

Legge sui prodotti del tabacco: analisi d'impatto della regolamentazione

L'essenziale in breve e riassunto

Su incarico di:
Ufficio federale della sanità pubblica

Matthias Gehrig, Mattia Simion, Dr. Aurélien Abrassart, Kilian Künzi
Berna, 11 novembre 2015

L'essenziale in breve

L'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha incaricato l'Ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale (BASS) di elaborare un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) riguardante la legge sui prodotti del tabacco (LPTab) che consenta di valutarne le ripercussioni sulla società, l'economia e lo Stato.

Legge sui prodotti del tabacco

Rispetto all'attuale ordinamento giuridico, la LPTab porterebbe a un cambiamento sostanziale della regolamentazione in materia di sigarette elettroniche e di marketing per i prodotti del tabacco. Il commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina verrebbe legalizzato e le sigarette elettroniche con e senza nicotina sarebbero sottoposte a un disciplinamento sostanzialmente analogo a quello dei prodotti del tabacco tradizionali. Per quanto riguarda il marketing per i prodotti del tabacco, la LPTab prevede ulteriori limitazioni alla pubblicità, alla sponsorizzazione e alla promozione delle vendite.

Necessità di intervento statale

La necessità di un nuovo disciplinamento per le sigarette elettroniche è indiscussa. Alla luce delle attuali conoscenze, bisogna partire dal presupposto che il consumo di sigarette elettroniche sia di gran lunga meno dannoso di quello dei prodotti del tabacco da fumo tradizionali. Il fatto che il commercio delle sigarette elettroniche contenenti nicotina sia vietato, mentre quello delle sigarette classiche - verosimilmente più dannose - sia consentito, non ha alcun senso dal punto di vista economico.

Un'ulteriore regolamentazione del marketing per i prodotti del tabacco risulta economicamente necessario in presenza di un fallimento del mercato e a condizione che la sua utilità sia maggiore dei costi che induce. Dato che oltre la metà dei fumatori svizzeri fumano loro malgrado, che buona parte rimpiange di aver iniziato a fumare o di non aver smesso e che molti dei tentativi di abbandonare il fumo non vanno a buon fine, il fallimento del mercato è, a nostro giudizio, incontestabile. Secondo la letteratura scientifica, tale disfunzionamento è, in ultima analisi, riconducibile a una razionalità limitata del consumatore e, più precisamente, a una «incoerenza temporale delle preferenze». I risultati della nostra analisi dei costi e dei benefici della LPTab indicano che l'utilità delle limitazioni previste dalla nuova legge in fatto di marketing è superiore al loro costo. Per questa ragione, siamo giunti alla conclusione che le ingerenze nella

libertà economica previste dalla LPTab siano giustificate dal punto di vista economico.

Costi della legge sui prodotti del tabacco

La nostra stima dei costi della legge sui prodotti del tabacco per il **periodo 2018-2060** va da **18,0 a 21,2 milioni di franchi in media all'anno**.¹ La loro composizione è la seguente:

- costi aggiuntivi di regolamentazione pari a 11,7 milioni di franchi in media all'anno per le aziende del settore del tabacco e il ramo delle sigarette elettroniche;
- riduzione degli utili aziendali distribuiti a persone residenti in Svizzera per un ammontare che va da 5,9 a 9 milioni di franchi in media all'anno;
- costi di esecuzione supplementari a carico dei Cantoni nella misura di 320 000 franchi in media all'anno;
- costi di esecuzione supplementari a carico della Confederazione nella misura di 120 000 franchi in media all'anno.

Utilità della legge sui prodotti del tabacco

L'utilità della LPTab consiste in una riduzione dei costi sociali del fumo, che Fueglistler-Dousse et al. (2009) hanno quantificato per il 2007 a 9,9 miliardi di franchi.

La LPTab determinerebbe quindi una riduzione dei costi sociali riconducibili al consumo di tabacco, in quanto la legalizzazione del commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina e le previste limitazioni in fatto di marketing porterebbero a una **riduzione della prevalenza** (quota di fumatori nella popolazione residente in Svizzera) negli anni compresi tra il 2018 e il 2060.

■ Secondo le nostre stime che poggiano su basi scientificamente comprovate, la legalizzazione del commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina ridurrebbe la quota di fumatori nella popolazione del **2,1 per cento** (non punti percentuali)².

■ L'impatto sulla prevalenza delle limitazioni in fatto di marketing previste dalla LPTab è stato da noi stimato nel quadro di un'analisi empirica degli effetti di analoghe limitazioni introdotte

¹ I costi e i benefici riportati nella presente sintesi e riferiti al periodo 2018-2060 sono stati calcolati applicando un fattore di sconto del 2 per cento.

² Differenza tra «per cento» e «punti percentuali»: se, ad esempio, la prevalenza scende dal 32 al 28 per cento, essa si riduce di 4 punti percentuali (32 meno 28 per cento) o, in altri termini, del 12,5 per cento (4 diviso 32 per cento).

dai Cantoni tra il 2002 e il 2012. Da tale analisi è emerso che le limitazioni cantonali in fatto di marketing hanno portato a una riduzione statisticamente significativa e sostanziale della quota di fumatori nella popolazione (prevalenza). Su tale base, è possibile valutare tra il **5,4 e il 9,9 per cento** (non punti percentuali) la riduzione a lungo termine della prevalenza indotta dalle limitazioni in fatto di marketing previste dalla LPTab.

Globalmente calcoliamo che con l'entrata in vigore della LPTab, a lungo termine la prevalenza si ridurrebbe **dal 7,6 all'11,9 per cento**, il che corrisponderebbe a una **diminuzione da 142 000 a 224 000 fumatori**. Una simile riduzione del numero di fumatori nella popolazione genererebbe un abbassamento sostanziale dei costi sociali del consumo di tabacco (utilità della regolamentazione).

