prolungato la contrazione delle vendite, senza peraltro che queste mostrino segni di stabilizzazione: nel 2016 la diminuzione dei volumi è stata addirittura doppia (in termini percentuali) rispetto all'anno precedente.

Tab. 19 - Tassi di variazione percentuale anno su anno del volume di mercato, accise e prezzo medio di mercato (PMP).

	Volume (var %)	Accise (var %)	PMP (var %)
2011	-12,1%	-7,2%	5,0%
2012	-11,1%	-6,4%	-4,3%
2013	-11,9%	-7,0%	-0,5%
2014	-6,4%	-3,3%	18,6%
2015	-2,6%	-2,2%	5,5%
2016	-5,2%	-5,1%	0,5%

Fonte: Elaborazioni CASMEF su dati Nielsen e del Ministero delle Finanze Ellenico.

Date le tendenze di lungo periodo e l'assenza di una gamma di prodotti sufficientemente differenziata per prezzo (per soddisfare, anche attraverso il *downtrading*, le esigenze di consumo delle fasce di popolazione più colpite dalla crisi economica), è plausibile che nel breve termine il mercato si attesterà su volumi al di sotto della metà di quelli del 2010. L'attuale schema delle accise, infatti, non permette riduzioni di prezzo per i prodotti posizionati nei segmenti inferiori e incentiva l'ulteriore restrizione del differenziale tra i prezzi prevalenti sul mercato (*price gap*), senza che questo si traduca in un effettivo aumento dei volumi e, conseguentemente, del gettito.

Sezione 4: Livello di osservanza delle prescrizioni

I segnali che emergono dal mercato negli anni successivi alla riforma sono allarmanti, e denotano un quadro di progressiva uscita dal mercato legale di porzioni sempre più ampie della domanda.

L'assenza di un prodotto legale a un prezzo accessibile, come sarebbe invece possibile con un *price gap* più ampio, sembra aver generato un forte incremento della domanda di prodotti venduti attraverso canali non ufficiali (*duty-not-paid* – DNP), che acuisce le criticità del mercato, favorisce le organizzazioni criminali e riduce fortemente la protezione dei consumatori. Secondo uno studio condotto da KPMG²¹, nel periodo tra il 2012 e il 2016 la quota di DNP in Grecia sarebbe passata dal 13,4% al 18,8%: quasi un quinto del mercato è gestito al di fuori dei canali ufficiali.

Unitamente alla dinamica del gettito non in linea con le attese, ciò suggerisce che ci siano carenze strutturali nell'attuale impianto normativo e

21 "Project SUN. A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland – 2016 results". KPMG, 2017.

che una revisione profonda sarebbe opportuna. È utile segnalare, inoltre, come sia in aumento il fenomeno del consumo di tabacco sfuso di produzione artigianale, che sfugge al controllo delle autorità locali.

Sezione 5: Criticità

La fase di assestamento del mercato dopo la riforma della struttura delle accise sembra aver collocato il mercato greco su un sentiero di marcata decrescita e di generale impoverimento. L'equilibrio del mercato appare fortemente compromesso e in fase di continua transizione verso livelli di domanda inferiori. La conseguenza principale, sotto il profilo dell'intento primario della riforma, è che la sostenibilità del gettito erariale non sembra garantita negli anni futuri. Gli incrementi di prezzo che si sono succeduti hanno, infatti, provocato una continua contrazione della domanda e una conseguente riduzione del gettito.

