

buona legge sulla legalizzazione non può prescindere da un adeguato e consistente investimento economico sulla prevenzione e promozione della salute.

Una valutazione economica: legalizzare conviene (con qualche accorgimento)

di *Marco Rossi*

Il mercato della cannabis: modelli di controllo

La stima ufficiale della spesa per consumo di cannabis nel nostro Paese è di 4 miliardi di euro annui¹. Tale consumo coinvolge quasi il 10 per cento della popolazione, ponendo l'Italia tra i primi Paesi europei per numero di consumatori: circa 6 milioni². Un mercato *maturo* perché longevo (con almeno 40 anni di significativa rilevanza economica) e per il tendenziale invecchiamento dei consumatori (la percentuale, crescente, di ultra-trentenni segnalati per detenzione di cannabis è ormai quasi un terzo del totale). Un mercato *robusto* perché resistente al contrasto: dal 1990 a oggi sono state compiute oltre 140.000 operazioni antidroga per cannabis, che hanno condotto alla segnalazione di 800.000 persone per la relativa detenzione e, solo negli ultimi dieci anni, a circa 140.000 informative di reato per violazione della normativa in materia³.

¹ *Relazione Annuale al Parlamento 2016 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia*, Dipartimento politiche antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2016, tab. 11, p. 91.

² Secondo le statistiche UNODC, nel 2013-14 la diffusione del consumo di cannabis nella popolazione d'età compresa tra 15 e 64 anni è stata del 9,2 per cento in Italia, del 6-7 per cento in UK, tra il 9,2 e il 9,6 per cento in Spagna, tra 7 e 8 per cento in Olanda.

³ *Relazione Annuale 2016*, Direzione Centrale per i Servizi Antidroga, Ministero dell'Interno, Roma, p. 110.

Questo contributo compara i costi e i benefici economici di due strumenti utili per controllare il mercato della cannabis: proibizione e tassazione. Da una parte la vigente normativa proibizionista, che mira a contenere i consumi tramite il contrasto degli scambi. Dall'altra una regolamentazione tramite tassazione, in cui si ipotizza di estendere ai derivati della cannabis il regime fiscale imposto in Italia per il mercato dei tabacchi lavorati, e di continuare il contrasto al contrabbando nelle correnti modalità.

Dal punto di vista teorico, entrambi questi strumenti possono essere egualmente efficaci nel contenere i consumi entro una soglia "socialmente ottimale". Entrambi possono conseguire questo obiettivo facendo leva sulla legge del mercato, cioè inducendo un aumento del prezzo che riduca la quantità domandata. Il contrasto al contrabbando impone ai venditori il rischio di subire sanzioni, che essi coprono aumentando il prezzo di vendita; l'imposizione di una "tassa sul vizio" può ottenere, direttamente, lo stesso aumento del prezzo di vendita.

La principale differenza tra i due strumenti consiste nella diversa distribuzione del benessere che essi implicano. Mentre la proibizione implica un aumento del prezzo che danneggia i consumatori a vantaggio dei venditori, la tassazione trasforma i profitti degli spacciatori in un gettito erariale che può compensare la collettività dei danni derivanti dal consumo di cannabis. In letteratura, questo risultato è chiamato *doppio dividendo delle imposte correttive*: non solo la tassazione è efficace come la proibizione nel contenere i consumi (primo dividendo), ma consente anche la riscossione di un gettito fiscale (secondo dividendo). Nel caso italiano si presume che, con il sistema della tassazione, si possa raggiungere

un cifra pari a circa 3 miliardi di euro l'anno da imposte sulle vendite.

Gli altri vantaggi della tassazione derivano dalla legalizzazione del mercato, presupposto necessario per l'applicazione di imposte. Lo sviluppo di un lucrativo mercato nero e della relativa criminalità possono, infatti, essere mitigati dalla legalizzazione che, consentendo l'emersione degli scambi, ridurrebbe i costi del contrasto al contrabbando (attualmente individuati in circa 600 milioni di euro annui). La legalizzazione inoltre aumenterebbe la produttività dei consumatori (ovvero il contributo al benessere della collettività) per varie ragioni: riduzione delle sanzioni subite, diminuzione del rischio di consumo di sostanze adulterate, separazione dei mercati e conseguente riduzione del *gateway effect*, cioè del passaggio al consumo di altre sostanze.

D'altra parte, un importante vantaggio del regime proibizionista consiste nel dare forza di legge al precetto paternalista (nell'accezione che si esplicherà più avanti) che teme l'abuso di sostanze pericolose da parte di consumatori inconsapevoli.

Il peso che l'operatore pubblico attribuisce a ciascuna di queste possibili implicazioni dipende dal sistema di valori tramite il quale la collettività percepisce i costi e i benefici delle scelte pubbliche. Ad esempio, l'operatore pubblico delle società occidentali ritiene che i danni causati dal consumo di alcolici siano inferiori a quelli che deriverebbero dalla sua proibizione: l'imposizione del proibizionismo degli alcolici negli Usa (Dry Act del 1920) non colse l'obiettivo di ridurne significativamente il consumo, ma indusse effetti indesiderati così gravi (tra cui lo sviluppo di una criminalità attiva nel mercato nero) da indurre a

rinnegare la scelta proibizionista (Repeal Act del 1933). Viceversa, in alcuni Paesi islamici il divieto del consumo di alcolici è generalmente rispettato e la sua imposizione non induce significativi effetti indesiderati. Evidentemente, per queste collettività la scelta proibizionista è coerente con il sistema di valori tramite il quale esse percepiscono i costi e i benefici del consumo di alcolici. La capacità del proibizionismo di promuovere il benessere collettivo dipende dalla coerenza delle sue motivazioni con il sistema di valori prevalenti nella popolazione. Se le ragioni del proibizionismo sono condivise dalla popolazione, il divieto è efficace e promuove il benessere collettivo. Altrimenti, se le ragioni non sono condivise da una parte significativa della popolazione, la norma è disattesa e ciò implica degli effetti indesiderati che riducono il benessere collettivo.

