

Roma, Giugno 2017

Analisi economica della legalizzazione della cannabis in Italia

Marco Rossi¹

Introduzione.

In questo saggio si analizza il tema della legalizzazione della cannabis dal punto di vista economico. L'attenzione è limitata al consumo "ricreativo" di cannabis, un mercato (illegale) la cui rilevanza economica è oggi largamente prevalente rispetto al mercato della canapa "terapeutica" ed a quello della canapa "industriale". L'analisi si limita ad uno studio "quantitativo" del problema, trascurando quegli aspetti politici e culturali che esulano da una analisi prettamente economica. La legalizzazione della cannabis può avere altre implicazioni per la collettività, a partire da quelle di salute e sicurezza pubblica per finire con quelle diplomatiche². Il peso relativo che l'operatore pubblico attribuisce a ciascuna di queste possibili implicazioni dipende dal sistema di valori tramite il quale la collettività percepisce i costi ed 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. Ed infatti l'imposizione del proibizionismo degli alcolici negli Usa ("Dry Act" del 1920) non colse l'obiettivo di

¹ Dipartimento di Scienze Economiche e Sociali, Università La Sapienza, Roma. Questo saggio sviluppa argomenti già introdotti in Rossi (2013).

² L'Italia ha ratificato la convenzione ONU del 1988, che la invita ad attribuire natura di reato, ai sensi del proprio ordinamento giuridico interno, al possesso, l'acquisto e la coltivazione di stupefacenti illegali destinati al consumo personale.

ridurne significativamente il consumo, ma indusse degli effetti indesiderati così gravi (tra cui lo sviluppo di una criminalità attiva nel mercato nero) da indurre l'operatore pubblico a rinnegare la sua 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 ed i benefici del consumo di alcolici. Pertanto, il tema della legalizzazione della cannabis andrebbe affrontato includendo nella funzione obiettivo dell'operatore pubblico tutte le eventuali implicazioni, anche extra-economiche, di questa scelta, ed attribuendo a ciascuna di queste un peso coerente con il sistema di valori prevalente nella società italiana. Il complesso tema della compatibilità della legalizzazione della cannabis con il sistema di valori diffuso nella società italiana esula dagli obiettivi di questo lavoro³, il quale si limita a valutare alcune implicazioni economiche, e soprattutto fiscali, della legalizzazione della cannabis.

1. Analisi (economica) delle ragioni del proibizionismo.

La proibizione del consumo di cannabis può essere motivata da varie ragioni. Adottando un approccio "economicista", la proibizione della cannabis può essere motivata dai danni

³ Ci limitiamo ad osservare che la proibizione del consumo di cannabis non è rispettata da una significativa frazione della popolazione italiana. Se il rispetto della norma è un segnale della sua accettazione, la diffusione del consumo illegale di cannabis nella società italiana induce dubitare sulla compatibilità dell'attuale proibizionismo con il sistema di valori diffuso nella società italiana.

individuali e sociali derivanti dal suo consumo.

Sul piano del benessere individuale, l'obiezione (paternalista) sollevata è che talvolta il consumatore sia "miope", cioè sia incosciente dei danni che a lungo termine derivano dal consumo di certe sostanze, come un bambino che abusa di zuccheri, inconsapevole della sua futura obesità. Per le sostanze stupefacenti, in particolare, si sottolinea che il consumo di queste sostanze crea "dipendenza" ed "assuefazione", condizioni incompatibili con un scelta razionale. Nella letteratura economica, questa obiezione è stata superata da Becker et al.(1988) che hanno dimostrato come sia teoricamente possibile un consumo "efficiente" anche di queste sostanze, cioè compatibile con la razionale massimizzazione del benessere del consumatore ⁴. In particolare, sul piano empirico, sebbene la cannabis sia la sostanza illecita più consumata su scala mondiale, la percentuale di consumatori "problematici" è relativamente esigua se paragonata a quella relativa ad altre sostanze psicotrope, sia illecite (eroina e cocaina), sia lecite (alcolici).

Dal punto di vista del benessere sociale, gli economisti riconoscono che la libera iniziativa individuale può condurre ad un risultato inefficiente quando sono presenti "esternalità", ovvero quando la scelta di un individuo influenza il benessere di altri soggetti senza che ciò dia luogo a compensazioni economiche. Ad esempio, una fabbrica inquinante produce una esternalità negativa che riduce il benessere collettivo. In questo caso gli economisti

⁴ Formalmente, Becker e Murphy (1988) introducono una interessante generalizzazione della funzione di utilità che tiene conto (parametrizza) assuefazione e dipendenza, dimostrando che, anche in questo caso, il consumatore può razionalmente scegliere un sentiero di consumo che massimizza la sua utilità.

sostengono che occorre comparare il valore economico dei danni da inquinamento con il costo di riduzione della esternalità per individuare il livello "ottimo" di inquinamento, cioè quello che massimizza il benessere della collettività. Si noti che, nel caso in cui la riduzione della esternalità sia costosa e l'obiettivo sia di promuovere il benessere della collettività, il livello socialmente ottimo di inquinamento non è pari a zero. In altri termini, gli economisti sostengono che, in generale, anche nel caso in cui si riconosca che una attività individuale sia dannosa per la collettività, l'obiettivo dovrebbe essere quello di contenere questa attività al fine di ridurre il danno, pur senza annullarlo completamente. In generale, il proibizionismo è quindi incompatibile con i suggerimenti della teoria economica.

