

**UN'ANALISI SUI FONDAMENTI ECONOMICI
E SUGLI EFFETTI IN ITALIA DELL'IMPOSTA
SULLE BEVANDE ANALCOLICHE
CON EDULCORANTI AGGIUNTI (SUGAR TAX)**

Dicembre 2024

GRIF Gruppo di Ricerche Industriali e Finanziarie "Fabio Gobbo"

LUISS 

GRUPPO DI LAVORO

Cesare Pozzi (coordinatore), Ernesto Cassetta, Umberto Monarca.

GRIF Gruppo di Ricerche Industriali e Finanziarie «FABIO GOBBO»

LUISS GUIDO CARLI

Viale Romania, 32
00197 Roma

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	4
A.1. LA TASSAZIONE DELLE BEVANDE ANALCOLICHE CON EDULCORANTI AGGIUNTI IN ITALIA: AMBITO DI APPLICAZIONE E IMPATTO ECONOMICO	10
A.1.1. La tassazione di bevande analcoliche edulcorate in Italia	10
A.1.2. Motivazioni e finalità della <i>sugar tax</i>	11
A.1.3. Il potenziale impatto economico di una tassa di scopo	13
A.2. UNA VALUTAZIONE ECONOMICA DELLA <i>SUGAR TAX</i>.....	16
A.2.1. La <i>sugar tax</i> : un inquadramento teorico	16
A.2.2. Le condizioni per un'applicazione della <i>sugar tax</i>	17
A.3. GLI ELEMENTI DI CONTESTO PER L'INTRODUZIONE DI UNA <i>SUGAR TAX</i> IN ITALIA.....	21
A.4. LA STRUTTURA DEL SETTORE DELLE BEVANDE ANALCOLICHE CON EDULCORANTI AGGIUNTI IN ITALIA E GLI ULTERIORI ELEMENTI DI CONTESTO	29
A.4.1. L'incertezza nella traslazione della tassa sui prezzi finali.....	30
A.4.2. Elasticità della domanda ai prezzi finali, impatto socio-economico e gettito fiscale.....	33
A.5. L'EFFETTO DOMINO DELL'INTRODUZIONE DI UNA TASSAZIONE SUL CIBO E SULLE BEVANDE ...	37
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	41

INDICE TABELLE E FIGURE

Figura 1. Percentuale di persone in sovrappeso di età pari o superiore a 16 anni nell'Unione Europea, 2022 .	23
Figura 2. Andamento dei tassi di obesità e sovrappeso e dei consumi di bevande analcoliche lisce e gassate in Italia (numeri indice: 2008=100).....	25
Figura 3. Consumi pro-capite di bevande analcoliche in Europa (litri/anno, 2022).....	27
Figura 4. Consumi di bevande analcoliche lisce e gassate in Italia: totali e pro-capite.....	28
Tabella 1. Principali gruppi di imprese di produzione di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti in Italia e relativa quota di mercato in volume (anno 2022)	31

EXECUTIVE SUMMARY

Un inquadramento della tassa sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti

La tassa sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti (cosiddetta *sugar tax*) è stata introdotta nell'ordinamento italiano con la Legge di Bilancio 2020. L'incertezza legata all'impatto della tassa sull'effettivo consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti, anche se prive di contenuto calorico, e sul tessuto produttivo italiano ha portato a posticiparne più volte l'entrata in vigore, attualmente prevista a luglio 2025.

La *sugar tax* rappresenta un nuovo tributo che, nel suo specifico mercato, si va a sommare a quelli, già determinati a carico di imprese e consumatori, che alimentano la fiscalità generale nel rispetto del principio generale della parità competitiva fra i diversi mercati. La *sugar tax* costituisce di conseguenza una tassa di scopo e, come tale, sulla base del nostro Ordinamento, deve essere introdotta con una legge *ad hoc* la quale, volendo rispettare il *principio di accountability* della pubblica amministrazione, richiede non solo chiare motivazioni, ma che siano forniti tutti gli elementi in grado di farne comprendere la logica sottostante, in modo da garantire il controllo esterno dell'efficacia ed efficienza dei processi innescati dal provvedimento fiscale in questione.

Purtroppo, gli unici riferimenti presenti nella relazione illustrativa al disegno di legge sono un sintetico richiamo alle raccomandazioni dell'Organizzazione Mondiale della Salute (OMS) e l'apposizione in bilancio di un gettito fiscale complessivo pari a regime a poco meno di 280 milioni di euro, calcolato come differenza fra le entrate relative all'imposta stimate utilizzando gli ultimi dati di consumo pubblicati dalle associazioni di categoria relativi all'anno 2017 e la perdita di gettito IRPEF, IRES e IRAP connessa alla deducibilità della stessa imposta¹.

Le raccomandazioni dell'OMS sono ovviamente generiche, in quanto rivolte ai quasi 200 Stati del Mondo: segnalano un problema sanitario legato a stili alimentari non salutari e suggeriscono, fra le possibili soluzioni, l'adozione di interventi di politica fiscale. Come tali, le raccomandazioni dell'OMS non possono certo essere prese a riferimento *sic et simpliciter*.

¹ Per un approfondimento: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019), Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022; Servizio bilancio dello Stato, Camera dei Deputati (2019), *Legge di bilancio 2020. Profili finanziari*. A.C. 2305 Dossier Dicembre 2019; successivamente risulterebbe solo qualche leggero ritocco alle stime e nessuna ulteriore analisi organica del provvedimento.

Le analisi mediche sulla relazione tra alcune patologie e consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti ne rappresentano in maniera inequivocabile la natura multifattoriale, per cui l'OMS stessa non ritiene di sostenere alcuna forma di proibizione, ma si limita a richiamare l'opportunità di ridurre il consumo eccessivo, in modo da contribuire alla diminuzione delle malattie non trasmissibili legate alla dieta. E non aiuta certamente in tal senso la mancata distinzione da parte dell'OMS fra bevande analcoliche con zuccheri aggiunti e bevande prive di zuccheri e contenuto calorico. *Ça va sans dire* che il disegno e l'adozione di specifiche misure dovrebbero dunque essere adeguatamente ponderati alla luce dei dati di contesto del singolo Stato.

Gli elementi per una valutazione dell'introduzione di una *sugar tax* in Italia

In tal senso, anche guardando ai fondamenti della teoria economica che sono alla base della costruzione istituzionale del sistema tributario di una società liberale, gli elementi nodali per valutare l'introduzione di detta *sugar tax* sono, da un lato, il livello di cure garantite a carico della fiscalità generale per le patologie di interesse e, dall'altro, la misura in termini relativi del consumo pro-capite di bevande con edulcoranti aggiunti rispetto ai dati medi riscontrati nel mondo, che fornisce un'indicazione di quale possa essere una soglia per definire il "consumo eccessivo".

Con riferimento al primo aspetto, l'Italia è uno dei pochissimi Stati a essere dotato di un sistema sanitario nazionale, finanziato in massima parte mediante fiscalità generale, che garantisce già la cura, sostanzialmente con pochi costi a carico del malato, per almeno una parte delle malattie non trasmissibili legate alla dieta.

In termini semplificatori, ma adeguati all'analisi del problema, il nostro sistema sanitario nazionale offre un certo livello di prestazioni per la cura di dette patologie, oltretutto in molti casi richiedendo un contributo al malato che, nel caso di specie, copre sicuramente almeno parte di quella che si potrebbe definire l'eventuale "responsabilità personale da consumo eccessivo", per cui le entrate fiscali della *sugar tax* dovrebbero alimentare il finanziamento di tutte quelle prestazioni ipotizzabili che vadano senz'altro oltre tale livello garantito. E sarebbe oltremodo necessario che vengano esplicitati gli interventi sul sistema sanitario nazionale, riconducibili ai danni da consumo eccessivo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti, che verranno realizzati e finanziati dalla tassa di scopo, oltre il livello medio già garantito e coperto dalla fiscalità generale.

Relativamente poi a un indicatore che orienti la valutazione di quale possa essere un "consumo eccessivo", è la stessa indicazione dell'OMS a fornire un'utile soluzione euristica al problema. L'OMS propone infatti una raccomandazione di "riduzione" e non "proibizione" a tutti i Paesi del Mondo e non può che basare le proprie posizioni su considerazioni che si attenuano via via a scalare a partire dagli Stati con consumo medio pro capite più elevato di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti.

È così utile verificare, per quanto possibile, il posizionamento dell'Italia rispetto ad altri Stati in questa ipotetica graduatoria. In tal senso, il nostro Paese si colloca in termini di consumo medio pro-capite di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti non solo all'ultimo posto fra gli Stati europei, che già si caratterizzano per livelli di consumo pro-capite inferiori a moltissime altre realtà a livello globale, ma con un valore nel 2022 di 54 litri/anno che è circa il 45% inferiore rispetto ai 98 litri/anno della media europea. Esiste poi un altro riscontro utile all'analisi del livello di "consumo eccessivo", che è relativo alla percentuale della popolazione in eccesso ponderale. Anche in questo caso i dati Eurostat segnalano l'Italia come all'ultimo posto fra i Paesi europei (41,3% di persone in sovrappeso di età pari o superiore a 16 anni nel 2022), oltretutto con valori inferiori rispetto alla media stimata a livello mondiale dalla stessa OMS (pari, sempre nel 2022, al 43% per la fascia di età superiore ai 18 anni).

La conclusione che si può trarre dall'analisi degli elementi di contesto caratterizzanti la specifica realtà italiana è che la raccomandazione dell'OMS relativa all'introduzione di una *sugar tax* non possa rappresentare il fondamento economico-sanitario per la sua applicazione in Italia. La presenza di un sistema sanitario nazionale finanziato attraverso la fiscalità generale, che eroga prestazioni sanitarie di assistenza e cura delle malattie non trasmissibili legate alla dieta, in combinato disposto con un livello di consumo pro-capite di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti nettamente inferiore alla media europea e mondiale, oltretutto in calo da tre lustri, rendono l'introduzione di una tassa di scopo non proponibile in quanto priva di motivazioni consistenti.

Gli effetti incerti della *sugar tax* nel mercato delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti

Le argomentazioni riportate per significare l'improponibilità in Italia della *sugar tax* potrebbero non essere ritenute sufficienti dal Governo che però, nel caso intendesse comunque procedere alla sua adozione, non può prescindere dal rispetto del principio di trasparenza e piena responsabilità della pubblica amministrazione e, quindi, come detto, dal fornire chiare motivazioni e tutti gli elementi in grado di farne comprendere la logica sottostante, in modo da garantire il controllo esterno dell'efficacia ed efficienza dei processi innescati dal provvedimento fiscale in questione. In tale eventualità, il Governo dovrebbe, di conseguenza, dare innanzitutto evidenza di quali interventi sul fronte sanitario si intendono realizzare e finanziare con i proventi della tassa di scopo al limite anche riducendo corrispondentemente i relativi oneri del sistema sanitario nazionale a carico della fiscalità generale, in secondo luogo dovrebbe stimare gli effetti a cascata prodotti sul tessuto economico del Paese che derivano dall'imposizione di un tale provvedimento amministrativo.

Se un'analisi degli imprescindibili interventi di natura sanitaria va al di là delle competenze di chi scrive è invece possibile esplorare i diversi piani di natura economica che la sua eventuale introduzione aprirebbe.

Su tale falsariga si deve innanzitutto rilevare che, poiché la previsione del gettito fiscale della tassa di scopo in questione, indicata nella relazione illustrativa al disegno di legge su richiamata, assume un andamento costante del gettito conseguibile sotto l'ipotesi di costanza dei volumi consumati² e viene espressa esclusivamente la perdita di gettito IRPEF, IRES e IRAP connessa alla deducibilità della stessa imposta, nel quadro rappresentato nelle intenzioni del Governo la domanda di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti non può che risultare anelastica al prezzo, tale da non produrre con l'introduzione della tassa, di conseguenza, modifiche sostanziali nel consumo e nella struttura industriale del mercato, risultato in evidente contrasto con la raccomandazione dell'OMS che il Governo stesso ha dichiarato di voler seguire.

