

UNIVERSITÁ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *triennale* in SSG - Governo delle Amministrazioni



LA LEGALIZZAZIONE DELLA CANNABIS:
ANALISI DELL'IMPATTO SULLA FINANZA PUBBLICA

Relatore: Prof. Vincenzo Rebba

Laureando: Giacomo Proietto
matricola N.1076003

A.A. 2021/2022

INDICE

- INTRODUZIONE	3
- CAP.1 ESEMPI DI LEGALIZZAZIONE DELLA CANNABIS NEL MONDO 5	
- 1.1 L'Uruguay, tra monopolio 'atipico' e 'mercato grigio'	5
- 1.2 Il modello canadese e il ruolo dei privati	9
- 1.3 La situazione negli USA	13
- 1.3.1 Washington, un modello a cui ambire.	13
- 1.3.2 California e la legalizzazione 'a macchia di leopardo'	20
- CAP.2 IL CASO ITALIANO	29
- 2.1 La proposta di legge C. 3235	30
- 2.2 Analisi costi - benefici della legalizzazione della Cannabis	34
- 2.2.1 L'analisi costi-benefici, secondo David e Ofria	35
- 2.2.1A I costi della legalizzazione	36
- 2.2.1B I benefici della legalizzazione	37
- 2.2.1C Conclusioni di David e Ofria	40
- 2.2.2 L'analisi costi-benefici, secondo Esposito	41
- 2.2.2A I benefici della legalizzazione	41
- 2.2.2B I costi della legalizzazione	44
- 2.2.2C Conclusioni di Esposito	46
- CONCLUSIONI	47

INTRODUZIONE

La legalizzazione della Cannabis a scopo ricreativo rappresenta da sempre un tema fortemente divisivo nel nostro Paese, che vede contrapporsi, su posizioni diametralmente opposte, i sostenitori (definiti anche ‘anti-proibizionisti’) e i detrattori (definiti anche ‘proibizionisti’). Gli uni sono convinti che possa rappresentare la panacea dei problemi del nostro Paese (come, ad esempio, il sovraffollamento carcerario oppure la lotta alla criminalità organizzata), gli altri, invece, sono convinti del fatto che rappresenti il primo passo verso il baratro (in quanto, oltre a ‘normalizzare’ il consumo di Cannabis, rischia addirittura di aumentarlo, con i relativi danni sociali e sanitari che ciò potrebbe comportare).

Negli ultimi tempi è tornato in auge il dibattito in materia, rilanciato “non solo dal bilancio negativo di anni di proibizionismo, ma probabilmente anche dalla sempre maggiore necessità dei governi degli Stati più sviluppati di aumentare il proprio gettito fiscale, senza ricorrere a ulteriori imposizioni a carico di redditi, imprese e immobili.”¹

Queste ragioni hanno spinto sempre più Stati nel Mondo (come ad esempio Uruguay, Canada, Colorado, California, Washington, Oregon e molti altri) a percorrere il sentiero della legalizzazione della Cannabis (e della relativa regolamentazione del mercato), affrontando la questione in maniera più pragmatica e valutando in maniera oggettiva costi e benefici che una scelta di questo tipo comporta.

Pertanto, con questo elaborato si intende analizzare le conseguenze che questo tipo di *policy* potrebbe avere nel contesto italiano, facendo particolare attenzione ai risvolti economici e più in particolare alle ricadute sui conti pubblici.

Al fine di delineare un quadro quanto più preciso possibile, si è deciso di illustrare, nel capitolo 1, il modo in cui quattro paesi stranieri (Uruguay, Canada, Washington, California) hanno deciso di normare il settore, valutando i risultati ottenuti e le criticità emerse. Nel capitolo 2, invece, si concentra l’attenzione sul caso italiano. Partendo

¹ “*Effetto Cannabis sui conti pubblici*”, a cura di Mario Centorrino, Piero David e Ferdinando Ofria, pubblicato su “*lavoce.info*”, 21 Marzo 2014

dalla proposta di legge recante “*Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati*” (presentata nel 2015 dall’intergruppo parlamentare facente capo a Benedetto Della Vedova) si confrontano le ricerche condotte da Esposito e David e Ofria sul tema, per compiere una analisi costi - benefici quanto più completa possibile (fermo restando che, essendo quello della Cannabis un mercato sommerso risulta per sua definizione difficile da stimare e comprendere nel complesso).

CAPITOLO 1

ESEMPI DI LEGALIZZAZIONE DELLA CANNABIS

NEL MONDO

1.1 L'Uruguay, tra monopolio 'atipico' e 'mercato grigio'

Nel 2013 l'Uruguay, spinto dal Presidente José Mujica, è diventato “il primo Paese al mondo (dopo il periodo proibizionista del secondo Novecento) a legalizzare la produzione, l'uso e la vendita di Cannabis” a scopo ricreativo², tramite la legge 19/172³. Le ragioni di questa scelta sono fondamentalmente due⁴:

- impedire che la Cannabis potesse rappresentare il primo passo verso l'uso di “droghe pesanti” (ben più nocive per l'essere umano)
- combattere la criminalità organizzata, che fino al quel momento deteneva il monopolio del mercato nero della Cannabis (il più redditizio degli asset della criminalità organizzata, per via della vastità della platea).

In un'intervista⁵, Julio Calzada (Segretario Generale del Consiglio Nazionale antidroga dell'Uruguay nel 2013) ha riassunto il quadro normativo delineato dalla nuova legge sulla Cannabis (legge 19/172), precisandone tutti i vari aspetti.

Innanzitutto, per normare il settore il governo ha preferito evitare un regime di mercato libero, optando piuttosto per un regime di monopolio statale, in cui è lo stesso governo a controllare l'intera filiera dalla produzione al prezzo, senza tralasciare l'aspetto qualitativo del prodotto. Questo monopolio risulta essere però un po' atipico rispetto ai monopoli generalmente conosciuti in settori analoghi come tabacco e alcool. Infatti, la

² “*In Uruguay la Cannabis di Stato è un successo a metà*”, Internazionale, 20 gennaio 2021

³ Nastasi, “*Viaggio in Uruguay a otto anni dalla legalizzazione della cannabis*”, Altreconomia, 2021

⁴ “*Un bilancio a cinque anni dalla legalizzazione della marijuana in Uruguay*”, Il Post, 2019

⁵ Jack Davies e Jan De Deken, “*The Architect of Uruguay Marijuana Legalization Speaks Out*”, Reason.com, 15 Dicembre 2013

produzione non è consentita solo alle imprese in possesso di licenza, ma anche ai singoli cittadini (i quali però non possono coltivare più di 6 piante, per un raccolto massimo annuo di 17 onces - circa 480 grammi all'anno -, rigorosamente per uso personale) e alle associazioni di consumatori, i c.d. Cannabis Club (che non possono coltivare più di 99 piante, avere più di 45 iscritti e vendere più di 17 onces all'anno ad iscritto).

