

Nuove e vecchie sfide per l'Italia che riparte

2017/1-2-3

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

GIUSEPPE DE ARCANGELIS - Sapienza, Università di Roma

ENRICO GIOVANNINI - Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI - LUISS Guido Carli

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

MAURIZIO BAUSSOLA

UNIVERSITA' CATTOLICA del Sacro Cuore

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DI TARANTO,

LUISS Guido Carli

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

GIOVANNI FARESE

Università Europea di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

MARCO MAZZOLI

Università degli Studi di Genova

ANDREA MONTANINO

Atlantic Council

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

FRANCESCO NUCCI

Sapienza, Università di Roma

ANTONIO ORTOLANI

AIDC

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

PAOLA PROFETA

Università Bocconi

PIETRO REICHLIN

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

FRANCESCO TIMPANO

UNIVERSITA' CATTOLICA del Sacro Cuore

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE

PAOLO GUERRIERI - Senato

CONSIGLIO

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

GIANLUCA ANSALONE, British American Tobacco Italia

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

CARLO COTTARELLI, Università Cattolica del Sacro Cuore

SERGIO DE NARDIS, Ufficio parlamentare di bilancio

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

ANDREA FERRARI, AIDC

EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia

VLADIMIRO GIACCHÈ, Centro Europa Ricerche

MAURO MICILLO, Banca IMI

STEFANO MICOSSI, Assonime

STEFANO MONDUCCI, ISTAT

BENIAMINO QUINTIERI, SACE

CLAUDIO TORCELLAN, Oliver Wyman

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli



FONDAZIONE
DI PIACENZA E VIGEVANO

numero 1-2-3/2017

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*),

Natasha Rovo,

Guido Traficante,

Ugo Zannini.

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0034-6799

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

Per le recensioni, i libri vanno inviati in duplice copia alla Direzione.

È vietata la riproduzione degli articoli e note senza preventivo consenso della Direzione.

Supplemento a Rivista Bancaria n. 6/2017

Finito di stampare nel mese di dicembre 2017 presso Press Up, Roma.

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso P&B Gestioni Srl, Viale di Villa
Massimo, 29 - 00161 - Roma -
Fax +39 06 83700502
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

Nuove e vecchie sfide per l'Italia che riparte

EDITORIALE

- 5 Il rilancio dell'economia italiana. Come?
Giorgio Di Giorgio, Giovanni Parrillo

SAGGI

- 9 Can fiscal discipline be counterproductive?
Lorenzo Codogno, Giampaolo Galli
- 45 La domanda di assicurazione delle imprese. Risultati dall'Indagine Ania sull'Assicurazione nelle Piccole Imprese Italiane.
Luigi Guiso, Fabiano Schivardi
- 103 Gaming Industry and Pareto Optimality in Italy: A Comprehensive Welfare Analysis
Alberto Casagrande, Marco Spallone

CONTRIBUTI

- 123 La fiscalità sui prodotti del tabacco in Italia: una valutazione dell'impatto della riforma del 2015
Marco Spallone, Stefano Marzioni, Alessandro Pandimiglio

RUBRICHE

- 141 Nuove politiche industriali per la trasformazione digitale delle imprese. Il Piano Nazionale Industria 4.0
Valentina Carlini

La fiscalità sui prodotti del tabacco in Italia: una valutazione dell'impatto della riforma del 2015

Marco Spallone *

Stefano Marzioni **

Alessandro Pandimiglio ***

Sintesi

Lo studio descrive la situazione corrente del mercato Italiano dei tabacchi a due anni dall'entrata in vigore della riforma fiscale del 2015.

Gli effetti della riforma vengono analizzati attraverso la realizzazione di una vera e propria VIR, ovvero una Valutazione dell'Impatto Regolatorio: tale istituto, previsto dalla legislazione Italiana e raramente implementato, presuppone l'espletamento di una serie di passi formali per individuare i punti di forza e le criticità di una regolamentazione di recente introduzione.

I risultati dell'analisi vengono comparati con la recente esperienza tedesca, in cui la trasparenza normativa si è tradotta in una efficace capacità di pianificazione per il Legislatore e per gli operatori. Il risultato principale dello studio consiste in una serie di linee guida per il futuro che, al di là dei numeri, si sostanziano nella richiesta di trasparenza e prevedibilità delle politiche fiscali sui tabacchi per garantire la sostenibilità del mercato e la certezza delle entrate erariali future.

* Università Gabriele d'Annunzio e CASMEF.