In effetti, in linea teorica, data la decisione di applicare la tassa sulla produzione/importazione e non sul consumo finale, la previsione del gettito fiscale della tassa di scopo in questione si potrebbe anche concretizzare nel caso in cui il cosiddetto tasso di *passthrough* della tassa risultasse nullo lungo tutta la filiera, così da mantenere invariati i prezzi finali. Si determinerebbe però in tal modo, ipotizzando che non mutino le relative abitudini alimentari e i livelli di consumo, una significativa riorganizzazione della filiera industriale che comporterebbe una riduzione di molte altre entrate fiscali le quali, in ogni caso, andrebbero stimate e computate nella previsione del gettito fiscale complessivo avendo chiaro che, a consuntivo, il saldo potrebbe anche essere negativo, nell'ipotesi tutt'altro che peregrina che tali minori entrate più che compensino quanto ricavato dall'imposta di scopo.

Nella realtà ci si dovrebbe confrontare con il tasso di *passthrough* dell'imposta che emergerà come effetto combinato delle consolidate relazioni di filiera e delle diverse reattività in termini di consumi rispetto a variazioni di prezzo che saranno prodotte dalla enorme differenziazione per prodotto e canali di consumo caratteristica di questo mercato.

L'effettivo livello di traslazione non potrà che risultare in un valore intermedio tra zero e uno, caratterizzato tuttavia da una estrema varianza che dipenderà dall'elevata eterogeneità dei tassi di *passthrough* nei diversi segmenti di mercato.

² In effetti, relativamente alla quantificazione del gettito fiscale, nella relazione illustrativa si evidenzia l'utilità di acquisire la valutazione del Governo sull'opportunità, ma a fini esclusivamente prudenziali, di considerare una possibile contrazione dei consumi per effetto della tassazione.

È solo determinati i nuovi prezzi per prodotto sui diversi canali di vendita che si potrà valutare cosa accaduto effettivamente ai consumi e quindi alla produzione e, in ultima istanza, verificare l'imposta di scopo effettivamente pagata.

In conclusione, il fatto incontrovertibile che si sia in presenza di una domanda complessivamente non anelastica produrrà una riduzione dei consumi, per cui da un lato un minore gettito fiscale complessivo della tassa di scopo rispetto a quanto indicato nel bilancio di previsione, ma dall'altro solleva un problema ancor più grave.

Affinché i gettiti fiscali che il mercato in questione garantiva precedentemente possano rimanere inalterati è necessario che le risorse produttive (capacità produttiva e lavoratori) non più impiegate nella produzione del bene oggetto di tassazione e nelle attività a monte e a valle a queste collegate siano integralmente riallocate in altre produzioni affini o in altri settori dell'economia al fine di mantenere il reddito complessivo del sistema economico inalterato, evento tutt'altro che probabile nell'attuale quadro economico-industriale italiano.

Così, la concreta possibilità di un impatto economico e occupazionale negativo, che si verificherebbe nel caso di una contrazione della produzione a seguito della diminuzione dei consumi, può generare una riduzione del gettito fiscale tale da compensare le entrate fiscali derivanti dall'introduzione della tassa e rendere addirittura controproducente per il bilancio dello stato l'introduzione della *sugar tax*. Per quanto osservato, va comunque evidenziato che il problema non si limita tuttavia alla sola valutazione del saldo complessivo di bilancio pubblico, ma coinvolge anche la necessità in una moderna società liberale che gli interventi che interessano il sistema tributario non producano effetti che danneggino la capacità di generare valore di una comunità in assenza di motivazioni consistenti legate a interessi espliciti e valutati come superiori.

Le ricadute istituzionali della *sugar tax* e il potenziale impatto sul sistema agro-alimentare italiano

L'applicazione semplicistica di uno strumento fiscale molto delicato rischia di avere inoltre una "ricaduta istituzionale" gravissima: legittima, infatti, un utilizzo improprio della leva fiscale per imporre determinati consumi e abitudini alimentari dal quale potrebbe derivare un *effetto domino* sul sistema economico complessivo e/o su una parte rilevante di questo.

Si tratta di una eventualità esiziale per il nostro Paese nel quale la tradizione culturale e una forte vocazione nel rapporto con il cibo si sono, nel tempo, caratterizzate in una struttura produttiva che garantisce, oltre a reddito e occupazione diffusi, l'offerta di una varietà di prodotti alimentari, con un profondo legame con il territorio, che se da un lato sono divenuti elemento di grande forza economica per l'Italia, dall'altro potrebbero

entrare facilmente in crisi nel momento in cui si affermassero interessi commerciali diversi nascosti dietro un'imposta cosiddetta *pigouviana*.

In un contesto di crescenti tensioni geo-politiche e commerciali, un utilizzo non ben ponderato della leva fiscale, velato dall'illusoria ricerca di imporre, mediante segnali di prezzo, una dieta ottimale agli individui rischia a tutti gli effetti di porre il nostro paese in una posizione di inevitabile debolezza negoziale rispetto ad altri stati che si muovessero sulla stessa falsariga adottando misure simili sui prodotti di tradizionale esportazione del settore agro-alimentare italiano.

Non si deve assolutamente sottovalutare il suo peso rilevante sull'economia italiana, nel 2022, l'occupazione complessiva dell'agroalimentare italiano ammontava a circa 1,6 milioni di occupati, pari al 7% del totale. Nello stesso anno, le esportazioni dell'industria agroalimentare italiana ammontavano a circa 59,4 miliardi di euro, ovvero il 10% del totale dell'export nazionale di merci.

Un utilizzo improprio di una tassa di scopo nel settore del *food & beverage*, facilitando l'estensione a ulteriori nutrienti e componenti dei cibi e delle bevande potrebbe dunque di generare un "effetto domino" con esiti socio-economici fortemente negativi, non solo in termini di gettito fiscale, senza peraltro garantire alcunché di certo sotto il profilo della tutela della salute che ne dovrebbe rappresentare l'intima motivazione, e con il rischio di divenire il cavallo di troia di interessi terzi, ben lontani da quello nazionale.

A.1. LA TASSAZIONE DELLE BEVANDE ANALCOLICHE CON EDULCORANTI AGGIUNTI IN ITALIA: AMBITO DI APPLICAZIONE E IMPATTO ECONOMICO

A.1.1. La tassazione di bevande analcoliche edulcorate in Italia

1. Come noto, una tassa sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti (d'ora in poi *sugar tax*) è stata introdotta nell'ordinamento italiano con la Legge di Bilancio 2020 (Legge 27/12/2019 n.160, Art. 1, commi 661-676), ma l'entrata in vigore, originariamente fissata nei primi mesi del 2020, è stata posticipata più volte in ragione dell'incertezza sull'impatto della stessa sull'effettivo consumo di bevande analcoliche e sul tessuto produttivo italiano.
2. Attualmente, la nuova data per l'entrata in vigore dell'imposta è fissata a luglio 2025 e il suo eventuale annullamento oggetto di discussione nell'ambito dell'approvazione della Legge di Bilancio.
3. La tassa si applica alle seguenti bevande analcoliche edulcorate:
 - acque, comprese le acque minerali e le acque gassate, con aggiunta di zucchero o di altri dolcificanti o di aromatizzanti, ed altre bevande non alcoliche, quali ad esempio chinotti, cedrate, spume, cole, aranciate, limonate, thè freddi, aperitivi analcolici, esclusi i succhi di frutta o di ortaggi della voce 2009 (nomenclatura tariffaria combinata NC 2202);
 - succhi di frutta (compreso il mosto di uva) o di ortaggi e legumi, non fermentati, senza aggiunta di alcol, anche addizionati di zuccheri o di altri dolcificanti (nomenclatura tariffaria combinata NC 2009).
4. Il termine edulcorato indica l'uso di "qualsiasi sostanza, naturale o sintetica, in grado di dare sapore dolce".
5. Ai fini dell'applicazione della tassa la normativa prevede che il contenuto complessivo di edulcoranti presente nelle bevande analcoliche sia determinato con riferimento al potere edulcorante di ciascuna sostanza. Tale potere edulcorante è stabilito convenzionalmente in relazione al rapporto tra la concentrazione di una soluzione di saccarosio e quella della soluzione dell'edulcorante avente la stessa intensità di sapore³. Sotto questo profilo,

³ Il potere edulcorante convenzionale per determinate sostanze è stabilito tramite Decreto Ministeriale e aggiornato periodicamente anche in relazione all'introduzione, nel settore produttivo delle bevande edulcorate, di sostanze edulcoranti non inizialmente previste. Il Decreto interministeriale del 15/10/2020

l'ambito di applicazione della tassa include anche le bevande analcoliche senza zucchero prive di calorie, quando l'ingrediente dolcificante, calorico o acalorico, determina una dolcezza superiore al livello equivalente di 25 gr/lt garantito dal saccarosio per le bevande finite e di 125gr/kg per le bevande da consumarsi previa diluizione.

6. La normativa prevede l'obbligo in capo ai produttori nazionali, per le bevande analcoliche realizzate in Italia e cedute per il consumo, sempre in Italia, agli acquirenti, nel caso di bevande provenienti dall'Ue e/o agli importatori, per le bevande extra-Ue di corrispondere, al momento della cessione del prodotto (anche gratuita), una tassa pari a:
 - 10 cent/litro per le bevande finite, cioè già pronte per essere consumate;
 - 25 cent/kg per i prodotti per l'utilizzo (per bevande) previa diluizione.
7. La tassa si applica alle sole bevande analcoliche (il cui contenuto di alcool è inferiore all'1,2%). Sono infine esenti dall'imposta le bevande analcoliche edulcorate cedute direttamente per il consumo in altri Paesi dell'Unione europea ovvero destinate ad essere esportate nei Paesi extra-UE.

A.1.2. Motivazioni e finalità della *sugar tax*

8. Nella relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022⁴, l'imposta sul consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti è inserita tra le "misure fiscali a tutela dell'ambiente e della salute" con la specifica finalità di limitare, attraverso la penalizzazione fiscale, il consumo elevato di bevande analcoliche le quali abbiano un contenuto di sostanze edulcoranti aggiunte che, in quanto in grado di accrescere l'apporto i zuccheri nella dieta giornaliera degli individui, comporterebbe un aumento potenziale di fenomeni quali sovrappeso, obesità e diabete.
9. A onor del vero, la relazione illustrativa risulta priva di qualsiasi analisi che faccia espresso riferimento alla specifica situazione italiana, in particolare di cosa debba intendersi per "elevata assunzione" di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti, sul suo possibile impatto sulla morbilità delle malattie non

- Min. Economia e Finanze ha identificato l'elenco delle sostanze in grado di conferire sapore dolce alle bevande ai sensi dell'allegato II al Regolamento (CE) n. 1333/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 e fissato il loro corrispondente potere edulcorante convenzionale.

⁴ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019), Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022. Si veda anche Servizio bilancio dello Stato, Camera dei Deputati (2019), Legge di bilancio 2020. Profili finanziari. A.C. 2305 Dossier Dicembre 2019.

trasmissibili legate alla dieta e sull'eventuale conseguente aggravio in termini di spese sanitarie; la relazione illustrativa si limita, al contrario, a un generico richiamo a un altrettanto generica raccomandazione dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) circa l'opportunità di adottare interventi di politica fiscale, *finalizzati ad introdurre una tassazione delle medesime bevande che comporti un conseguente aumento del prezzo al consumatore pari ad almeno il 20 per cento.*

10. La natura generica della raccomandazione dell'OMS deriva evidentemente dal fatto che essa è diretta indistintamente a tutti i Paesi del mondo senza considerare le specificità delle singole realtà e le differenze in termini di assetti istituzionali, scelte di politica sanitaria, abitudini alimentari e consumi medi di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti.
11. *Ça va sans dire* che, se le bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti fossero ritenute causa di significativi danni alla salute delle persone, l'opzione da seguire sarebbe stata quella di proibire integralmente il consumo di tali beni; la scelta è stata invece quella di gestire i cambiamenti nei relativi consumi attraverso l'imposizione di un tributo, che per i motivi richiamati si configura come una tassa di scopo.
12. In effetti, l'indicazione dell'OMS di ridurre, attraverso un aumento rilevante del loro prezzo finale, l'accessibilità e dunque il consumo delle bevande analcoliche con edulcoranti richiamerebbe un obiettivo di politica sanitaria che rifletterebbe una valutazione semplicistica, in quanto slegata dalle caratteristiche effettive dei diversi mercati e dei diversi Paesi su cui andrebbe applicata.
13. È la stessa OMS che recentemente ha segnalato l'esistenza di una significativa diversità nel disegno e negli stessi obiettivi delle misure fiscali adottate nei diversi Paesi nel settore delle bevande⁵, conseguenza del fatto che il mercato delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti, pur essendo senz'altro globale, presenta caratteristiche diverse nei vari contesti culturali che in parte si riflettono in una estrema differenziazione orizzontale e verticale di prodotto, oltre che in una filiera significativamente articolata e in una profonda eterogeneità nei canali di vendita.