Per quanto riguarda la vendita, nel caso in cui il consumatore non volesse autocoltivarla può comunque acquistarla nelle farmacie autorizzate o nei Cannabis Club, ma con delle limitazioni: deve essere cittadino uruguayano (anche se è in discussione una proposta per consentire anche ai turisti di acquistare Cannabis)⁶, deve essere iscritto al registro dei consumatori (tramite il Ministero della Salute), e non può acquistarne più di 10 grammi alla settimana.

L'istituzione del registro dei consumatori ha una duplice finalità:

- serve a controllare il volume della produzione
- permette di monitorare i consumi individuali (per offrire aiuto, non obbligatorio, ai consumatori più assidui).

Per quanto riguarda il prezzo, invece, il governo ha deciso di tenerlo il più basso possibile, circa 4€ (200 pesos) per il pacchetto da 0,18 onces (circa 5 grammi)⁷.

Le ragioni di questa scelta sono molto semplici, il prezzo della Cannabis nel mercato nero era di circa 1\$ al grammo (prima della legalizzazione), se il prezzo fosse stato eccessivamente alto i consumatori avrebbero continuato a rifornirsi al mercato nero piuttosto che al mercato legale, ostacolando di fatto la lotta alla criminalità.

Tuttavia, per conseguire questo scopo, il governo è stato costretto a tassare il meno possibile la vendita di Cannabis, evitando di applicare le tasse tipiche dei beni non-essenziali⁸.

⁶ Ken Parks, *“Uruguay Wants to Open Pot Market to Tourists: Cannabis Weekly”*, Bloomberg, 2021

⁷ Fonte: IRCCA - *Instituto de Regulación y Control de Cannabis*

⁸ Castaldi, *“Uruguay to sell marijuana tax-free to undercut drug traffickers”*, Reuters, 2014

Essendo trascorsi già alcuni anni dall'entrata in vigore della legge 19/172, oggi siamo in grado di valutare gli effetti con più precisione e possiamo dire che i risultati ottenuti sono un po' controversi.

Da un lato vi sono gli innegabili traguardi raggiunti, come:

- la perdita complessiva di 22 milioni di dollari per i narcotrafficienti uruguaiani (dal 2014 al 2018)^{9 10}
- l'aumento degli standard qualitativi del prodotto (sul mercato legale)

Dall'altro, però, permangono numerose criticità:

- per quanto riguarda le farmacie autorizzate
 - sono state abilitate a vendere Cannabis solo nel 2017, 3 anni dopo l'avvento della legalizzazione¹¹;
 - inizialmente erano costrette ad accettare unicamente pagamenti in contanti a causa di problemi col sistema bancario (gli enti bancari, infatti, si rifiutavano di lavorare con società legate alla Cannabis per paura di essere sanzionate all'estero; questo problema si è attenuato da quanto anche il Canada ha legalizzato la Cannabis)¹² ;
 - attualmente risultano essere solo 24 (su circa 1000 totali)¹³ le farmacie autorizzate a vendere Cannabis, di cui 13 nella sola Montevideo¹⁴; considerando che l'Uruguay è composto da 19 dipartimenti, è evidente che non tutti abbiano la propria farmacia autorizzata;
- per quanto riguarda i "Cannabis Club" (le associazioni di consumatori) oltre a essere pochi (224)¹⁵, e non equamente distribuiti, sono soggetti a una normativa

⁹ Fonte: IRCCA

¹⁰ Nastasi, *"Viaggio in Uruguay a otto anni dalla legalizzazione della cannabis"*, Altreconomia, 2021

¹¹ María García Arenales, *"Uruguay: el experimento legal con marihuana que asombra a todo el mundo"*, el Diario, 2019

¹² María García Arenales, *"Uruguay: el experimento legal con marihuana que asombra a todo el mundo"*, el Diario, 2019

¹³ María García Arenales, *"Uruguay: el experimento legal con marihuana que asombra a todo el mundo"*, el Diario, 2019

¹⁴ Fonte: IRCCA - Farmacias Adheridas

¹⁵ Fonte: IRCCA - Clubes de Membresía con habilitación vigente

particolarmente stringente (sia per quanto riguarda il numero massimo di soci, che per quanto riguarda il numero massimo di piante), che gli impedisce di avviare economie di scala, e li costringe, per sostenere i costi, a dar vita a quello che Pablo Galain (ricercatore dell'Istituto tedesco Max Planck) definisce 'mercato grigio', un mercato dove l'origine del prodotto è lecita, ma viene poi deviato verso una destinazione illecita (come ad esempio la vendita sottobanco a turisti o a persone non associate);

- per quanto riguarda i produttori, il governo ha rilasciato un numero di licenze molto ristretto (inizialmente 2, nel 2015, poi alzate a 5, nel 2019)¹⁶ e ad un prezzo molto alto (proibitivo per i piccoli produttori), tanto che queste aziende autorizzate non sono in grado di far fronte all'intera domanda di Cannabis legale in Uruguay;
- per quanto riguarda i consumatori, sebbene nei registri nazionali si siano iscritti 69.209 uruguaiani (di cui 48.286 presso le farmacie, 13.738 per la coltivazione domestica e 7.185 aderenti ai Cannabis Club)¹⁷, rappresentano ancora l'11% dei consumatori, secondo una ricerca condotta dalla piattaforma Statista in collaborazione con New Frontier Data¹⁸, mentre ben l'89% dei consumatori continua a rivolgersi al mercato nero;
- per quanto riguarda il mercato nero, continua inesorabilmente a prosperare, nonostante offra un prodotto, il '*presado paraguayo*', di pessima qualità (ottenuto compressando semi, rami e foglie, spesso contiene anche funghi, per via del fatto che non viene asciugato correttamente)¹⁹.