Il mercato della cannabis e il proibizionismo: motivazioni ed effetti

Le ragioni del controllo pubblico del consumo dei derivati della cannabis possono essere distinte in due categorie: *a)* motivazioni di ordine paternalistico, *b)* motivazioni concernenti i costi che tale consumo arreca alla società (chiamati “effetti esterni” o “esternalità”), distinguibili in costi economico/sanitari e offesa alla pubblica moralità.

Il proibizionismo è una forma di paternalismo, ovvero un sistema in cui l’allocazione delle risorse è decisa da un’autorità (*benevolente*) e non dalle scelte individuali liberamente soddisfatte nel mercato. In questa visione l’autorità è come un Leviatano, il quale conosce ciò che è nell’interesse degli individui meglio di quanto lo sappiano loro stessi, e pertanto ha il diritto di imporre scelte loro

sgradite. In termini economici, il paternalismo teme che il consumatore sia “miope”, incosciente dei danni che a lungo termine derivano dal consumo di certe sostanze, come un bambino che, inconsapevolmente, abusa di zuccheri. Per le sostanze stupefacenti, in particolare, si sottolinea che il consumo crea dipendenza e assuefazione, condizioni ritenute incompatibili con un scelta razionale⁴. Inoltre, si avverte che il consumo di cannabis può preludere al consumo di droghe pesanti (*gateway effect*) Pertanto le restrizioni servono a proteggere gli inconsapevoli consumatori da questi pericoli.

Gli economisti riconoscono che la libera iniziativa individuale può condurre a un risultato inefficiente in presenza di esternalità, ovvero quando la scelta di un individuo impone costi o benefici anche ad altri soggetti senza che ciò dia luogo a compensazioni economiche. Ad esempio, una fabbrica inquinante produce un’esternalità negativa che riduce il benessere collettivo. Tra gli effetti esterni del consumo di cannabis vi sono i costi sanitari che derivano dalla diffusa abitudine di assumere cannabis tramite inalazione di sostanze combuste. Come per il fumo di sigarette, questa modalità di assunzione danneggia l’apparato respiratorio e cardio-circolatorio, aumentando il rischio di malattie. Il costo di queste malattie ricade negativamente anche sulla collettività. In primo luogo, la cura di queste malattie grava sia sul consumatore sia sul Servizio sanitario nazionale. Inoltre esse riducono le capacità produttive

⁴ Viceversa, Becker et al. hanno sviluppato un modello in cui dimostrano come sia teoricamente possibile un consumo “razionale” anche di queste sostanze, cioè compatibile con la massimizzazione del benessere del consumatore. Cfr. G.S. Becker - M. Grossman - K.M. Murphy, *The market for illegal goods: the case of drugs*, in *Journal of Political Economy*, n.1/2006, pp. 38-60.

del malato, cioè il suo contributo al benessere economico della collettività. Altri costi sociali sono assunti dalla collettività in seguito a condotte pericolose legate all'abuso di stupefacenti, che coinvolgono non solo il consumatore ma anche terzi: è il caso, per esempio, della guida di veicoli in stato di ebbrezza.

Il consumo di cannabis causa poi una seconda esternalità: la sua esibizione non solo danneggia la reputazione del consumatore, ma riduce anche il benessere pubblico poiché offende la pubblica moralità. In Italia, il legislatore ha riconosciuto il danno alla moralità pubblica causato dal consumo di stupefacenti nel primo provvedimento repubblicano in materia (legge 1041 del 1954) che imponeva il ricovero coatto a: «chi, a causa di grave alterazione psichica per abituale abuso di stupefacenti, si rende comunque pericoloso a sé e agli altri [o] riesce di pubblico scandalo» (art. 21).

Secondo la teoria economica, la proibizione è una forma estrema di imposizione di vincoli in cui la quantità massima consumabile è nulla. Una prima obiezione all'imposizione di una completa proibizione deriva da un'analisi dei costi e benefici di tale provvedimento. Se l'applicazione della proibizione è costosa, la quantità che massimizza il benessere sociale non è zero, ma una quantità che bilancia i costi dell'applicazione della normativa con i benefici derivanti dalla riduzione del consumo. L'obiettivo della proibizione diventa quindi quello di comprimere il mercato verso questa dimensione minima socialmente ottimale, non quello di azzerarlo. L'imposizione di un vincolo quantitativo promuove il benessere della collettività nella misura in cui, riducendo i consumi di cannabis, riduce i costi sociali associati a tale consumo. Inoltre, la proibizione dà

forza di legge al precetto morale che condanna l'uso, legittimando e dando soddisfazione a coloro che aderiscono a tale precetto. Riassumendo, se la proibizione è efficace nel contenere i consumi verso il livello socialmente ottimale, i benefici che ne derivano consistono nella riduzione delle esternalità (cioè dei costi sociali, sanitari, economici, morali etc., causati dal consumo di cannabis).

Ma l'applicazione della normativa proibizionista è costosa. I costi consistono sia nelle risorse impiegate per l'imposizione del vincolo (polizia, magistratura, carceri etc.), sia nella perdita di produttività dei soggetti sanzionati, cioè nella perdita del contributo al benessere economico generale che questi soggetti avrebbero potuto offrire se fossero stati liberi da vincoli di natura penale o amministrativa. Altri costi del proibizionismo consistono nella perdita di benessere dei consumatori, non solo perché costretti a ridurre i loro consumi, ma anche perché i consumi residui sono relegati nel mercato illegale, luogo in cui non sono garantiti adeguati standard qualitativi del prodotto⁵ e la cui frequentazione può dispiacere a consumatori altrimenti "legalitari".