** Università Niccolò Cusano e CASMEF.

*** Università Gabriele d'Annunzio e CASMEF.

Abstract - *The fiscal reforms of tobacco market in Italy.*

The Study describes the current situation of the tobacco Italian market two years after the 2015 Fiscal Reform has entered into force.

The effects of the reform are analysed through a structured Regulatory Impact Assessment (RIA): this tool - set by the Italian legislation but only rarely carried out – includes some formal steps aimed at identifying the strengths as well as the weaknesses of a recently applied regulatory set.

A comparison of the effects of the fiscal reforms is also performed with regard to the German case.

A set of guidelines for the next future is the main result of this Study: besides figures, such guidelines call for more transparency and predictability of fiscal policies in the tobacco sector as to ensure both sustainability of the market and future revenues.

JEL Classification: H22, L43.

Keywords: Tobacco, Fiscal Reform, Regulatory Impact Assessment (RIA).

Parole chiave: Tabacco, Riforma Fiscale, Valutazione Impatto Regolatorio (VIR).

1. Introduzione

L'imposta di consumo (accisa) sulle sigarette è regolata nel d.lgs. 504/1995 e successive modificazioni. Il regime fiscale è stato recentemente riformato nel 2015 con il d.lgs. 188/2014 che ha modificato in maniera sostanziale la metodologia per il calcolo dei tre parametri fondamentali dell'accisa. Tra le innovazioni presenti nel nuovo contesto normativo, ci sono il collegamento dell'accisa con l'evoluzione del prezzo medio ponderato, nuove funzioni dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (AAMS) e obblighi dettagliati in tema di tracciabilità dei prodotti della filiera.

L'ambito oggetto della riforma è stato ampio e le modifiche rispetto alla regolamentazione previgente sono state anche profonde. Tuttavia, nonostante la rilevanza della riforma, non è stata effettuata alcuna valutazione di impatto regolatorio (VIR) ufficiale. La VIR¹ è uno strumento che ha lo scopo di valutare il raggiungimento degli scopi di uno o più atti normativi, nonché degli effetti prodotti sui destinatari e sulla collettività in generale. Lo scopo di questo studio è proprio quello di colmare questa lacuna e di valutare l'impatto della riforma introdotta con il d.lgs. 504/1995 sulla base della metodologia standardizzata prevista nella disciplina delle VIR. Questa è articolata sui seguenti sei punti: Raggiungimento delle finalità; Costi; Effetti prodotti; Livello di osservanza delle prescrizioni; Criticità; Sintesi e Conclusioni della VIR. L'analisi prodotta in questo studio si articola secondo la medesima struttura, supportando le conclusioni con le analisi già proposte in Spallone et al. (2017), in cui il tema della riforma fiscale dei tabacchi viene affrontato in maniera comparativa con le esperienze tedesca e greca.

L'importanza di questo tema deriva dal fatto che le finalità del regime fiscale dei prodotti del tabacco sono molteplici, includendo interessi e obiettivi apparentemente contrastanti e pertanto la maggiore consapevolezza possibile è necessaria al fine di raggiungere un delicato equilibrio. Mediante lo strumento della tassazione si mira, infatti, a massimizzare il gettito erariale, a

1 La VIR, insieme all'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) che viene prodotta *ex ante* rispetto a un provvedimento normativo, è istituita dalla Legge 246 del 2005 e regolamentata dal DPCM 212/2009. In base a quest'ultimo, la VIR è effettuata sugli atti normativi in merito ai quali è stata svolta l'AIR o, in mancanza di una precedente AIR, sui decreti legislativi e sulle leggi di conversione dei decreti-legge. Successivamente alla prima VIR, da effettuare entro due anni dall'entrata in vigore del provvedimento, seguono altre a cadenze biennali.

tutelare la salute e a salvaguardare la concorrenza. La necessità di conciliare interessi in apparente conflitto ha portato ad una struttura dell'accisa gravante sulle sigarette che si basa sull'equilibrio tra una componente specifica e una componente proporzionale, la prima finalizzata ad assicurare gettito all'erario indipendentemente dai prezzi di vendita e di garantire la regressività della tassazione, la seconda che permette all'erario di appropriarsi di una parte dei margini che scaturiscono dalla vendita a prezzi elevati. Un ulteriore elemento della fiscalità sui prodotti del tabacco è costituito dall'onere fiscale minimo, che agisce penalizzando la vendita a prezzi inferiori rispetto ad una soglia considerata adeguata.