I fattori che contribuiscono alla sopravvivenza del mercato nero sono molteplici:

- i consumatori "problematici" o abituali valutano il prodotto unicamente in base al prezzo e sebbene la Cannabis legale costi effettivamente poco (5 grammi per 200 pesos), il '*presado paraguayo*' costa ancora meno (25

¹⁶ Fonte: IRCCA - licencias aprobadas

¹⁷ Fonte: IRCCA

¹⁸ "*Distribution of cannabis consumers in Uruguay in 2020, by type*", Statista, 2021

¹⁹ María García Arenales, "*Uruguay: el experimento legal con marihuana que asombra a todo el mundo*", el Diario, 2019

grammi per 500 pesos)²⁰;

- altri consumatori, invece, non vogliono dichiarare la loro ‘dipendenza’ al governo e preferiscono il mercato nero all’iscrizione nelle liste dei consumatori;
- infine, vi sono quei consumatori che acquisterebbero volentieri Cannabis nel mercato legale, ma non ci riescono, perché l’offerta è troppo ridotta o perché i punti vendita sono troppo distanti.

In conclusione, possiamo dire che, sebbene la legalizzazione in Uruguay non abbia raggiunto traguardi economici, in termini di gettito fiscale (a causa della politica di contenimento del prezzo che ha escluso l’ipotesi di applicare imposte), non può comunque essere definito un fallimento, in quanto, ha comunque raggiunto parzialmente uno dei due obiettivi prefissati, ossia il contrasto ai ‘narcos’.

Inoltre, nonostante le numerose criticità evidenziate, bisogna riconoscere che non si tratta di problemi irrisolvibili, ma piuttosto di tematiche facilmente affrontabili con una semplice riforma che preveda: un aumento di farmacie autorizzate, un aumento di licenze per produttori, un innalzamento del tetto previsto per Cannabis Club (sia per quanto riguarda il numero di membri iscritti, sia per quanto riguarda il numero di piante coltivabili), l’eliminazione del registro dei consumatori.

Con queste semplici mosse, il governo potrebbe aumentare drasticamente la quota di consumatori che si rivolgono al mercato legale, danneggiando ulteriormente gli affari dei ‘narcos’ e ponendo delle basi concrete per la separazione del mercato della Cannabis dal mercato delle altre droghe (tendenzialmente più nocive).

²⁰ María García Arenales, “*Uruguay: el experimento legal con marihuana que asombra a todo el mundo*”, el Diario, 2019

1.2 Il modello canadese e il ruolo dei privati

Nel 2018, in seguito all'entrata in vigore del "Cannabis Act" (o "Bill C-45"), il Canada è diventato il secondo Paese al mondo ad aver legalizzato la Cannabis sotto ogni aspetto: coltivazione, possesso, acquisizione e consumo.

Il primo ministro canadese, Justin Trudeau, grande sostenitore della legge, ha tenuto a precisare in un'intervista²¹ che l'intento non è incentivare l'uso di Cannabis, bensì evitare che i minorenni possano accedervi con facilità e impedire che la criminalità possa continuare a trarre profitto dalla Cannabis.

In merito al primo obiettivo, oltre all'introduzione del reato penale in caso di vendita ai minorenni (che prevede pene severe, fino a un massimo di 14 anni di carcere), il "Cannabis Act" vieta: "prodotti, promozioni, imballaggi ed etichette che possano piacere ai giovani; vendita di cannabis tramite display self-service o distributori automatici; promozione della Cannabis"²².

In merito al secondo obiettivo, invece, il Cannabis Act prevede la possibilità di:

- A. acquistare quantità limitate di Cannabis fresca, cannabis essiccata, olio di cannabis, semi di cannabis o piante di Cannabis da rivenditori autorizzati dalle province e dai territori;
- B. possedere in pubblico fino a 30 grammi di Cannabis legale essiccata o equivalente in forma non essiccata;
- C. consumare Cannabis in luoghi autorizzati dalle giurisdizioni locali;
- D. coltivare, per uso personale, fino a quattro piante di Cannabis per famiglia, da semi o piantine di fornitori autorizzati;
- E. condividere fino a 30 grammi di Cannabis essiccata o equivalente con altri adulti;

²¹ Robert Benzie, "Trudeau urges police to enforce the law on marijuana", Toronto Star, 2016

²² "The Cannabis Act: the facts", "Health Canada" - il Ministero della Salute canadese

F. produrre in casa prodotti legali contenenti Cannabis, come cibi e bevande, a condizione che non vengano utilizzati solventi organici pericolosi nella loro fabbricazione.

Secondo il Ministero della Sanità canadese, oltre agli obiettivi prefissati, la regolamentazione della Cannabis consente di raggiungere altri importanti risultati, come: “l’introduzione di rigorosi standard di sicurezza e qualità del prodotto; la riduzione degli oneri per il sistema di giustizia penale; l’aumento della consapevolezza del pubblico sui rischi per la salute associati alla Cannabis”²³.

Dopo aver delineato il quadro normativo, gli obiettivi prefissati dal governo e alcuni risultati attesi, possiamo analizzare in che modo è stata attuata questa legge e gli sconvolgimenti che ha portato nel mercato.

Innanzitutto, è stato scelto un modello completamente opposto rispetto a quello applicato in Uruguay, in quanto l’intero comparto della produzione e della vendita di Cannabis è stato affidato ad imprese private, vincolate all’ottenimento di una licenza federale (valida cioè su tutto il territorio canadese, ma rilasciata dalle singole province, che stabiliscono come e dove deve essere venduto il prodotto).

Attualmente i negozi autorizzati sono 1.429 e nel solo 2020 hanno registrato guadagni per 2.623.942.000\$ in totale²⁴, mentre i produttori autorizzati sono “solo” 275²⁵, il più grande dei quali, Canopy Growth Corporation, ha un valore di mercato di quasi 11 miliardi di dollari²⁶.

Il numero di licenze emesse dal governo è aumentato molto negli ultimi anni, nel 2018 i rivenditori autorizzati erano solo 561 in tutto il paese (dati Bloomberg 2019), mentre i

²³ “*The Cannabis Act: the facts*”, “Health Canada” - il Ministero della Salute canadese

²⁴ Jacquie Maynard, *Which province has the highest sales/store?*, Cannabis Retailer. 22 Febbraio 2021

²⁵ “*Number of cannabis growing business in Canada as of December 2020*”, Statista

²⁶ Kristine Owram, “*With \$5-billion Constellation deal, Canopy Growth is emerging as the Google of pot*”, Financial Post, 22 Agosto 2018

produttori erano 117²⁷.