Partendo dalle migliori ipotesi che, a nostro giudizio, si possono formulare sulla base delle evidenze empiriche disponibili e della letteratura scientifica, stimiamo che, nel periodo 2018-2060, la LPTab indurrà una riduzione dei costi sociali del consumo di tabacco compresa tra **445 e 624 milioni di franchi** in media all'anno.

Utilità netta della legge

L'utilità netta della LPTab è data dalla differenza tra i benefici e i costi che essa genera ed è da noi valutata, per il periodo 2018-2060, tra **427 e 603 milioni di franchi in media all'anno**. Anche sulla base di ipotesi estremamente pessimistiche dal punto di vista del legislatore, il bilancio della LPTab resterebbe positivo.

Effetti distributivi della legge

La LPTab provocherebbe perdite a determinati gruppi sociali, che sarebbero compensate da guadagni per altri gruppi. Non si tratta quindi né di costi né di benefici, ma di effetti distributivi della nuova legge. I principali tra questi sono elencati qui di seguito.

■ **Settore del tabacco:** la legge sui prodotti del tabacco determinerebbe un sostanziale trasferimento di fatturato e posti di lavoro dal settore del tabacco ad altri rami. La riduzione del fatturato del settore del tabacco nel periodo 2018-2060 è da noi stimata tra **111 e 170 milioni di franchi in media all'anno**. Secondo i nostri calcoli, l'entrata in vigore della legge sui prodotti del tabacco comporterebbe, a lungo termine, un trasferimento di impieghi dal settore del tabacco verso altri rami economici compreso tra **340 e 540 posti di lavoro**.

■ **Media pubblicitari tradizionali:** secondo le nostre analisi su base scientifica, la LPTab non condurrebbe a una riduzione, bensì a un aumen-

to delle spese di marketing per i prodotti del tabacco. È tuttavia lecito attendersi un trasferimento di spese pubblicitarie da media quali la cartellonistica, il cinema e la stampa (giornali e riviste) ad altri strumenti di marketing già ora consentiti. Le perdite di fatturato dei media pubblicitari tradizionali sarebbero insignificanti, fatta eccezione per la rivista specializzata «Cigar», per la quale la LPTab potrebbe costituire una minaccia vitale.

■ **Imposte:** la LPTab indurrebbe una sostanziale riduzione del gettito dell'imposta sul tabacco che per il periodo 2018-2060 stimiamo tra **115 e 175 milioni di franchi in media all'anno**. Per contro, i gettiti dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte dirette aumenterebbero, dato che la LPTab contribuirebbe a ridurre le perdite di produttività nell'economia dovute al consumo di tabacco. Non ci si dovrebbero invece attendere ripercussioni sostanziali per quanto riguarda il gettito delle imposte sulle società. Nel complesso, la nuova legge determinerebbe una riduzione dei proventi fiscali.

■ **Assicurazioni sociali:** è lecito attendersi che la LPTab sgravi i bilanci dell'assicurazione malattie obbligatoria e della assicurazione invalidità. L'impatto della LPTab sulla previdenza per la vecchiaia obbligatoria non è chiaro.

Regolamentazione alternativa

I risultati della presente AIR indicano che un divieto più sistematico di pubblicità e sponsorizzazione risulterebbe con ogni probabilità maggiormente vantaggioso dal punto di vista economico rispetto alle limitazioni parziali previste dalla LPTab. Un divieto della pubblicità per le sigarette elettroniche nei media pubblicitari tradizionali non sembra invece essere economicamente vantaggioso, almeno **attualmente**.

Adeguatezza dell'esecuzione

Se non è coordinata, un'esecuzione a livello cantonale dell'analisi dei prodotti del tabacco («analisi dei prodotti») non ha alcuna utilità. I Cantoni dovrebbero coordinare l'esecuzione in tale ambito.

Riassunto

I prodotti del tabacco non saranno più disciplinati dalla legge sulle derrate alimentari (LDerr), che entrerà presumibilmente in vigore a metà del 2016, ma saranno oggetto di uno atto normativo separato: la legge sui prodotti del tabacco (LPTab). La procedura di consultazione sull'avamprogetto di legge federale sui prodotti del tabacco (AP-LPTab) si è conclusa il 12 settembre 2014. In vista della preparazione del relativo messaggio, l'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) ha incaricato l'Ufficio di studi di politica del lavoro e di politica sociale (BASS) di elaborare un'analisi d'impatto della regolamentazione (AIR) riguardante la legge sui prodotti del tabacco, che consenta di valutarne le ripercussioni sull'economia, lo Stato e la società.

Regolamentazione in vigore

La legge sui prodotti del tabacco modifica in modo sostanziale l'attuale ordinamento giuridico per quanto riguarda il marketing per i prodotti del tabacco, la consegna di tali prodotti ai giovani e il disciplinamento delle sigarette elettroniche.

L'odierno disciplinamento del **marketing per i prodotti del tabacco** può essere riassunto come segue: a livello nazionale vige unicamente il divieto di pubblicità «rivolta espressamente ai giovani di età inferiore ai 18 anni (giovani)» (art. 18 OTab); in quindici Cantoni è vietata la pubblicità cartellonistica negli spazi pubblici e in quattro Cantoni la pubblicità cinematografica; in due Cantoni (VS e SO) è infine proibita la sponsorizzazione di manifestazioni.

La **consegna di prodotti del tabacco ai giovani** è attualmente disciplinata come segue: a livello nazionale non esistono norme che proibiscano la consegna di prodotti del tabacco a bambini e giovani; in dieci Cantoni vige un divieto di consegna di prodotti del tabacco ai minori di 18 anni e in dodici Cantoni ai minori di 16 anni; in quattro Cantoni i prodotti del tabacco possono essere consegnati anche a bambini e giovani di età inferiore ai 16 anni.