Un importante effetto indesiderato del proibizionismo consiste appunto nel cosiddetto *balloon effect*, fenomeno economico notato per gli alcolici negli USA. In quel caso, la domanda di alcolici, già soddisfatta dal mercato legale, in seguito all'imposizione della proibizione si spostò sul mercato illegale; dopo la legalizzazione, la domanda tornò a rivolgersi al mercato legale. Ovvero, in seguito ai

⁵ Negli USA, durante il proibizionismo degli alcolici (1920-33), i casi di malattie epatiche dovute al consumo di sostanze adulterate sono aumentati significativamente (J. Miron e A. Dills, *Alcohol Prohibition and Cirrhosis*, in *American Law and Economics Review*, n. 6/2004, pp. 285-318).

suddetti cambi di regime, le transazioni rimbalzarono dal mercato legale a quello illegale per poi tornare in quello legale, come una palla che, se urtata, modifica la sua posizione nello spazio ma non le sue dimensioni⁶.

Il mancato rispetto della norma proibizionista, se significativamente diffuso, causa degli effetti indesiderati che riducono il benessere sociale. Anzitutto, la manifesta violazione di una norma, riducendone l'autorevolezza, mina la credibilità dell'intero sistema normativo, cioè riduce l'affidabilità delle regole (il "rispetto della legge") e di conseguenza il benessere sociale. Inoltre, la proibizione può causare lo sviluppo di un mercato illegale in cui sono relegati gli scambi proibiti dalla legge. I costi sociali dello sviluppo di questo mercato illegale sono vari. Anzitutto, i costi di applicazione della normativa proibizionista aumentano al crescere delle dimensioni del mercato illegale. Si noti che, nel caso in cui il budget dell'apparato repressivo cresca in misura proporzionale a questi costi, ciò implica che nell'ambito del volume delle risorse destinate alla tutela dell'ordine pubblico, una porzione crescente sia destinata al contrasto al narcotraffico e minori risorse siano invece destinate ai restanti obiettivi di pubblica sicurezza, con una possibile riduzione del benessere collettivo.

Questo effetto indesiderato della proibizione, cioè lo sviluppo di un mercato illegale, ha motivazioni economiche. Storicamente, la proibizione ha inciso in maniera maggiore sulla quantità offerta piuttosto che su quella domanda-

⁶ Per la precisione, il trend decrescente dei consumi di alcolici prevalente nella popolazione a cavallo degli anni venti non fu significativamente modificato dalla proibizione, così come, successivamente, il trend sostanzialmente costante dei consumi a cavallo degli anni trenta non si modificò in seguito alla legalizzazione (Miron e Dills, 2004, cit.).

ta. Dal punto di vista repressivo, generalmente le disposizioni di legge sono orientate a contrastare più lo spaccio che il consumo, prevedendo sanzioni più gravose per la prima categoria. Inoltre, in alcuni significativi episodi, le preferenze dei consumatori si sono mostrate indifferenti rispetto allo status legale del prodotto. Ad esempio, il trend nel consumo degli alcolici negli USA non è stato alterato in maniera significativa né dalla loro proibizione né dalla loro successiva legalizzazione. In maniera simile, né la legalizzazione della cannabis in Olanda negli anni Settanta, né la recente legalizzazione in Colorado hanno indotto un significativo aumento della diffusione del consumo di cannabis tra la popolazione residente in questi Stati.

In termini economici, se la modifica dello status legale del prodotto non altera le preferenze individuali verso questo bene, allora non altera nemmeno la relativa scheda di domanda di mercato. Secondo la legge dell'offerta e della domanda, data la scheda di domanda, se, a causa della proibizione, l'offerta si riduce, ne segue un aumento del prezzo di mercato del bene proibito. Questo aumento del prezzo riduce la quantità domandata, rendendo così la proibizione uno strumento efficace per ridurre i consumi. Dunque la proibizione è efficace indirettamente: contrastando l'offerta essa causa un aumento del prezzo, ed è questo aumento che induce i consumatori a ridurre i loro acquisti. Ma, parallelamente, l'aumentare del prezzo crea opportunità di profitto per gli operatori del mercato illegale e pertanto induce lo sviluppo di un lucrativo mercato nero. In termini di benessere economico, la proibizione sottrae benessere ai consumatori, che usano una quantità minore a un prezzo maggiore, e redistribuisce parte di questo benessere agli spacciatori sotto forma di profitti

illegali. L'accumulo di profitti ottenuti dalla criminalità, cui la proibizione ha lasciato i proventi delle vendite nel mercato illegale, può avere conseguenze negative per il benessere collettivo, come, ad esempio l'utilizzo di questi proventi per finanziare altre attività criminali.

Paradossalmente, dal punto di vista fiscale, la proibizione equivale a una totale esenzione impositiva dei redditi derivanti dalle transazioni (illegali): se il commercio di un bene è vietato, su questo non è possibile applicare nessuna tassa. Storicamente, un trattamento fiscale agevolato è riservato al commercio di quei beni, ritenuti "meritori" (es. istruzione) o di prima necessità (pane, acqua etc.), dei quali si vuole agevolare il consumo anche da parte dei cittadini meno abbienti. Se la proibizione ha l'obiettivo di contenere i consumi, la totale esenzione dei proventi illegali dalla tassazione spinge nel senso opposto. Il trattamento fiscale privilegiato della cannabis, riducendone il prezzo, ne aumenta la quantità domandata, in maniera simile a quanto avviene per i beni meritori o di prima necessità che godono di simili esenzioni impositive. Inoltre, l'agevolazione fiscale implicita nel proibizionismo pone un problema di equità tributaria: essa infatti premia i percettori di redditi illeciti (esentasse) a danno dei percettori di redditi leciti (normalmente tassati). Tuttavia, sebbene i redditi degli spacciatori siano esentasse, non lo sono le loro spese, che inducono un gettito tributario. Tra queste spese emerge il capitolo delle spese legali sostenute dagli spacciatori.