Le ragioni di questo importante incremento sono sostanzialmente due: da un lato, la scarsità di produttori impediva un costante rifornimento per i commercianti; dall'altro, la scarsità di negozi ostacolava la lotta al mercato nero.

Infatti, secondo un rapporto di Bloomberg News dell'ottobre 2019²⁸, le vendite di Cannabis al mercato nero rappresentavano circa l'86% del totale, ciò era dovuto sia alla scarsità di negozi, sia al prezzo che nel mercato legale è quasi il doppio del mercato nero (10,23 dollari canadesi al grammo contro i 5,59\$ del mercato nero)²⁹.

In merito al primo fattore, è bastato aumentare le licenze per far calare del 21% il giro d'affari del mercato nero nell'anno successivo³⁰.

Riguardo il secondo fattore, invece, la notevole differenza di prezzo è da imputarsi principalmente al regime fiscale attualmente vigente nel settore della Cannabis in Canada. Infatti, oltre a una tassa provinciale sulle vendite, variabile dal 5% al 15% in base alla provincia, è stata prevista una accisa addizionale di 1 dollaro canadese al grammo o del 10% del prezzo di vendita di un produttore (a seconda di quale fosse più alto) (variabili in base al principio attivo contenuto nel prodotto: più alti sono i livelli di THC maggiore sarà l'importo dell'accisa e viceversa), i cui proventi saranno divisi tra governo centrale (25%) e governi provinciali (75%) (con una soglia massima di gettito per il governo centrale di 100 milioni di dollari canadesi, oltre il quale l'intero ammontare dell'accisa è destinata ai governi provinciali)³¹.

Nel 2020, la sola accisa sulla cannabis ha generato un gettito di 360 milioni di dollari canadesi (77 milioni per il governo centrale e 283 per le province), ma il governo si aspetta di aumentare questa cifra nei prossimi anni³².

²⁷ Dianne Buckner, “*don't delete your dealer's number yet - legal cannabis shortage looms*”, CBC, 3 Ottobre 2018

²⁸ David George-Cosh, “*Cannabis 'gold rush' falling short amid cheap black market*”, BNNBloomberg, 9 Ottobre 2019

²⁹ Fonte: *StatsCan* - Statistics Canada

³⁰ Fonte: *StatsCan*, dati ripresi da Bloomberg nell'articolo “*Cannabis Canada: pot generates \$8.16B toward Canada's economy, StatsCan says*”, 30 Aprile 2020

³¹ Josh Wingrove, “*Taxes Could Help Canada Keep Its Legal Marijuana Prices in Check*”, Bloomberg, 2 Gennaio 2018

³² “*Ontario projects nearly \$420 million in revenue, taxes from cannabis in 2021*”, Stratcann, 26 Marzo 2021

In conclusione, sebbene gli obiettivi prefissati dal governo canadese (lotta alla criminalità organizzata e tutela dei minori) risultino inconciliabili da un punto di vista teorico (un prezzo troppo basso ridurrebbe il mercato nero, ma rischierebbe di incentivare il consumo, soprattutto tra i giovani; mentre un prezzo troppo alto disincentiverebbe il consumo, ma alimenterebbe il mercato nero), sorprendentemente si sta riuscendo a progredire simultaneamente su entrambi i fronti.

Infatti, come dimostrano i dati raccolti da Health Canada per il report “*Canadian Cannabis Survey 2021*”: a fronte di una diminuzione dei consumatori (dal 27% al 25% della popolazione, rispetto al 2020) e di un innalzamento dell’età media di chi si avvicina per la prima volta alla sostanza, abbiamo assistito anche a una riduzione del mercato nero che in un anno è passato dal rappresentare il 39% degli acquisti (nel 2020), al rappresentare ‘solo’ il 28% degli acquisti (nel 2021).

Pertanto, considerando anche gli introiti economici e l’innalzamento degli standard qualitativi del prodotto, possiamo dire che la legalizzazione della Cannabis in Canada si sta rivelando un successo su tutta la linea per il governo Trudeau.

1.3 La situazione negli USA

Sebbene negli USA il possesso e il consumo di Cannabis (sia per uso ricreativo che per uso medico) sia illegale a livello federale (attualmente la Cannabis è ancora collocata nella “Tabella 1”, quella che raccoglie le sostanze più pericolose secondo il Governo statunitense, del “Controlled Substances Act”), sempre più stati nel paese hanno deciso di aggirare l’ostacolo e normare internamente il settore.

Tuttavia, questo ha prodotto una moltitudine di normative diverse fra loro, generando differenze anche a livello fiscale.

1.3.1 Washington, un modello a cui ambire

Nel Novembre 2012, i cittadini di Washington hanno approvato “Initiative - 502”, che legalizzava, ma con rigidi controlli, il settore della Cannabis all’interno dello Stato³³.

Nel 2014, il “Liquor and Cannabis Board” di Washington (l’istituzione chiamata a vigilare sul settore) ha cominciato a rilasciare le licenze, con cui si era deciso di regolamentare il mercato, di 5 diverse tipologie (dal costo sostanzialmente contenuto, 250\$ di tassa di iscrizione e un canone annuo di circa 1300\$, per ciascuna licenza)³⁴:

1. Per la produzione, che consente “di produrre, raccogliere, tagliare, essiccare, curare e confezionare la cannabis in lotti per la vendita all’ingrosso”.
2. Per la lavorazione (o trasformazione), che consente “di elaborare, essiccare, curare, confezionare ed etichettare cannabis, concentrati di cannabis e prodotti a base di cannabis utilizzabili per la vendita all’ingrosso”.
3. Per la ricerca, che consente di “produrre, elaborare o possedere cannabis per condurre ricerche scientifiche sulla cannabis e sui prodotti derivati dalla cannabis”.
4. Per la vendita, che consente “di vendere solo cannabis utilizzabile, concentrati di cannabis, prodotti a base di cannabis e accessori di cannabis [...] nei punti vendita al dettaglio a persone di età pari o superiore a ventuno anni”.
5. Per il trasporto, che consente “di trasportare o consegnare fisicamente cannabis, concentrati di cannabis e prodotti a base di cannabis tra aziende di cannabis autorizzate all’interno dello stato di Washington”³⁵.