Nell'attuale ordinamento giuridico le **sigarette elettroniche** sono disciplinate come segue: il commercio di **sigarette elettroniche contenenti nicotina** è vietato, mentre ne sono consentiti l'importazione per uso personale e il consumo. Le **sigarette elettroniche senza nicotina** non sono invece considerate prodotti del tabacco, ma oggetti d'uso e sono quindi disciplinate dalla legge federale sulle derrate alimentari e gli oggetti d'uso e dalla relativa ordinanza.

Legge sui prodotti del tabacco

Le principali modifiche dell'ordinamento giuridico previste dalla LPTab sono le seguenti:

■ **Nuovo disciplinamento per le sigarette elettroniche:** l'articolo 3 AP-LPTab prevede da un lato la legalizzazione del commercio delle sigarette elettroniche contenenti nicotina e, dall'altro, un disciplinamento delle sigarette elettroniche con e senza nicotina sostanzialmente assimilato a quello dei prodotti del tabacco tradizionali.

■ **Dichiarazione dei principali ingredienti:** a livello di ordinanza, in relazione all'articolo 7 AP-LPTab, è previsto che sugli imballaggi dei prodotti del tabacco siano ora dichiarati i principali ingredienti.

■ **Limitazione del marketing per i prodotti del tabacco:** l'articolo 13 AP-LPTab introduce limitazioni nella forma degli strumenti pubblicitari, il divieto di ricorrere a determinati supporti pubblicitari e di fare pubblicità in determinati luoghi. L'articolo 14 AP-LPTab vieta invece la promozione delle vendite dei prodotti del tabacco se prevede (a) la consegna gratuita, (b) la consegna di regali o premi oppure (c) sconti limitati nel tempo e nello spazio e rivolti a un determinato gruppo di persone. L'articolo 15 AP-LPTab stabilisce il divieto di sponsorizzazione di manifestazioni che hanno carattere internazionale. Infine, secondo l'articolo 16 AP-LPTab, gli strumenti pubblicitari devono recare un'avvertenza. Per valutare gli effetti delle limitazioni in fatto di marketing, vanno sottolineate alcune circostanze significative. In primo luogo, una parte di tali limitazioni sono già previste dall'ordinamento giuridico di alcuni Cantoni. In secondo luogo, i tre principali fabbricanti di sigarette si sono già sottoposti su base volontaria, nel quadro di un accordo con la Commissione svizzera per la lealtà, a una parte delle limitazioni di marketing previste. In terzo luogo, l'articolo 13 AP-LPTab va interpretato nel senso dell'assenza di restrizioni per quanto riguarda la pubblicità nei punti vendita (point of sales, POS).

■ **Divieto di consegna a minorenni e test d'acquisto di tabacco:** come accennato in precedenza, in alcuni Cantoni la consegna di prodotti del tabacco ai giovani è già vietata dall'attuale ordinamento giuridico. L'articolo 18 AP-LPTab introduce ora un divieto a livello nazionale di consegna di prodotti del tabacco a minorenni. L'AP-LPTab prevede anche un divieto di consegna **da parte di** minorenni, che però non è stato necessario analizzare nel quadro della presente AIR, dato che, il 5 giugno 2015, il Consiglio federale, preso atto dei risultati della procedura di consultazione, ha deciso di non inserirlo nel disegno di legge sui prodotti del

tabacco (D-LPTab). In relazione al divieto di consegna, l'articolo 19 AP-LPTab prevede che le autorità cantonali possano effettuare test d'acquisto di tabacco. L'ordinamento giuridico di alcuni Cantoni che hanno disciplinato la consegna di prodotti del tabacco ai giovani consente già ora di effettuare test d'acquisto.

■ **Notifica annuale delle spese di marketing:** l'articolo 21 AP-LPTab impone alle aziende che immettono in commercio sul mercato svizzero prodotti del tabacco di notificare una volta all'anno all'UFSP le spese sostenute per la pubblicità, la sponsorizzazione e la promozione delle vendite connesse a questi prodotti.

Necessità di intervento statale

L'esigenza di disciplinare i prodotti del tabacco è incontestabile. I fumatori provocano costi che non sono sostenuti da loro stessi, ma dalla società nel suo insieme. Tali effetti esterni negativi del consumo di tabacco devono essere internalizzati tramite imposizione. Partendo dal presupposto che i costi esterni del consumo di tabacco in Svizzera sono già coperti dall'imposta sul tabacco, le limitazioni in fatto di marketing previste dalla LPTab non possono essere giustificate sulla base di tali effetti esterni negativi. **Nella letteratura scientifica, le regolamentazioni che vanno oltre l'internalizzazione di effetti esterni sono motivate con un fallimento del mercato riconducibile, in ultima analisi, alla razionalità limitata del consumatore.** I consumatori tendono, da un lato, a sopravvalutare il valore dei costi e dei benefici riferiti al presente rispetto a quello dei costi e dei benefici futuri («present bias») e, di conseguenza, sottovalutano i costi futuri del consumo di tabacco. Dall'altro, non si rendono conto di quanto possano cambiare le loro preferenze nel tempo («projection bias»). Per questa ragione, i fumatori sottovalutano il fatto che l'astenersi dal fumare può rappresentare un valore per il loro «io» futuro. La razionalità limitata si traduce in un'**incoerenza temporale** delle preferenze. I consumatori le cui preferenze sono incoerenti nel tempo consumano nel presente più prodotti del tabacco di quanto sarebbe ottimale in funzione delle loro preferenze a lungo termine. Siamo quindi in presenza di un **fallimento del mercato in ragione di internalità negative:** il comportamento di consumo assunto dall'«io» presente provoca effetti esterni negativi per l'«io» futuro. In questi casi, la letteratura scientifica parla di «internalità» che possono essere interpretate come una particolare forma di «esternalità». Sul piano empirico, il fallimento del mercato si manifesta in diversi fenomeni:

- più della metà dei fumatori in Svizzera vorrebbe smettere di fumare e quindi fuma anche se preferirebbe astenersi;
- parte dei fumatori rimpiange di aver iniziato a fumare o di non aver smesso;
- parte dei fumatori non riesce a smettere di fumare, malgrado sia ciò che desidera (problemi di autocontrollo).