Secondo quanto emerge, la scelta del legislatore nella fase iniziale di implementazione della riforma ha condotto a risultati incoraggianti: da una parte i volumi sono risultati in lieve declino, coerentemente con gli andamenti di lungo periodo che caratterizzano tutti i Paesi industrializzati; dall'altra, il gettito si è stabilizzato, recuperando sensibilmente rispetto agli anni che hanno preceduto l'entrata in vigore della riforma. Il grado di competitività sul mercato è stato mantenuto e, tenendo presente che si tratta di un monopolio fiscale, il principio di libera formazione dei prezzi è stato salvaguardato.

In una fase successiva, tuttavia, la riforma ha mostrato degli elementi di criticità, alimentando incertezza nel medio periodo circa le politiche fiscali. Lo studio è articolato come segue. La sezione 2 offre una panoramica del settore in termini di caratteristiche di offerta e di domanda, con un focus aggiuntivo sui prodotti di nuova generazione. La Sezione 3 entra nel merito della valutazione della riforma riproducendo lo schema valutativo di una valutazione di impatto regolatorio (VIR). La Sezione 4 illustra il caso tedesco di calendarizzazione quinquennale delle modifiche alle accise, secondo criteri predeterminati. Seguono le conclusioni.

2. Il mercato del tabacco in Italia

Nel corso degli ultimi anni il mercato italiano del tabacco si sta evolvendo secondo dei trend di lungo periodo nelle abitudini di consumo dettati da fattori culturali e dai nuovi assetti legislativi. Dal lato della domanda si osserva una

riduzione complessiva delle vendite, maggiormente concentrata nei segmenti di prezzo alto. Questo andamento è accompagnato da una moderata crescita delle entrate fiscali a seguito dell'entrata in vigore della recente riforma.

Il consumo di sigarette tra il 2010 e il 2016 è passato da 87 a 72 milioni di Kg, registrando una contrazione del 17% (Fonte: elaborazione CASMEF su dati Nielsen). L'aumento dei prezzi (e in particolare del prezzo reale) costituisce una delle cause della riduzione della domanda.

Il gettito erariale complessivo dal settore dei prodotti del tabacco (incluso sigarette, sigari, trinciati e altri prodotti) è rimasto relativamente stabile negli ultimi anni, oscillando tra un minimo di 10,4 miliardi di euro nel 2014 a un massimo di 10,9 miliardi di euro nel 2012².

Il gettito generato dalle sigarette rappresenta la quasi totalità delle entrate fiscali dal tabacco ma la quota sul gettito totale è lievemente diminuita, passando dal 98% del 2010 al 94% del 2016.

Nel biennio 2013-2014 il gettito da sigarette è di poco sceso al di sotto di 10 miliardi di euro per la riduzione dei consumi. È opportuno tuttavia sottolineare che, nonostante le vendite siano diminuite anche nel biennio successivo, la nuova regolamentazione fiscale introdotta nel 2015 ha permesso di riportare il gettito attorno a 10,2 miliardi di euro.

In una prospettiva di ottimizzazione degli interventi regolatori e fiscali è fondamentale tenere in considerazione la reattività della domanda. Solo in questo modo è possibile valutare correttamente gli effetti delle variazioni di prezzo e quindi avere delle proiezioni affidabili del gettito atteso. L'elasticità di lungo periodo ottenuta con dati mensili sulla base della stima di un modello logaritmico è stabilmente 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. A una maggiore elasticità (in valore assoluto), corrisponde una maggiore sensibilità delle quantità alle variazioni di prezzo. I segmenti caratterizzati dalla maggiore elasticità sono il Low (la fascia di prezzo più bassa) e il Premium (la fascia di prezzo più alto), implicando una significativa sensibilità a variazioni di prezzo nelle fasce di prezzo più interessate dal fenomeno del *downtrading*, cioè la migrazione del consumo verso prodotti simili ma collocati in fasce di prezzo inferiori.

2 Si veda AAMS (2014) e AAMS (2016).

3. VIR Italia

3.1 La riforma del 2015

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 disciplina fiscale dei tabacchi lavorati è avvenuta con il d.lgs. 188/2014. L'impatto di questa 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 già di per sé in continua evoluzione.

La legislazione italiana sul tabacco ha accolto le direttive dell'Unione Europea in materia che, oltre ai principi generali di tutela della salute pubblica e della libera concorrenza, hanno fissato in termini numerici i limiti dei parametri entro cui i governi nazionali possono modificare le aliquote per tassare i prodotti del tabacco.