Ciò spinge a ipotizzare che il margine di profitto riscosso sulle vendite illegali sia in realtà un "premio per il rischio" associato alla conduzione di attività illegali. Storicamente, il margine di profitto è concentrato tra prezzo all'ingrosso

e al dettaglio della cannabis. Poiché la vendita al dettaglio è più rischiosa di quella all'ingrosso, ciò conferma l'ipotesi che la differenza tra prezzo all'ingrosso e al dettaglio contenga una significativa componente di premio per il rischio di arresto. In termini economici, la proibizione è "indirettamente" efficace nel ridurre i consumi se l'attività repressiva, aumentando il rischio di arresto, causa un aumento del prezzo, e l'incremento di questa variabile economica dissuade i consumatori dall'acquisto del bene rincarato.

Il controllo del mercato della cannabis tramite tassazione

Uno strumento per il contenimento dei consumi alternativo alla proibizione, e in teoria egualmente efficace, è la tassazione. Entrambi gli strumenti poggiano sulla leva del prezzo: la proibizione causa indirettamente un aumento del prezzo poiché rende rischiosa la vendita; la tassazione aumenta direttamente il prezzo. Questo rincaro, comunque ottenuto, ottiene l'obiettivo di ridurre la quantità domandata.

La letteratura economica del secolo scorso ha spiegato i meriti della tassazione come strumento per risolvere il problema delle esternalità negative, cioè dell'abuso di condotte che, oltre al soggetto, danneggiano anche soggetti passivi terzi. In presenza di esternalità negative sorge una differenza tra il costo "privato" e il costo "sociale" del consumo. Il costo privato consiste, tipicamente, nel prezzo d'acquisto del bene (prezzo il cui livello è proporzionale al valore delle risorse impiegate per la produzione e vendita del prodotto). Il costo sociale comprende il costo di queste risorse più la riduzione del benessere che collettività soffre a causa del

consumo individuale. In altri termini, a causa delle esternalità negative, il prezzo che la società paga per il consumo è maggiore del prezzo d'acquisto pagato dal consumatore.

Questa relativa “convenienza” del prodotto implica che la quantità domandata sia eccessiva rispetto al suo livello socialmente ottimale, si verifichi cioè un “sovra-consumo”. Se invece il prezzo di vendita del prodotto fosse pari al suo costo sociale (somma dei costi privati e dei danni sociali), esso sarebbe maggiore, e di conseguenza i consumatori ridurrebbero la quantità domandata verso quel livello di consumo “socialmente ottimo”. L'imposta “correttiva” assolve appunto questa funzione: l'applicazione di un'imposta, pari al valore economico delle esternalità negative, allinea il costo privato (prezzo) al costo sociale; questo aumento del prezzo induce la riduzione desiderata della quantità domandata, migliorando così l'efficienza economica del sistema. In aggiunta a questo contenimento dei consumi, la tassazione correttiva consente la riscossione di un secondo “dividendo”: l'esazione di un gettito fiscale. Questo gettito può essere usato per compensare la collettività dei danni derivanti dal residuo consumo (le suddette esternalità negative), oppure per altri progetti che aumentino il benessere della collettività.

La determinazione teorica di questa “tassa sul vizio” è stata indagata dal premio Nobel Gary Becker in una serie di contributi sull'analisi del mercato degli stupefacenti, identificati come sostanze che non solo inducono dipendenza e assuefazione, ma il cui consumo danneggia anche il resto della società (cioè causa esternalità negative). Becker et al.⁷ concludono che in generale è meglio tas-

⁷ G. Becker, 2006, cit.

sare che proibire, ovvero che il benessere della collettività è maggiore se l'obiettivo del contenimento dei consumi viene perseguito utilizzando lo strumento fiscale piuttosto che la proibizione. Il valore ottimale dell'aliquota di questa tassa sul vizio dovrebbe essere tale da produrre un gettito fiscale esattamente pari al valore economico dei costi subiti dalla società a causa del consumo di cannabis.

In termini di economia del benessere, la comparazione della tassazione con la proibizione suggerisce un'interessante osservazione. Mentre l'imposizione di vincoli quantitativi, quale la proibizione, implica un aumento del prezzo i cui benefici (esentasse) vanno a vantaggio dei venditori, con la tassazione questo rincaro si tramuta in gettito fiscale. Ad esempio, in regime di proibizione, gli spacciatori applicano sul prezzo di vendita della cannabis un sovrapprezzo utile per coprire i costi attesi delle spese legali, una sorta di premio per il rischio. In tal modo, il costo della conduzione di attività illegali è “traslato in avanti”, formalmente è pagato dagli spacciatori, i quali tuttavia finanziano le loro spese legali con gli extra-profitti riscossi dalle vendite, cioè, in ultima istanza, i costi legali degli spacciatori sono pagati dai consumatori di cannabis. La legalizzazione *cum-tax* trasforma questi proventi in gettito fiscale, ovvero il benessere economico sottratto dai trafficanti ai consumatori a causa della proibizione, si trasforma in benessere della collettività grazie all'applicazione di un'imposta “correttiva”.

La legalizzazione toglierebbe vigore all'approccio paternalista, che vieta l'uso della cannabis per il rischio di un suo inconsapevole abuso. Uno dei principali rischi evidenziati dall'approccio paternalista è quello noto in letteratura come *gateway effect*, consistente nella possibilità

che il consumo di cannabis possa preludere al passaggio verso l'uso di stupefacenti più potenti e pericolosi (*hard drugs*). Ora, questo effetto è eliminato dalla legalizzazione, che separa i mercati e riduce così la facilità del passaggio dal consumo di cannabis all'uso di *hard drugs*. L'obiettivo della separazione dei mercati ha fatto parte della politica della tolleranza adottata in Olanda a partire dagli anni Settanta. Obiettivo conseguito grazie allo sviluppo di una rete di punti vendita (i *coffee-shop*) dedicati unicamente alla vendita di cannabis e non di altre sostanze psicotrope (legali o illegali).