Ciò premesso, le regolamentazioni in materia di prodotti del tabacco che vanno oltre l'internalizzazione di effetti esterni sono da intendere come strumenti che consentono di trasferire sull'«io» presente parte degli effetti esterni negativi che questi generano per l'«io» futuro, in modo che l'«io» presente riduca il consumo di tabacco e il tutto si traduca, a lungo termine, in un aumento del beneficio per l'individuo. Gruber e Mullainathan (2005) hanno dimostrato empiricamente che ciò corrisponde alla realtà in una celebre pubblicazione dal titolo «Do Cigarette Taxes Make Smokers Happier?»: sia negli Stati Uniti sia in Canada, gli aumenti dell'imposta sul tabacco hanno reso più soddisfatti i (potenziali) fumatori. La questione della necessità d'intervento statale in tale ambito può essere quindi riformulata come segue: **lo Stato deve intervenire sulla libertà economica per soddisfare maggiormente parte dei suoi cittadini?** Dal punto di vista economico, la risposta è la seguente: in presenza di un fallimento del mercato e se l'ingerenza nella libertà economica non provoca costi superiori ai benefici che genera (utilità netta positiva), lo Stato dovrebbe intervenire, altrimenti no. Alla luce delle evidenze empiriche, è innegabile che ci troviamo di fronte a un fallimento del mercato. Secondo l'analisi costi-benefici da noi svolta, l'utilità della LPTab è superiore ai costi da essa indotti. Di conseguenza è lecito concludere che le limitazioni in fatto di marketing previste dalla LPTab sono giustificate dal punto di vista economico e con esse il paternalismo della *ratio legis*. In questa sede osserviamo, tuttavia, che potrebbero esservi economisti che rifiutano per principio qualsiasi ingerenza statale a carattere paternalistico.

Costi della legge

La LPTab provocherà costi aggiuntivi di regolamentazione per le aziende che immettono in commercio prodotti del tabacco e costi di esecuzione supplementari per lo Stato:

- **Costi aggiuntivi di regolamentazione per le aziende del settore del tabacco:** a causa dell'obbligo di dichiarazione dei principali ingredienti, le aziende del settore devono adeguare gli imballaggi dei prodotti del tabacco che im-

mettono in commercio. I costi unici da sostenere per adeguare i 3500 diversi imballaggi (nostra stima) sono da noi valutati in 17,3 milioni di franchi. I costi di regolamentazione ricorrenti (che si ripetono cioè ogni anno) aumenteranno invece soprattutto in ragione delle previste limitazioni in fatto di marketing. Queste ultime determineranno infatti una nuova allocazione delle spese di marketing verso strumenti meno efficaci e quindi meno efficienti. Partendo da un'analisi empirica delle ripercussioni delle limitazioni introdotte a livello cantonale tra il 1997 e il 2007, abbiamo dedotto, sulla base di evidenze, che le limitazioni previste dalla LPTab porteranno a un aumento delle spese di marketing delle aziende del settore del tabacco dell'ordine di 13,7 milioni di franchi all'anno. Sono inoltre attesi costi di regolamentazione ricorrenti addizionali pari a, rispettivamente 136 000 e 71 000 franchi all'anno a seguito dell'obbligo di notifica delle spese di marketing (art. 21 AP-LPTab) e di un'esecuzione più sistematica per quanto riguarda la notifica annuale della composizione dei prodotti (art. 20 AP-LPTab). Nel complesso, riteniamo che la LPTab genererà nel settore del tabacco **costi unici pari a 17,3 milioni e costi ricorrenti pari a 13,9 milioni di franchi all'anno**. Se si considera la creazione di valore aggiunto nel settore del tabacco, che nell'anno 2011 ammontava a 2,3 miliardi di franchi (KPMG 2013), tali costi di regolamentazione aggiuntivi possono essere considerati modesti.

■ **Riduzione del surplus del produttore:** per surplus (o rendita) del produttore gli economisti intendono i guadagni che vanno oltre una retribuzione del capitale proprio adeguata al rischio d'impresa. Il surplus del produttore può verificarsi solo in presenza di un fallimento del mercato, mentre in caso di concorrenza perfetta è pari a zero. Vi sono, a nostro giudizio, evidenze empiriche secondo cui le aziende del settore del tabacco, per ragioni forse connesse alla struttura oligopolistica del mercato svizzero delle sigarette, realizzano un surplus del produttore. Con l'entrata in vigore della LPTab tale vantaggio è però destinato a ridursi dato che, secondo le nostre analisi su base scientifica, la nuova legge indurrà un trasferimento di fatturato dal settore del tabacco ad altri rami economici nei quali si realizza un surplus del produttore inferiore o pari a zero. Tale riduzione è tuttavia rilevante per la nostra AIR solo se riguarda il surplus del produttore di persone residenti in Svizzera, tra cui anche gli azionisti, il che non è sempre il caso nel settore del tabacco, visto che a volte i surplus realizzati sono versati anche a persone e azionisti non residenti in Svizzera. Date tali premesse, stimiamo la riduzione del surplus del produttore

nel periodo 2018-2060 tra **5,9 e 9,0 milioni di franchi** in media **all'anno**.³

■ **Costi aggiuntivi di regolamentazione per le aziende che immettono in commercio sigarette elettroniche senza nicotina:** l'assoggettamento delle sigarette elettroniche senza nicotina alla LPTab comporta nuovi obblighi per le aziende del settore. Secondo le nostre stime, la notifica dei prodotti immessi sul mercato (art. 10 AP-LPTab), la notifica annuale della composizione dei prodotti (art. 20 AP-LPTab) e la notifica annuale delle spese di marketing sostenute (art. 21 AP-LPTab) comporteranno per le aziende che immettono in commercio sigarette elettroniche senza nicotina **costi di regolamentazione unici pari a 495 000 franchi e costi di regolamentazione ricorrenti pari a 90 000 franchi all'anno**. Tra questi non rientrano gli eventuali costi derivanti da un disciplinamento della composizione e delle emissioni delle sigarette elettroniche ai sensi dell'articolo 6 AP-LPTab, che non possono essere stimati nel quadro della presente AIR perché al momento dell'elaborazione non sono ancora noti i contenuti della pertinente ordinanza. Data la dimensione del mercato svizzero delle sigarette elettroniche senza nicotina (fatturato stimato nel 2014 pari a 16 mio. di franchi), i costi di regolamentazione qui esposti non possono essere considerati trascurabili.