Nella riforma in vigore dal 2015 l'onere fiscale totale è stato portato al 58,7% del prezzo medio ponderato (PMP), la componente specifica è stata innalzata al 10% dell'accisa complessiva gravante sul PMP. È stato altresì introdotto un onere fiscale minimo pari a 170 euro per kilogrammo (1000 sigarette). 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. Ciò delinea un nuovo ruolo per l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (AAMS), la quale è chiamata a proporre delle variazioni dei termini delle accise, entro limiti prefissati e sulla base di presupposti economici esplicitamente individuati.

Nella riforma è anche esplicita una prospettiva di bilancio. Viene infatti menzionato l'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* (cioè proporzionale al prezzo) è fondamentale nella regolazione del settore e ancora oggi i paesi europei hanno preferenze diverse per quanto concerne il peso relativo delle due componenti.

Tali differenze dipendono dalla struttura e dalla evoluzione dei singoli mercati nazionali e hanno un impatto sull'evoluzione del mercato stesso e in ultima istanza sulla sostenibilità delle 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 a 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, contemperando questo sbilanciamento con la presenza di un onere fiscale minimo da corrispondere all'Erario, a prescindere dal prezzo.

3.2. Raggiungimento delle finalità

Oltre alle finalità esplicitamente contenute nel testo del decreto, le finalità della riforma sono determinate dal quadro normativo comunitario. La disciplina quadro europea per le leggi nazionali sulla fiscalità dei tabacchi è la Direttiva 2011/64, la quale evidenzia l'opportunità di garantire condizioni di concorrenza neutrali per tutti i produttori, di ridurre la frammentazione dei mercati e di mettere in rilievo gli obiettivi di tipo sanitario. Tali finalità devono quindi essere implicitamente proprie di tutte le legislazioni nazionali.

In tema di concorrenza, una valutazione sulla finalità di garantire un corretto funzionamento del mercato interno, capace quindi di assicurare condizioni di concorrenza neutrali per tutti i produttori, è possibile attraverso l'esame delle quote di mercato. Come analizzato in Spallone et al. (2017), tra i primi tre gruppi operanti nel settore, sia Philip Morris International (PMI) che British American Tobacco (BAT) hanno perso quote di mercato, rispettivamente l'1% e il 3,1%, mentre Japan Tobacco International (JTI) si è espansa in misura pari al 3,6% del mercato. Quasi tutti gli altri produttori (ad eccezione di International Tobacco Agency - ITA) guadagnano quote di mercato. Il settore sembra quindi evolversi verso una minore concentrazione.

Un'ulteriore conferma in questo senso, sia pure in un mercato fortemente concentrato, è data dall'indice Hirschman – Herfindahl³, il quale nel 2016 raggiungeva un livello di 3'654, a fronte di un valore nel 2014 di 3'805.

Un'indicazione ulteriore circa la poca rilevanza di effetti distorsivi della riforma viene fornita dall'ampiezza dell'intervallo dei prezzi delle sigarette più vendute, che si è allargata da 1€ a 1,20€. La gamma di prodotti a disposizione dei consumatori è quindi aumentata, consentendo di contrastare la minore accessibilità media del prodotto causata dall'aumento dei prezzi unitamente alla congiuntura negativa delle retribuzioni. Ne consegue che i consumatori hanno mantenuto un accesso al mercato legale.

È importante sottolineare come, nonostante il calo generalizzato dei consumi, sia stata scongiurata l'introduzione di un ulteriore segmento di prezzo (rispetto ai quattro già presenti) posizionato al di sotto dell'attuale Low. Inoltre, l'assenza di relazioni statistiche significative tra l'andamento dei segmenti inferiori al prezzo medio e di quelli superiori, sembra suggerire una nuova declinazione del settore basata su due soli segmenti. Se la domanda di mercato è costituita da due macro-segmenti di prezzo, una riduzione ulteriore della frammentazione sarebbe in contrasto con l'obiettivo di un corretto funzionamento del mercato interno dell'Unione Europea secondo principi concorrenziali.

La riforma non appare neanche in contrasto con le finalità di salute pubblica. 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, così come l'andamento per le sole sigarette. 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 (Fonte: ISTAT), pur mantenendosi su valori significativamente più contenuti rispetto a dieci anni prima.

L'effetto della riforma sembra quindi consolidare il trend negativo di consumo già manifestatosi nel decennio precedente. 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

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

superiore alle 20 sigarette giornaliere). Ciò rafforza l'ipotesi 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.

3.3. Valutazione dei costi della riforma

La riforma, modificando il profilo della fiscalità, ha evidentemente prodotto un aumento dei costi per gli operatori di settore che si è tradotto in prezzi al consumo più elevati.