Nel 2015, sono cominciate le vendite al dettaglio alle quali è stata applicata un’accisa ad aliquota unica del 37%³⁶, che si aggiunge all’imposta di base sulle vendite del 6,5%³⁷

³³ “*Contributions of the Washington Cannabis Sector 2020*”, Washington State University IMPACT Center

³⁴ “*Liquor and Cannabis Board*” Washington State Department of Revenue

³⁵ “*Liquor and Cannabis Board*” Washington State Department of Revenue

³⁶ “*Contributions of the Washington Cannabis Sector 2020*”, Washington State University IMPACT Center

³⁷ “*Financial Impact of Legalizing and Regulating Cannabis for Adult Use*”, Marijuana Policy Project

In due casi è prevista l'esenzione dalla tassazione:

- in caso di Cannabis ad uso medico
- in caso di Cannabis "terapeutica" (alto contenuto di CBD, ma THC sotto lo 0,3%) prodotta da cooperative e fornita ai membri³⁸.

Il report "2020 Contributions of the Washington Cannabis Sector" di Timothy P. Nadreau e T. Randall Fortenbery, della Washington State University, analizza l'impatto che il settore della Cannabis ha avuto sui conti pubblici dello Stato. Da questo studio sono emersi alcuni punti chiave:

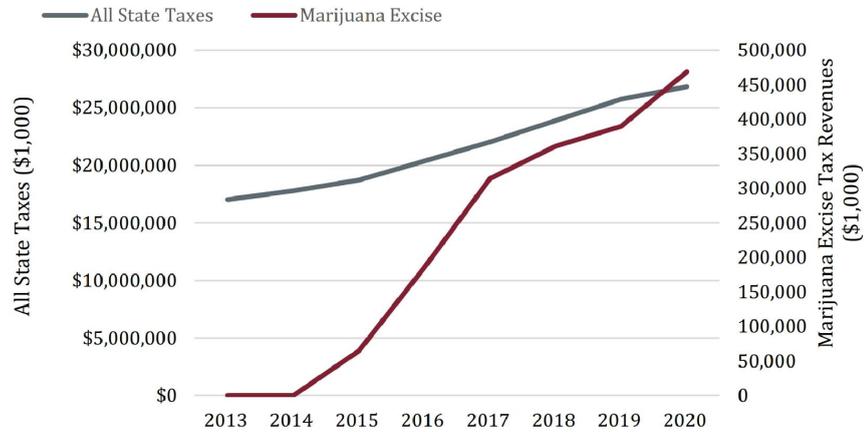
1. Nel 2020, il settore della Cannabis ha contribuito per 1,85 miliardi di dollari al PIL dello Stato.
2. Il settore aveva generato, direttamente o indirettamente, l'equivalente di 18.700 posti di lavoro a tempo indeterminato.
3. Le vendite al dettaglio sono aumentate del 21% tra il 2019 e il 2020, ma nel complesso sono aumentate del 605% tra il 2015 e il 2020.
4. Le accise sulla Cannabis sono la componente in più rapida crescita tra le imposte sulle vendite (Tab. 1)
5. Nel 2020, il gettito fiscale derivante unicamente dalla vendita al dettaglio di Cannabis ammontava a 468,81 milioni di dollari (nello stesso anno il gettito derivante dalla vendita di alcolici ammontava a 415,28 milioni di dollari, mentre per quanto riguarda sigarette, tabacco e prodotti a vapore il gettito è stato di soli 383,55 milioni di dollari). (che diventano 473,9 se consideriamo anche i 4,8 milioni derivanti dalle licenze).³⁹
6. Considerando le entrate fiscali complessive (ossia comprendendo tasse sulla proprietà, imposte sulle vendite, accise, imposte sulle società, e altro), il settore della Cannabis ha generato un gettito di 883,38 milioni di dollari nel 2020.
7. Dal 2017, i tassi di crescita delle vendite al dettaglio di Cannabis

³⁸ "Wash. Rev. Code § 82.08.9998" Casetext

³⁹ "Washington Marijuana Revenues, And Health", Washington State Treasurer

nello stato di Washington sono stati più bassi di quelli che hanno avuto luogo in Colorado e Oregon (Tab.2)

Tab.1: “Total Taxes and Cannabis Tax Collection from 2013-2020 (\$1,000)”



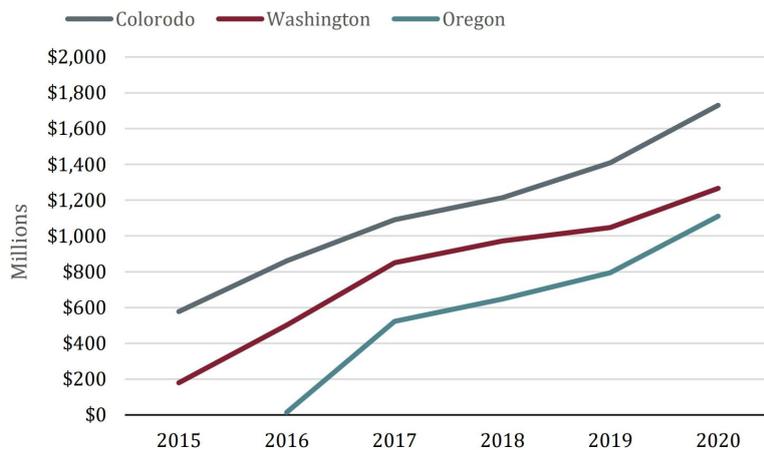
Source: Department of Revenue Tax Statistics 2020 – Table 2

La tab. 1 mostra chiaramente come le accise sulla Cannabis stiano aumentando molto più rapidamente rispetto all’andamento complessivo del gettito delle altre tasse statali. collezioni. Sebbene rappresenti ancora una piccola porzione del gettito complessivo, il settore della Cannabis sta diventando sempre più importante per la stabilità fiscale dello Stato.

Dal 2015 al 2020, il gettito fiscale dello Stato è cresciuto del 43%, mentre le entrate derivanti dalle accise sulla cannabis sono cresciute del 623%.

Da notare come, nello stesso periodo, il gettito delle accise sull’alcool sia aumentato “solamente” del 26%⁴⁰.