■ **Costi di esecuzione supplementari a carico dei Cantoni:** l'effettuazione di test d'acquisto di tabacco supplementari (art. 19 AP-LPTab), l'esecuzione delle limitazioni del marketing previste (art. 13-16 AP-LPTab) e la legalizzazione del commercio delle sigarette elettroniche contenenti nicotina (art. 3 AP-LPTab) comporteranno per i Cantoni costi di esecuzione supplementari unici e ricorrenti. I **costi di esecuzione unici sono da noi stimati a 288 000 franchi** mentre quelli **ricorrenti a 376 000 franchi all'anno**.

■ **Costi di esecuzione supplementari a carico della Confederazione:** secondo le nostre valutazioni, la LPTab indurrà **costi di esecuzione unici supplementari pari a 344 000 franchi e costi di esecuzione ricorrenti supplementari pari a 137 000 franchi all'anno** a carico della Confederazione. I costi di esecuzione unici supplementari sono in larga misura riconducibili all'adeguamento programmato di una piattaforma applicativa per una procedura di notifica elettronica (219 000 franchi). I costi di esecuzione ricorrenti supplementari sono invece attribui-

³ I costi e i benefici riportati nella presente sintesi e riferiti al periodo 2018-2060 sono stati calcolati applicando un fattore di sconto del 2 per cento.

bili a svariati cambiamenti introdotti dalla LPTab. I costi descritti nel presente paragrafo portano a sopravvalutare le ripercussioni della LPTab in termini di costi per la Confederazione, dato che includono anche spese che, a rigore, non sono da imputare alla nuova legge, bensì a cambiamenti pianificati nelle modalità di esecuzione (come ad es. il passaggio a una procedura di notifica elettronica).

Nella proiezione futura dei costi della LPTab (2018-2060) siamo partiti dal presupposto che i costi ricorrenti aumenteranno secondo la tendenza fatta registrare dalla produttività reale nel periodo 1993-2013 e in parte proporzionalmente all'incremento demografico previsto dall'Ufficio federale di statistica (UST). **Sulla base di tale ipotesi, riteniamo che, nel periodo 2018-2060, la LPTab comporterà costi complessivi per un ammontare compreso tra 776 e 910 milioni di franchi, ovvero costi medi annui tra 18,0 e 21,2 milioni di franchi.**

Utilità della legge

Nel periodo 2018-2060, la LPTab porterebbe a una riduzione della prevalenza, ovvero della quota di fumatori nella popolazione residente in Svizzera. Tale effetto determinerebbe a sua volta, negli stessi anni, una riduzione dei **costi sociali del consumo di tabacco**, che Fueglisterdousse et al. (2009) hanno quantificato per il 2007 a **9,9 miliardi di franchi**. Pertanto i benefici della LPTab vanno visti nella riduzione dei costi sociali del fumo nel periodo 2018-2060. Per quantificarli siamo ricorsi a un procedimento in tre fasi:

■ **Stima dell'impatto della LPTab sulla prevalenza:** in una prima fase, sulla base delle previsioni demografiche dell'UST e di una valutazione empirica dell'impatto della LPTab sulla prevalenza, abbiamo stimato la riduzione del numero di fumatori nel periodo 2018-2060 che comporterebbe la LPTab.

■ **Previsione dei costi per fumatore nel periodo 2018-2060:** in una seconda fase, sulla base dei costi sociali del consumo di tabacco relativi all'anno 2007 quantificati da Fueglisterdousse et al. (2009), abbiamo stimato l'ammontare dei costi sociali per fumatore nel periodo 2018-2060.

■ **Calcolo della riduzione dei costi sociali del consumo di tabacco:** nella terza e ultima fase abbiamo calcolato i benefici della LPTab nel periodo 2018-2060, moltiplicando il numero corrispondente alla riduzione dei fumatori indotta dalla LPTab (prima fase) per i costi sociali per fumatore (seconda fase).

La chiave di volta del calcolo è stata la stima dell'impatto della LPTab sulla prevalenza nel periodo 2018-2060. La nuova legge ridurrebbe la prevalenza tramite tre diverse catene di cause ed effetti:

■ **Impatto dell'aumento dei costi di regolamentazione sulla prevalenza:** l'aumento dei costi di regolamentazione per le aziende del settore del tabacco indurrebbe un aumento dei prezzi dei prodotti che, a sua volta, porterebbe a una riduzione della prevalenza. Partendo dai costi di regolamentazione aggiuntivi quantificati per il settore del tabacco e da un'elasticità della prevalenza rispetto al prezzo valutata empiricamente a -0,39, abbiamo stimato che l'aumento dei costi di regolamentazione implicherebbe una riduzione della prevalenza dello **0,125 per cento** (non punti percentuali).⁴

■ **Impatto della legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina sulla prevalenza:** la legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina determinerebbe un aumento della quota di consumatori di questo tipo di prodotto nella popolazione. Dato che le sigarette elettroniche sono surrogati delle sigarette tradizionali, tale aumento si tradurrebbe in una riduzione della quota dei fumatori di queste ultime nella popolazione residente in Svizzera. Sulla base di un raffronto con la Francia, Paese nel quale il commercio di sigarette elettroniche contenenti nicotina è legale, abbiamo stimato su base empirica, che la legalizzazione di questo prodotto ridurrebbe la prevalenza (per quanto riguarda il consumo di prodotti del tabacco tradizionali) del **2,1 per cento** (non punti percentuali).