Uno strumento, suggerito dagli economisti per il contenimento delle esternalità, sono invece le "imposte correttive". L'applicazione di imposte, di importo pari alla esternalità, riallinea i costi privati con quelli sociali, permettendo che un sistema basato sulla libera iniziativa individuale conduca alla massimizzazione del benessere collettivo⁵. Queste imposte sono infatti definite "correttive" poiché correggono il fallimento del mercato causato dalla presenza di esternalità. Inoltre le imposte correttive offrono la riscossione di

⁵ L'assunzione che il consumo di droghe causi esternalità negative per la collettività motiva l'intervento pubblico volto a contenere l'attività di questo mercato. La teoria economica suggerisce che un livello di consumo socialmente ottimale può essere ottenuto tramite due diversi strumenti: il primo consiste nell'imposizione di vincoli sulle massime quantità scambiabili, fino al divieto totale; il secondo nell'imposizione di una tassazione sulle vendite. In un contributo alla teoria dell'enforcement ottimale, applicata al caso delle droghe, Becker, Grossman e Murphy (2006) sostengono che l'equivalenza tra questi due strumenti poggia sopra l'ipotesi di gratuità dell'enforcement. Qualora si ammetta che l'applicazione di una normativa comporti dei costi, BGM (2006) sostengono la superiorità dello strumento fiscale (tassazione) rispetto alla imposizione di una forma estrema di contingentamento, quale il proibizionismo

un "doppio dividendo": non solo offrono un gettito fiscale, ma soprattutto lo fanno promuovendo l'efficienza del sistema, cioè aumentando il benessere economico della società.

Un esempio di applicazione di imposta correttiva è la tassazione sui tabacchi. Il fumo può provocare danni alla salute il cui costo ricade anche sulla collettività (assistenza sanitaria, ridotta produttività, ecc.). In questo caso, l'imposizione fiscale non solo, aumentando il prezzo, riduce la domanda, cioè i consumi ed i relativi danni alla salute, ma inoltre la "tassa sul vizio" fornisce un gettito fiscale che compensa la collettività dei costi derivanti dal fumo. Si noti che, poiché i danni da fumo di tabacco sono simili a quelli del consumo di cannabis, per un principio di equità orizzontale sarebbe giusto trattare i due casi nello stesso modo, cioè legalizzare la vendita di cannabis, tassandola opportunamente.

2. Il mercato (illegale) della cannabis in Italia.

Malgrado la proibizione, il mercato della illegale della cannabis in Italia è “spesso” e “maturo”. Infatti, il mercato illegale italiano della cannabis ha dimensioni economicamente significative. Dal lato della domanda, quasi il 10% della popolazione ha usato cannabis, cosicché l'Italia è tra i primi paesi europei per numero di consumatori: circa 6 milioni⁶. La “maturità” del mercato è testimoniata non solo dalla sua longevità (almeno 40 anni di significativa rilevanza economica) ma anche dal tendenziale

⁶ Secondo le stime ufficiali. in Italia il 9,2% della popolazione d'età compresa tra 15 e 64 anni ha consumato cannabis negli anni 2013 e 2014. Per paragone: Francia 8,4%-10,1%; Germania 4,5%-4,8%; Uk 6%-7%; Spagna 9,2%-9,6%, Olanda 7%-8%. Fonte: Unodoc Statistics, (<https://data.unodc.org>).

“invecchiamento” della platea dei consumatori. La crescita del consumo di cannabis da parte di adulti è testimoniata dal significativo aumento degli ultratrentenni segnalati ai sensi dell’art.75 (DPR 309/90). Dalla prima rilevazione disponibile del 1990, il peso di questa fascia d’età sul del totale dei segnalati è continuamente aumentato: dall’iniziale 11% fino a raggiungere il 27% nell’ultima rilevazione del 2015.⁷

In generale il consumo di sostanze psicotrope, tra cui i derivati della cannabis, può rispondere a due diverse finalità. Il consumo della sostanza per le sue specificità, oppure come un qualsiasi strumento per alterare significativamente le proprie condizioni psicofisiche (“sballare”). A queste diverse finalità corrispondono due diversi mercati: il mercato della cannabis in sé ed il mercato dello “sballo”. Il mercato della cannabis in sé, popolato da consumatori “cronici”, che preferiscono la cannabis ad altre sostanze psicotrope. Nell’altro mercato invece il consumatore abusa di una sostanza psicotropa, qualunque essa sia, pur di raggiungere lo “sballo”.

Questa dicotomica configurazione di mercato deriva da un iniziale (ab)uso della sostanza in età adolescenziale per finalità di “sballo”. Fenomeno che desta allarme sociale. Successivamente, nell’ambito di questa vasta platea di giovani consumatori “occasionalisti” si enuclea una minoranza di soggetti che sviluppano una preferenza per l’uso della cannabis in sé, e mantengono questa “vizio” anche in età adulta.

⁷ Il totale delle persone segnalate ex.art 75 dal 1990 al 2015 è: 311.215. Relazione Annuale, 2016, pag.179.

Le differenze tra questi mercati sono numerose. Limitandoci a quelle rilevanti per l'analisi economica si noti che la cannabis è prevalentemente consumata dai consumatori "cronici", una minoranza (circa 500 mila individui) cui è attribuibile circa il 90% dei consumi di cannabis totali. Pertanto, malgrado l'allarme sociale sia prevalentemente destato dall'abuso di cannabis in età giovanile, il peso economico di questa fattispecie è trascurabile se paragonato a quello dei consumatori "cronici", tipicamente, adulti "assuefatti" al consumo di cannabis. In altri termini, ormai, la fine del proibizionismo in Italia non consisterebbe tanto nella legalizzazione dell'abuso occasionale o giovanile (fenomeno economicamente modesto), ma soprattutto potrebbe essere un provvedimento utile alla emersione del ben più consistente consumo "cronico".