⁵ Per un approfondimento si veda la valutazione della stessa OMS nel suo *Global report on the use of sugar-sweetened beverage taxes*, 2023. Geneva: World Health Organization; 2023.

A.1.3. Il potenziale impatto economico di una tassa di scopo

14. Come noto, il principio di unitarietà del bilancio dello Stato stabilisce che ogni spesa sia finanziata con una quota del complesso delle entrate e che ogni entrata finanzi una quota della spesa, determinando così il divieto dei cosiddetti tributi di scopo, fatte salve eccezioni che devono di conseguenza essere previste per legge.
15. In altri termini, l'introduzione di un tributo di scopo rappresenta una deroga al principio generale dell'unitarietà del bilancio dello Stato e in questa prospettiva, la legittimazione presso i contribuenti di una tale forma di prelievo richiede che ne siano rese esplicite le motivazioni economiche sottostanti: qualunque norma di natura tributaria ha infatti un fondamento economico che deve consentire di valutarne le funzioni di indirizzo rispetto ai comportamenti e alle decisioni degli agenti nel mondo reale.
16. Dal punto di vista della teoria economica, il principio di unitarietà del bilancio dello Stato ha come contraltare la definizione di una serie di ambiti di intervento nei quali il settore pubblico si impegna a fornire un livello medio di prestazioni nell'interesse della propria comunità di riferimento. Sotto questo profilo, l'introduzione di una tassa di scopo sul consumo di un bene può generare esiti molto differenti in relazione al grado di elasticità della domanda del relativo mercato e, implicitamente, della sua precipua struttura industriale.
17. In estrema sintesi, facendo riferimento a una ipotetica polarizzazione, nel caso di domanda anelastica i volumi consumati rimarranno sostanzialmente invariati per cui l'applicazione di una tassa di scopo non avrebbe come obiettivo la riduzione dei consumi, ma di generare un incremento del gettito fiscale che debba garantire la copertura delle prestazioni pubbliche da erogare oltre il livello medio garantito dal bilancio ordinario.
18. In una prospettiva diacronica si giustificherebbe in questo senso la cosiddetta procedura di "stabilizzazione", prevista nel nostro ordinamento dalla legge 31 dicembre 2009 n. 196⁶, che consente di iscrivere nella legge di bilancio e di riassegnare ai diversi capitoli di spesa gli importi di entrate relative al finanziamento di specifici interventi che hanno tuttavia assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo (si pensi, ad esempio, alle accise sui carburanti). Il relativo gettito fiscale concorre in questo modo a un incremento

⁶ Articolo 23, comma 1-bis.

del livello medio delle prestazioni pubbliche in assenza del quale si verificherebbe una sovratassazione ingiustificata della specifica attività⁷.

19. Nel caso contrario, in cui la domanda sia elastica, la tassa induce una riduzione dei consumi cui corrisponderà necessariamente una contrazione di tutti i gettiti fiscali legati alle imposte indirette sui consumi e a quelle dirette sulle attività di produzione del bene, con un saldo netto che potrà essere positivo o negativo, ma in ogni caso molto complicato da stimare *ex ante*, a maggior ragione dovendo tenere conto del complesso degli effetti riallocativi, dal lato del consumo e della produzione, che l'introduzione di una tale imposta genera viepiù in un contesto di domanda elastica. Pur nella difficoltà di una siffatta stima, in presenza di una domanda elastica, è comunque evidente che il calo dei volumi di consumo implicherebbe nell'orizzonte temporale della legge di bilancio una contestuale contrazione delle attività economiche connesse nell'intera filiera con la conseguente riduzione delle entrate fiscali relative ad un'ampia serie di voci⁸.
20. Lo stesso strumento fiscale può dunque generare risultati molto diversi a seconda delle caratteristiche del mercato in cui è applicato. La comprensione di questi esiti richiede una analisi economica completa che consenta di far emergere le relazioni tra obiettivi e struttura della tassa di scopo che risulta fondamentale per legittimarne l'introduzione.
21. Il significato di una tale analisi, oltre a essere legato alla trasparenza necessaria a migliorare i rapporti tra contribuenti e cittadini, è di responsabilizzare la gestione delle entrate pubbliche, consentendo che i contribuenti percepiscano direttamente le funzioni del prelievo, lo scopo da perseguire e la qualità del suo utilizzo.
22. Nella prospettiva economica del caso di specie il punto di partenza non può che essere la stima degli effetti esterni negativi connessi al comportamento di consumo, i quali richiedono delle prestazioni pubbliche aggiuntive che si ritiene non sia corretto coprire con le risorse derivanti dalla fiscalità generale, ma che,

⁷ Ciò vale anche qualora si ritenga che le attività oggetto di tassazione realizzino extra-profitti che al contrario dovrebbero eventualmente segnalare la necessità di un intervento regolatorio per correggere il malfunzionamento del relativo mercato. Sotto il profilo economico, la sovratassazione determina una distorsione nel processo di allocazione delle risorse.

⁸ Sotto questo profilo, oltre alle imposte indirette sui consumi e a quelle dirette sulle attività di produzione del bene, andrebbero esplicitate e per quanto possibile stimate anche le variazioni degli oneri legati alle misure di sostegno alle imprese e al reddito dei lavoratori, nell'ipotesi di parziale e/o non contestuale riallocazione in altre produzioni affini o in altri settori dell'economia della capacità produttiva e delle risorse umane liberate dalla contrazione delle attività di produzione.

al contrario, si reputa necessario finanziare attraverso un intervento fiscale che colpisca lo specifico insieme di contribuenti responsabile di quegli stessi effetti esterni. Si tratta di una premessa indispensabile per consentire un'effettiva attività di "controllo"⁹ di un processo incerto nei risultati, rispettando in tal senso il principio dell'*accountability* della Pubblica Amministrazione.

⁹ Il termine va qui inteso nel significato inglese di "guida".

A.2. UNA VALUTAZIONE ECONOMICA DELLA *SUGAR TAX*

A.2.1. La *sugar tax*: un inquadramento teorico

23. Sotto il profilo della teoria economica, l'intervento fiscale oggetto di analisi può essere ricondotto alla più generale categoria delle imposte/sussidi *pigouviane*, dal nome dell'economista inglese A.C. Pigou¹⁰, il quale sostanzialmente propose una modalità di calcolo degli effetti esterni negativi/positivi sulla collettività, generati da determinate attività, che non verrebbero contabilizzati spontaneamente all'interno del meccanismo dei prezzi. Nello specifico, un'imposta *pigouviana* dovrebbe corrispondere all'ammontare del danno marginale attribuibile agli effetti esterni (anche detti *esternalità*) misurati in corrispondenza dell'allocazione socialmente efficiente.
24. In questa prospettiva, sotto le ipotesi di una correlazione diretta fra consumo e danno, l'introduzione di una tassazione *pigouviana* può migliorare il benessere sociale¹¹ riducendo la domanda e quindi il consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti verso un livello ritenuto ottimale, ovvero il livello al quale, incorporando il valore dell'esternalità negativa, il costo sociale marginale eguaglia il beneficio sociale marginale.
25. In tal senso, l'opportunità di introdurre un'imposta sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti sarebbe motivata dalla presenza di esternalità negative direttamente associabili ai maggiori costi sanitari, sostenuti dalla fiscalità generale, legati all'incremento della morbilità delle malattie non trasmissibili legate ad una dieta complessivamente non equilibrata: sovrappeso e obesità cui si associa a sua volta un maggiore rischio di molte malattie, inclusi tumori, malattie cardiovascolari, diabete mellito di tipo 2 e malattie respiratorie croniche.
26. Lungo tale falsariga, gli effetti esterni possono inoltre essere ricondotti alla presenza delle cosiddette *internalità*, ovvero conseguenze dannose di lungo termine sul singolo individuo, sia economiche sia sanitarie, le quali sono parzialmente ignorate o sottostimate al momento del consumo (il tradizionale riferimento è ai cosiddetti "*sin goods*", come ad esempio, tabacco, alcol e gioco d'azzardo), in quanto i consumatori stessi potrebbero essere informati in modo

¹⁰ Pigou A.C. (1932), *The economics of welfare*, Macmillan and co., London.

¹¹ Benessere che in tale quadro concettuale, si deve ribadire, coincide con l'allocazione efficiente delle risorse possibile attraverso la misura economica di ogni effetto privato e sociale di qualunque attività.

imperfetto sull'impatto negativo di tale consumo sulla propria salute, a maggior ragione in presenza di effetti ritardati nel tempo.

A.2.2. Le condizioni per un'applicazione della *sugar tax*

27. L'approccio suggerito da Pigou, partendo da un quadro teorico che assuma la sola presenza di soggetti privati, rappresenta inoltre una possibile giustificazione all'intervento pubblico¹². Il suo ragionamento può tuttavia essere applicato anche a situazioni nelle quali la presenza del *pubblico* risulti già estesa a un ambito estremamente ampio di attività. Su tale falsariga, una concreta applicazione di misure fiscali di matrice *pigouviana* deve riguardare quanto, negli ambiti individuati, il settore pubblico ritenga necessario garantire oltre il livello medio di prestazioni finanziato attraverso la fiscalità generale.
28. In generale, l'introduzione di un'imposta di scopo, in una prospettiva di funzionamento reale dei mercati, richiede dunque la verifica di una serie di condizioni in quattro diversi campi.
29. In primo luogo deve esistere una relazione, fra attività economica, di produzione o di consumo, e danno, che sia tale da legittimare un intervento fiscale *ad hoc*. Inoltre, devono sussistere elementi informativi, attribuibili e individuabili, utili a una ragionevole misurazione economica degli effetti esterni. Nel caso di specie, il consumo delle bevande analcoliche edulcorate oggetto di tassazione dovrebbe essere legato, direttamente o con una qualche base statistica consistente, all'emergere di una serie di malattie¹³, determinando in

¹² In realtà, differente è stato l'approccio che ha storicamente caratterizzato molti interventi fiscali nei cosiddetti *sin goods* in un contesto di assenza di una fiscalità generale sul reddito e di un sistema sanitario pubblico. Già Adam Smith osservava come: "Zucchero, rum e tabacco sono merci di cui non si ha mai bisogno nella vita, che sono diventate oggetto di consumo quasi universale, e che sono quindi soggetti estremamente appropriati di tassazione" (Adam Smith, 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, p. 731). La stessa prospettiva è adottata successivamente da Ramsey che evidenziava come una tassazione efficiente dovesse concentrarsi sui beni la cui domanda non è sensibile alle variazioni di prezzo. Ramsey F.P. (1927), *A contribution to the theory of taxation*, *The Economic Journal*. 1927; 37(145): 47–61. È solo con Pigou che la tassazione dei beni sarà associata anche alla presenza di esternalità negative.

¹³ Rileverebbe in tal senso la distinzione fra bevande analcoliche con zuccheri aggiunti e le bevande senza zuccheri, prive di calorie. L'OMS fa riferimento alle *sugar-sweetened beverages (SSBs)* che includono "all types of beverages containing free sugars, and these include carbonated or non-carbonated beverages, fruit/vegetable juices and drinks, liquid and powder concentrates, flavoured water, energy and sports drinks, ready-to-drink tea, ready-to-drink coffee and flavoured milk drinks".

conseguenza l'aumento dei costi sanitari del sistema sanitario pubblico¹⁴ oltre il livello medio di prestazioni garantito dalla fiscalità generale. Nella misura in cui sia possibile misurare compiutamente l'effetto esterno, la tassa offrirebbe in questo senso un'informazione corretta alle decisioni di consumo e indirettamente alla produzione.