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%. A causa della fiscalità più onerosa, il prezzo delle sigarette è cresciuto più che proporzionalmente rispetto al reddito disponibile, determinando una minore accessibilità al prodotto. Il rapporto tra il prezzo medio ponderato delle sigarette rilevato sul mercato e il reddito medio da lavoro dipendente, che rappresenta una misura di inaccessibilità, è cresciuto del 3,2% nel 2015 e del 2,4% nel 2016.

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 e generando dei costi in termini di monitoraggio, potere di mercato e tracciabilità.

La riforma include tra i doveri istituzionali di AAMS il monitoraggio continuo del prezzo medio di mercato (PMP), inteso come media dei prezzi dei singoli prodotti ponderata per le quantità vendute⁴. I nuovi compiti hanno richiesto un adeguamento delle capacità tecniche di analisi del mercato da

4 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.

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 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 l'aliquota di base (ovvero l'incidenza complessiva), aumentandola (o diminuendola) al massimo di 0,5 punti percentuali; l'aliquota specifica, aumentandola (o diminuendola) al massimo di 2,5 punti percentuali; l'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 eccessivamente ambiguo e fonte di pericolose incertezze. Appare necessario un maggiore grado di dettaglio da parte del Legislatore al fine di non sommare un rischio istituzionale ai rischi normalmente fronteggiati dagli operatori.

La riforma mantiene (e in parte rafforza) i costi economici connessi al potere di mercato nella 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 tipico costo in termini di mancati guadagni per la collettività, derivante dalla rinuncia ai benefici di un mercato concorrenziale.

Altri costi sorgono in relazione alla prevista tracciabilità dei prodotti che la riforma introduce. In questo senso 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 determina 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 e di massimizzare la riscossione gravante su di essi.

3.4. Effetti prodotti

La reazione del mercato all'introduzione della riforma è stata complessivamente positiva. 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, in una prospettiva di bilanciamento di esigenze di varia natura.

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. 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 del 2,9% nel 2015 ed è diminuito solo dello 0,9% nel 2016.

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. Il fenomeno del *downtrading* in corrispondenza di un aumento generalizzato dei prezzi o di una diminuzione dell'accessibilità ai prodotti, si è quindi prevalentemente manifestato all'interno di questi due macro gruppi.

3.5. Livello di osservanza delle prescrizioni

Questo settore è regolato come un monopolio fiscale. Ne consegue che l'osservanza delle prescrizioni nell'ambito del mercato legale è pressoché 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*, così come quello del contrabbando, i quali assumono dimensioni non irrilevanti in tutta Europa. Infatti, secondo lo studio "*Project SUN. A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland*" prodotto da KPMG per il 2016, in Europa circa il 9% del consumo di prodotti del tabacco è di origine illecita, e la conseguente perdita di gettito erariale risulta pari a 10,2 miliardi di euro nel 2016.

Rispetto alla media europea, l'Italia presenta percentuali più basse di con-

traffazione ma più alte di contrabbando, che complessivamente hanno un volume totale pari a circa il 5,8% del consumo totale.

L'Italia è, quindi, il terzo mercato d'Europa per il consumo di sigarette provenienti da circuiti non ufficiali, tanto che, se il consumo illegale fosse ricondotto nell'alveo dell'ufficialità, l'incremento potenziale del gettito erariale sarebbe di oltre 800 milioni di euro.

È opportuno anche sottolineare come la connessione tra aumento dei prezzi, guidati essenzialmente dalla componente fiscale (e in particolare dall'accisa) e lo sviluppo del mercato illecito sia significativa, soprattutto in un contesto di alta reattività della domanda. L'efficace contrasto al contrabbando e al DNP effettuato negli anni passati è stato ottenuto in un contesto di mercato stabile, in cui non si sono verificati shock fiscali. Eventuali mutamenti improvvisi di scenario rischierebbero di avere delle ripercussioni forti sullo sviluppo del mercato illecito, in conseguenza degli improvvisi e sbilanciati aumenti di prezzo che da essi potrebbero derivare. Laddove lo shock fiscale è stato improvviso, forte e sbilanciato (come ad esempio in Grecia⁵) il fenomeno dell'illecito ha ripreso vigore, con grave danno per la salute dei consumatori, per il mancato gettito e per la generazione di costi diretti e indiretti per l'erario.