⁴⁰ “Contributions of the Washington Cannabis Sector 2020”, Washington State University IMPACT Center



Source: WSLCB annual reports, OLCC Marijuana Market Data, and Colorado Department of Revenue Marijuana Sales Reports

Tab. 2, “Recreational Retail Cannabis Sales by State and Year”

La figura 2 dimostra l’andamento delle vendite al dettaglio di Cannabis ricreativa nei 3 Stati di Washington, Colorado e Oregon, dal 2015 al 2020, in milioni di dollari.⁴¹

Temendo che avrebbe potuto rappresentare un’ostacolo all’esplosione del settore della Cannabis, lo Stato di Washington ha preferito non legalizzare l’autocoltivazione domestica (diversamente da Canada, Colorado e California, che l’hanno rigorosamente normata). Tuttavia, il report dimostra come l’impatto dell’autocoltivazione domestica sul giro d’affari della Cannabis sia minimo, in quanto anche il coltivatore domestico deve sostenere delle spese che fanno “girare l’economia” (come, ad esempio, l’acquisto di terra, vasi, semi, fertilizzanti e tutto il necessario).

Alla luce dei dati circa la vastità del settore della Cannabis ricreativa nello Stato di Washington e dell’impatto che ha sui conti pubblici, non resta che andare a vedere in che modo vengono spesi questi soldi.

Innanzitutto, bisogna considerare che circa i $\frac{2}{3}$ dei fondi ricavati ha vincolo di destinazione stabilito direttamente dalla “Initiative - 502” (I-502)⁴², mentre solo $\frac{1}{3}$ dei

⁴¹ “Contributions of the Washington Cannabis Sector 2020”, Washington State University IMPACT Center

⁴² “Dedicated marijuana account—Appropriations” Washington State Legislature

fondi resta effettivamente in capo all'amministrazione statale⁴³.

Per quanto riguarda il bilancio di previsione dell'esercizio 2021-2023 (che si riferisce al biennio 2021-2022), la piattaforma "Crosscut" fornisce un'interessante analisi dei dati forniti dallo State Office of Financial Management, riassunti nella figura sottostante⁴⁴. In questo periodo, si prevede che il gettito derivante dalla Cannabis ricreativa ammonterà a più di 1 miliardo di dollari, che verrà così suddiviso:

a) Assistenza sanitaria - \$ 590,3 milioni

i) \$ 490,4 milioni nel conto fiduciario del piano sanitario di base:

finanziano l'assistenza sanitaria a individui a basso reddito e persone che non hanno copertura assicurativa sanitaria.

ii) \$ 98,9 milioni all'autorità sanitaria:

l'autorità sanitaria statale utilizza questi fondi per finanziare i centri sanitari comunitari, che forniscono cure primarie e servizi odontoiatrici ai cittadini di Washington a basso reddito o privi di assicurazione sanitaria.

b) Ricerca e monitoraggio - \$ 4,4 milioni

i) \$ 400.000 al Washington State Institute for Public Policy:

servono a finanziare l'analisi costi-benefici della legalizzazione della Cannabis, valutando i suoi effetti a lungo termine, i costi sanitari associati all'uso di Cannabis (sia in un contesto di legalità, che in un contesto di proibizionismo), l'impatto sul sistema di giustizia penale e infine l'efficacia delle campagne di sensibilizzazione e prevenzione attuate dallo Stato per cercare di ridurre il consumo (soprattutto tra i minori).

ii) \$ 504.000 alla Washington University e \$ 276.000 alla Washington State University:

⁴³ Melissa Santos, "How \$1 billion in pot taxes gets spent in Washington state", Crosscut, 22 Febbraio 2021

⁴⁴ Melissa Santos, "How \$1 billion in pot taxes gets spent in Washington state", Crosscut, 22 Febbraio 2021

servono a finanziare ricerche sugli effetti a lungo termine dell'uso di Cannabis e a monitorare la letteratura internazionale sull'argomento.

iii) \$ 1 milione ad una ricerca sui giovani e le sostanze stupefacenti: servono a finanziare un'indagine sui giovani (adolescenti e bambini delle scuole elementari) circa la loro salute generale e le loro esperienze con l'uso di alcool e sostanze stupefacenti.

iv) \$ 928.000 al Dipartimento di Ecologia dello Stato di Washington: finanziano test in laboratorio sulla Cannabis ricreativa e ricerche sugli standard di accreditamento.

v) \$ 1,3 milioni al Dipartimento dell'Agricoltura dello Stato:

finanziano i test per analizzare la quantità di pesticidi presenti nella Cannabis e garantire che tali livelli siano in linea con i requisiti statali.

c) Controlli su licenze e rispetto normative - \$ 29,9 milioni

i) \$ 24,3 milioni al "Liquor and Cannabis Board": Si tratta dell'agenzia che, oltre a regolamentare l'industria dei liquori, ha il compito non solo di rilasciare le licenze, ma anche di far rispettare le regole previste dalla I-502:

- 1) divieto di vendita di prodotti a base di Cannabis ai minori di 21 anni;
- 2) divieto di vendita di prodotti a base di Cannabis entro una certa



distanza da scuole e campi da gioco;

3) divieto di consumo di Cannabis in pubblico.

- ii) \$ 5,6 milioni alla Polizia dello Stato di Washington (State Patrol): finanziano una task force progettata per combattere l'illegalità nel settore della Cannabis e per evitare che i prodotti a base di Cannabis destinati al mercato legale prendano la via del mercato nero.

d) Educazione e prevenzione - \$22.3 milioni

- i) \$ 21.232.000 al Dipartimento della Salute:

finanziano programmi di salute pubblica e di educazione sulla Cannabis; parte dei fondi viene destinata ai dipartimenti sanitari locali, al fine di sviluppare piani per prevenire e ridurre l'uso di Cannabis da parte dei giovani.

- ii) \$ 1,060.000 per prevenzione dell'emarginazione:

finanziano programmi atti a identificare le persone a rischio abuso di Cannabis o altre sostanze stupefacenti (soprattutto tra i giovani) e a sviluppare strategie per aiutarli (come tutoraggio, coaching accademico e forme alternative di istruzione, corsi di formazione professionale e tecnica o apprendimento online).