Ancora dal lato della domanda, si noti che mentre i consumatori occasionali tendono a rivolgersi alla "piazza" (vendita al dettaglio) per i loro acquisti, i consumatori cronici hanno spesso sviluppato altri canali di approvvigionamento, più economici rispetto alla piazza. Con il passare del tempo, tra i consumatori cronici tendono a svilupparsi reti amicali nel cui ambito si ripartiscono gli acquisti di cannabis effettuati presso i livelli superiori della catena di distribuzione (ingrosso), a costi unitari minori. Si noti, inoltre, il ruolo crescente e ormai significativo della coltivazione domestica destinata all'autoconsumo (il numero dei coltivatori attivi in Italia è stimabile in almeno 100mila). Infine, la domanda di cannabis dei consumatori occasionali rispetto a quelli cronici si differenzia anche per le variabili economiche che maggiormente le influenzano. Mentre la

domanda dei consumatori occasionali è più influenzata dalla disponibilità del prodotto che dal suo prezzo; viceversa la domanda dei consumatori cronici, soffre meno dei vincoli di disponibilità, e quindi mostra una maggiore dipendenza dal prezzo.

La domanda di cannabis è prevalentemente soddisfatta dal mercato illegale. Un mercato che è concorrenziale nella fase della distribuzione al dettaglio, nel cui ambito operano oltre 100mila piccoli spacciatori; parte di questi sono operatori individuali, altri appartengono a organizzazioni criminali. La fase dell'ingrosso consiste principalmente di importazioni, tipicamente hashish dal Marocco e marijuana dall'Albania, in questa fase il ruolo delle organizzazioni criminali è largamente prevalente.

In questi ultimi anni un ruolo crescente sta assumendo la coltivazione nazionale, soprattutto domestica, come testimonia il successo dei grow shops, ormai oltre 300 sul territorio italiano. Il numero dei coltivatori attivi è stimabile in almeno 100mila. Poiché circa la metà dei semi venduti in questi negozi sono genetiche specifiche per la coltivazione su piccola scala (“autoflorenti”), è presumibile che una parte significativa della coltivazione nazionale sia destinata all'autoconsumo.

I prezzi della cannabis al dettaglio si aggirano intorno ai 10 euro al grammo, mentre il prezzo all'ingrosso è intorno ai 2/3 euro al grammo. Questa enorme differenza è una sorta di premio, riscosso dai criminali come compensazione del rischio connesso alla illegalità dello spaccio.

Le stime del valore della cannabis venduta in Italia sono varie. Moltiplicando la stima della quantità annualmente consumata in Italia (circa 500/600 tonnellate) per i prezzi al dettaglio, questo valore sarebbe di circa 5/6 miliardi di euro. Tuttavia, considerando l'autoproduzione e sapendo che parte dei consumatori cronici acquista a prezzi inferiori a quelli registrati su piazza, è ragionevole ridurre la stima del valore delle transazioni a circa 4/5 miliardi.⁸

3. Possibili effetti della legalizzazione sul consumo di cannabis.

L'analisi teorica suggerisce che, in assenza di tassazione correttiva, la legalizzazione della cannabis ne farebbe aumentare i consumi. Le ragioni possono essere varie e controverse⁹. La proibizione in sé costituisce un ostacolo simbolico che disincentiva il consumo di cannabis da parte dei cittadini rispettosi della legge. La rimozione del divieto consentirebbe anche a questi cittadini di consumare cannabis senza violare la legge. Da questo punto di vista la legalizzazione indurrebbe un aumento del consumo di cannabis. L'entità di questo effetto dipenderebbe dalla propensione della popolazione italiana a rispettare questa legge.

⁸ La stima ufficiale della spesa per consumi finali di cannabis è di 4 miliardi di euro, su un totale della spesa per consumi finali di sostanze stupefacenti sul territorio nazionale stimata in 14 miliardi (di cui: eroina 1,9; cocaina 6,5; altro 1,7). Fonte: Relazione Annuale, 2016, tab.11, pag. 91.

⁹ MacCoun, 1993.

La proibizione in sé può arricchire di motivazioni il consumo di cannabis. Se questo divieto è percepito da gruppi sociali “devianti” come un tabù, la cannabis diventa per loro una sorta di “frutto proibito”, ed il suo consumo acquista anche un valore simbolico. La legalizzazione, rimuovendo il tabù, indurrebbe una riduzione di quei consumi motivati da ragioni simboliche. In realtà tale simbolismo, rintracciabile nelle prime fasi di diffusione del consumo, è ormai superata da un utilizzo delle droghe prevalentemente consumistico (Meneghini, 1994), perciò, da questo punto di vista, la rimozione del divieto non dovrebbe avere conseguenze assai rilevanti.

La proibizione implica l’eventuale 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 del consumo di cannabis che ne riduce il consumo. La legalizzazione, rimuovendo queste sanzioni, indurrebbe un aumento dei consumi. In realtà, poiché il rischio atteso di subire sanzioni per il consumo di cannabis è quasi nullo, la legalizzazione non dovrebbe incidere significativamente sul calcolo dei costi attesi dei consumatori. Il consumo di cannabis ha, infatti, delle caratteristiche ne rendono difficile sia l’indagine che l’accertamento. In primo luogo, dal punto di vista giuridico, il consumo di cannabis appartiene alla categoria dei reati privi di vittima, reati per i quali manca la denuncia della parte offesa. Inoltre, tecnicamente, il consumo di cannabis non richiede particolari attrezzature ed è facilmente occultabile.