30. In secondo luogo, ai fini della decisione di come strutturare l'esazione della tassa, se sul consumo o sulla produzione, è necessario analizzare in quale misura si possano produrre differenze in relazione agli obiettivi da conseguire. Nel caso di specie, l'OMS fa chiaramente riferimento al momento del consumo perché il danno eventuale non ha sicuramente uno sviluppo lineare, ma cresce probabilisticamente in maniera più che proporzionale all'aumentare del consumo individuale. Senza entrare nel merito di aspetti tecnici che possono far preferire l'applicazione sulla produzione in quanto garantirebbe in misura maggiore la certezza del tributo¹⁵, le due opzioni sono sostanzialmente equivalenti, tali dunque da produrre gli stessi esiti in termini di possibile riduzione del consumo, solo nel caso in cui i produttori dei beni oggetto di tassazione traslino interamente o con un'alta percentuale l'ammontare della tassa corrisposta sui prezzi finali di vendita. In effetti, nella fattispecie in questione si è in presenza di settori contrassegnati da una moltitudine di imprese operanti nei diversi stadi di una filiera produttiva molto articolata, oltre che di una profonda eterogeneità nei canali di vendita. Ne discendono una serie di relazioni cosiddette di *business to business* che si contraddistinguono per schemi contrattuali consolidati i quali rendono gli esiti, in termini di effettiva traslazione sulle fasi a monte e/o a valle gli oneri addizionali legati alla presenza della tassa, dipendenti dai rapporti di forza relativi tra i diversi operatori, con un impatto sui prezzi di vendita assolutamente indeterminabile *ex ante*.

¹⁴ L'assunzione che almeno parte dei costi sostenuti per le cure sanitarie delle malattie non trasmissibili legate alla dieta sia erogata attraverso il sistema sanitario pubblico e dunque mediante fiscalità generale è giustificata dalla presenza di esternalità, ovvero di un costo sociale.

¹⁵ Gli aspetti di disegno della tassa relativi all'identificazione del soggetto passivo sono al di là delle finalità del presente lavoro. La raccomandazione dell'OMS di incrementare i prezzi finali in modo da ridurre la domanda di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti spingerebbe verso l'introduzione di una tassa applicata direttamente al momento del consumo. L'imposizione della tassa al momento della produzione/importazione del bene riflette senza dubbio le maggiori difficoltà e i costi più elevati per recuperarne il gettito in presenza di un'estrema frammentazione nella distribuzione e nella vendita al dettaglio. Questa scelta introduce tuttavia oneri amministrativi e burocratici addizionali sui produttori che rischiano inoltre di avvantaggiare i concorrenti esteri, qualora gli adempimenti previsti introducano potenziali asimmetrie fra produttori interni e importatori.

31. Quand'anche poi il segnale di prezzo arrivi sui mercati finali, l'impatto sui volumi dipende strettamente dalle caratteristiche del contesto di mercato nel quale esso si andrà a manifestare. In estrema sintesi, nei mercati con domanda anelastica, la tassa non incide sul consumo, ma genera ulteriori entrate fiscali che, per coerenza con le motivazioni che ne legittimano l'introduzione, dovrebbero essere indirizzate alla fornitura delle prestazioni aggiuntive dei soggetti che le hanno alimentate e, per tale ragione, dovranno essere nel tempo stabilizzate; in presenza al contrario di una domanda elastica, all'incremento dei prezzi corrisponderà una diminuzione percentualmente maggiore delle quantità acquistate per cui, al gettito fiscale aggiuntivo, farà da contraltare una riduzione delle entrate fiscali causata dalla contrazione di alcune delle correlate attività economiche, con un saldo che potrà risultare positivo o negativo, ma dovrà essere valutato per l'efficacia dell'intervento fiscale a fronte dell'onere delle controprestazioni sanitarie che si manifesteranno.
32. In ultimo si deve considerare che, nell'approccio suggerito da Pigou, il mercato sul quale si intende intervenire deve essere sostanzialmente separato dal resto dell'Economia. In altri termini, gli effetti esterni sul sistema economico relativi ai cambiamenti strutturali derivanti dalla eventuale riduzione della produzione e dalla perdita di competenze umane e industriali devono essere trascurabili ovvero l'intervento fiscale deve essere costruito in modo da assorbirli rapidamente e integralmente nei processi intersettoriali di riallocazione delle risorse. Nel caso del mercato delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti tale ipotesi non è affermabile. Il livello di differenziazione all'interno del mercato, le relazioni con gli altri mercati dei prodotti alimentari e l'abitudine, caratteristica del nostro tempo storico, che prevede anche il consumo al di fuori della propria abitazione (attraverso i cosiddetti canali Ho.re.ca.), rendono talmente intrecciate le relazioni di sistema da non poter valutare gli impatti sull'economia complessiva del Paese di una misura di extra tassazione nello specifico settore.
33. Sotto questo profilo, sarebbe necessario tenere in conto gli aspetti che si potrebbero definire di "ricaduta istituzionale" legati all'affermazione di logiche di intervento basate sull'applicazione semplicistica di strumenti mal costruiti. Far passare l'idea che lo Stato possa imporre degli obblighi di natura fiscale in materia di salute e beni alimentari contravvenendo a ogni principio di *accountability*, oltre a violare i fondamenti di una società liberale, potrebbe causare un effetto domino sul sistema economico complessivo e/o su una parte rilevante di questo. A maggior ragione in un paese come l'Italia, con una tradizione culturale e una forte vocazione nel rapporto con il cibo che, nel tempo, ha caratterizzato una struttura produttiva che garantisce, oltre a reddito e occupazione diffusa, l'offerta di una varietà di prodotti alimentari con un profondo legame con il territorio che, se da un lato sono divenuti elemento di

grande forza economica, dall'altro potrebbero entrare facilmente in crisi nel momento in cui si affermassero interessi commerciali diversi, nascosti dietro un'imposta *pigouviana*.

A.3. GLI ELEMENTI DI CONTESTO PER L'INTRODUZIONE DI UNA SUGAR TAX IN ITALIA

34. Il principio dell'*accountability* richiede per le azioni amministrative che, al fine di legittimare la necessità di una misura *ad hoc*¹⁶, sia onere di chi introduce l'intervento fiscale fornire gli elementi informativi, attribuibili e individuabili, utili a una ragionevole misurazione economica degli effetti esterni presenti.
35. Come in precedenza evidenziato, una analisi economica prodromica alla decisione di istituire o meno una tassa di scopo nell'ambito in questione deve partire dalla valutazione della relazione fra consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti e morbilità delle malattie non trasmissibili legate alla dieta, campo di analisi che evidentemente coinvolge le discipline mediche.
36. I passaggi di natura economica non possono che essere conseguenti e guardare innanzitutto alla consistenza dei riscontri forniti relativamente alla possibilità di attribuire una specifica responsabilità ai diversi fattori che contribuiscono alla relazione fra attività, di produzione o consumo, e danno. Gli esiti di tale disamina incidono naturalmente sulla complessità di misurazione degli effetti esterni del consumo, che rappresenta il successivo problema teorico per l'applicazione stessa della tassazione *pigouviana*.
37. Nel caso del consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti, sono almeno tre gli elementi che rendono complessa l'attribuzione e la misurazione del danno:
 - a. la natura multifattoriale dell'eccesso ponderale e degli altri esiti negativi per la salute (tra cui diabete di tipo 2, malattie cardiovascolari, carie dentale e osteoporosi) che dipende sia dalle abitudini alimentari degli individui, quanto da altri fattori esterni di rischio (genetici, attività fisica, assunzione di farmaci, fumo, ecc.) a loro volta fortemente influenzati dalle condizioni sociali, economiche e culturali del contesto in cui si vive;
 - b. nell'ambito delle abitudini alimentari degli individui, la necessità di considerare il consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti all'interno del complessivo paniere di prodotti alimentari che l'individuo decide di consumare e che determina lo squilibrio energetico, ovvero il rapporto tra la quantità di energia assunta e utilizzata, alla base dell'aumento di peso negli individui;

¹⁶ Commissione Europea (2022), Mapping of pricing policies and fiscal measures applied to food, non-alcoholic and alcoholic beverages, Rapporto SC 20197106.

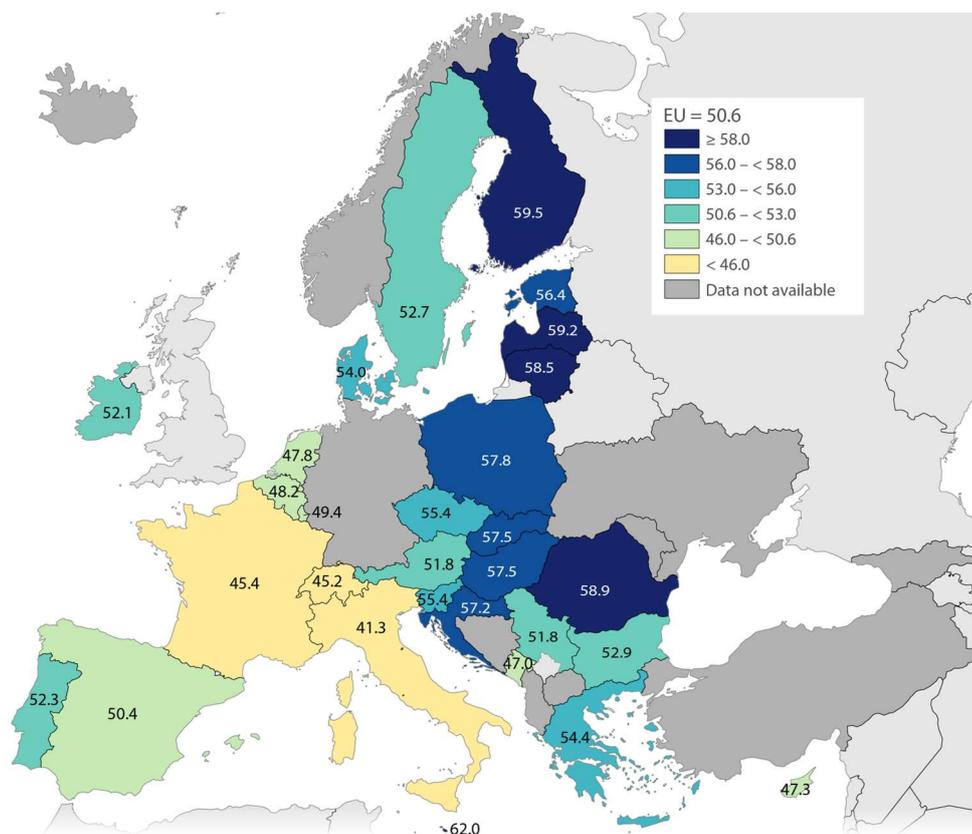
- c. la circostanza che gli effetti esterni non siano direttamente proporzionali al consumo, in quanto non già associati alla mera assunzione, ma a livelli elevati di consumo.
38. Come detto, la *sugar tax* è stata introdotta nell'Ordinamento italiano facendo esplicito riferimento a una raccomandazione dell'OMS circa l'opportunità di adottare una tassazione sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti con il fine di limitarne il consumo. Peraltro, nella consapevolezza di un'estrema eterogeneità nelle caratteristiche effettive dei differenti mercati e degli assetti istituzionali e di una significativa diversità nel disegno e negli stessi obiettivi delle misure fiscali adottate nei diversi Paesi, la stessa OMS segnala la necessità di un'attenta progettazione della tassa al fine di conseguire i risultati auspicati in termini di riduzione del consumo di bevande analcoliche edulcorate¹⁷.
39. La natura multifattoriale delle patologie richiamate rende per definizione complessa l'attribuzione della loro insorgenza, anche in termini probabilistici, allo specifico comportamento di consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti, rendendo in tal modo non risolvibile una misurazione in termini di analisi marginale del prelievo fiscale per finanziare le prestazioni sanitarie aggiuntive necessarie alla cura dei soggetti che le rendono necessarie. In effetti, è la stessa OMS ad evidenziare come gli studi scientifici sul tema siano scarsi e limitati a specifiche realtà, tanto da impedire un'analisi aggregata, e a classificare, sulla base di una scala relativa al livello di fiducia che gli effetti di un intervento riflettano i veri effetti che si verificherebbero in contesti del mondo reale, le evidenze empiriche di una serie di studi scientifici di natura osservazionale come caratterizzate da un livello molto basso di certezza con riferimento alla relazione fra tassazione delle SSB e dieta alimentare e da un livello basso di certezza nel caso della relazione fra tassazione delle SSB e lo stato del peso corporeo¹⁸.