■ **Impatto delle limitazioni del marketing sulla prevalenza:** le misure marketing previste dalla LPTab determinerebbero un calo della domanda di prodotti del tabacco e, di conseguenza, una riduzione della prevalenza. Abbiamo stimato tale impatto sulla base di un'analisi empirica degli effetti di limitazioni analoghe introdotte dai Cantoni tra il 2002 e il 2012. Mediante un **«modello multilivello» (modello ML)** abbiamo analizzato, sulla base di dati individuali tratti dall'Indagine sulla salute in Svizzera 2002 e 2012, se tra il 2002 e il 2012 nei Cantoni che hanno introdotto misure di limitazione del marketing, la prevalenza ha fatto registrare in quello stesso periodo un calo superiore rispetto ai Cantoni che non hanno adottato misure di questo genere. Ne è risultato che le limitazioni a livello

⁴ Differenza tra «per cento» e «punti percentuali»: se, ad esempio, la prevalenza scende dal 32 al 28 per cento, essa si riduce di 4 punti percentuali (32 meno 28 per cento) o, in altri termini, del 12,5 per cento (4 diviso 32 per cento).

cantonale hanno fatto scendere la prevalenza tra i 15-40enni di 4,25 punti percentuali (non per cento). In altri termini, senza tali limitazioni, nel 2012 la prevalenza in questo gruppo di destinatari invece di essere del 31,9 per cento, sarebbe stata del 36,1 per cento e quindi di 4,25 punti percentuali superiore. Parallelamente, tramite un **«modello autoregressivo a ritardi distribuiti» (modello ADL)** abbiamo analizzato, sulla base di dati trimestrali aggregati, gli effetti sulla prevalenza della riduzione (dovuta alla regolamentazione) delle spese pubblicitarie lorde nei media tradizionali da 14,9 milioni a trimestre nel 2002 a 5,5 milioni a trimestre nel 2012. Ne è risultato, in primo luogo, che le misure di limitazione del marketing a livello cantonale hanno fatto scendere la prevalenza tra i 15-24enni di 3,8 punti percentuali e, in secondo luogo, che una riduzione delle spese pubblicitarie lorde nei media tradizionali di 1,0 milioni di franchi a trimestre determina una riduzione della prevalenza in questo gruppo di destinatari pari a 0,4 punti percentuali. Partendo da tali risultati empirici, siamo giunti alla conclusione **che le limitazioni del marketing previste dalla LPTab ridurrebbero a lungo termine la prevalenza di una quota compresa tra il 5,4 per cento (stima ADL) e il 9,9 per cento (stima ML)**. A breve termine l'impatto sarebbe inferiore, in quanto riteniamo che la LPTab espleti immediatamente i suoi effetti solo sui 15-40enni (stima ML) o i 15-24enni (stima ADL) e che quindi la prevalenza tra le persone d'età superiore a 40 o a 24 anni scenda solo a lungo termine.

Globalmente calcoliamo che con l'entrata in vigore della LPTab, a lungo termine la prevalenza si ridurrebbe **dal 7,6 all'11,9 per cento**.

Sulla base di queste previsioni d'impatto della LPTab sulla prevalenza e degli scenari demografici dell'UST, abbiamo calcolato **che, a lungo termine (ovvero nell'anno 2060), la LPTab ridurrebbe il numero di fumatori di almeno 142 000 e al massimo di 224 000 unità**.

Il calo del numero di fumatori indotto dalla LPTab sarebbe accompagnato da una **riduzione dei costi sociali del consumo del tabacco nel periodo 2018-2060 il cui ammontare attuale è da noi stimato tra 19,2 miliardi (stima ADL) e 26,8 miliardi di franchi (stima ML)**. Ciò significa che, nel periodo 2018-2060, la LPTab apporterebbe benefici compresi tra 445 e 624 milioni di franchi in media all'anno. Circa un terzo di tale benefici sarebbe riconducibile alla legalizzazione delle sigarette elettroniche contenenti nicotina e circa due terzi alle limitazioni del marketing previste dalla nuova legge.

Utilità netta della legge

L'utilità netta della LPTab è data dalla differenza tra il valore attuale dei benefici e il valore attuale dei costi della nuova legge. **Secondo le nostre valutazioni, l'utilità netta della LPTab per il periodo 2018-2060 va da 18,4 (stima ADL) a 25,9 miliardi di franchi (stima ML)**. Su base annua, ciò corrisponde a benefici medi netti compresi tra 427 e 603 milioni di franchi.

Le **ipotesi più importanti e critiche** su cui si basa tale risultato sono le seguenti:

- il consumo di sigarette elettroniche non ha effetti negativi sulla salute;
- per le persone che non fumano (più) grazie alla LPTab, la riduzione della prevalenza non è legata a una riduzione del surplus (o rendita) del consumatore;
- il calo di posti di lavoro e di fatturato nel settore del tabacco non comporta (entro i limiti della riduzione del surplus del produttore da noi stimata) alcun costo;
- i costi provocati da un fumatore alla sanità pubblica aumentano tra il 2007 e il 2060 secondo il trend di crescita fatto registrare dai costi della salute pro capite tra il 1997 e il 2012; i costi indiretti e i costi immateriali restano immutati al livello del 2007.