La proibizione della cannabis può attivare dei fattori di controllo sociale di tipo informale a danno dei consumatori che si aggiungono al rischio di sanzioni formali. La legalizzazione, rimuovendo anche queste sanzioni, indurrebbe quindi un aumento dei consumi. L'entità di questo effetto dipende dalla capacità della normativa di influenzare il sentimento sociale della popolazione cui è applicata. Al proposito si ricorda che la popolazione italiana si è formalmente espressa a favore della depenalizzazione del consumo di droga: il 18 e 19 Aprile 1993, un referendum popolare abrogativo ha raccolto quasi 35 milioni di voti a favore su circa 37 milioni di votanti.

L'applicazione della normativa proibizionista riduce la possibilità di acquisto della cannabis, relegandone gli scambi nel mercato nero. La sua legalizzazione aumenterebbe sia la quantità che l'accessibilità dei punti di vendita, inducendo pertanto un aumento dei consumi. L'entità di questo effetto dipenderebbe dalla differenza che introdurrebbe rispetto alla attuale diffusione del mercato nero della cannabis. Al proposito, i dati sulla diffusione dello spaccio mostrano che questa sostanza è già facilmente reperibile sul territorio italiano¹⁰, il quale non solo si presta facilmente alla coltivazione della cannabis¹¹ ma da cui, soprattutto, è agevole il contrabbando dal Marocco (uno dei principali produttori mondiali) e dall'Est¹².

¹⁰ OEDT (2009), National Report: Italy, part B – Selected Issues, par. 11.2 e DCSA (2008).

¹¹ Il significativo numero di piante sequestrate in Italia (in media 400mila all'anno) conferma l'idoneità del territorio italiano alla coltivazione della cannabis.

¹² OEDT (2009), National Report: Italy, part B – Selected Issues, par. 11.2, e DCSA (2008).

L'applicazione della normativa proibizionista, riducendo l'offerta di cannabis, dovrebbe farne aumentare il prezzo di vendita e così ridurre il consumo. La legalizzazione della cannabis ne aumenterebbe l'offerta, ridurrebbe il prezzo e pertanto farebbe aumentare il consumo di cannabis. La notevole differenza tra i prezzi all'ingrosso e quelli al dettaglio della cannabis nel mercato illegale italiano conferma che il prezzo di vendita della cannabis contenga un forte premio per il rischio, connesso allo spaccio di questa sostanza¹³. La legalizzazione, rimuovendo le sanzioni connesse al traffico eliminerebbe questa componente, riducendo sensibilmente il prezzo di vendita della cannabis. In assenza di correttivi fiscali, questa riduzione del prezzo indurrebbe un aumento dei consumi.

La storia del proibizionismo insegna che, in generale, sia l'imposizione sia la rimozione della proibizione non altera significativamente i trend di consumo, ma piuttosto sposta gli scambi dal mercato legale a quello illegale o viceversa ("balloon effect"). In particolare ciò è valso anche nei più importanti casi di legalizzazione della cannabis, sia in Olanda che di recente negli Usa. In termini economici, la scheda di domanda pare insensibile rispetto al contesto regolamentare, ovvero i consumatori si sono dimostrati indifferenti rispetto allo status legale del prodotto. Viceversa, la domanda di cannabis, come quella di ogni altro prodotto, è negativamente correlata al suo prezzo. Se la legalizzazione rimuove le sanzioni connesse allo spaccio, il premio per il rischio si annulla, ed il prezzo scende

¹³ UNODOC, World Drug Report 2006/9, Statistical annex, tab. 3.4.3.

verso il costo di produzione. La diminuzione del prezzo induce un aumento della domanda. In altri termini, in assenza di imposizioni fiscali, la legalizzazione potrebbe indurre un aumento dei consumi, in particolare di quei soggetti più sensibili al prezzo (tipicamente i consumatori cronici piuttosto che gli occasionali).

Un positivo effetto secondario della legalizzazione consiste nella separazione del mercato della cannabis (legalmente emerso) da quello delle altre droghe. Ad esempio, questo risultato è stato ottenuto in Olanda, come riconoscono anche i detrattori della "politica della tolleranza". La separazione dei mercati riduce il "gateway effect", ovvero la possibilità che il consumatore di cannabis passi al consumo di droghe pesanti.

Un capitolo a parte merita il "turismo dello spinello", le cui dimensioni sono state (Amsterdam) e paiono essere (Denver) economicamente importanti¹⁴. 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 shops. 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, i coffee shops 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

¹⁴ Uno studio commissionato dall'Ufficio del Turismo Olandese rilevava che nel 2007 un turista straniero su quattro (cioè circa 1 milione e 120 mila turisti) aveva visitato un coffee-shop, di questi il 10% ha affermato che questa era la ragione della sua visita in Olanda (Van Laar et al., 2010). In Colorado il gettito fiscale riscosso nel 2016 dalle imposte sulla cannabis ammonta ad oltre 160 milioni di dollari, un valore in crescita del 45% rispetto all'anno precedente e pari a circa 4 volte il gettito da imposte sugli alcolici (fonte: Colorado Department of Revenues).

agli stranieri.

4. Implicazioni fiscali ed economiche della legalizzazione.

In generale, le implicazioni fiscali connesse all'uso della cannabis derivano sia dai costi dovuti all'uso della cannabis in sé, sia nei costi sostenuti dalla società in risposta a questo consumo¹⁵. I primi consistono nei costi sanitari per i trattamenti e le malattie dovute all'uso della cannabis, nel costo della perdita di produttività dovuta all'uso di cannabis, ed infine nelle esternalità sopportate dalle società a causa di questo consumo (incidenti di guida, crimine indotto dal traffico illegale di cannabis, ecc). A questi costi, dovuti al consumo di cannabis in sé, si aggiungono le spese per l'applicazione della normativa proibizionista (polizia, magistratura, carceri, ecc.), il costo della perdita di produttività dovuta alle sanzioni subite a causa dell'uso di cannabis, ed i costi delle politiche di prevenzione.