¹⁷ Particolarmente indicativo in questo senso è il dato segnalato dall'OMS che il 46% dei 108 Paesi nel mondo che hanno introdotto una qualche forma di tassazione su almeno una delle categorie di bevande presente sul mercato applica una tassa anche all'acqua in bottiglia. *Global report on the use of sugar-sweetened beverage taxes*, 2023. Geneva: World Health Organization; 2023.

¹⁸ Si veda, *Fiscal policies to promote healthy diets. WHO guideline*. Geneva: World Health Organization; 2024. La natura controversa sotto il profilo empirico della correlazione fra la tassazione delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti e la riduzione della morbilità delle malattie non trasmissibili legate alla dieta è evidenziata anche dalla Commissione Europea che osserva come l'applicazione di una tassazione sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti non sembra essere stata sufficiente ad ottenere risultati in termini di riduzione di sovrappeso e obesità. Si veda, Commissione europea (2022), *Mapping of pricing policies and fiscal measures applied to food, non-alcoholic and alcoholic beverages*, Rapporto SC 20197106.

40. D'altra parte, sulla base dei dati resi disponibili dal sistema di Sorveglianza Passi dell'Istituto Superiore della Sanità, calandosi nel caso italiano, i tassi di obesità si sono mantenuti sostanzialmente stabili nel corso degli ultimi quindici anni (con una crescita nel periodo 2008-2022 dell'1,1%) mentre i tassi di sovrappeso sono aumentati del 3,7%, in un contesto tuttavia che anche in questo caso vede l'Italia all'ultimo posto fra i Paesi europei in termini di quota della popolazione in eccesso ponderale (si veda Figura 1), con valori inoltre inferiori rispetto alla media stimata a livello mondiale dalla stessa OMS (nel 2022 il 43% delle persone di età pari o superiore a 18 anni era in sovrappeso e il 16% era obeso).

Figura 1. Percentuale di persone in sovrappeso di età pari o superiore a 16 anni nell'Unione Europea, 2022



Fonte: Eurostat

41. Sulla base dei dati del WHO European Childhood Obesity Surveillance Initiative (COSI), l'Italia risulta al contrario avere tassi di sovrappeso e obesità più elevati

della media europea nelle fasce di età dei bambini e degli adolescenti¹⁹. Nel corso degli ultimi anni, la percentuale di bambini e adolescenti in sovrappeso od obesi risulta comunque in riduzione come evidenziato dalla recente rilevazione “OKkio alla Salute” del Ministero della Salute/Istituto Superiore Sanità nei bambini e nelle bambine di età 8-9 anni²⁰.

42. La Figura 2, che riporta l'andamento dei consumi di bevande analcoliche lisce e gassate e quello dei tassi di sovrappeso e di obesità in Italia nel periodo 2008-2022, ben evidenzia come la correlazione tra le due variabili sia quantomeno controversa, suggerendo piuttosto la possibile prevalenza di altri fattori di rischio nel determinare la morbilità delle malattie non trasmissibili legate alla dieta.
43. Quanto osservato sia pure in termini sommari serve per collocare la valutazione economica all'interno di un quadro in cui, senza ombra di dubbio, le patologie da curare dipendono da molti altri fattori e non è possibile stimare quanto la riduzione del consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti ne possa diminuire la diffusione.
44. La raccomandazione dell'OMS, va ribadito, non di proibire, ma di aumentare il prezzo attraverso una tassa di scopo per ridurre il consumo elevato, richiede in effetti, in coerenza con i principi di natura teorica sin qui richiamati, di essere declinata almeno su due elementi di contesto, al fine di arrivare a definire una posizione dello Stato italiano consistente e non arbitraria²¹: prestazioni sanitarie

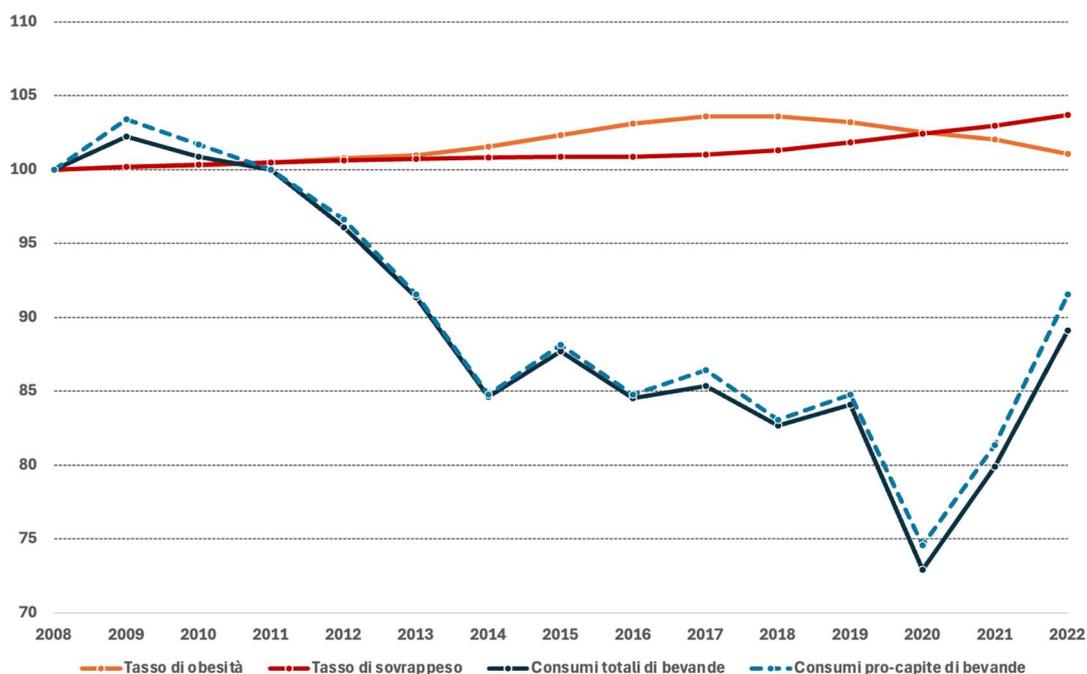
¹⁹ Report on the fifth round of data collection, 2018–2020: WHO European Childhood Obesity Surveillance Initiative (COSI). Copenhagen: WHO.

²⁰ AA.VV., Lo stato ponderale dei bambini e delle bambine OKkio alla SALUTE: rilevazione dati 2023. La rilevazione considera per l'analisi dei trend di prevalenza di sovrappeso e di obesità nei bambini i valori di soglia raccomandati dalla International Obesity Task Force (Iotf) che sono più elevati di quelli dell'OMS che di conseguenza restituiscono una percentuale dei bambini in sovrappeso o obesi risulta più alta. Nel complesso, la rilevazione evidenzia che un bambino su tre è in sovrappeso, ma un calo statisticamente significativo del sovrappeso con un lieve aumento dell'obesità non statisticamente significativo, la permanenza di un divario geografico con prevalenze di eccesso ponderale più elevate al Sud rispetto al Nord e al Centro e la rilevanza di alcune caratteristiche dell'ambiente familiare come fattori determinanti di eccesso ponderale. Allo stesso modo, il sistema di sorveglianza HBSC-Italia 2022 evidenzia come all'età di undici anni il 19,3% degli adolescenti è in sovrappeso (di cui il 5% è obeso), a tredici anni il 18,3% degli adolescenti è in sovrappeso (di cui il 4,3% è obeso), a quindici anni il 17% degli adolescenti è in sovrappeso (di cui il 3,9% è obeso), mentre a 17 anni il 15,9% degli adolescenti è in sovrappeso (di cui il 3,4% è obeso). Istituto Superiore della Sanità (2024), *La Sorveglianza HBSC-Italia 2022. Health Behaviour in School-aged Children: le abitudini alimentari, lo stato ponderale e l'attività fisica degli adolescenti*. Roma.

²¹ Pur ritenendo le politiche fiscali e di determinazione dei prezzi un'opzione prioritaria per creare un contesto favorevole alla promozione di diete sane, l'OMS evidenzia come la loro implementazione debba

garantite con la fiscalità generale e livelli di consumo medio di bevande analcoliche edulcorate.

Figura 2. Andamento dei tassi di obesità e sovrappeso e dei consumi di bevande analcoliche lisce e gassate in Italia (numeri indice: 2008=100)



Fonte: elaborazione su dati Istituto Superiore della Sanità – Sorveglianza Passi e Beverfood (2024)

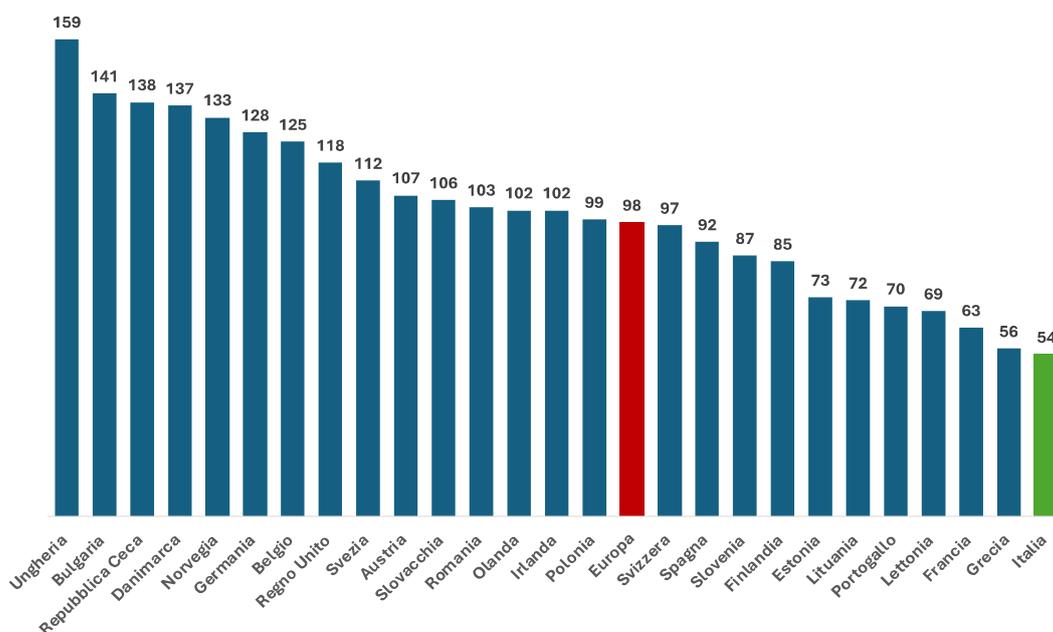
45. Relativamente al primo elemento di contesto, l'Italia è tra i pochissimi paesi al mondo a essere caratterizzato da un sistema sanitario nazionale. In termini semplificati, ma utili all'inquadramento del problema, il nostro sistema sanitario fornisce, mediante le risorse pubbliche raccolte attraverso la fiscalità generale, un livello medio di prestazioni di assistenza e cura per le diverse patologie che, si è detto, possono anche essere legate all'assunzione degli edulcoranti contenuti nelle bevande analcoliche. In tale contesto, una tassa di scopo dovrebbe essere introdotta e dimensionata per coprire i costi di cura di quella eventuale quota di dette specifiche patologie, sicuramente riconducibile a consumi elevati di bevande analcoliche con edulcoranti, che andasse al di là di

essere valutata all'interno di sistemi complessi (anche sotto il profilo delle abitudini alimentari) che sono specifici di ogni paese in quanto legati a fattori politici, normativi, economici, culturali ed etici. Si veda, *Fiscal policies to promote healthy diets. WHO guideline*. Geneva: World Health Organization; 2024.

