

**MARCO SPALLONE  
STEFANO MARZIONI  
ALESSANDRO PANDIMIGLIO**

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

**PREFAZIONE  
GIORGIO DI GIORGIO**



**QUADERNI DI MINERVA BANCARIA**

RIVISTA BANCARIA  
MINERVA BANCARIA

COMITATO SCIENTIFICO (*Editorial board*)

PRESIDENTE (*Editor*):

GIORGIO DI GIORGIO, Università LUISS - Guido Carli, Roma

MEMBRI DEL COMITATO (*Associate Editors*):

PIETRO ALESSANDRINI, Università Politecnica delle Marche	GIOVANNI FERRI, Università LUMSA
PAOLO ANGELINI, Banca d'Italia	FRANCO FIORELLI, Università degli Studi "Roma Tre"
PIERFRANCESCO ASSO, Università degli Studi di Palermo	LUCA FIORITO, Università degli Studi di Palermo
EMILIA BONACCORSI DI PATTI, Banca d'Italia	FABIO FORTUNA, Università Niccolò Cusano
CONCETTA BRESCIA MORRA, Università degli Studi del Sannio	EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia
FRANCESCO CANNATA, Banca d'Italia	GUR HUBERMAN, Columbia University
ALESSANDRO CARRETTA, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"	AMIN N. KHALAF, Ernst & Young
ENRICO MARIA CERVELLATI, Università di Bologna	RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
NICOLA CETORELLI, New York Federal Reserve Bank	NADIA LINCIANO, CONSOB
N.K. CHIDAMBARAN, Fordham University	PINA MURÉ, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
MARIO COMANA, LUISS Guido Carli	FABIO PANETTA, Banca d'Italia
GIANNI DE NICOLÒ, International Monetary Fund	ALBERTO FRANCO POZZOLO, Università degli Studi del Molise
RITA D'ECCLESIA, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"	ZENO ROTONDI, Unicredit Group
GIOVANNI DELL'ARICCIA, International Monetary Fund	ANDREA SIRONI, Università Bocconi
STEFANO DELL'ATTI, Università degli Studi di Foggia	MARIO STELLA RICHTER, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
GIORGIO DI GIORGIO, LUISS Guido Carli	MARTI SUBRAHMANYAM, New York University
CARMINE DI NOIA, CONSOB	ALBERTO ZAZZARO, Università Politecnica delle Marche
LUCA ENRIQUES, University of Oxford	

Comitato Accettazione Saggi e Contributi:

Giorgio Di Giorgio (*editor in chief*) - Domenico Curcio (*co-editor*)

Alberto Pozzolo (*co-editor*) - Mario Stella Richter (*co-editor*)

---

ISTITUTO DI CULTURA BANCARIA  
«FRANCESCO PARRILLO»

PRESIDENTE

CLAUDIO CHIACCHIERINI

VICE PRESIDENTI

MARIO CATALDO - GIOVANNI PARRILLO

CONSIGLIO

TANCREDI BIANCHI, GIAN GIACOMO FAVERIO, ANTONIO FAZIO,  
GIUSEPPE GUARINO, PAOLA LEONE, ANTONIO MARZANO, FRANCESCO MINOTTI,  
PINA MURÉ, FULVIO MILANO, ERCOLE P. PELLICANO',  
CARLO SALVATORI, MARIO SARCIANELLI, FRANCO VARETTO

I QUADERNI DI MINERVA BANCARIA

---

**MARCO SPALLONE**

**STEFANO MARZIONI**

**ALESSANDRO PANDIMIGLIO**

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

**PREFAZIONE**

**GIORGIO DI GIORGIO**

SETTEMBRE 2017

---



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

# BRITISH AMERICAN TOBACCO ITALIA

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

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

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

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

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

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



## PREFAZIONE

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

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

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

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

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

I risultati sono interessantissimi.

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

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

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

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

*Prof. Giorgio Di Giorgio*  
*Direttore CASMEF*  
*Università Luiss Guido Carli*

# SOMMARIO

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

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

RIVISTA BANCARIA  
MINERVA BANCARIA

COMITATO SCIENTIFICO (*Editorial board*)

PRESIDENTE (*Editor*):

GIORGIO DI GIORGIO, Università LUISS - Guido Carli, Roma

MEMBRI DEL COMITATO (*Associate Editors*):

PIETRO ALESSANDRINI, Università Politecnica delle Marche	GIOVANNI FERRI, Università LUMSA
PAOLO ANGELINI, Banca d'Italia	FRANCO FIORELLI, Università degli Studi "Roma Tre"
PIERFRANCESCO ASSO, Università degli Studi di Palermo	LUCA FIORITO, Università degli Studi di Palermo
EMILIA BONACCORSI DI PATTI, Banca d'Italia	FABIO FORTUNA, Università Niccolò Cusano
CONCETTA BRESCIA MORRA, Università degli Studi del Sannio	EUGENIO GAIOTTI, Banca d'Italia
FRANCESCO CANNATA, Banca d'Italia	GUR HUBERMAN, Columbia University
ALESSANDRO CARRETTA, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"	AMIN N. KHALAF, Ernst & Young
ENRICO MARIA CERVELLATI, Università di Bologna	RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
NICOLA CETORELLI, New York Federal Reserve Bank	NADIA LINCIANO, CONSOB
N.K. CHIDAMBARAN, Fordham University	PINA MURÉ, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"
MARIO COMANA, LUISS Guido Carli	FABIO PANETTA, Banca d'Italia
GIANNI DE NICOLÒ, International Monetary Fund	ALBERTO FRANCO POZZOLO, Università degli Studi del Molise
RITA D'ECCLESIA, Università degli Studi di Roma "La Sapienza"	ZENO ROTONDI, Unicredit Group
GIOVANNI DELL'ARICCIA, International Monetary Fund	ANDREA SIRONI, Università Bocconi
STEFANO DELL'ATTI, Università degli Studi di Foggia	MARIO STELLA RICHTER, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"
GIORGIO DI GIORGIO, LUISS Guido Carli	MARTI SUBRAHMANYAM, New York University
CARMINE DI NOIA, CONSOB	ALBERTO ZAZZARO, Università Politecnica delle Marche
LUCA ENRIQUES, University of Oxford	

Comitato Accettazione Saggi e Contributi:

Giorgio Di Giorgio (*editor in chief*) - Domenico Curcio (*co-editor*)

Alberto Pozzolo (*co-editor*) - Mario Stella Richter (*co-editor*)

---

ISTITUTO DI CULTURA BANCARIA  
«FRANCESCO PARRILLO»

PRESIDENTE

CLAUDIO CHIACCHIERINI

VICE PRESIDENTI

MARIO CATALDO - GIOVANNI PARRILLO

CONSIGLIO

TANCREDI BIANCHI, GIAN GIACOMO FAVERIO, ANTONIO FAZIO,  
GIUSEPPE GUARINO, PAOLA LEONE, ANTONIO MARZANO, FRANCESCO MINOTTI,  
PINA MURÉ, FULVIO MILANO, ERCOLE P. PELLICANO',  
CARLO SALVATORI, MARIO SARCIANELLI, FRANCO VARETTO

---

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

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

La stessa rigorosa metodologia viene applicata tanto alla già citata riforma del 2015 quanto a quella greca del 2012 per mettere in evidenza attraverso il confronto internazionale le peculiarità, tanto positive quanto negative, del caso italiano.

Il risultato principale dello studio consiste in una serie di linee guida per il futuro che, al di là dei numeri, si sostanziano nella richiesta di trasparenza e prevedibilità delle politiche fiscali sui tabacchi per garantire la sostenibilità del mercato e la certezza delle entrate erariali future.