Sulla base di un approccio pragmatico, il dibattito sul controllo degli stupefacenti sviluppatosi negli ultimi anni non nasconde che il proibizionismo ha causato degli effetti indesiderati, tra cui il più importante è stato lo sviluppo di un lucrativo mercato nero e della criminalità ad esso connessa¹⁶. Pertanto, sono stati proposti dei sistemi di controllo alternativi alla semplice proibizione: il rapporto presentato dall'incaricato speciale A.

¹⁵ Per una rassegna ed una discussione dei costi sociali connessi al consumo di droga: Pacula et al. (2009).

¹⁶ Unodoc, World Drug Report 2009, Executive Summary, pag. 18.

Grover all'Assemblea Generale dell'ONU ¹⁷ propone infatti di decriminalizzare il consumo di droga e di utilizzare invece gli strumenti della Convenzione Internazionale sul controllo del Tabacco anche per il controllo degli stupefacenti. In linea con questa proposta, cerchiamo di valutare l'importo di alcune implicazioni fiscali degli scenari che si sarebbero potuti instaurare se la normativa che disciplinava il mercato ed il consumo delle sigarette in Italia fosse stata applicata anche al mercato della cannabis¹⁸. In particolare ipotizziamo che: a) la produzione, manifattura, distribuzione all'ingrosso ed al dettaglio della cannabis fosse stata svolta tramite un sistema di operatori autorizzati dai Monopoli di Stato (Leggi 331/90, 92/01 e 248/05, D.Lgs. 261/90 e 203/05); b) il prezzo di vendita al dettaglio della cannabis, fissato dall'autorità, contenesse una gravosa "sin tax" pari al 75,5% (L.825/65, 76/85 e successive modificazioni, D.Lgs. 24/04 e 168/04 e Decreto Direttoriale 15/10/04 art.1); la vendita ed il consumo di cannabis fossero stati sottoposti a limitazioni ed ogni attività promozionale della cannabis fosse stata vietata (D.Lgs. 165/62, 184/03, 300/04, Leggi 3/03, 574/85 e 52/83).

La nostra ipotesi di legalizzazione estende al mercato della cannabis la normativa fiscale applicata nel mercato italiano delle sigarette: per un valore di vendita delle sigarette pari a 100 euro, 58,5 euro sono versate alle casse dell'erario a titolo di accisa fissa e 17 euro a

¹⁷ Grover, 2010. "Report of the Special Rapporteur on the Right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health", par. D, pag. 23.

¹⁸ Kilmer et al. (2010) stimano i possibili effetti della legalizzazione della cannabis sul bilancio statale della California.

titolo di IVA, 10 euro vanno al rivenditore e 14,5 al produttore ¹⁹. Applicando la suddetta ripartizione degli incassi al mercato della cannabis avremmo avuto che, per ogni grammo di cannabis venduto nel 2007 al prezzo al dettaglio di 10 euro al grammo, lo stato avrebbe potuto incassare circa 7,5 euro. La quota destinata ai produttori e distributori di cannabis sarebbe stata di circa 2,5 euro al grammo, un importo simile ai prezzi all'ingrosso registrati sul mercato nero italiano²⁰. Sebbene questo ricavo sia modesto rispetto al prezzo al dettaglio della cannabis registrato nel mercato nero, si ricorda che tale prezzo contiene una enorme componente di premio per il rischio, in particolare dello spaccio al dettaglio²¹. Una volta depurato il prezzo d'offerta da questa componente, 2,5 euro al grammo dovrebbero essere sufficienti a coprire i costi di produzione e distribuzione della cannabis. Lo studio di Caulkins (2010) sui costi di produzione della cannabis in California, una regione climaticamente e geomorfologicamente simile all'Italia, conferma che 1,45 euro al grammo sono più che sufficienti a coprire i costi di produzione, i quali sono stati stimati in circa 1 dollaro per grammo di prodotto finito.

¹⁹ Si noti che, nonostante l'imposizione di una tassazione così elevata e nonostante che in Italia sbocchino alcune delle principali rotte del contrabbando (come quella balcanica e quella nordafricana), piuttosto che un terminale di consumo, l'Italia è un crocevia di transito del commercio illegale che si indirizza soprattutto verso i mercati nord europei.

²⁰ Unodoc, World Drug Report 2008 e 2009, Statistical annex, tab. 3.4.3

²¹ Una conferma che il prezzo al dettaglio della cannabis contiene una enorme componente di premio per il rischio proviene dall'analisi comparata presentata nel "World Drug Report 2010" dell'Unodoc (par. 2.4.3 "Prices"). La regressione dei prezzi al dettaglio su quelli all'ingrosso registrati nel 2008 suggerisce che questa componente di premio per il rischio connesso allo spaccio sia stata pari al 129% per la marijuana (fig.167) ed al 110% per l'hashish (fig.170).

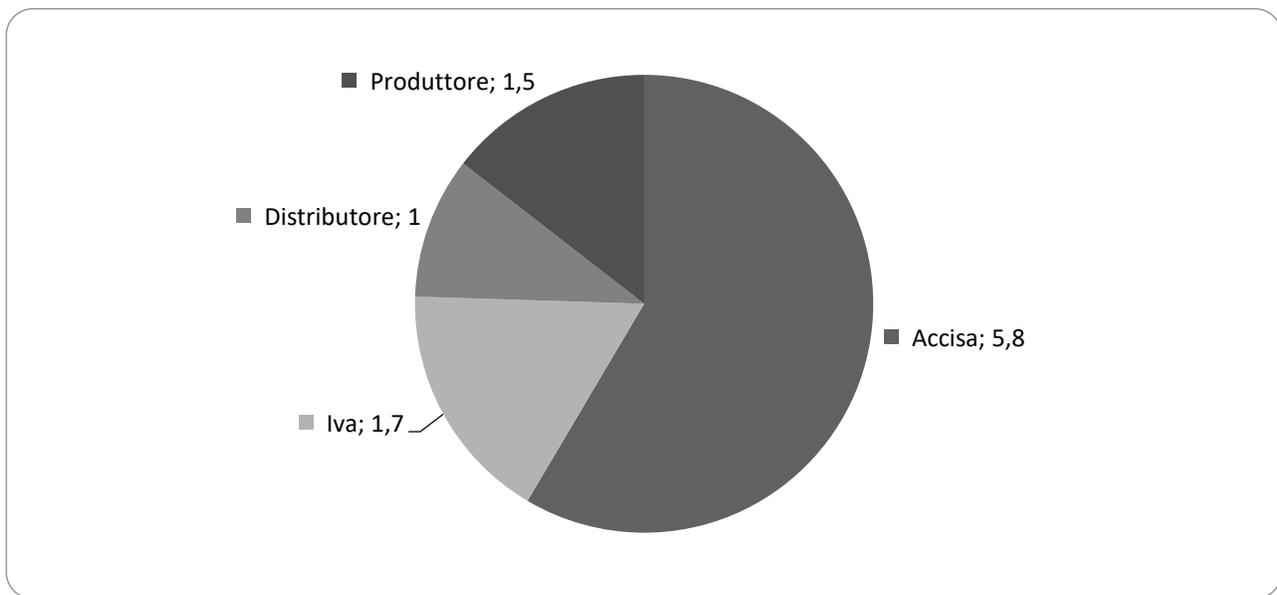
La sostenibilità della ripartizione dei ricavi qui proposta si basa sull'ipotesi di fondo che l'attuale mercato nero della cannabis sia perfettamente concorrenziale²². L'assunzione della concorrenzialità implica che il prezzo d'offerta sia uguale al costo marginale (che include il premio per il rischio di spaccio al dettaglio). In questo caso, la supposta ripartizione dei ricavi implicherebbe che un'impresa otterrebbe lo stesso profitto marginale (nullo) sia rimanendo nel mercato nero sia emergendo da esso. Tradizionalmente si tende a supporre che in caso di indifferenza nei profitti attesi (incluso il premio per il rischio), gli operatori preferiscano rispettare la legge, cioè emergere dal mercato nero. Inoltre, l'emersione dall'illegalità sarebbe particolarmente conveniente per le imprese produttrici di cannabis: non solo le consentirebbe di ridurre i costi di produzione, depurandoli dalle componenti di rischio, ma anche di sfruttare le economie di scala che caratterizzano la coltivazione di questa pianta. Adesso in Italia, al fine di occultare agli investigatori la persecuzione di un illecito, la coltivazione all'aperto di cannabis avviene in piantagioni generalmente di piccola dimensione, sparse sul territorio e spesso in luoghi difficilmente accessibili. Si tratta di una tecnica di produzione costosa e poco efficiente. La storia della coltivazione della canapa in Italia (diffusa fino agli anni cinquanta) suggerisce che si potrebbero adottare tecniche più efficienti qualora fosse mutato il contesto legale. Anche la coltivazione di cannabis in serra gode di economie di

²² Sebbene i media rappresentino il mercato nero delle droghe come oligopolistico, l'analisi empirica conferma le ragioni teoriche circa la spontanea natura concorrenziale di questi mercati illegali, in particolare di quello della cannabis (Reuter, 1983).

scala, ma, sempre per ragioni di riservatezza, la coltivazione su scala domestica è la più diffusa in Italia.

RIPARTIZIONE DEGLI INCASSI SULLA VENDITA DI CANNABIS

(PREZZO = 10 EURO AL GRAMMO).



Se in seguito alla sua legalizzazione, il consumo di cannabis emergesse completamente, in un mercato regolamentato come quello dei tabacchi lavorati, gli introiti per il fisco derivanti dalle tasse sulle vendite potrebbero ammontare a circa 3 miliardi di euro, un valore equivalente al guadagno attualmente riscosso dagli spacciatori. In altri termini, la legalizzazione consentirebbe di trasformare il premio per il rischio (ora riscosso dagli spacciatori) in introiti fiscali, riducendo il benessere economico degli spacciatori a vantaggio di un incremento del benessere economico della collettività. Questa stima andrebbe ridotta se parte degli scambi non emergessero dal restante mercato illegale. Il

gettito fiscale potrebbe inoltre ridursi nel caso in la regolamentazione autorizzi la coltivazione personale, ma la riduzione delle entrate fiscali sarebbe compensata dall'aumento del reddito reale dei consumatori.

Alle entrate fiscali derivanti dalla riscossione delle imposte sulle vendite, andrebbero aggiunte le entrate fiscali derivante dalle imposte sul reddito degli addetti al settore. Nel caso in cui la produzione estera sia interamente sostituita dalla produzione nazionale, l'impiego di circa 55/75mila lavoratori (stagionali) all'anno consentirebbe all'erario di riscuotere circa 200-300 milioni di euro. Ma nel caso in cui la legalizzazione consistesse in una completa liberalizzazione gli scambi, come in Olanda negli anni Ottanta, è possibile che si sviluppi una importante rete di coffee shops (circa 60mila) che potrebbe giungere ad impiegare quasi 300mila addetti, con un gettito Irpef superiore al miliardo di euro annuo.

Dal lato delle uscite, la principale conseguenza consisterebbe nello storno (almeno parziale) in altri capitoli del comparto sicurezza di quei circa 600 milioni spesi ogni anno, da polizia, magistratura, carceri, ecc., per l'applicazione della normativa proibizionista²³.

Tra gli altri effetti economici della legalizzazione si ricordano: l'incremento del reddito nazionale derivante dalla sostituzione delle importazioni e l'incremento di produttività dei consumatori non più soggetti a sanzioni restrittive. Dal 1999 ogni anno almeno 10mila soggetti sono stati segnalati all'Autorità giudiziaria per violazioni della normativa sulla

²³ David ed Ofria, 2015.

cannabis (possesso nella maggioranza dei casi), circa 6/7 mila soggetti sono stati detenuti in media nel periodo 2004-08 per questi motivi. A questi provvedimenti penali vanno aggiunte le assai più numerose sanzioni amministrative comminate per possesso di cannabis. Queste provvedimenti restrittivi della libertà personale riducono le capacità reddituali dei sanzionati. La rimozione di queste sanzioni, in particolare di quelle amministrative, indurrebbe pertanto un aumento del reddito nazionale dovuto alla maggiore produttività dei consumatori non più ristretti. Inoltre la produttività dei consumatori di cannabis dovrebbe aumentare anche per la riduzione del rischio di consumo di sostanze adulterate, nocive per la salute.

Le ricadute occupazionali della legalizzazione della cannabis 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 75mila nell'inverosimile ipotesi di assenza di auto coltivazione e completa emersione degli scambi. Essendo gli spacciatori oltre 100mila, e considerato il loro un indotto (legali, ecc.), il saldo occupazionale potrebbe essere negativo. Invece, nella ipotesi di piena liberalizzazione del mercato, gli effetti sarebbero molto maggiori, fino a 300mila nuovi addetti nei coffee-shops, più gli, ulteriori addetti nella coltivazione della cannabis destinata all'esportazione o ai turisti.

Principali conseguenze economiche della legalizzazione della cannabis in Italia

Ambito	Capitolo	Importo stimato	Ipotesi	Criticità
--------	----------	-----------------	---------	-----------

Conti pubblici (entrate)	Imposte sulle vendite	3 miliardi di euro	Completa emersione	Prezzo, Autoconsumo, Cannabis Club
Conti pubblici (entrate)	Imposte sul reddito	200-300 milioni	Completa sostituzione delle importazioni con coltivazione nazionale	Autoconsumo, parziale emersione, importazioni
Conti pubblici (uscite)	Spesa pubblica (polizia, magistratura, carceri, ecc.)	600 milioni	Successo della legalizzazione	Emersione parziale
Conti pubblici (uscite)	Costi sanitari	Riduzione (non stimata)	Riduzione nell'uso di sostanze adulterate	Aumento dei consumatori occasionali
Conti economici nazionali	Reddito interno Italiano	500 milioni	Completa sostituzione delle importazioni con coltivazione nazionale	Autoconsumo, parziale emersione, importazioni
Conti economici nazionali	Reddito interno italiano	Aumento (non stimato)	Aumento di produttività dei consumatori per fine delle restrizioni personali	Aumento dei consumatori occasionali

N.B.: 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 ad un incremento delle entrate fiscali e del reddito nazionale oltre i valori stimati in tabella.

Riferimenti bibliografici.

Becker, Gary S. e Murphy Kevin M. (1988) A theory of rational addiction. *Journal of Political Economy*, 96, pp. 675-700.

Becker, Gary S., Grossman, Michael e Murphy Kevin M.: Rational addiction and the effect on price on consumption. *American Economic Review*, Vol.81, n.2 (1991).

Becker, Gary S., Grossman, Michael e Murphy Kevin M. (2006) The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs. *Journal of Political Economy*, Vol.114, no.1, pp. 38-60

BECKER G.S. - GROSSMAN M. - MURPHY K.M. «The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs». *Journal of Political Economy*, Vol.114, no.1, 2006, pagg. 38-60.

BIELEMAN B.B.- NIJKAMP A. R. - DE BIE E. «Coffeeshops in Nederland 2007», Groningen Intraval, 2009.

CAULKINS J.P. «Estimated Cost of Production for Legalized Cannabis», *Rand Drug Policy Research Center*, WR-764-C, 2010 (www.rand.org).

CENTRO STUDI RISTRETTI ORIZZONTI (2009). <http://www.ristretti.it/areestudio/statistiche/index.htm>.

David P. ed Ofria F. “Droghe leggere: la legalizzazione è un buon affare”. *La Voce.info* 19/08/2015.

- DONNELLY N.- HALL W. - CHRISTIE P. «The Effects of the Cannabis Expiation Notice scheme on levels and patterns of cannabis use in South Australia: Evidence from the National Drug Strategy Household Surveys 1985-1995». *Drug and Alcohol Review*, 19(3), 2000, pagg. 265-9.
- DCSA (Direzione Centrale Servizi Antidroga). «Relazione Annuale». Anni 2006 -10. Ministero degli Interni, Roma.
- FETHERSTON J. - LENTON S. «A pre-post comparison of the impact of the Western Australia Cannabis Infringement Note on public attitudes, knowledge and use», National Drug Research Institute, Curtin University of Technology, Perth, 2007.
- GROVER A. «Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health», United Nations, A/65/225, 6 Agosto 2010, New York.
- HALL W. – DAGENHARDT L. «Adverse health effects of non-medical cannabis use», *Lancet*, 374, 2009. pagg. 1383-91.
- IPSAD Italian Population Survey on Alcohol and other Drugs. Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Fisiologia Clinica, Sezione di Epidemiologia e Ricerca sui Servizi Sanitari, (http://www.epid.ifc.cnr.it/index.php?option=com_content&view=article&id=63&Itemid=78).
- KILMER B- PACULA R.L. «Estimating the size of the global drug market: a demand side approach. – report 2», *Rand Drug Policy Research Center – Technical Report 711-EC*, 2009 (www.rand.org).
- KILMER B. – CAULKINS J.P. – PACULA R.L. – MACCOUN R.J.- REUTER P.H. «Altered State? How Marijuana Legalization in California Could Influence Marijuana Consumption and Public Budgets». *Rand Drug Policy Research Center - Occasional Paper*, 2010(www.rand.org).
- MACCOUN R.J. «Drugs and the Law: A Psychological Analysis of Drug Prohibition», *Psychological Bulletin*, vol. 113, n.3, 1993, pagg. 497-512.
- MACCOUN R.J. E REUTER P.H. «Interpreting Dutch Cannabis Policy: Reasoning by Analogy in the Legalization Debate», *Science*, vol.278, Ottobre 1997.
- MACCOUN R.J. «What can we learn from the dutch cannabis coffeeshops experience?» *Rand Drug Policy Research Center – WR-768-RC*, 2010 (a) (www.rand.org).
- MACCOUN R.J. «Estimating the Non-Price Effects of Legalization on Cannabis consumption». *Rand Drug Policy Research Center – WR-767-RC*, 2010 (b) (www.rand.org).
- MCGEORGE J. - AITKEN C.K. «Effects of cannabis decriminalization in the Australian Capital Territory on university students' patterns of use», *Journal of Drug Issues*, 27, 1997, pagg. 785-93
- MENEGHINI G. (1994) «Droga, narrazioni, stereotipi. Retorica dell'identità subordinata»
- MIRON, J.A. «Drugs prohibition» in *The New Palgrave of Law and Economics*,. Newman P. (a cura di): MacMillan, London, 1997, pagg. 648-652.
- OEDT (Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze). «Relazione Annuale, 2007». Unione Europea, Lisbona.
- OEDT, (Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze), «Bollettino Statistico 2007». Unione Europea, Lisbona.
- OEDT (Osservatorio Europeo delle Droghe e delle Tossicodipendenze), 2010. «National Report 2009: Italy» National Focal Point, Roma.

PACULA R.L. - GROSSMAN M. - CHALOUPKA F.J. - O'MALLEY P.M. - JOHNSTON L.D. – FARRELLY M.C. «Drug and Youth» *Cambridge (MA), NBER Working Paper*, n. 7703, 2000.

PACULA R.L. - KILMER B.- GROSSMAN M - CHALOUPKA F.J. «Risks and Prices: The Role of User Sanctions in Marijuana Markets», *Cambridge (MA), NBER Working Paper*, n.13415, 2007.

PACULA R.L. - HOORENS S. - KILMER B. - REUTER P.H. - BURGDORF J.R. - HUNT P. «Issues in estimating the economic cost of drug abuse in consuming nations». *Rand Europe – Technical Report # 3*, prepared for the European Commission, 2009, (www.rand.org).

PACULA R.L. «Examining the Impact of Marijuana Legalization on Marijuana Consumption: Insights from the Economics Literature». *Rand Drug Policy Research Center – WR-770-RC*, 2010 (www.rand.org).

REINERMANN C. - COHEN P. - KAAL H. «The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco». *American Journal of Public Health*, 94:5, 2004, pagg. 836-42.

“Relazione Annuale al Parlamento 2016 sullo stato delle tossicodipendenze in Italia”, Governo Italiano, Dipartimento politiche antidroga, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Rossi M. “Alcune implicazioni fiscali di scenari alternativi alla proibizione della cannabis”, *Rivista di Politica Economica*, gennaio-marzo 2013.

Reuter P.H. “Disorganized crime: The economics of the visible hand”, Mit Press, 1983

REUTER P.H.. «Marijuana Legalization: What can be learned from other countries». *Rand Drug Policy Research Center. Working Paper # WR-771-RC*. Luglio 2010, (www.rand.org).

SCANDURRA A. «Tre anni di applicazione della legge Fini-Giovanardi: la parola ai dati», in *Libro bianco sulla Fini-Giovanardi*, Corleone F. - Gonnella P. - Zuffa G. (a cura di), *I Quaderni di Fuoriluogo*, 2008 (<http://www.fuoriluogo.it>).

SCHAFFER C - PAOLI L. «Drogen und Strafverfolgung». Freiburg. Max Planck Institut fur Auslândisches Internationales Strafrecht, 2006.

SLACK A. - O'DEA D.- SHEERIN I.- NANA G.- WU J. -NORMAN D. «New Zealand Drug Harm Index: Report to the New Zealand Police». Wellington: Business and Economics Research Ltd., 2008.

UNODOC (United Nations, Office on Drugs and Crime). «Bulletin on Narcotics: Illicit drug Markets», Vienna, 2006.

UNODOC (United Nations, Office on Drugs and Crime). «World Drug Report», anni vari, Vienna.

VAN LAAR M.G.C.- VAN GAGELDONK A.- VAN OUYEN-HOUBEN M.-CROES E.- MEJIER R. – KETELAARS T. «The Netherland Drug Situation 2009: Report to the EMCDDA» Reitox National Focal Point. Timbos Instituut, Utrecht, 2010.

WILLIAMS J. «The effect of price and policy on marijuana use: what can be learned from the Australian experience?» *Health Economics*, 13, 2004, pagg.123-37.

WITTON J. «Cannabis use and physical and mental health», in: *A cannabis reader: global issues and experiences*, Monographs series 8, vol. 2, capitol 6, EMCDDA, Lisbona, 2008, pagg. 115-140.