Un effetto indesiderato del proibizionismo si verifica quando la proibizione è palesemente violata da un numero significativo di "disobbedienti", come avvenuto negli USA con la proibizione degli alcolici e come avviene in Italia per la cannabis. Questo fenomeno sociale riduce non solo l'autorevolezza del divieto in sé ma deteriora anche la generale percezione di legalità. Questa percezione di illegalità induce negli agenti un comportamento avverso al rischio, che riduce il benessere economico della collettività. La legalizzazione mitiga questo effetto indesiderato poiché gli scambi che emergono dal mercato nero ritornano nell'alveo della legalità, mentre le violazioni di legge si riducono alla parte residuale che permane nel mercato illegale (contrabbando).

La proibizione, relegando gli scambi nel mercato illegale, costringe gli acquirenti a compiere transazioni illegali con criminali (gli spacciatori), cioè costringe i consumatori di cannabis ad alimentare la criminalità. Questo effetto indesiderato può ridurre il benessere di quei consumatori che in generale sono rispettosi della legge, e soffrono nel dover soddisfare la loro domanda di cannabis violando la legge.

Un effetto indesiderato che aumenta con la maturità del mercato, cioè con il tendenziale invecchiamento della platea dei consumatori, poiché, in generale, la propensione a delinquere tende a diminuire con l'avanzare dell'età. Nel caso italiano, una spia di tale fenomeno potrebbe essere la crescita dell'auto-coltivazione, intesa come modalità di soddisfazione autonoma della domanda, al di fuori dei circuiti illegali. La legalizzazione, ovviamente, aumenterebbe il benessere dei consumatori "legalitari", riconducendo i loro comportamenti nella legalità.

Comparando la proibizione con la tassazione, la seconda mostra altri vantaggi. Dal punto di vista sanitario, la legalizzazione del mercato ne consentirebbe la regolamentazione, cioè la possibilità di imporre adeguati standard qualitativi del prodotto così da tutelare i consumatori dai rischi alla salute derivanti dall'assunzione di sostanze adulterate. La riduzione di questi rischi aumenterebbe sia il benessere dei consumatori sia quello della società, a cui i consumatori potrebbero offrire un maggiore contributo economico. In maniera simile, la legalizzazione, riducendo il rischio di sanzioni restrittive a carico dei consumatori, aumenterebbe la loro produttività e pertanto il benessere loro e della restante collettività. La legalizzazione implicherebbe inoltre un risparmio delle risorse utilizzate per il contrasto del contrabbando, ovvero il loro impiego in altre attività utili alla promozione del benessere sociale.

Possibili effetti della legalizzazione sul mercato della cannabis

Dal punto di vista economico, la domanda di cannabis dipende dal suo prezzo. L'analisi teorica suggerisce che in

caso di completa liberalizzazione del mercato e di assenza di tassazione correttiva, il prezzo della cannabis diminuirebbe e i consumi aumenterebbero. Nel caso in cui, invece, la regolamentazione fosse più restrittiva, e in particolare si applicasse un'imposta correttiva, sarebbe possibile far emergere gli scambi dal mercato illegale e contenerne le dimensioni entro quelle attuali.

La proibizione implica l'imposizione di sanzioni a carico dei soggetti che la violano. Adottando un modello di consumatore razionale (Becker et al. 2006), il rischio di incorrere in queste sanzioni si traduce in un aumento del costo atteso che riduce il consumo. La proibizione della cannabis può inoltre attivare dei fattori di controllo sociale di tipo informale a danno dei consumatori che si aggiungono al rischio di sanzioni formali. La legalizzazione, rimuovendo tali sanzioni, indurrebbe sotto entrambi i profili un aumento dei consumi. L'entità di questo effetto dipende dalla capacità della normativa di influenzare il sentimento sociale della popolazione interessata e dalla differenza prodotta rispetto all'attuale diffusione del mercato nero della cannabis.

L'applicazione della normativa proibizionista, riducendo l'offerta di cannabis, dovrebbe farne aumentare il prezzo di vendita e così ridurre il consumo. In Italia, negli anni immediatamente successivi all'adozione della legge Fini-Giovanardi, all'aumento del contrasto è corrisposto un aumento del prezzo della cannabis e, secondo le statistiche governative, una riduzione del consumo tra la popolazione. Se la legalizzazione rimuovesse ogni sanzione indurrebbe una riduzione del prezzo di vendita che, in assenza di correttivi fiscali, provocherebbe un aumento dei consumi. Viceversa, nel caso in cui la regolamentazione del

mercato consentisse l'applicazione di una tassa che allinei il prezzo del prodotto legale con quello illegale, la domanda di cannabis rimarrebbe inalterata. L'efficacia di questa regolamentazione dipende dunque dal valore dell'aliquota fiscale e dalla capacità di reazione del mercato illegale.

In primo luogo, per far emergere gli scambi dal mercato illegale il prezzo della cannabis "con tassa" non dovrebbe superare il prezzo di offerta del mercato illegale, al netto delle componenti di rischio. Infatti se l'importo della "tassa sul vizio" fosse determinato in maniera tale che i due prezzi siano prossimi, il consumatore preferirebbe acquistare la cannabis sul mercato legale. Emergendo dall'illegalità, infatti, egli eviterebbe i rischi connessi alla conduzione di attività illecite, tornerebbe a godere delle tutele legali (garanzia di qualità etc.) offerte dal sistema giuridico, soddisferebbe il suo sentimento "legalitario" etc. L'ipotesi che gli scambi tendono a emergere dall'illegalità quando il prezzo "tassato" è competitivo con quello del mercato illegale è stata storicamente confermata nei casi della legalizzazione degli alcolici negli USA e della cannabis prima in Olanda e poi in Colorado. In queste occasioni il prezzo tassato del prodotto è stato, infatti, sufficientemente attraente da distogliere gli acquirenti dal mercato illegale e ricondurli della legalità.

La competitività del prezzo tassato della cannabis dipende, peraltro, anche dalla capacità di risposta del mercato illegale, dipendente dal "potere di mercato" dei venditori operanti nel mercato illegale e dal contrasto al residuo contrabbando. Il potere di mercato dipende dal grado di concorrenza interna al mercato stesso. Ad esempio, se il venditore di un bene è unico (monopolista), può applicare un sopra-prezzo, cioè può vendere il prodotto a un prezzo

superiore al suo costo. Grazie a questa posizione “dominante”, il monopolista non solo ottiene extra-profitti ma, soprattutto, è in grado di rispondere alla minaccia dell’ingresso nel mercato di potenziali rivali, riducendo il prezzo di vendita senza subire perdite. Viceversa, se il mercato è concorrenziale, cioè se i venditori sono numerosi, ciò spinge il prezzo di vendita al livello minimo compatibile con i costi di produzione. In questo caso i singoli venditori non dispongono del potere di mercato necessario per abbassare ulteriormente il prezzo di offerta senza subire perdite. Pertanto, più il mercato illegale è concorrenziale, minori sono le capacità di risposta dei venditori illegali all’ingresso dei venditori legali. Nel caso in cui il mercato illegale fosse “perfettamente” concorrenziale, la soluzione “ottima” per far emergere gli scambi sarebbe quella di applicare una tassa che eguagli il prezzo della cannabis legale a quello illegale. Nel caso, invece, in cui il mercato illegale fosse di tipo monopolistico, la capacità del venditore illegale di ridurre il prezzo di offerta implicherebbe l’adozione di tassa dall’importo minore, così da rendere il prezzo di offerta del prodotto legale sufficientemente basso da competere con quello offerto nel mercato illegale.

La capacità di risposta del mercato illegale alla minaccia dell’ingresso dei venditori legali dipende anche dalla regolamentazione del mercato adottata. Se la legalizzazione consistesse in una completa liberalizzazione del mercato, cioè nella completa rimozione di ogni sanzione, allora la componente di rischio connessa alla conduzione di attività illegali si annullerebbe, e il prezzo di offerta scenderebbe al suo livello minimo. In questo caso non sarebbe possibile applicare nessuna “tassa sul vizio”: applicandola, il prezzo di offerta del prodotto tassato supererebbe quello di mer-

cato, rendendo il prodotto legale non competitivo con quello (meno caro) illegale. Viceversa, più è restrittiva la regolamentazione del mercato, maggiore è l’applicabilità della “tassa sul vizio”, come nel caso di una regolamentazione che riservi la vendita del prodotto a concessionari autorizzati. Il contrasto del contrabbando, implicito in questa regolamentazione, manterrebbe inalterata la componente di rischio, che costituisce una parte significativa del prezzo di offerta della cannabis nel mercato illegale. Ovvero, l’applicazione di questa regolamentazione più restrittiva non modificherebbe il costo della conduzione di attività illegali e, di conseguenza, non modificherebbe il prezzo di offerta della cannabis sul mercato illegale. In questo caso sarebbe possibile applicare una “tassa sul vizio” di importo pari al sovra-prezzo chiesto dagli spacciatori per compensarli dei rischi di sanzione. L’applicazione di una tassa di tale importo eguaglierebbe il prezzo della cannabis legale a quello offerto nel mercato illegale, creando così le condizioni favorevoli a una (teoricamente completa) emersione degli scambi dall’illegalità.

Un capitolo a parte merita il tema del “turismo dello spinello”. Quando la legalizzazione è avvenuta solamente in un Paese, ingenti flussi turistici, soprattutto dai Paesi vicini, hanno significativamente incrementato la domanda di cannabis. Il problema è sorto in Olanda relativamente alla regolamentazione dei coffee-shop. Nell’ambito della politica di tolleranza sulla cannabis, questi locali erano destinati a confinare al loro interno il consumo di cannabis dei soci. Ma quando si sono trasformati in attività commerciali aperte al pubblico, la domanda dei turisti è stata così ingente da rivaleggiare con i consumi interni, tanto da indurre la richiesta di restrizioni alle vendite agli stranieri.

Conclusioni e stima di alcune implicazioni economiche

Se in Italia il mercato della cannabis fosse regolamentato come quello dei tabacchi lavorati, in cui la distribuzione è riservata a una rete di concessionari autorizzati, e si continuasse a contrastare il contrabbando di cannabis nelle correnti modalità, gli scambi attualmente condotti nel mercato illegale potrebbero emergere e consentire all'erario di incassare circa 3 miliardi di euro dalle tasse sulle vendite⁸. Questo dato deriva, in termini approssimati, dal seguente calcolo: moltiplicando il numero dei consumatori (circa 6 milioni) per il loro consumo medio annuo, otteniamo una stima della quantità di cannabis consumata in Italia (circa 500 tonnellate all'anno). Moltiplicando questa quantità per il prezzo al dettaglio (prudenzialmente 10 euro al grammo) è possibile stimare in circa 5 miliardi di euro il valore dei consumi annuali di cannabis. Depurando questa stima dalle componenti di autoconsumo (coltivazione domestica) e dal residuo contrabbando, crediamo sia ragionevole stimare in circa 4 miliardi il valore delle vendite che emergerebbero dal mercato illegale. Applicare l'aliquota attualmente imposta sul prezzo di vendita dei tabacchi, il cui valore, 75 per cento, è prossimo al sopra-prezzo attualmente riscosso dagli spacciatori, condurrebbe a una equivalenza tra il prezzo del prodotto legale con quello di contrabbando, condizione necessaria per l'emersione degli scambi e per contenere i consumi entro i livelli attuali, e consentirebbe all'erario di riscuotere circa 3 miliardi di euro all'anno dalle imposte

⁸ Il metodo di stima che conduce a questi risultati è illustrato con maggiore dettaglio in M. Rossi, *Alcune implicazioni fiscali di scenari alternativi alla proibizione della cannabis*, in *Rivista di Politica Economica*, gennaio-marzo 2013.

sulle vendite di cannabis. In altri termini, la legalizzazione consentirebbe di trasformare in introiti fiscali quei 3 miliardi di euro adesso riscossi degli spacciatori, riducendo il benessere economico degli spacciatori a vantaggio di un incremento del benessere economico della collettività.

Un'obiezione spesso sollevata al proposito è quella secondo la quale gli spacciatori potrebbero reagire alla minaccia dell'ingresso nel mercato di venditori autorizzati riducendo il prezzo della cannabis di contrabbando. Questa obiezione si basa sull'ipotesi congiunta che la legalizzazione attenui il contrasto al contrabbando e che i contrabbandieri godano di un sufficiente potere di mercato. In termini economici la suddetta obiezione si basa sull'ipotesi congiunta che la legalizzazione riduca i costi di distribuzione e che il mercato illegale della cannabis sia di tipo monopolistico. Altrimenti, se il contrasto al contrabbando di cannabis continuasse nelle correnti modalità i rischi connessi allo spaccio rimarrebbero inalterati, cioè rimarrebbe inalterato il costo della distribuzione del prodotto illegale. A parità di costi, non sarebbe economicamente conveniente per gli spacciatori ridurre il prezzo di offerta. Inoltre, il mercato illegale italiano della cannabis al dettaglio è concorrenziale. Pertanto la rivalità tra i venditori del mercato al dettaglio spinge il prezzo di vendita verso il suo valore minimo, somma dei costi di approvvigionamento e distribuzione. Quindi, in generale, esistono in Italia le condizioni economiche necessarie affinché la legalizzazione riesca a condurre a una emersione degli scambi dall'illegalità.

Una minore capacità di penetrazione del prodotto legale potrebbe verificarsi in quelle aree geografiche in cui, viceversa, alcune organizzazioni criminali godono di un mo-

nopolio delle attività illegali che si estende anche al mercato al dettaglio della cannabis. In questo caso, il potere di mercato di cui godono i venditori potrebbe consentire loro di ridurre il prezzo di offerta. La riduzione implicherebbe, peraltro, la rinuncia a una parte degli extra-profitti attualmente riscossi. La minaccia dell'ingresso nel mercato del prodotto legale sarebbe quindi sufficiente a ridurre le disponibilità economiche di queste organizzazioni.

Il gettito fiscale potrebbe ridursi nel caso in cui la regolamentazione autorizzi la coltivazione personale. In questo caso, la riduzione delle entrate fiscali sarebbe compensata dall'aumento del reddito reale dei consumatori. È tuttavia inverosimile l'ipotesi che, in seguito alla legalizzazione, la coltivazione domestica possa avere dimensioni economicamente significative. La produzione di cannabis gode di rilevanti costi decrescenti di scala che rendono economicamente conveniente la sua produzione in larga misura. Infatti, come per altri prodotti agricoli, anche la coltivazione della cannabis è molto più conveniente all'aperto su grandi appezzamenti che in piccole serre domestiche illuminate artificialmente. In regime di proibizione, la coltivazione domestica è preferita perché è più occultabile rispetto alla coltivazione all'aperto. Rimossa la proibizione, cessano le ragioni che spingono alla coltivazione domestica ed emergono le ragioni economiche che rendono preferibile la coltivazione all'aperto su larga scala, soprattutto in un Paese, come l'Italia, la cui morfologia e clima sono favorevoli a tale coltivazione. Nella manifattura della cannabis, poi, la fase in cui si concentra l'impiego della forza lavoro è la separazione delle infiorescenze dal resto della pianta (*trimming*). Il costo di tale lavoro può essere significativamente ridot-

to tramite l'impiego di macchinari (*trimmer*), il cui costo d'acquisto è però conveniente solo se la produzione raggiunge una quantità abbastanza elevata, superiore alla necessità di consumo individuale. Per queste ragioni di convenienza economica è prevedibile che, in seguito alla legalizzazione, la coltivazione domestica della cannabis assuma dimensioni trascurabili, mentre la domanda sarà prevalentemente soddisfatta dalla produzione offerta da grandi imprese.

Alle entrate fiscali derivanti dalla riscossione delle imposte sulle vendite, andrebbero aggiunte le entrate fiscali derivante dalle imposte sul reddito degli addetti al settore. Se la produzione estera fosse interamente sostituita da quella nazionale, l'impiego di circa 55-75.000 lavoratori (stagionali) all'anno consentirebbe all'erario di riscuotere circa 200-300 milioni di euro. Nel caso, poi, in cui la legalizzazione consistesse in una completa liberalizzazione degli scambi, come avvenuto in Olanda negli anni Ottanta, sarebbe possibile lo sviluppo di una importante rete di coffee shop (circa 60.000) che potrebbe giungere a impiegare quasi 300.000 addetti, con un gettito Irpef superiore al miliardo di euro annuo.

Dal lato delle uscite, la principale conseguenza della legalizzazione consisterebbe nello storno (almeno parziale) in altri capitoli del comparto sicurezza di quei circa 600 milioni spesi ogni anno da polizia, magistratura, carceri etc., per l'applicazione della normativa proibizionista. Se la regolamentazione del mercato della cannabis continuasse a contrastarne il contrabbando nelle correnti modalità, l'entità di questo storno dipenderebbe dal volume del restante contrabbando, ovvero dall'emersione degli scambi dall'illegalità.

Concludendo, esistono in Italia le condizioni economiche affinché il prodotto legale possa “spiazzare” l’offerta illegale. Pertanto, grazie alla legalizzazione, si potrebbe ottenere un significativo risparmio delle risorse pubbliche impiegate nel contrasto al traffico illegale di cannabis. Diversamente, nelle aree geografiche in cui alcune organizzazioni criminali gestiscono in maniera monopolistica le attività illegali, l’emersione degli scambi sarebbe più difficile, e quindi, si otterrebbero minori risparmi sui costi di contrasto al contrabbando. Tra gli altri effetti economici della legalizzazione c’è, infine, l’incremento del reddito nazionale derivante dalla sostituzione delle importazioni con la produzione nazionale (stimabile in circa 500 milioni di euro).

Le prevedibili conseguenze economiche della legalizzazione della cannabis in Italia

Dal 1999 ogni anno almeno 10.000 soggetti sono stati segnalati all’Autorità giudiziaria per violazioni della normativa sulla cannabis (nella maggioranza dei casi semplice possesso). Nel periodo 2004-08, circa 6-7.000 soggetti sono stati detenuti annualmente per lo stesso motivo. A questi provvedimenti penali vanno aggiunte le assai più numerose sanzioni amministrative comminate per possesso di cannabis. Tali provvedimenti restrittivi della libertà personale riducono le capacità reddituali dei sanzionati.

La rimozione delle sanzioni, specie di quelle amministrative, indurrebbe – come già detto – un aumento del reddito nazionale dovuto alla maggiore produttività dei consumatori non più ristretti. Le ricadute occupazionali

sarebbero invece trascurabili, se non negative. Nel caso di regolamentazione restrittiva, l’impatto occupazionale sarebbe minimo, poche decine di migliaia di addetti stagionali alla coltivazione: al massimo 75.000 nell’ipotesi di assenza di autocoltivazione e completa emersione degli scambi. Essendo gli spacciatori assai numerosi, e considerato il loro un indotto (legali etc.), il saldo occupazionale potrebbe essere negativo. Invece, nell’ipotesi di piena liberalizzazione del mercato, gli effetti sarebbero molto maggiori, fino a 300.000 nuovi addetti nei coffee-shop, più gli ulteriori addetti nella coltivazione della cannabis destinata all’esportazione o ai turisti. Significativi potrebbero essere, infine, gli effetti del già ricordato “turismo dello spinello”, le cui dimensioni sono state (Olanda) e paiono essere (Colorado) economicamente importanti⁹. Nel caso in cui la legalizzazione della cannabis fosse adottata in Italia prima che nei Paesi vicini, sarebbe infatti prevedibile un afflusso di consumatori stranieri, i cui acquisti si aggiungerebbero alla domanda interna già stimata, alimentando ulteriormente le entrate fiscali da imposte sulle vendite.

⁹ Uno studio commissionato dall’Ufficio del Turismo olandese rilevava che nel 2007 un turista straniero su quattro (cioè circa 1,12 milioni di turisti) aveva visitato un coffee-shop, di questi, il 10 per cento affermava che visitare i coffee-shop era la ragione della sua gita in Olanda (M.G.C. Van Laar et al., *The Netherland Drug situation 2009: Report to the EMCDDA*, Reitox National Focal Points, Timbos Institute, Utrecht, 2010). In Colorado il gettito fiscale riscosso nel 2016 dalle imposte sulla vendita di cannabis è stato di oltre 160 milioni di dollari, un valore in crescita del 45 per cento rispetto all’anno precedente e pari a circa 4 volte il getto da imposte sugli alcolici. Si noti che queste vendite sono concentrate nelle contee turistiche montane, dove il prezzo di vendita della cannabis è superiore a quello delle aree urbane (Colorado, Department of Revenue, www.colorado.gov/pacific/revenue/colorado-marijuana-tax-data).

Principali conseguenze economiche della legalizzazione della cannabis in Italia

AMBITO	CAPITOLO	IMPORTO	IPOTESI
Conti pubblici (entrate)	Imposte sulle vendite	3 miliardi	Emersione degli scambi dal mercato illegale
Conti pubblici (entrate)	Imposte sul reddito	200-300 milioni	Sostituzione delle importazioni con produzione nazionale
Conti pubblici (uscite)	Risparmio dei costi del contrasto	600 milioni	Emersione degli scambi dal mercato illegale
Conti pubblici (uscite)	Costi sanitari	Riduzione (non stimata)	Riduzione nell'uso di sostanze adulterate e del <i>gateway effect</i>
Conti economici nazionali	Reddito interno italiano	500 milioni	Sostituzione delle importazioni con produzione nazionale
Conti economici nazionali	Reddito interno italiano	Aumento (non stimato)	Aumento di produttività dei consumatori

Le stime riportate in tabella assumono che la legalizzazione non induca un aumento dei consumi. Si assume inoltre l'assenza di esportazioni (e l'assenza del turismo dello spinello). La violazione di queste assunzioni porterebbe a un incremento delle entrate fiscali e del reddito nazionale oltre i valori stimati in tabella.

Le molte strade della legalizzazione di Grazia Zuffa

Fino a non molti anni fa, parlare delle diverse vie che conducono alla legalizzazione della cannabis e dei diversi modelli di regolamentazione legale di questa sostanza sarebbe stato impensabile. E ciò in virtù dell'egemonia culturale di un altro modello, quello della proibizione, considerato a lungo l'essenziale, se non l'unico, paradigma di *controllo* legale della droga e dunque punto di riferimento obbligato del dibattito pubblico. In altre parole, il dibattito "proibizione *versus* legalizzazione" era di fatto ridotto alla contrapposizione "proibizione sì/proibizione no", da cui la legalizzazione intesa come "assenza di controllo" e, non a caso, spesso confusa nel linguaggio giornalistico con la *liberalizzazione*.

Oltre la controversia "proibizione versus legalizzazione"

Da qualche tempo i termini del confronto sono cambiati. La proibizione totale – come prevista dalle Convenzioni internazionali, ovvero con sanzioni penali per la produzione, il commercio, la detenzione a uso personale e il consumo – è solo uno dei modelli esistenti al mondo. La diversificazione dei modelli di proibizione ha avuto avvio all'incirca negli anni Novanta, nel cuore dell'Europa del Nord, per iniziativa di alcuni Paesi che hanno di fatto preso le distanze dalla *war on drugs*. Nel tempo, e con il