- quel livello medio di prestazioni che si ritiene corretto assicurare in questo ambito, riducendo in tal modo le risorse del sistema sanitario nazionale disponibili per altri utilizzi.
46. In linea di principio lo Stato potrebbe decidere di utilizzare la tassa di scopo così delineata per ridurre il prelievo che grava sulla fiscalità generale, dichiarando però il corrispondente abbassamento del livello medio di prestazioni garantite sulle relative patologie. Se ciò non accade, risulta evidente che una tassa di scopo in questo ambito non può che essere dimensionata esclusivamente per coprire i danni sanitari attribuibili al consumo e superiori rispetto a quelli coperti dal livello medio di prestazioni garantite.
 47. Se quanto sin qui sintetizzato aiuta a comprendere, nella specifica situazione italiana, le difficoltà pratiche di attribuire e valutare gli effetti esterni aggiuntivi legati al consumo di bevande analcoliche con edulcoranti, è la stessa indicazione dell'OMS a fornire un'utile soluzione euristica al problema. L'OMS propone infatti una raccomandazione a tutto il Mondo e non può che basare le proprie posizioni, già richiamate, su considerazioni che si applicano via via a scalare a partire dai Paesi con consumo medio pro capite più elevato.
 48. Relativamente quindi al secondo elemento di contesto su cui eventualmente declinare l'introduzione della tassa di scopo in questione si deve verificare il posizionamento italiano rispetto, appunto, ai livelli di consumo medio di bevande analcoliche edulcorate registrati nel Mondo.
 49. In effetti, sotto il profilo dei consumi, il nostro Paese si posiziona addirittura all'ultimo posto nell'Unione Europea per consumi pro-capite di bevande analcoliche (si veda Figura 3).
 50. Nel 2022, il consumo pro-capite in Italia era pari a 54 litri/anno, di quasi la metà inferiore alla media di 98 litri pro-capite/annui dei Paesi europei (Unione Europea, Regno Unito, Norvegia e Svizzera) e decisamente più contenuto di Germania (128 litri pro-capite/annui), Regno Unito (118 litri pro-capite/annui), Spagna (92 litri pro-capite/annui) e Francia (63 litri pro-capite/annui). È fondamentale inoltre evidenziare come i consumi di bevande analcoliche nei Paesi europei siano essi stessi "sotto media", collocandosi a un livello inferiore rispetto a moltissime altre realtà a livello globale.
 51. Si tratta di un dato confermato anche da recenti studi con riferimento specifico al consumo di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti da parte di bambini e adolescenti, in cui risulta che in Italia il consumo in questa fascia d'età è di 2,2 porzioni (da 248 grammi) a settimana, tra i più bassi in Europa, praticamente

invariato rispetto al 2005 e ben inferiore alla media globale di 3,6 porzioni alla settimana²².

Figura 3. Consumi pro-capite di bevande analcoliche in Europa (litri/anno, 2022)



Fonte: elaborazione su dati Beverfood (2024)

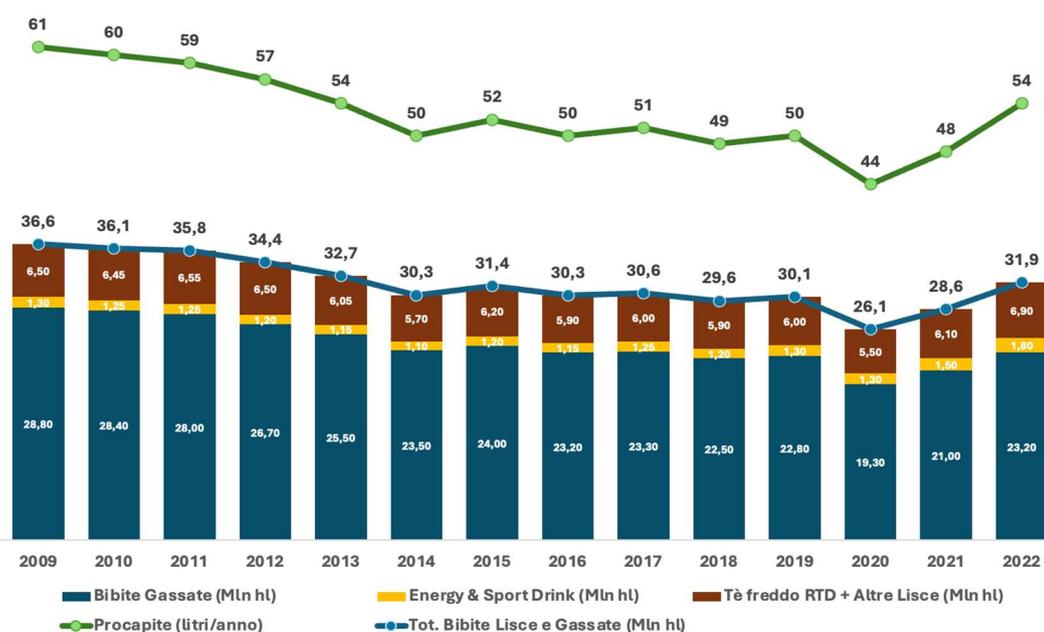
52. Se si guarda ancor più nel dettaglio alla situazione italiana, con riferimento agli ultimi quattordici anni, il consumo risulta oltretutto in calo, con una contrazione rispetto al livello del 2009 di circa il 13%, nonostante il recupero dei consumi successivo alla crisi pandemica. La riduzione del consumo nell'orizzonte temporale considerato ha riguardato in particolare le bevande analcoliche gassate (-19,4% rispetto al 2009), solo parzialmente compensata dall'incremento dei consumi di Energy e Sport Drink (+38,5%) e di Tè freddo RTD e di altre bevande lisce (+6,2%). Si tratta peraltro di un trend in forte contrasto con quanto osservato dall'OMS a livello globale nel periodo 2008-2022.

²² Lara-Castor L., Micha R., Cudhea F., Miller V., Shi P., Zhang J. et al. (2024), *Intake of sugar sweetened beverages among children and adolescents in 185 countries between 1990 and 2018: population based study*. BMJ 2024.

Limitatamente ai Paesi con dati disponibili, il consumo pro-capite globale di bevande analcoliche con zuccheri aggiunti è infatti cresciuto dell'8,9%²³.

53. La conclusione che si può trarre dall'analisi degli elementi di contesto caratterizzanti la specifica realtà italiana è che la raccomandazione dell'OMS relativa all'introduzione di una *sugar tax* non possa trovare applicazione nel nostro Paese. La presenza di un sistema sanitario nazionale finanziato attraverso la fiscalità generale, che eroga prestazioni sanitarie di assistenza e cura delle malattie non trasmissibili legate alla dieta, in combinato disposto con un livello di consumo pro capite di bevande con edulcoranti aggiunti nettamente inferiore alla media europea e mondiale, oltretutto in calo da quindici anni, rendono l'introduzione di una tassa di scopo non proponibile in quanto priva di motivazioni consistenti e, nel caso, marcatamente arbitraria.

Figura 4. Consumi di bevande analcoliche lisce e gassate in Italia: totali e pro-capite



Fonte: elaborazione su dati Beverfood (2024)

²³ Si veda, *Fiscal policies to promote healthy diets. WHO guideline*. Geneva: World Health Organization; 2024.

A.4. LA STRUTTURA DEL SETTORE DELLE BEVANDE ANALCOLICHE CON EDULCORANTI AGGIUNTI IN ITALIA E GLI ULTERIORI ELEMENTI DI CONTESTO

54. Se, pur in mancanza dei necessari presupposti sanitari ed economici per l'introduzione di una tassa sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti, il Governo intendesse comunque procedere nell'adottarla, rimarrebbe a maggior ragione l'obbligo di analisi delle condizioni di contesto presenti negli altri ambiti in precedenza richiamati (si vedano i punti 30, 31 e 32) per comprendere quali risultati possano essere realmente attesi.
55. Non essendo disponibile un'istruttoria approfondita che consenta di cogliere le finalità dell'intervento fiscale è necessario riferirsi ai dati disponibili.
56. Nel momento in cui si scrive, il gettito fiscale complessivo della tassa sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti stimato in sede di Legge di bilancio è pari a poco meno di 280 milioni di euro/anno. Come risulta dalla relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022, tale ammontare è quantificato come differenza fra le maggiori entrate relative all'imposta utilizzando i dati di consumo relativi all'anno 2017 pubblicati dalle associazioni di categoria pari complessivamente a circa 35 milioni di ettoltri²⁴ e la perdita di gettito IRPEF, IRES e IRAP connessa alla deducibilità della stessa imposta. Poiché, come più volte richiamato, l'imposta è calcolata ponendo l'obbligo a carico di produttori, acquirenti e importatori di corrispondere 10 cent/litro per le bevande analcoliche finite e 25 cent/kg per i prodotti da utilizzare previa diluizione²⁵, le maggiori entrate fiscali sono quantificate in circa 351 milioni di euro a partire dal 2021, anno nel quale era inizialmente prevista l'entrata a regime dell'imposta, ipotizzandone poi un andamento costante nel tempo. Dal 2023 il gettito fiscale complessivo è quantificato in poco meno di 280 milioni di euro/anno.

²⁴ Nello specifico, il consumo in Italia di bevande gassate, energy drink e altre bevande lisce preconfezionate era stimato nel 2017 in circa 3.055 milioni di litri, i consumi relativi ai succhi e alle bevande a base di frutta in 382,5 milioni di litri e quelli di prodotti concentrati, destinati a essere trasformati in bevande edulcorate a seguito di diluizione, in 140 milioni di litri. Si veda: Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019), Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022.

²⁵ Come in precedenza descritto, la normativa pone l'obbligo di corrispondere una tassa sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti a carico dei produttori nazionali, per le bevande realizzate in Italia e cedute per il consumo, degli acquirenti, nel caso di bevande provenienti dall'Unione Europea e/o agli importatori, per le bevande extra-Unione Europea.

57. Dai dati disponibili risulta evidente come il Governo abbia ritenuto che i volumi consumati e prodotti di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti rimangano sostanzialmente inalterati a seguito dell'introduzione della tassa, ipotizzando dunque una domanda anelastica dei consumatori finali con un'integrale traslazione della tassa sul prezzo finale, in assenza della quale sarebbe stato richiesto di quantificare le minori entrate fiscali legate all'impatto economico sulla filiera che sarebbe derivato dell'internalizzazione dell'imposta.
58. Qualora nella realtà non si verificasse tale esito, in ogni situazione intermedia tra l'ipotesi di domanda anelastica con traslazione integrale della tassa sul prezzo finale e internalizzazione della tassa da parte della filiera con prezzi finali invariati, il gettito fiscale dell'imposta sarà dipendente dalle specifiche elasticità della domanda ai nuovi prezzi e l'impatto sulle casse dello stato dovrà tenere conto, oltre che del minor incasso dell'imposta di scopo rispetto a quanto ipotizzato, anche del risultato degli effetti riallocativi intersettoriali conseguenti alla contrazione del consumo e della produzione di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti.

A.4.1. L'incertezza nella traslazione della tassa sui prezzi finali

59. La verifica della consistenza delle valutazioni del Governo nella specifica realtà italiana richiede dunque di affrontare preliminarmente il tema della traslazione della tassa sul prezzo finale delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti.
60. La letteratura economica ha evidenziato che nei mercati reali caratterizzati da competizione imperfetta, l'impatto sui prezzi finali di una accisa sulla produzione possa essere indeterminato essendo possibili scenari di parziale e/o integrale traslazione o addirittura di un *passthrough* più che proporzionale, con effetti peraltro diversi nel breve e nel lungo periodo. Le principali determinanti delle scelte di traslazione fanno riferimento ai comportamenti strategici di produzione e vendita dei produttori e dei rivenditori (in particolare per le imprese multi-prodotto), alla struttura del mercato e all'elasticità dei prezzi tra domanda e offerta²⁶.
61. Sotto questo profilo, la produzione di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti in Italia si caratterizza per una filiera composta che coinvolge diversi operatori collocati a diversi livelli del processo produttivo, dalla fornitura a

²⁶ Per una review, si veda Belloni A., Sassi F. (2023), *Supply-Side Responses to Health Taxes*, in (Edited by): Lauer J.A., Sassi F., Soucat A., Vigo A. (2023), *Health Taxes. Policy and Practice*, pp. 87-115, World Health Organization (WHO).

monte di materie prime alimentari, packaging e servizi (logistica, energia, ecc.) alle imprese produttrici delle bevande analcoliche in senso stretto, alla catena di distribuzione all'ingrosso e al dettaglio fino alla vendita finale attraverso il canale *home* (distribuzione moderna e distribuzione alimentare tradizionale per il consumo in casa) e il canale Ho.re.ca.²⁷.