Le principali criticità del nuovo impianto normativo sono:

- **L'eccessiva compressione dei prezzi.** La riduzione del *price gap* è avvenuta con incrementi di prezzo più rilevanti per i prodotti meno costosi. La gamma di prodotti legali a disposizione del consumatore si è ristretta e una significativa porzione della domanda è uscita dal mercato. Ciò non ha necessariamente determinato una riduzione del numero di fumatori: è plausibile che molti consumatori siano migrati verso canali di distribuzione illegali.
- **Mancanza di azioni di contrasto all'illegale.** La riforma si è concentrata sull'aspetto tributario, tralasciando l'analisi economica dell'impatto che questa avrebbe avuto sul mercato. La crescita del fenomeno del mercato illegale di sigarette di contrabbando avrebbe richiesto maggiore attenzione per la tutela della popolazione, il

contrasto alle organizzazioni criminali e il sostegno al gettito erariale. Gli sforzi di contrasto diretto alla distribuzione di prodotti illegali necessitano di un adeguato supporto investigativo e operativo, i cui costi (almeno in parte generati dalla riforma) saranno a carico della collettività.

- **Mancanza di riferimento all'elasticità della domanda.** In una prospettiva focalizzata sul gettito l'elasticità della domanda doveva essere considerata come cruciale, soprattutto perché è stato indotto un rapido e intenso aumento dei prezzi. Nella presente riforma, inoltre, è assente qualsiasi meccanismo in grado di ancorare le aspettative degli operatori: in un quadro fortemente instabile come quello che si è delineato negli anni dopo la riforma, poter ancorare le aspettative mediante un meccanismo di aggiustamento predefinito e noto agli operatori (possibilmente in grado di cogliere gli andamenti del mercato) avrebbe potuto e potrebbe contribuire a stabilizzare il mercato.
- **Mancanza di razionalizzazione della distribuzione.** Vigeva una formale liberalizzazione per cui in Grecia operano circa 100 distributori. Le dinamiche competitive sono, tuttavia, irrigidite dalla forte segmentazione geografica tra i distributori.

Sezione 6: Sintesi della VIR e conclusioni

La riforma dell'accisa sulle sigarette in Grecia è entrata in vigore alla fine del 2012 in un momento di grave instabilità economica per l'intero paese. La riforma ha previsto che l'accisa specifica fosse incrementata da circa 20€ per mille sigarette a 80€, e al contempo l'aliquota proporzionale che collega l'imposta al prezzo di vendita è stata più che dimezzata, pas-

sando da circa il 52% al 20%. Il peso dell'accisa è stato spostato in maniera significativa verso i prodotti venduti a prezzi più bassi.

Il costo tributario della riforma è stato sostenuto in massima parte dai consumatori in quanto l'incidenza complessiva (che è una misura del costo per i produttori), calcolata sui nuovi prezzi che la riforma ha indotto, è diminuita.

Le variazioni di prezzo determinate dal nuovo quadro normativo sono state forti e rapide, soprattutto nel segmento a basso prezzo del mercato. Il differenziale di prezzo tra i prodotti di fascia alta e quelli di fascia bassa si è quindi ridotto, escludendo una significativa porzione della domanda dal mercato legale.

Le recenti stime di KPMG²² indicano che la percentuale di *duty-non-paid* nel paese è passata dal 13,4% al 18,8% del mercato. I costi connessi con il contrasto alle attività illecite legate al tabacco possono plausibilmente annoverarsi tra i costi futuri generati dalla riforma.

La riforma nel complesso non ha generato i risultati attesi al momento della sua entrata in vigore: il mercato appare instabile e un ulteriore intervento sull'intero settore appare ad oggi inevitabile per evitarne il collasso. Le nuove eventuali riflessioni dovrebbero concentrarsi sulla sostenibilità economica delle modifiche, includendo dettagliate analisi sulle reazioni attese della domanda e degli operatori. Eventuali aggiustamenti parziali volti a incrementare marginalmente la componente proporzionale potrebbero essere insufficienti a stabilizzare il mercato, che al momento appare ancora in una fase di profonda trasformazione.

La riforma, concentrata sull'aspetto erariale di breve periodo, per quanto drastica e improvvisa, appare altresì come una mancata occasione per razionalizzare la distribuzione e la vendita al dettaglio.

22 *Project SUN*, op. cit.