Le suddette ipotesi sono, a nostro giudizio, le migliori che si potessero formulare sulla base delle evidenze empiriche e della letteratura scientifica disponibili. Per testare la robustezza del risultato secondo cui l'utilità netta della LPTab sarebbe positiva, abbiamo definito uno scenario basato sulle seguenti **ipotesi estremamente pessimistiche** dal punto di vista del legislatore, che riteniamo comunque in parte errate e in parte non realistiche:

- i benefici della legalizzazione delle sigarette elettroniche sono pari a zero, in quanto in futuro, ad esempio, emerge che il consumo di questo tipo di prodotti sarà dannoso tanto quanto quello delle sigarette tradizionali. Alla luce delle conoscenze attuali sulla dannosità delle sigarette elettroniche, si tratta di un'ipotesi non realistica;
- le limitazioni del marketing previste dalla LPTab riducono la prevalenza «solo» del 5,4 per cento (stima ADL pessimistica);
- nel corso della loro intera vita, i fumatori non provocano alla sanità pubblica costi superiori a quelli dei non fumatori; i costi diretti per fumatore sono pari a zero; per quanto riguarda i costi della salute, la LPTab non è quindi di alcuna utilità (ipotesi non realistica);

■ la riduzione della prevalenza comporta un calo del surplus del consumatore che, stando a Ashley et al. (2014), ammonta al 75,5 per cento dei benefici della LPTab; ciò significa che coloro che non fumano più a seguito della LPTab subiscono svantaggi (costi) pari a tre quarti dell'utilità della nuova legge; costoro sarebbero dunque disposti a pagare molto affinché la LPTab non sia adottata e ciò malgrado il fatto che la sua entrata in vigore non impedirebbe loro di fumare (secondo i principali esperti nel campo dell'«Economics of addiction», si tratta di un'ipotesi errata);

■ ai costi e ai benefici futuri non viene applicato un fattore di sconto del 2 per cento, come consigliato dal manuale AIR del DEFR, ma del 4 per cento.

Anche partendo da tali ipotesi, il bilancio della LPTab è positivo: sulla base di questo scenario l'utilità netta cumulata nel periodo 2018-2060 ammonterebbe a 584 milioni di franchi, ovvero a 13,6 milioni di franchi in media all'anno.

Effetti distributivi

La LPTab provocherà perdite a determinati gruppi sociali, che saranno compensate da guadagni per altri gruppi. Non si tratta quindi né di costi né di benefici, ma di effetti distributivi della nuova legge. I principali tra questi sono elencati qui di seguito.

■ **Riduzione del fatturato e del numero di posti di lavoro nel settore del tabacco:** la LPTab ridurrà il fatturato e il numero posti di lavoro nel settore del tabacco rispetto al livello che avrebbero raggiunto se fosse rimasto in vigore l'ordinamento giuridico attuale. Si tratta tuttavia, entro i limiti della riduzione del surplus del produttore da noi stimata, di un effetto distributivo: in altri settori aumenteranno i fatturati e saranno creati posti di lavoro supplementari in egual misura. I «mancati fumatori» destineranno infatti ad altri tipi di consumo le risorse economiche che senza la LPTab avrebbero investito in prodotti del tabacco: «Economists have shown both theoretically and empirically that, for the nation as a whole, employment gains from spending on other products will offset any employment losses from reduced spending on tobacco products.» (FDA RIA 2011, 36736/3617). La **riduzione del fatturato del settore del tabacco** nel periodo 2018-2060 è da noi valutata cumulativamente tra 3,6 (stima ADL) e 5,5 miliardi di franchi (stima ML) e corrisponde a una riduzione media annua compresa tra 111 e 170 milioni di franchi. Secondo i nostri calcoli, tale riduzione comporterebbe a lungo

termine (ossia nel 2060) un **calo** compreso tra 340 e 540 **posti di lavoro nel settore del tabacco**. A titolo di raffronto, nel 2011, nel settore del tabacco svizzero erano occupate 6695 persone.

■ **Riduzione delle entrate fiscali:** Il calo del consumo di tabacco indotto dalla LPTab determinerà una **riduzione del gettito dell'imposta sul tabacco** che, per il periodo 2018-2060, quantifichiamo cumulativamente tra 4,9 (stima ADL) e 7,6 miliardi di franchi (stima ML). Ciò corrisponde a perdite fiscali comprese tra 115 e 175 milioni di franchi in media all'anno. A titolo di raffronto, nel 2014, il gettito complessivo dell'imposta sul tabacco è stato di 2,3 miliardi di franchi. Al contrario, i **gettiti dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte dirette** aumenterebbero, dato che la LPTab contribuirebbe a ridurre le perdite di produttività nell'economia dovute al consumo di tabacco. Riteniamo che i proventi supplementari dell'imposta sul valore aggiunto e delle imposte dirette non siano sufficienti a compensare la riduzione del gettito dell'imposta sul tabacco, anche se non siamo tuttavia in grado di valutare in modo definitivo l'effetto complessivo sulle entrate fiscali, dato che, nel quadro della presente AIR, non ci è stato possibile quantificare l'impatto della nuova legge sull'imposta sul valore aggiunto e sulle imposte dirette.

■ **Ripercussioni sulle assicurazioni sociali:** nel quadro della presente AIR, non abbiamo potuto analizzare dal punto di vista quantitativo gli effetti della LPTab sul bilancio delle assicurazioni sociali. Studi inerenti agli Stati Uniti e alla Germania indicano che la LPTab porterebbe a un aumento delle entrate e a una riduzione delle spese per l'**assicurazione malattie obbligatoria** e l'**assicurazione invalidità**. L'impatto sulla **previdenza per la vecchiaia obbligatoria** non è chiaro.