Tabella 1. Principali gruppi di imprese di produzione di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti in Italia e relativa quota di mercato in volume (anno 2022)

PRODUTTORI	PRINCIPALI MARCHE	*Mln di litri	%
COCA-COLA HBC ITALIA Coca-Cola Hellenic	Coca-Cola (vari gusti e ricette), Fanta (vari gusti), Sprite, Kinley, Fuze Tea, Powerade, AdeZ, Burn, Monster, Amita, Lurisia	1.050	33
SAN BENEDETTO Fam. Zoppas	San Benedetto bibite (anche zero), San Benedetto Baby Drink, San Benedetto Aperitivi, San Benedetto Thè, Schweppes, Energade, Aquavitamin, Guizza	450	14
SANPELLEGRINO Gruppo Nestlé	Sanpellegrino (aranciate e altre bibite agrumarie), Chinò, Sanbittèr, Gingerino, Acqua Brillante, Levissima+, ...	350	11
REFRESCO ITALIA (SPUMADOR) Gr. Refresco	Spumador, Dorino, Aperì, Dortè, Sorsi, Sancarolo, Sprintgo, Beltè, Private Label per GDO e altri marchi per c/terzi	210	7
PEPSICO ITALIA Gruppo PepsiCo	Pepsi, Pepsi Light, Pepsi Boom, Pepsi Twist, 7 Up, Mirinda, Lipton Ice Tea, Gatorade	190	6
FERRERO ITALIA Gruppo Ferrero	Estathé freddo alla frutta, Estathé verde e frutta bio, Estathé deteinato, Estathé zero zuccheri, Estathé infusion mix	190	6
SIBEG Fam. Busi	Coca-Cola (vari gusti e ricette), Fanta (vari gusti), Sprite, Kinley, Fuze Tea, Powerade, AdeZ, Burn, Monster, Amita	160	5
IBG Famiglia Caputo	Bibite Pepsi, Gatorade, Lipton Ice Tea, Chin8Neri, Aranciosa Neri, Gassosa Neri, Limoncedro Neri	140	4
TOTALE PRIMI 8		2.740	86
ALTRI PRODUTTORI	Red Bull, Lemonsoda/Oransoda (Royal Unibrew), Crodino (Campari), Tassoni, Gr. Montecristo, Santhè (Sant'Anna), Fava, La Galvanina, Bevande Futuriste, Bio Levico, Tomarchio, Di Iorio, Polara, Plöse, Arnone, Macario	450	14
TOTALE		3.190	100

Fonte: Beverfood (2024)

62. Come ben evidenzia la Tabella 1, il settore della produzione di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti è fortemente concentrato in termini di

²⁷ Per una ricostruzione sintetica, si veda Beverfood (2024), *Industria Bevande Analcoliche*. Annuario 2023 – 2024.

volumi prodotti, con le prime quattro imprese (Coca-Cola HBC, San Benedetto, Sanpellegrino, Refresco Italia/ex Spumador che assorbono circa il 66% del totale del mercato a volume). Circa il 64% delle 87 imprese di produzione di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti in Italia sono tuttavia piccole e medie imprese che affiancano le storiche multinazionali operanti in questo segmento e producono varietà di bevande analcoliche che si legano fortemente alla tradizione agrumaria italiana (aranciate, aperitivi analcolici, lemon-lime, gassose e spume, toniche e mixer sode, chinotti, limonate, cedrate, ecc.).

63. Il settore delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti è poi estremamente eterogeneo sotto il profilo dei prodotti e delle occasioni di consumo. A imprese che producono marche e prodotti su tutti i principali segmenti del mercato (con vari gusti e ricette), si affiancano produttori che operano in delimitati segmenti di mercato, con presenze peraltro diversificate nei differenti canali di vendita home e Ho.re.ca.. Ne deriva un mercato caratterizzato da un'elevata differenziazione orizzontale (in termini di gusti e ricette) e verticale (qualità delle bevande nei medesimi segmenti di mercato).
64. A ciò si aggiungono naturalmente le specificità delle diverse filiere di approvvigionamento delle materie prime e dei differenti canali di vendita, sia nella dimensione orizzontale di competizione fra i diversi fornitori, grossisti e *retailer*, che nel confronto verticale delle relazioni di filiera con i produttori e gli imbottiglieri in mercati contraddistinti da differenti livelli di elasticità della domanda.
65. Con particolare riferimento ai mercati al dettaglio, nel segmento *home*, la concorrenza fra punti della distribuzione moderna e punti di vendita alimentari tradizionali riflette non solo la dimensione relativa e il posizionamento sui mercati locali, ma anche la loro capacità di negoziare con i produttori attraverso i loro gruppi di acquisto²⁸. Nel segmento Ho.re.ca. le relazioni competitive sono

²⁸ Anche sotto il profilo empirico, pur in un contesto di specifica attenzione al solo canale home, se da un lato diversi studi empirici convergono verso una traslazione comunque parziale della tassa sui prezzi finali²⁸, emerge al contempo una forte eterogeneità dei livelli di *passthrough* in funzione della tipologia di punto di vendita al dettaglio e di marchi. Si veda, ad esempio, Berardi N, Sevestre P, Tépaut M, Vigneron A. *The impact of a 'soda tax' on prices: evidence from French micro data*. Applied Economics. 2016;48(41):3976–3994. 10.1080/00036846.2016.1150946. Le evidenze empiriche nel segmento Ho.re.ca. sono scarse. Fra i pochi contributi, in un recente studio sul segmento dell'*hospitality* in Irlanda, dove un'imposta sulle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti è stata introdotta nel 2018, il livello medio di *passthrough* è stato stimato pari al 33,8%, confermando come il differenziale di prezzo fra bevande oggetto di tassazione e altri beni sostituti possa essere differente in base alle occasioni di consumo e alle politiche di prezzo all'interno della filiera. Houghton, F., Moran Stritch, J., Auerbach, J. et

influenzate dalla posizione relativa dei *retailer* nel proprio mercato finale, in un contesto nel quale la somministrazione di bevande analcoliche rappresenta nella maggior parte dei casi una porzione del servizio complessivo offerto (e dunque della spesa del consumatore) e nel quale l'elasticità della domanda può essere considerata in termini generali inferiore, quantomeno in relazione al canale home.

66. Le caratteristiche del mercato delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti, oltre che le complesse relazioni cosiddette di *business to business* e degli schemi contrattuali che regolano i rapporti commerciali nei singoli canali di approvvigionamento e di vendita rendono poco realistiche le ipotesi di assenza di traslazione della tassa sui prezzi finali, così come di un integrale *passthrough* della stessa.
67. L'effettivo livello di traslazione non potrà che risultare in un valore intermedio, caratterizzato tuttavia da una estrema varianza che dipenderà dall'elevata eterogeneità dei tassi di *passthrough* nei diversi segmenti di mercato e, in ogni caso, impossibile da stimare *ex-ante* poiché dipende dai rapporti di forza relativi che determinano la concreta capacità dei produttori/acquirenti/importatori di traslare sulle fasi a monte e/o a valle gli oneri addizionali legati alla presenza della tassa, anche alla luce dell'inevitabile riorganizzazione della filiera indotta dalla misura fiscale.

A.4.2. Elasticità della domanda ai prezzi finali, impatto socio-economico e gettito fiscale

68. Sotto l'ipotesi che l'imposta sia traslata integralmente sui prezzi finali (con un tasso di *passthrough* pari dunque al 100%), si dovrebbe prendere atto che il Governo ha ritenuto, nella propria stima del gettito fiscale, che i consumi di bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti in Italia non subiscano variazioni a seguito dell'incremento di prezzo, per inciso in evidente contraddizione non solo con le motivazioni della misura, ma anche con le stesse raccomandazioni dell'OMS. Permangono in tal senso tutte le considerazioni già discusse sulla circostanza che il gettito fiscale della tassa di scopo dovrebbe essere, per

al. *Exploring the sugar-sweetened beverage tax (SSBT) pass-through rate in the Irish hospitality sector.* BMC Public Health 24, 2360 (2024).

- coerenza, indirizzato all'incremento del livello medio delle prestazioni sanitarie²⁹.
69. Come in precedenza evidenziato, il settore delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti risulta estremamente variegato, con imprese che producono marche e prodotti su tutti i principali segmenti del mercato (con vari gusti e ricette) affiancate da produttori che operano in delimitati segmenti di mercato, con presenze peraltro diversificate nei differenti canali di vendita. Circa il 64% delle vendite complessive in quantità era assorbito nel 2022 dai punti della distribuzione moderna, seguiti dai punti di vendita alimentari tradizionali (latterie, panetterie e altri specializzati) con l'8% del totale volumi. Il canale Ho.re.ca. rappresentava circa il 28% del totale consumi a quantità, ma con un migliore peso a valore in considerazione del fatto che in questi canali si opera con i formati monodose e, quindi, con prezzi medi €/litro molto più elevati.
70. Ciascuno dei numerosi segmenti di mercato è caratterizzato da un livello diverso di elasticità della domanda al prezzo rendendo così indeterminabile la risposta in termini di consumi complessivi e conseguentemente indefinito il gettito fiscale della tassa di scopo.
71. In termini generali, è possibile ritenere che l'ipotesi di una domanda sostanzialmente anelastica possa essere eventualmente verificata nei canali Ho.re.ca., i cui volumi di vendita rappresentano tuttavia meno di un terzo del totale. Nel canale home, gli esiti sono al contrario più incerti e difficilmente prevedibili in ragione di una domanda che può senz'altro ritenersi maggiormente elastica se definita con riferimento al mercato nel suo complesso, rimanendo la reattività della domanda nei diversi segmenti molto eterogenea.
72. Una corretta prospettiva di analisi avrebbe dunque richiesto di abbandonare l'ipotesi di mercato di prodotto omogeneo per analizzare le significative relazioni di sostituibilità e complementarità che caratterizzano tale mercato nella realtà e che naturalmente impattano sui comportamenti di acquisto e sulle scelte di consumo nei diversi canali di vendita.
73. Per quanto osservato, è difficile ritenere che l'ipotesi di una domanda anelastica possa essere soddisfatta per cui, a prescindere dal fatto che la tassa sia parzialmente o integralmente traslata dai produttori/distributori, il risultante incremento di prezzo indurrebbe una inevitabile contrazione dei consumi di

²⁹ Si deve qui ricordare che, dal punto di vista teorico, il gettito fiscale della tassa di scopo potrebbe anche essere utilizzato per ridurre l'onere a carico della fiscalità generale abbassando conseguentemente il livello medio delle prestazioni garantite.

bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti che renderebbe difficile realizzare il gettito fiscale previsto dal Governo, segnalando un elemento di ulteriore incoerenza della proposta presentata.

74. In effetti, pur in presenza di una domanda elastica e dunque di una riduzione dei consumi, affinché i gettiti fiscali che il mercato in questione garantiva precedentemente possano rimanere inalterati è necessario che le risorse produttive (capacità produttiva e lavoratori) non più impiegate nella produzione del bene oggetto di tassazione e nelle attività a monte e a valle a queste collegate siano integralmente riallocate in altre produzioni affini o in altri settori dell'economia al fine di mantenere il reddito complessivo del sistema economico inalterato³⁰.
75. Nei mercati reali ciò non avviene con facilità e istantaneamente, come assunto dalla teoria economica, richiamando la necessità di un intervento pubblico di gestione degli impatti negativi in termini soprattutto occupazionali³¹.
76. Il livello di differenziazione all'interno del mercato, le relazioni con gli altri mercati dei prodotti alimentari (si pensi ad esempio alla fornitura di materie prime) e l'abitudine, caratteristica del nostro tempo storico, che prevede anche il consumo al di fuori della propria abitazione (attraverso i canali Ho.re.ca.), fanno sì che le relazioni di sistema siano talmente intrecciate da rendere complessa la valutazione degli impatti sull'economia complessiva del Paese di una misura di extra tassazione nello specifico settore delle bevande analcoliche con edulcoranti aggiunti.
77. Risulta evidente, in mancanza di un'analisi approfondita che dimostri il contrario, che la possibilità di un impatto economico e occupazionale negativo può generare una riduzione del gettito fiscale tale da compensare le entrate fiscali derivanti dall'introduzione della tassa e rendere dunque

³⁰ Si tratta, in una prospettiva di efficienza allocativa, di uno dei presupposti stessi dell'introduzione di una tassazione *pigouviana*. In presenza di effetti esterni negativi, la quantità prodotta del bene è per definizione più elevata di quanto socialmente desiderabile, indicando dunque l'opportunità di indirizzare le risorse allocate nella sua produzione verso impieghi alternativi incrementando in tal modo il benessere sociale.

³¹ Pozzi C., Cassetta E. (2020), Politiche industriali e assetti istituzionali per il cambiamento strutturale, l'industria. Rivista di economia e politica industriale, 41(4), pp. 593-605. Per fare un riferimento a un altro settore, non necessariamente vicino, ma comunque indicativo di come dovrebbero essere affrontate le problematiche che ne derivano, la decisione del Governo tedesco di dismettere la produzione di energia elettrica da carbone ha prodotto contestualmente una serie di interventi volti a gestire la contrazione occupazionale, quali ad esempio misure di sostegno al reddito, pre-pensionamenti con contribuzione pubblica, piani di formazione e ricollocazione professionale, ecc..

complessivamente inefficace la previsione in sede di bilancio pubblico di una posta positiva.

A.5. L'EFFETTO DOMINO DELL'INTRODUZIONE DI UNA TASSAZIONE SUL CIBO E SULLE BEVANDE

78. Quanto è stato rappresentato nel paragrafo precedente propone tra l'altro i motivi per cui introdurre una tassa di scopo senza esplicitare i *key driver* del percorso che si ritiene si creerà a seguito dell'intervento non consentirebbe quell'attività di "guida del processo" indispensabile per gestire al meglio gli inevitabili impatti socio-economici che avrà la misura che, come detto, sono a ora totalmente indeterminabili.
79. Si è visto inoltre come la nuova entrata appostata in sede di bilancio pubblico potrebbe essere realizzata integralmente solo se i volumi prodotti e consumati rimanessero sostanzialmente inalterati – in tal caso, per inciso, contravvenendo alla raccomandazione dell'OMS che il Governo ha dichiarato, in sede di approvazione della norma, di voler seguire –; evento possibile in due contesti completamente differenti: se la domanda è anelastica la struttura industriale del mercato rimarrebbe in linea di massima inalterata, ma ciò richiederebbe interventi sul sistema sanitario nazionale che non sono stati affatto dichiarati; al capo opposto lo stesso gettito si potrebbe realizzare se i prezzi rimanessero invariati, in ciò implicando però una profonda riorganizzazione del settore che comporterebbe la riduzione di altre entrate fiscali in misura potenzialmente anche maggiore rispetto al valore della tassa di scopo.
80. Ma una riduzione delle altre entrate fiscali non può che manifestarsi anche nel caso di un gettito del tributo di scopo inferiore alle attese, in quanto alcuni dei segmenti di mercato coinvolti potrebbero avere una domanda elastica e, di conseguenza, riducendosi i relativi volumi si contrarrebbero alcune delle attività economiche correlate.
81. Se si allarga la prospettiva anche solo a tutto il mercato agroalimentare, gli effetti di sistema appena richiamati, rappresentano però l'altra faccia di una misura *pigouviana* di tal fatta che deve essere segnalato. L'applicazione semplicistica di uno strumento fiscale mal costruito avrebbe una indiretta "ricaduta istituzionale" gravissima: legittima un utilizzo improprio del relativo strumento fiscale per orientare i consumi alimentari e imporre determinati stili di vita e di consumo, inoltre rischia di produrre quello che prima si è definito evocativamente "effetto domino".

82. In effetti, una significativa letteratura economica³² ha evidenziato il potenziale impatto delle strategie di comunicazione e di pubblicità delle imprese, nei settori cosiddetti oligopolistici, sui modelli culturali e sulle preferenze di consumo degli individui con la conseguente necessità di un controllo pubblico qualora tali strategie possano essere orientate a imporre surrettiziamente determinate traiettorie, non coerenti con le aspettative di benessere degli individui e della società nel suo complesso.
83. A converso diviene, però, fondamentale rilevare che in una società liberale anche il Governo deve adeguatamente motivare e spiegare qualunque forma di intervento pubblico nell'economia. In tal senso, l'introduzione di una tassazione sul cibo e sulle bevande, tale da modificare surrettiziamente le abitudini di consumo degli italiani ha bisogno di analisi ad ampio spettro degli effetti per non tradursi, come detto, in un arbitrio ingiustificabile.
84. Tanto più se risultato di una lettura approssimativa e parziale di un orientamento a livello internazionale che, con l'obiettivo di promuovere stili alimentari salutari e limitare l'incidenza delle malattie non trasmissibili legate alla dieta, identifica la leva fiscale come solo uno degli strumenti possibili attraverso cui ridurre la commercializzazione, la disponibilità e il consumo dei cosiddetti cibi malsani, contenenti eccessive quantità di grassi saturi, sale, acidi grassi trans (TFA) e zuccheri³³.
85. Va peraltro evidenziato come si stia diffondendo un'interpretazione superficiale della complessa relazione fra cibo, abitudini alimentari e salute in una moderna società di specializzazione, promuovendo forme di classificazione basate sul contenuto di nutrienti e sostanze nei cibi (si pensi ad esempio al cosiddetto *nutriscore*) che rischiano di fornire informazioni più o meno accurate che confondono il consumatore, gli sono di scarso aiuto al fine di comprendere realmente cosa e quale sia per il suo caso il "consumo eccessivo" in qualunque ambito e lo rendono vulnerabile a interessi commerciali nascosti.
86. In tal senso, se è senz'altro giustificabile in termini di teoria economica che si possa introdurre per legge una tassa di scopo, in assenza di una analisi e una

³² Per una ricostruzione si veda, ad esempio, Scherer F.M. (1985), *Economia industriale. Struttura del mercato, condotta delle imprese e performance*. Unicopli.

³³ Si veda, WHO (2018), *Time to deliver. Report of the WHO Independent High-level Commission on Noncommunicable Diseases*. Nel documento l'OMS raccomanda ai governi l'impiego di una serie di politiche per ridurre la morbilità delle malattie non trasmissibili, fra i quali la regolamentazione, le misure fiscali, i sussidi per le opzioni alimentari salutari, la stimolo di azioni dirette del settore privato, l'adozione di strumenti gentili (*nudge*) per rafforzare comportamenti positivi per la salute e la promozione della salute nelle comunità.

chiara comunicazione dei suoi fondamenti, accettare e quindi legittimare un tale intervento significa dare allo strumento un valore in sé, di fatto trasponendo mezzo a fine.

87. Procedere in questa direzione avrebbe, oltretutto, un riflesso estremamente delicato su un Paese con una tradizione culturale e una forte vocazione nel rapporto con il cibo che, nel tempo, si sono caratterizzate in una struttura produttiva che garantisce, oltre a reddito e occupazione diffusi, l'offerta di una varietà di prodotti alimentari, con un profondo legame con il territorio, che se da un lato sono divenuti elemento di grande forza economica per l'Italia, dall'altro potrebbero entrare facilmente in crisi nel momento in cui si affermassero interessi commerciali diversi nascosti dietro un'imposta *pigouviana*.
88. Ciò è particolarmente rilevante in un contesto di crescenti tensioni geo-politiche e commerciali, rispetto alle quali un utilizzo non ben ponderato della leva fiscale per orientare i consumi alimentari rischia di porre il nostro Paese in una posizione di inevitabile debolezza negoziale rispetto ad altri Stati che si muovessero nella stessa direzione con l'adozione di misure simili sui prodotti di tradizionale esportazione del settore agro-alimentare italiano.
89. Il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (CREA) del Ministero delle Politiche dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste stima il fatturato della filiera agro-alimentare in Italia nell'ordine dei 550 miliardi di euro, di cui quasi il 39% riconducibile alle attività agricole e all'industria alimentare e delle bevande, con la restante parte relativa ai comparti del commercio all'ingrosso e al dettaglio e al segmento della ristorazione. Circa il 19,1% del fatturato complessivo dell'industria agro-alimentare era poi riconducibile alle produzioni DOP o IGP (fra i quali, in ordine di valore della produzione, parmigiano reggiano, grana padano, prosciutto di Parma, mozzarella di bufala Campana e aceto di Modena), espressione più evidente del patrimonio gastronomico nazionale. Nel 2022, l'occupazione complessiva dell'agroalimentare italiano ammontava a circa 1,6 milioni di occupati, pari al 7% del totale in Italia. Nello stesso anno, le esportazioni dell'industria agroalimentare italiana ammontavano a circa 59,4 miliardi di euro, ovvero il 10% del totale dell'export nazionale di merci.
90. Un utilizzo improprio e poco approfondito della leva fiscale nel settore del *food & beverage* e la sua possibile estensione a un insieme sempre più ampio di sostanze e nutrienti rischia dunque di generare un "effetto domino" con esiti socio-economici fortemente negativi, anche in termini di gettito fiscale, senza peraltro garantire alcunché di certo sotto il profilo della tutela della salute, che ne dovrebbe rappresentare l'intima motivazione. Oltretutto, su tale falsariga si finirebbe per trascurare l'efficacia degli altri strumenti che possono essere

adottati in tale contesto; si pensi, a titolo di esempio, ai risultati conseguiti proprio nel settore delle bevande a seguito dell'adozione di protocolli di intesa fra l'Associazione di categoria e il Ministero della Salute, per la riformulazione delle ricette con una riduzione del contenuto di zuccheri nelle bevande analcoliche immesse sul mercato in Italia che, nel periodo 2008-2022, è stata superiore al 40%.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AA.VV., Lo stato ponderale dei bambini e delle bambine OKkio alla SALUTE: rilevazione dati 2023.

Belloni A., Sassi F. (2023), *Supply-Side Responses to Health Taxes*, in (Edited by): Lauer J.A., Sassi F., Soucat A., Vigo A. (2023) *Health Taxes. Policy and Practice*, pp. 87-115, World Health Organization (WHO).

Berardi N, Sevestre P, Tépaud M, Vigneron A. (2016), *The impact of a 'soda tax' on prices: evidence from French micro data*. *Applied Economics*. 2016;48(41):3976–3994. 10.1080/00036846.2016.1150946.

Beverfood (2024), *Industria Bevande Analcoliche*. Annuario 2023 – 2024.

Cassetta E., Pozzi C. (2016), Politiche industriali, selettività e mercato. *l'industria. Rivista di economia e politica industriale*, 37(4), pp. 531-536.

Commissione europea (2022), *Mapping of pricing policies and fiscal measures applied to food, non-alcoholic and alcoholic beverages*, Rapporto SC 20197106.

Houghton, F., Moran Stritch, J., Auerbach, J. et al. (2024), Exploring the sugar-sweetened beverage tax (SSBT) pass-through rate in the Irish hospitality sector. *BMC Public Health* 24, 2360 (2024).

Istituto Superiore della Sanità (2024), *La Sorveglianza HBSC-Italia 2022. Health Behaviour in School-aged Children: le abitudini alimentari, lo stato ponderale e l'attività fisica degli adolescenti*. Roma.

Lara-Castor L., Micha R., Cudhea F., Miller V., Shi P., Zhang J. et al. (2024), Intake of sugar sweetened beverages among children and adolescents in 185 countries between 1990 and 2018: population based study. *BMJ* 2024.

Ministero dell'Economia e delle Finanze (2019), *Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio integrato 2020-2022*.

Pigou A.C. (1932), *The economics of welfare*, Macmillan and co., London.

Pozzi C., Cassetta E. (2020), Politiche industriali e assetti istituzionali per il cambiamento strutturale, *l'industria. Rivista di economia e politica industriale*, 41(4), pp. 593-605.

Ramsey F.P. (1927), A contribution to the theory of taxation, *The Economic Journal*. 1927; 37(145): 47–61.

Scherer F.M. (1985), *Economia industriale. Struttura del mercato, condotta delle imprese e performance*. Unicopli.

Servizio bilancio dello Stato, Camera dei Deputati (2019), *Legge di bilancio 2020. Profili finanziari*. A.C. 2305 Dossier Dicembre 2019.

Smith A., 1776, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776.

World Health Organization (2024), *Fiscal policies to promote healthy diets. WHO guideline*. Geneva: World Health Organization; 2024.

World Health Organization (2022), *Report on the fifth round of data collection, 2018–2020: WHO European Childhood Obesity Surveillance Initiative (COSI)*. Copenhagen: WHO.

World Health Organization (2018), *Time to deliver. Report of the WHO Independent High-level Commission on Noncommunicable Diseases*. Geneva: World Health Organization; 2018.