CONCLUSIONI

- A due anni dall'introduzione della riforma delle accise il mercato dei tabacchi italiano appariva incanalato lungo un sentiero stabile e bilanciato.
 - La dinamica in corso nel biennio 2015-2016 è stata in linea con gli obiettivi di salute pubblica, con una percentuale di fumatori stabile su valori storicamente bassi, e volumi di mercato in diminuzione graduale, secondo un *trend* consolidato nelle economie industrializzate.
 - L'andamento del gettito è stato sostanzialmente stabile e in

linea con l'andamento di mercato: in particolare, dopo la contrazione forte nel biennio 2012-2013, le entrate hanno mostrato un andamento meno volatile.

- Il confronto con l'impatto della riforma greca evidenzia come le scelte equilibrate operate in Italia abbiano consentito l'inasprimento del carico fiscale senza, però, che si distorcesse la competizione sul mercato. In Italia è stata lasciata ai consumatori la possibilità di accedere ad un ampio e diversificato spettro di prodotti. Al contrario, la riforma greca del 2012 ha prodotto un ribaltamento dello schema delle accise, che da prevalentemente proporzionale è diventato prevalentemente specifico: ciò ha determinato un maggiore carico fiscale sui prodotti di prezzo basso, privando i consumatori di alternative meno costose. Il mercato greco non si è ancora stabilizzato: volumi e gettito hanno continuato a contrarsi negli anni successivi alla riforma e il mercato illegale ha visto crescere il proprio giro di affari in modo esponenziale.
- Per garantire la stabilità del gettito nel lungo periodo è necessario garantire agli operatori di mercato politiche fiscali e regolamentari prevedibili e trasparenti. In Italia (al contrario di ciò che è avvenuto in Grecia) la riforma del 2015 ha giustamente previsto un meccanismo di ancoraggio dei parametri fiscali al prezzo medio ponderato. Tuttavia, ha anche introdotto elementi di discrezionalità per l'Amministrazione Pubblica, che hanno reso l'orizzonte di medio e lungo periodo molto incerto per gli operatori. Tale discrezionalità, oltre a sottoporre l'Amministrazione a pressioni da parte degli operatori di mercato, mette in pericolo la stabilità del gettito.
- I primi mesi del 2017, per esempio, sono stati caratterizzati da una grande incertezza, che ha comportato ritardi nell'adeguamento dei parametri e conseguente perdita di gettito. Tra l'altro, a causa della

situazione preoccupante dei conti pubblici, le decisioni sulla fiscalità del tabacco (discrezionali e solo vagamente motivate dai presupposti di legge) sono state prese in condizioni di urgenza e sono risultate, come già detto, molto sbilanciate.

- Appare evidente la necessità di una programmazione degli interventi che consenta la stabilizzazione delle aspettative tanto degli operatori di mercato (produttori, distributori e venditori) quanto dell'Erario.
- Sarebbe, quindi, auspicabile avere una pianificazione condivisa e certa nel medio termine (ad esempio 5 anni), al fine di ancorare le aspettative degli operatori e ridurre i margini di incertezza anche in termini di prevedibilità del gettito. Nel rispetto dei principi cardine della legislazione fiscale sul tabacco, sarebbe il caso di elaborare regole certe per l'evoluzione, quantomeno di medio periodo, dei parametri di riferimento.
- Il caso greco insegna che tali regole dovrebbero tendere ad una transizione graduale verso un sistema fiscale prevalentemente basato sulla componente specifica delle accise, nel rispetto degli equilibri competitivi del mercato che, una volta artificialmente rotti, sono difficili da ricomporre con gravi danni anche per il gettito erariale.
- La sfida è ora quella di ridisegnare il sistema fiscale italiano sui tabacchi lavorati riconoscendo gli aspetti positivi della legislazione corrente e correggendo gli errori commessi, tenendo conto delle esperienze maturate anche negli altri Paesi europei. L'idea di fondo dovrebbe essere quella di ridurre ogni tipo di discrezionalità e trovare un punto di incontro tra esigenze diverse per il raggiungimento di obiettivi condivisi: gettito, concorrenza e salute. In questo senso, un esempio negativo è sicuramente costituito dalla Grecia, ma anche da Paesi in cui la spinta verso un inasprimento indiscriminato

della pressione fiscale ha lasciato spazio ad una crescita esponenziale del commercio illegale (come per esempio nel Regno Unito).