3.6. Criticità

Le principali criticità dell'attuale contesto regolatorio riformato risiedono essenzialmente 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: né il segno delle variazioni, né i limiti temporali delle stesse. Non è altresì identificato alcun limite al singolo intervento.

Per quanto concerne il segno delle variazioni, non è chiaro se gli interventi

5 Si veda Spallone et al. (2017) per una valutazione dell'impatto della riforma fiscale greca sul mercato dei tabacchi.

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.

Riguardo ai 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.

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 o a tutto il periodo successivo al 2015, costituendo di fatto un limite certo e assunto all'estensione delle variazioni, per cui una volta raggiunto tale limite è richiesto un nuovo intervento del Legislatore.

Più in generale, tuttavia, la criticità maggiore risiede 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 concorrenziale 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.

Le criticità che emergono in sede di valutazione della riforma italiana richiamano, sia pur in tono minore, il drammatico scenario greco⁶ generatosi con la riforma del 2012. In quel contesto il deciso e repentino aumento dell'accisa, estremamente sbilanciato verso la specifica e non coordinato con gli operatori, ha determinato un forte aumento dei prezzi e una drammatica contrazione della domanda e quindi del gettito erariale, favorendo il mercato illegale. È evidente che le incertezze derivanti dall'attuazione della riforma italiana non potrebbero avere, almeno nel breve periodo, lo stesso impatto della riforma greca da un punto di vista quantitativo. È tuttavia possibile che il rischio di non rendere le variazioni fiscali prevedibili e gradualmente, sia di far evolvere il mercato nella direzione presa dal mercato greco, ponga dei rischi per la sostenibilità del gettito per il Governo italiano.

6 Si veda Spallone et al. (2017).

4. La pianificazione fiscale in Germania

L'esperienza tedesca può essere di grande aiuto per comprendere i benefici della pianificazione a medio-lungo termine dell'evoluzione dei parametri fiscali. Nel 2010, infatti, il Regolatore tedesco introdusse un piano quinquennale di aumenti programmati e gradualmente dell'accisa, basati sulle previsioni di inflazione. Il risultato è stato un costante aumento del gettito al di sopra delle aspettative, in un mercato in costante contrazione.

La scelta di pianificare l'evoluzione dei parametri fiscali viene attuata dopo un'esperienza negativa derivante dal forte incremento della specifica tra il 2002 e il 2005, che in quattro anni crebbe del 71%. Come contraccolpo alla traslazione sui prezzi finali, la domanda subì una contrazione complessiva di quasi un terzo.

A partire dal 2010 il Governo tedesco ha modificato la propria strategia indicando come priorità il contrasto al commercio illecito e l'impedimento di ulteriori erosioni al mercato legale mediante una pianificazione quinquennale degli obiettivi di gettito, secondo una crescita dell'accisa costante e legata in parte al tasso medio di inflazione calcolato su dieci anni, con incrementi automatici a partire dall'1 gennaio di ogni anno.

Come evidenziato in Spallone et al. (2017)⁷, la pianificazione 2011-2015 ha addirittura portato ad un gettito complessivo superiore alle previsioni per 2,4 miliardi di Euro. 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 entità minore, ad eccezione del 2013, con un gettito essenzialmente in linea con le aspettative.

La forza del modello tedesco è stata quella di introdurre incrementi gradualmente e moderati dell'accisa, in linea con l'andamento del livello generale dei prezzi e rendere pianificabili i livelli di gettito futuri. La gradualità degli interventi sulle accise ha ridotto la tendenza al consumo di prodotti di fascia bassa e il rischio di un'ulteriore espansione del mercato non ufficiale, e ciò ha

7 In Spallone et al. (2017) sono analizzati dati tratti da: 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)

consentito di evitare contrazioni del gettito. Un'ulteriore beneficio di questo approccio risiede nella minore attività di amministrazione necessaria di anno in anno. Poiché l'accisa è predeterminata per 5 anni, il Legislatore negli anni successivi al primo, può allocare con maggiore flessibilità le risorse della Pubblica Amministrazione su tutti i temi di interesse.

Conclusioni

A due anni dall'introduzione della riforma delle accise il mercato dei tabacchi italiano appariva incanalato lungo un sentiero stabile e bilanciato. L'analisi condotta in questo studio è stata condotta secondo l'approccio proprio di una Valutazione di Impatto Regolatorio (VIR), che normalmente dovrebbe succedere a ogni importante riforma condotta dal Legislatore. Sono stati quindi esaminati tutti i punti che compongono una VIR con l'obiettivo di fornire un servizio il più possibile omogeneo e comparabile con le *best practices* che dovrebbero essere proprie della Pubblica Amministrazione, in mancanza di una VIR ufficiale.

Dall'analisi emerge che la dinamica di mercato nel biennio 2015-2016 è stata in linea con gli obiettivi di salute pubblica, data la 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 dei volumi.⁸ Le scelte operate in Italia, quindi, hanno consentito l'inasprimento del carico fiscale senza determinare una significativa distorsione della competizione sul mercato.

Dall'analisi condotta emerge, infatti, come in Italia sia stato garantito ai consumatori l'accesso a una gamma di prodotti sufficiente a mantenere l'inclusione nel mercato.

8 Al contrario in Grecia, come evidenziato in Spallone et al. (2017), il peso dell'accisa è stato spostato in maniera improvvisa e molto marcata verso i prodotti venduti a prezzi più bassi. Le variazioni di prezzo determinate dal nuovo quadro normativo sono state forti e rapide e hanno costituito un forte shock negativo per il settore, soprattutto nel segmento a basso prezzo del mercato. Tra gli effetti più deleteri vi è la riduzione del differenziale di prezzo tra i prodotti di fascia alta e quelli di fascia bassa, che ha plausibilmente indotto una larga fascia di consumatori a uscire dal mercato legale. Le recenti stime di KPMG contenute nel Project SUN, indicano che la percentuale di consumo di prodotti duty-non-paid è passata dal 13,4% (un valore già alto rispetto alla stima italiana) al 18,8% del mercato.

L'esperienza di altri paesi come la Germania e la Grecia, così come analizzato in Spallone et al. (2017) sembra suggerire che le regole del settore debbano essere applicate con gradualità. Il rispetto degli equilibri competitivi del mercato deve essere un criterio guida in ogni fase dell'implementazione delle nuove regolazioni. Infatti, nel momento in cui tali equilibri vengono meno, la ricomposizione diventa ardua con gravi conseguenze per il gettito erariale e per i consumatori. Incrementi improvvisi e sbilanciati dell'accisa aumentano il rischio di forti contraccolpi della domanda che hanno un duplice effetto: da una parte la perdita di gettito in caso di ampia reattività della domanda, dall'altra un nuovo deleterio impulso allo sviluppo del mercato illecito, così come già avvenuto anche in Grecia.

Per questo appare opportuno garantire agli operatori di mercato politiche fiscali e regolamentari prevedibili e trasparenti. In Italia la riforma del 2015 ha correttamente previsto un meccanismo di ancoraggio dei parametri fiscali al prezzo medio ponderato. Tuttavia, ha altresì introdotto elementi di discrezionalità per l'Amministrazione Pubblica che hanno reso l'orizzonte di medio e lungo periodo significativamente 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 mediante le ripercussioni sulla domanda.

Appare, quindi, auspicabile poter fare riferimento a una pianificazione condivisa, dotata di meccanismi di adeguamento dei parametri trasparenti e stabili in un arco temporale di medio termine (ad esempio 5 anni). Ciò consentirebbe di ancorare le aspettative degli operatori e ridurre i margini di incertezza delle loro previsioni.

Ridisegnare il sistema fiscale italiano sui tabacchi lavorati è la sfida da intraprendere, riconoscendo da una parte gli aspetti positivi della legislazione corrente e, dall'altra, correggendo le incertezze regolamentari anche tenendo conto delle esperienze virtuose maturate anche in altri Paesi europei. La riduzione della discrezionalità appare un principio cardine di ogni futura evoluzione del settore al fine di rendere il più possibile convergenti obiettivi conditi su gettito, concorrenza e salute.

Bibliografia

AAMS (2015): Libro blu delle dogane, Anno 2014.

AAMS (2017): Libro blu delle dogane, Anno 2016.

KPMG (2017): “*Project SUN. A study of the illicit cigarette market in the European Union, Norway and Switzerland – 2016 results*”. KPMG, 2017

Spallone Marco, Marzioni Stefano, Pandimiglio Alessandro (2017) “*La riforma del mercato dei tabacchi in Italia e in Grecia: verso un calendario fiscale?*” Editrice Minerva Bancaria, Roma.

Call for Papers di Economia Italiana

Immigrazione ed emigrazione: quali effetti sull'Italia e sull'Europa?

In occasione del convegno che si terrà a Roma il 24 maggio 2018, la Rivista Economia Italiana ha deciso di aprire una call for papers dedicata agli effetti economici dell'immigrazione e dell'emigrazione in Italia e in Europa. Le sessioni saranno anticipate da un articolo a invito di Hillel Rapoport (Paris School of Economics).

I contributi da sottoporre per la conferenza potranno focalizzarsi sui seguenti temi (lista non esaustiva):

- Gli effetti sull'occupazione e sui salari dell'immigrazione in Italia e in Europa
- Complementarietà e sostituibilità tra migranti e nativi in Italia e in Europa
- Tendenze di lungo periodo dei flussi migratori verso l'Italia e l'Europa
- Effetti della composizione dell'immigrazione e dell'emigrazione in Italia e in Europa per grado di istruzione
- Migrazioni e commercio internazionale
- Immigrazione e produttività
- Effetti economici delle migrazioni forzate in Europa e in Italia

Invitiamo quanti sono interessati a valutare di presentare, personalmente o come gruppo, un lavoro inviando una copia per email, anche in forma preliminare, entro il 15 gennaio 2018 al Prof. Giuseppe De Arcangelis (giuseppe.dearcangelis@uniroma1.it) o alla redazione (redazione@editriceminervabancaria.it) con l'indicazione nell'oggetto del messaggio "Conferenza Economia Italiana 1-2018". L'accettazione dei lavori sarà comunicata entro il 28 febbraio 2018.

Editrice Minerva Bancaria ha acquisito di recente dal CER, Centro Europa Ricerche, la proprietà di Economia Italiana con l'obiettivo di contribuire al rilancio di questa testata storica, affinché continui ad approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali dell'economia italiana, come ha fatto nei suoi quasi quaranta anni di vita. La rivista vuole essere un veicolo focalizzato sui principali temi di politica economica rilevanti per il Paese

Economia Italiana è promossa dai due centri di ricerca intestati a Mario Arcelli: il Ce.S.P.E.M. "Mario Arcelli" dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e il CASMEF, della LUISS Guido Carli. La Rivista beneficerà poi del supporto di partner istituzionali, grazie all'Advisory Board, presieduto dal prof. Paolo Guerrieri, di cui fanno parte esponenti delle maggiori istituzioni economiche del paese. Il nuovo Comitato Scientifico della Rivista è guidato dai professori Giuseppe De Arcangelis, Enrico Giovannini e Fabiano Schivardi.

Per rinnovare o attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 36725 UBI Banca
Via Vittorio Veneto 108/b - 00187 ROMA
IBAN IT 47L 03111 03233 000 0000 36725

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento per il 2018

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 100,00 causale: MBI18	€ 50,00 causale: EII18	€ 130,00 causale: MBEII18
Canone Annuo Estero	€ 145,00 causale: MBE18	€ 75,00 causale: EIE18	€ 180,00 causale: MBEIE18
Abbonamento WEB	€ 60,00 causale: MBW18	€ 30,00 causale: EIW18	€ 75,00 causale: MBEIW18

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'abbonamento non disdetto con lettera raccomandata entro il 1° dicembre s'intende tacitamente rinnovato.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 25,00**

Prezzo di un fascicolo arretrato **€ 40,00**

Pubblicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
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

ECONOMIA ITALIANA 2017/1-2-3

Nuove e vecchie sfide per l'Italia che riparte

Il 2017 si chiude con incoraggianti segnali di ripresa dell'economia italiana. Per consolidare il rilancio occorre tuttavia proseguire nel cammino delle riforme strutturali. Questo numero presenta alcune riflessioni sul ruolo della politica fiscale, sfatando il "mito" di una spesa pubblica capace di ridurre da sola il rapporto debito/Pil attraverso effetti straordinariamente positivi sulla crescita, ma riconoscendo anche che, in periodi di grave recessione, cure troppo drastiche possono produrre l'avvitamento della crescita e il conseguente rimbalzo del rapporto debito/Pil. Seguono interessanti contributi su diversi altri temi importanti, sia per un'evoluzione di servizi (assicurazioni) che rafforzi le capacità delle piccole imprese di affrontare eventi avversi, sia su alcuni settori (gioco e tabacchi) la cui regolazione ha rilevanti implicazioni sia in termini sociali e per la salute dei cittadini, sia di adeguato contributo al gettito fiscale. Infine, una rubrica è dedicata ad uno degli interventi di maggiore rilevanza strategica dell'ultimo Governo, che mira esplicitamente a una profonda trasformazione dell'industria italiana: *Industria 4.0* vuole essere il primo contributo di una nuova serie di approfondimenti attuali su queste ed altre sfide.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria si impegna a riprendere questa sfida e a fare di Economia Italiana il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.