- iii) \$ 40.000 all'Alcol and Drug Abuse Institute della Washington University finanziano la creazione e l'aggiornamento di materiali digitali per l'istruzione pubblica circa i rischi per la salute e per la sicurezza causati dall'uso di Cannabis.

e) Amministrazioni locali - \$ 30 milioni

fondi necessari a coprire alcuni dei costi che potrebbero derivare dalla I-502, come ad esempio il costo per far rispettare il divieto di consumo di Cannabis in pubblico.

f) Bilancio generale dello Stato - \$ 368,5 milioni

fondi che non avendo vincolo di destinazione possono essere spesi dall'amministrazione a seconda delle necessità.

Considerando che lo Stato di Washington investe circa la metà del proprio budget in istruzione (primaria e secondaria), non è da escludere che parte di questi fondi prenda questa destinazione.

Da questi dati risulta evidente come la legalizzazione della Cannabis ricreativa abbia impattato molto positivamente sul bilancio dello Stato di Washington. Infatti, gli introiti fiscali non si limitano a coprire i costi, che potremmo stimare in \$ 86,6 milioni nei prossimi due anni (\$ 4,4 milioni per la ricerca; \$ 29,9 milioni per l'agenzia regolatoria e le forze dell'ordine; \$ 22,3 milioni in educazione e prevenzione; \$ 30 milioni per le amministrazioni locali), ma permettono di finanziare notevolmente alcuni campi fondamentali come sanità e istruzione, con i rimanenti \$ 927,4 milioni di gettito previsto per i prossimi due anni.

1.3.2 La California e la legalizzazione 'a macchia di leopardo'

La California ha legalizzato l'uso ricreativo della Cannabis nel novembre 2016, tramite la Proposition 64 (chiamata "Control, Regulate, and Tax Adult Use of Marijuana Act")⁴⁵, ma la vendita al dettaglio è cominciata ufficialmente solo il primo gennaio 2018, in seguito all'introduzione del nuovo regime fiscale sulla Cannabis ricreativa⁴⁶.

Tale regime fiscale è molto complesso e prevede entrate derivanti da:

- a) **licenze**, tramite una tassa di iscrizione (generalmente di \$ 1000) e un canone annuale variabile (da \$ 125 a \$ 300.000) in base a tipo di licenza (coltivazione, produzione, distribuzione, vendita al dettaglio) ed entrate lorde annue⁴⁷;
- b) **imposta sulle vendite**, di aliquota variabile in base alla contea (compresa tra 7,25% e 10,25%)⁴⁸

⁴⁵ "Cannabis Tax Revenue Update", Legislative Analyst's Office

⁴⁶ "Cannabis Tax Revenues for the 2nd Quarter of 2021", California Department of Tax and Fee Administration Reports

⁴⁷ "Application and license fees", State of California

⁴⁸ "California City & County Sales & Use Tax Rates (effective January 1, 2022)", California Department of Tax and Fee Administration

c) **imposta locale sulle attività commerciali** (“Cannabis Business Tax”), di aliquota variabile in base alla contea, al tipo d’azienda e alle entrate lorde⁴⁹

d) **tassa sulla coltivazione di Cannabis**, imposta al coltivatore e applicata a tutta la Cannabis raccolta che entra nel mercato commerciale, dipende dal peso e dalla categoria di Cannabis (le aliquote della tassa sulla coltivazione vengono adeguate annualmente per tener conto dell’inflazione)⁵⁰

i) Fiori di Cannabis, hanno una tariffa di \$ 10,08 per oncia di peso secco;

ii) Foglie di Cannabis, hanno una tariffa di \$ 3,00 per oncia di peso secco;

iii) Pianta di Cannabis fresca, ha una tariffa di \$ 1,41 per oncia.

e) **accisa del 15% sugli acquisti di prodotti a base di Cannabis**, si applica al prezzo medio di mercato dei prodotti a base di Cannabis venduti al dettaglio.

Il prezzo medio di mercato è determinato dal tipo di transazione (a condizioni di mercato o a condizioni non di mercato) avvenuta quando il venditore (coltivatore, produttore o distributore) ha venduto il prodotto a base di Cannabis al rivenditore.⁵¹

i) transazione a condizioni di mercato [vendita conclusa in buona fede a un prezzo che riflette il valore equo di mercato (in un mercato) tra due parti informate e disponibili, nessuna delle quali è tenuta a partecipare alla transazione]:

In questo caso, il prezzo medio di mercato è il costo all’ingrosso (importo pagato dal rivenditore di Cannabis che comprende le spese di trasporto ed eventuali sconti) del rivenditore di prodotti a base di Cannabis venduti o trasferiti da un coltivatore, produttore o distributore a un rivenditore di Cannabis, più un tasso di ricarico (mark-up) attualmente fissato all’80%, che può essere modificato ogni sei mesi.

[Esempio, un distributore vende prodotti a base di Cannabis a un rivenditore, in una transazione a condizioni di mercato, per \$ 1500 più \$ 100 di spese di trasporto, ma con la possibilità di offrire uno sconto del 25% se il pagamento

⁴⁹ “*Cannabis Business Tax Information*”, California Tax Service Center

⁵⁰ “*Tax Guide for Cannabis Businesses*”, California Department of Tax and Fee Administration

⁵¹ “*Tax Guide for Cannabis Businesses*”, California Department of Tax and Fee Administration

avviene alla consegna ($\$ 1500 \times 25\% = \$ 375$).

In questo caso il costo all'ingrosso ammonterà a:

$\$ 1500$ (costo base) -

$\$ 375$ (sconto) +

$\$ 100$ (trasporto) =

$\$ 1225$.

Considerando il mark-up dell'80% ($\$ 1225 \times 80\% = \$ 980$), il prezzo di mercato ammonterà a:

$\$ 1225$ (costo all'ingrosso) +

$\$ 980$ (mark-up) =

$\$ 2205$.

Quindi l'accisa sulla cannabis ammonterà a:

$\$ 2205 \times 15\% = 330,75$.]⁵²

ii) transazione non a condizioni di mercato (vendita conclusa in assenza di libera concorrenza e di buona fede ad un prezzo che non riflette il giusto valore di mercato. Come, ad esempio, nel caso in cui un distributore venda Cannabis ad un rivenditore ad un prezzo inferiore rispetto al prezzo di mercato solitamente proposto agli altri rivenditori; oppure nel caso di una microimpresa che abbia la licenza per coltivare, distribuire, produrre e rivendere): In questo caso, il prezzo medio di mercato è dato dalle entrate lorde del rivenditore di Cannabis dalla vendita al dettaglio di prodotti a base di Cannabis.