- L'Italia è stata per molti anni, anche quelli recenti, un *unicum* virtuoso, un esempio da seguire e può continuare ad esserlo a patto che vengano apportate le giuste correzioni all'attuale sistema, anche riprendendo in parte le soluzioni trovate da altri Paesi, come ad esempio la Germania.
- Nello studio si fa appunto riferimento all'esperienza tedesca che ha visto l'introduzione di un modello di evoluzione dei parametri fiscali programmato e prevedibile. Tale sistema ha, di fatto, consentito di raggiungere sia obiettivi di gettito che di contrasto al fenomeno del contrabbando, dimostrando come una programmazione del calendario fiscale sul medio-lungo termine abbia effetti positivi non solo in termini di sostenibilità del mercato ma anche per il perseguimento di finalità di salute e di stabilità delle entrate fiscali.

I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

- Q. 1 /2013 *La distribuzione dei prodotti finanziari in Italia e in Europa: nuove regole e nuove sfide*
Domenico Curcio, Giorgio Di Giorgio, Giuseppe Zito
- Q. 1/2014 *La regolamentazione dei fondi comuni: una analisi comparata*
Giorgio Di Giorgio e Mario Stella Richter (a cura di)
- Q. 2/2014 *FCHub: dopo l'anno zero*
AA.VV.
- Q. 1/2015 *Invecchiamento della popolazione ed evoluzione dei fabbisogni previdenziali e assistenziali*
Domenico Curcio, Paolo Giordani, Alessandro Pandimiglio
- Q. 2/2015 *Euro e sviluppo del mercato finanziario. La lezione di Luigi Spaventa*
AA.VV.
- Q. 3/2015 *Riflessioni sulla Risk Disclosure.*
Risultati della ricerca realizzata dal Forum Governance
AA.VV.
- Q. 1/2016 *Il bail-in*
a cura di Raffaele Lener
- Q. 2/2016 *L'Asset Allocation in presenza di tassi d'interesse negativi*
Nicola Borri, Enrico Maria Cervellati, Domenico Curcio,
Antonio Fasano
- Q. 3/2016 *Risoluzione delle crisi bancarie e tutela dei depositi nella Unione Europea*
AA.VV.

Q. 1/2017

La probabilità (di default) non esiste.

Discorso sopra la comparabilità delle misure di rischio

Simone Casellina, Giuseppe Pandolfo

Q. 2/2017

*Le riforme del mercato del tabacco in Italia e in Grecia:
verso un calendario fiscale.*

Marco Spallone, Stefano Marzoni, Alessandro Pandimiglio.

Editrice Minerva Bancaria s.r.l.

Quaderno n. 2 /2017

Supplemento al n. 2 - 3 / 2017 di Rivista Bancaria - Minerva Bancaria

Direttore responsabile Giovanni Parrillo

DIREZIONE E REDAZIONE: Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma

e.mail: redazione@rivistabancaria.it

AMMINISTRAZIONE: EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.

presso P&B Gestioni Srl, Via di Villa Massimo, 29 - 00161 – Roma -

Fax +39 06 83700502

e.mail: amministrazione@rivistabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Il contenuto del presente Quaderno rispecchia soltanto il pensiero degli Autori e non impegna la Direzione della Rivista

È vietata la riproduzione senza preventivo consenso della Direzione

Finito di stampare nel mese di settembre 2017 presso “Press Up” - Roma



COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti