

UNITÀ

3

CAPITOLO

1



Gli obiettivi della sugar tax

La legge di Bilancio 2020 ha introdotto un'imposta sulle bevande zuccherate, la cosiddetta *sugar tax*, che avrebbe dovuto entrare in vigore a ottobre, ma, a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19, è stata rinviata al 2021. Si tratta di una misura inserita nel Titolo II del testo legislativo, intitolato "Misure fiscali a tutela di ambiente e salute".

La *sugar tax* è stata concepita come un'imposta sul consumo delle bevande zuccherate, etichettate come NC2009 (per esempio i succhi di frutta) e NC2202 (come la birra analcolica, acque minerali o gasate con l'aggiunta di zuccheri, dolcificanti o aromi) secondo la classificazione dell'Unione europea. L'imposta è stata fissata in 10 euro per ettolitro per i prodotti finiti (ossia 10 centesimi al litro) e in 0,25 euro per chilogrammo per i prodotti intermedi, in quanto predisposti a essere utilizzati previa diluizione.

In Italia, anche in passato si era discusso sull'opportunità di introdurre una tassa sulle bevande gasate e zuccherate, ma l'idea era poi stata abbandonata per le forti contrarietà che aveva suscitato, soprattutto da parte delle imprese del settore. Per quanto riguarda il resto del mondo, questo strumento è già stato adottato in molti Paesi o sono in corso delle sperimentazioni a riguardo.

«In Norvegia esiste un'imposta fin dal 1922 e gli Stati Uniti e gli Emirati Arabi, ad esempio, applicano una *Sugar Tax* rispettivamente nell'ordine di 1-2 centesimi ogni 30 millilitri e che prevede un valore aggiuntivo pari al 50% sulle bevande analcoliche e del 100% sugli *energy drink*. Tra i Paesi membri dell'Unione Europea, invece, la Francia dal 2012 applica un prelievo fisso di 7,53 euro per ettolitro e, dal 2018, impone una tassazione progressiva rispetto alla percentuale di zucchero (0,045 euro/litro per bevande con il 4% di zuccheri e 0,235 quando lo zucchero è il 15%). Riguardo agli effetti prodotti, si può citare il recente caso della Gran Bretagna dove, dal 2018, la *Soft Drinks Industry Levy (SDIL)* prevede un incremento di 0,20 euro al litro sulle bibite la cui quantità di zucchero è compresa tra 5 e 8 grammi su 100 millilitri e un incremento di 0,27 se i grammi sono più di 8 per 100 millilitri. Ad un anno dall'introduzione della *SDIL*, il 50% dei produttori (326 aziende) è intervenuto sulle quantità di zucchero impiegate, riducendole complessivamente per 45 milioni di chili». (E.

Maglia, eticaeconomia, 17 novembre 2019)

In generale, tra gli obiettivi dichiarati dai governi promotori di una *sugar tax*, vi è innanzitutto quello di correggere gli effetti negativi, in primo luogo l'insorgenza di patologie come diabete e obesità, dovuti al consumo eccessivo di prodotti alimentari a elevata densità energetica e ricchi in zucchero. L'Oms (Organizzazione mondiale della sanità), infatti, stima che il 44% dei casi di diabete tipo 2, il 23% dei casi di cardiopatia ischemica e fino al 41% di alcuni tumori sono attribuibili a un eccesso di peso corporeo. Sono numerosi anche gli studi che individuano una correlazione positiva, soprattutto per la popolazione giovane, tra il consumo di bibite zuccherate e il peso corporeo.

A livello nazionale, secondo i dati del Ministero della Salute è in sovrappeso (ovvero ha un indice di massa corporea, IMC, >25) il 32% degli adulti e il 22,9% dei bambini, oltre al fatto che difficilmente sono raggiunti gli obiettivi di consumo ottimale di ortaggi e frutta.

Nonostante questi dati inconfutabili, le associazioni di settore italiane hanno vivamente protestato per l'introduzione della *sugar tax*, ponendo l'accento anche sulla perdita, che ne potrebbe derivare, di tanti posti di lavoro. Secondo le stime di Assobibe – l'associazione delle imprese che producono e vendono bevande analcoliche in Italia – che fa capo a Confindustria, le vendite verrebbero ridotte del 30% con una contrazione dei consumi finali dell'11%. «Tuttavia va ricordato che per le aziende intervenire sulla qualità dei prodotti è un investimento in *Corporate Social Responsibility* e, inoltre, visti i dati e l'andamento della mortalità per obesità in Italia e anche solo fermandosi ad un'ottica miope e auto-centrata, il fatto di disporre di consumatori sani e longevi diventa un patrimonio da salvaguardare per le aziende alimentari. Più in generale, poi, secondo i recenti dati diffusi dall'Ocse in occasione della Giornata mondiale dell'obesità, questa patologia in media incide negativamente sul Pil nella misura del 3,3% e ogni euro investito per contrastarla ne frutta sei». (E. Maglia, eticaeconomia, 17 novembre 2019)



Kwangmozaa/iStock

La *sugar tax* si ispira al classico principio dell'imposta pigouviana, utile per contrastare le esternalità negative, ossia le conseguenze di azioni che danneggiano altri, senza passare per il mercato e con risvolti negativi per l'efficienza. Il consumo di bevande zuccherate, causando obesità, diabete e malattie cardiovascolari, determina spese sanitarie a carico di tutti (in quanto la collettività dovrà farsene carico attraverso il pagamento delle imposte generali). La presenza di una *sugar tax*, che disincentivi tale consumo, avrà l'effetto di ridurre le spese sanitarie collettive a esso collegate, generando un beneficio per tutti. A questo si aggiungono i benefici derivanti dal maggiore introito fiscale. Inoltre, se si considera il danno che i consumatori di determinati prodotti causano a se stessi, la tassa produce un beneficio ulteriore in termini di miglioramento della propria salute futura, che sarà più alto per chi consuma più zucchero. Conseguentemente, se il consumo di questi prodotti è maggiore tra i percettori di redditi bassi, costoro potrebbero trarre maggior beneficio dalla *sugar tax*, compensandone così i possibili effetti di regressività.

□ Alternative alla *sugar tax*

I benefici descritti fanno leva su due ipotesi di comportamento associate all'introduzione della *sugar tax*. In base alla prima, i produttori potrebbero ridurre la quantità di zucchero nei prodotti per pagare meno tasse; in base alla seconda, i consumatori potrebbero utilizzare meno prodotti zuccherati essendone aumentato il prezzo, a causa della traslazione dell'imposta – totale o parziale – effettuata dai produttori. Questi effetti non sono tuttavia di sicura realizzazione, in quanto è stato dimostrato che gli individui mostrano una certa resistenza ai cambiamenti e spesso preferiscono lo *status quo*. In alternativa, si potrebbe cercare di indurre direttamente i consumatori a preferire il consumo di alimenti salutari. «In proposito, in Economia Comportamentale (il filone di studi per l'integrazione nella scienza economica di elementi di ambito psicologico che è valso il Nobel a Daniel Kahneman nel 2002) si studia l'efficacia dell'applicazione di *Nudge* (pungoli o spinte gentili), ovvero di sostegni positivi, suggerimenti o orientamenti indiretti volti a influenzare le motivazioni o gli incentivi che entrano a far parte del processo decisionale di gruppi e individui. Un'applicazione di *Nudge* nel campo della salute è ad esempio l'esperimento condotto nelle Filippine per contrastare il vizio del fumo. Qui i partecipanti si sono impegnati ad astenersi dalla nicotina e versare per sei mesi piccole somme su un conto corrente. Al termine del semestre, chi risultava negativo al *test* della nicotina riceveva la somma risparmiata che, in caso di esito positivo del *test*, veniva invece devoluta in beneficenza. Tramite questo incentivo di ricompensa monetaria, il 34% dei partecipanti è riuscito in effetti a smettere un'abitudine insalubre. Così, non si è inciso sull'industria del tabacco tassandola, ma piuttosto – con un apposito *Nudge* – si è fatto leva sull'utilizzatore finale (il fumatore), come pure sempre con un *Nudge* si può far leva sul consumatore finale di prodotti zuccherati piuttosto che sull'industria delle bibite. Riprendendo l'ambito alimentare citato in riferimento alla *Sugar Tax*, una sperimentazione condotta nelle mense delle scuole ha mostrato che gli alimenti salutari – se disposti in maniera più accessibile agli utenti – vengono consumati

con un incremento del 18%. Oppure, è stato rilevato che, tracciando sul pavimento dei supermercati un itinerario di frecce verdi che conducono i clienti al reparto orto-frutta, nove consumatori su dieci scelgono effettivamente questo percorso e a parità di spesa complessiva optano per quantità maggiori di alimenti salutari. Comune agli strumenti di *Nudging* è l'obiettivo di aiutare le persone a compiere scelte migliori e di arginarne i *deficit* decisionali. Secondo H.A. Simon, infatti, gli attori economici prendono le decisioni in base alle informazioni disponibili (non sempre perfette) e a capacità cognitive non assolute, in tempi comunque ristretti. La razionalità è di fatto limitata e un *Nudge* tenta di supplire a ciò attivando quattro proprietà: [1] lo scopo di orientare a prendere la decisione migliore per se stessi; [2] i costi nulli o molto bassi; [3] nessun effetto o un effetto irrilevante sulle scelte già razionali e ben informate; [4] un esito potenzialmente positivo riconosciuto anche nella prospettiva del decisore finale.» (E. Maglia, *eticaeconomia*, 17 novembre 2019)

□ I limiti della *sugar tax* italiana

Il principio che sta alla base delle imposte orientate a correggere i consumi, è che siano proporzionali al danno arrecato alla salute: pertanto, la *sugar tax* dovrebbe essere proporzionale al contenuto di zucchero nelle bevande. In Italia, come anche in altri Paesi, è stata invece prevista una struttura semplificata, precisamente nella forma di 10 centesimi per litro, un importo molto basso, non collegato al contenuto in zuccheri. Un'imposta di questo tipo probabilmente non incentiva i consumatori a sostituire le bevande ad alto contenuto di zucchero con alimenti a basso contenuto, ma li induce a sostituire il bene tassato con uno non tassato, che però potrebbe avere lo stesso contenuto di zuccheri del primo (per esempio le merendine).



sefa ozel/iStock

Queste considerazioni rafforzano l'idea che difficilmente la *sugar tax* potrà essere in grado di influenzare i consumi e, conseguentemente, di incidere sulla salute pubblica. Forse, allora, sarebbe più utile investire in campagne di informazione, al fine di sollecitare uno stile di consumo più attento e di fare comprendere quanto i singoli ingredienti contenuti in un prodotto possano nuocere alla salute (per esempio introducendo l'obbligo di etichette più chiare sugli alimenti).

Sicuramente per modificare i comportamenti alimentari è necessario impostare una politica sanitaria ad ampio raggio, basata su programmi di educazione alimentare e azioni di promozione di scelte salutari, in primo luogo dell'attività fisica. Potrebbero anche essere utilizzate tecniche di *nudging* all'interno dei luoghi in cui avvengono gli acquisti alimentari, come i supermercati.

L'introduzione in Italia della *sugar tax*, se non è accompagnata dalle suddette azioni, rischia di avere come unico obiettivo l'aumento del gettito fiscale. Tuttavia, giunti a questo punto, non bisogna sprecare le opportunità generate dal dibattito innescato nel Paese, come per esempio il rafforzamento del dialogo tra scienza e industria. In attesa che tutte le conoscenze scientifiche divengano la base per le scelte produttive delle aziende e che lo Stato implementi un ampio programma di educazione alimentare, ognuno di noi deve impegnarsi per diffondere le informazioni disponibili, affinché l'importanza delle scelte alimentari, ai fini della salute, sia recepita da tutti.

Fonti

- E. Maglia, *Sugar Tax, Nudge e informazione per responsabilizzare produttori e consumatori*, eticaeconomia.it, 17 novembre 2019
- S. Tiezzi, *Questa sugar tax serve a far cassa, non alla salute*, lavoce.info, 10 dicembre 2019
- A. Banterle, A. Cavaliere, *La sugar tax all'italiana manca l'obiettivo*, lavoce.info, 22 novembre 2019
- *Assobibe: sugar tax solo per fare cassa, 5mila posti di lavoro a rischio*, Il Sole 24 ore, 17 dicembre 2019
- *Il vizio della sugar tax e la virtù dell'educazione alimentare*, filodiritto.com, 16 marzo 2020