■ **Ripercussioni sui media pubblicitari tradizionali (cinema, cartellonistica, adscreen, quotidiani e riviste):** secondo le nostre analisi su base empirica, la LPTab non condurrebbe a una riduzione, bensì a un aumento del giro d'affari del settore della pubblicità, dei media e del marketing. Sarebbe, tuttavia, lecito attendersi spostamenti di fatturato all'interno del settore a svantaggio dei media pubblicitari tradizionali (cinema, cartellonistica, adscreen, quotidiani e riviste) e a favore della pubblicità nei punti vendita e della sponsorizzazione di manifestazioni. Nel 2014, le spese pubblicitarie lorde per i prodotti del tabacco nei media pubblicitari tradizionali ammontavano a 15,5 milioni di franchi. Tra le spese pubblicitarie lorde sono inclusi gli sconti quantitativi, gli sconti commerciali («freespace»),

la commissione per consulenza ed eventuali provvigioni d'intermediazione. La riduzione effettiva dei ricavi (netto/netto/netto) indotta dalla LPTab è stata da noi stimata, sulla base del 2014, a un massimo di 10 milioni di franchi. In considerazione del fatturato complessivo dei media pubblicitari classici (cfr. Fondazione statistica svizzera della pubblicità), per tutti i media in questione le perdite di fatturato sarebbero insignificanti, fatta eccezione per la rivista specializzata «Cigars», per la quale la LPTab potrebbe costituire una minaccia vitale.

Regolamentazione alternativa

La presente AIR consente di trarre le conclusioni riportate di seguito per quanto riguarda una possibile regolamentazione alternativa.

■ **Disciplinamento del marketing per i prodotti del tabacco:** ci siamo chiesti se, alla luce dei risultati della presente AIR, vi siano motivi per ritenere che l'utilità netta di un divieto più sistematico di pubblicità e sponsorizzazione sia inferiore a quella delle limitazioni parziali previste dalla LPTab, ma non ne abbiamo individuato alcuno. I risultati dell'AIR indicano, a nostro giudizio, il contrario. La differenziazione tra diverse forme di pubblicità (cartellonistica negli spazi pubblici contro locandine nei punti vendita; manifestazioni a carattere internazionale contro manifestazioni a carattere interno) è, a nostro modo di vedere, inopportuna anche per ragioni economiche.

■ **Disciplinamento del marketing per le sigarette elettroniche:** la presente AIR mostra che le sigarette elettroniche rappresentano un'opportunità per la salute pubblica, dato che si ritiene che il loro consumo sia molto meno dannoso rispetto a quello delle sigarette tradizionali. I consumatori di sigarette elettroniche contenenti nicotina sono ex fumatori o fumatori che hanno sostanzialmente ridotto il loro consumo giornaliero di sigarette. Non vi sono evidenze empiriche che le sigarette elettroniche favoriscano l'inizio del consumo di tabacco. Alla luce di tale premessa, la crescita del mercato delle sigarette elettroniche non dovrebbe oggi essere frenata da limitazioni del marketing destinate a rendere più costose le iniziative pubblicitarie e promozionali. Al contrario, alle aziende del settore dovrebbe essere consentito di impiegare tutti gli strumenti di marketing adeguati per convincere il maggior numero possibile di fumatori a passare al consumo di sigarette elettroniche contenenti nicotina.

■ **Estensione della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo alle sigarette elettroniche:** dato che gli operatori economici (in particolare dei settori della

gastronomia e dei trasporti) hanno esteso alle sigarette elettroniche su base per così dire volontaria la protezione contro il fumo passivo, le ripercussioni di un'estensione a tali prodotti della legge federale concernente la protezione contro il fumo passivo sarebbero contenute. Dal punto di vista economico, la questione dell'estensione alle sigarette elettroniche della protezione contro il fumo passivo non è quindi particolarmente significativa.

■ **Ulteriori limitazioni del marketing da parte dei Cantoni (art. 17 AP-LPTab):** se da un lato va preso atto che eventuali soluzioni particolari a livello cantonale riguardanti le aziende del settore del tabacco provocano, di norma, costi di regolamentazione supplementari, dall'altro, i risultati della presente AIR ci portano a concludere che ulteriori limitazioni del marketing contribuirebbero a ridurre ancor più i costi sociali del consumo di tabacco. Per contro, non è stato possibile soppesare i costi e i benefici dell'articolo 17 AP-LPTab, in quanto non sono note eventuali ulteriori regolamentazioni cantonali. Tre dei diciannove Cantoni che hanno risposto al nostro sondaggio affermano di aver l'intenzione d'introdurre ulteriori limitazioni, in particolare per quanto riguarda la sponsorizzazione di manifestazioni.

■ **Regolamentazione dei prodotti del tabacco per uso orale (snus):** nel quadro della presente AIR non è stato possibile verificare se i benefici di un'eventuale legalizzazione dello snus superino i costi di una regolamentazione in tal senso. È tuttavia assodato che un disciplinamento differente per snus e tabacco da masticare (come previsto dalla LPTab) non possa essere sostanzialmente giustificato.

■ **Regolamentazione transitoria:** una proroga da due a quattro o cinque anni del termine per l'adeguamento degli imballaggi dei prodotti del tabacco in relazione all'articolo 7 AP-LPTab consentirebbe di ridurre sostanzialmente i costi di regolamentazione a carico delle aziende del settore.

Aspetti pratici dell'esecuzione

Fatta salva un'unica eccezione, nella nostra analisi non ci siamo imbattuti in evidenze empiriche che mettessero in dubbio l'appropriatezza dell'esecuzione prevista dalla LPTab. L'eccezione è la seguente: vari Cantoni affermano che un'esecuzione a livello cantonale non coordinata dell'analisi dei prodotti (analisi dei prodotti del tabacco e delle sigarette elettroniche) non è appropriata. Condividiamo tale opinione, tra l'altro perché l'analisi dei prodotti comporta consistenti investimenti e, nella maggior parte dei casi, i prodotti del tabacco sono distribuiti

nell'intera Svizzera e non solo in singoli Cantoni. L'esecuzione cantonale dovrebbe essere coordinata (ad esempio designando un laboratorio di riferimento a livello nazionale).