Le entrate lorde includono tutte le spese relative alle vendite del rivenditore, come manodopera, servizi, spese di trasporto e qualsiasi imposta locale sulle imprese.

Pertanto, l'accisa sulla Cannabis del 15% si applica alle entrate lorde del rivenditore di Cannabis derivanti dalla vendita al dettaglio.

[Esempio, una microimpresa, in possesso di tutte le licenze necessarie, coltiva fiori di Cannabis e li vende al dettaglio ai propri clienti per $\$ 35,00$ per ottavo di

⁵² “*Tax Guide for Cannabis Businesses*”, California Department of Tax and Fee Administration

oncia (3,5 grammi), ai quali aggiunge \$ 5,00 per la consegna. Considerando l'imposta statale sulle vendite dell'8,5% e un'aliquota del 10% della Cannabis Business Tax, il prezzo finale per il consumatore sarà pari a: \$35,00 (prezzo di vendita della Cannabis) +
 \$3,50 (Cannabis Business Tax, 35,00 x 10%) +
 \$5,00 (consegna) =
 \$43,5 (prezzo medio di mercato) +
 \$6,53 (accisa sulla Cannabis, 43,5 x 15%) =
 \$50,03 +
 \$4,25 (imposta sulle vendite, 50,03 x 8,5%) =
 \$54,28 (prezzo finale)]⁵³

Sotto il punto di vista fiscale, la regolamentazione della Cannabis ricreativa in California ha raggiunto ottimi risultati⁵⁴ (i dati riportati non includono la “Cannabis Business Tax”, in quanto imposta locale):

- nel 2018 la commercializzazione della Cannabis ricreativa ha generato introiti per \$ 397.716.675, così suddivisi
 - \$ 191.371.370 dalle accise
 - \$ 36.831.231 dalla tassa sulla coltivazione
 - \$ 169.514.074 dall'imposta sulle vendite
- nel 2019 ha generato \$ 638.579.351
 - \$ 310.659.396 dalle accise
 - \$ 87.562.494 dalla tassa sulla coltivazione
 - \$ 240.357.461 dall'imposta sulle vendite
- nel 2020 ha generato \$ 1.110.369.823
 - \$ 571.862.428 dalle accise

⁵³ “*Tax Guide for Cannabis Businesses*”, California Department of Tax and Fee Administration

⁵⁴ “*Cannabis Tax Revenues*” California Department of Tax and Fee Administration

- \$ 144.256.419 dalla tassa sulla coltivazione
- \$ 394.250.976 dall'imposta sulle vendite
- nel 2021 ha generato (nei primi tre trimestri) \$ 976.811.788
 - \$ 506.571.183 dalle accise
 - \$ 124.790.086 dalla tassa sulla coltivazione
 - \$ 345.450.519 dall'imposta sulle vendite
- nel complesso, dal 2018 ad oggi, gli introiti per lo Stato ammontano a \$ 3.123.477.637
 - \$ 1.580.464.377 dalle accise
 - \$ 393.440.230 dalla tassa sulla coltivazione
 - \$ 1.149.573.030 dall'imposta sulle vendite

Tuttavia, la California è ancora lontana dal risolvere una volta per tutte il problema della Cannabis venduta illegalmente.

Infatti, secondo gli esperti interpellati dal "Los Angeles Times", solo il 20-25% delle imprese che operano nel settore sono in possesso di licenza e pagano le tasse⁵⁵, mentre secondo gli esperti interpellati dal "The Guardian" la percentuale scende dal 10% al 20%⁵⁶.

Per comprendere la vastità del mercato nero californiano serve analizzare molteplici fattori:

1. La rigidità e i costi delle normative per il rilascio delle licenze disincentivano gli imprenditori del settore ad avviare le procedure per richiedere la licenza⁵⁷.
2. La complessità del regime fiscale porta la Cannabis prodotta legalmente a costare dal

⁵⁵ Eric Spitz, "Op-Ed: California's cannabis marketplace is a mess. Here's how to fix it", Los Angeles Times, 15 Marzo 2019

⁵⁶ Amanda Chicago Lewis, "California legalized weed five years ago. Why is the illicit market still thriving?", The Guardian, 2 Novembre 2021

⁵⁷ Jeffrey Miron, "Regulation and Taxes Are Stifling California's Weed Industry", CATO Institute, 3 Novembre 2021

30% al 40% in più rispetto a quella venduta nel mercato nero, incentivando di fatto i consumatori a rivolgersi ai canali tradizionali piuttosto che a quelli legali⁵⁸.

3. La Proposition 64, diversamente dalla Initiative 502 introdotta nello Stato di Washington, lascia ai singoli governi locali (contee e municipalità) la possibilità di vietare la vendita di Cannabis ricreativa nella propria giurisdizione.

Alla luce di questa possibilità, oltre il 70% delle municipalità ha deciso di vietare la coltivazione e la vendita di Cannabis, lasciando il settore interamente nelle mani del mercato nero. Mentre il 5% delle contee, sebbene consenta di vendere e coltivare legalmente, non ha ancora rivenditori autorizzati sul proprio territorio⁵⁹ ⁶⁰.

4. Infine non possiamo trascurare il fattore culturale. Quando nel 1996 la California legalizzò l'uso della Cannabis ad uso medico tramite la Proposition 215, sorsero subito numerosi dispensari mascherati da cooperative che rifornivano consumatori mascherati da pazienti⁶¹, inondando il mercato di Cannabis prodotta sostanzialmente illegalmente. Negli anni successivi, il mercato della Cannabis prosperò anche grazie alla carenza di misure messe in campo dal governo californiano per limitare il fenomeno. Nei decenni, questa politica "laissez-faire" ha spinto produttori e consumatori a dare poca importanza al rispetto delle normative, in nome di ingenti guadagni, per i produttori, e importanti risparmi, per i consumatori⁶².

Per contrastare un mercato nero così diffuso, servirebbe mettere in campo diverse strategie, che invece tardano ad arrivare, come ad esempio:

⁵⁸ Eric Spitz, "*Op-Ed: California's cannabis marketplace is a mess. Here's how to fix it*", Los Angeles Times, 15 Marzo 2019

⁵⁹ Jeffrey Miron, "*Regulation and Taxes Are Stifling California's Weed Industry*", CATO Institute, 3 Novembre 2021

⁶⁰ Brooke Staggs, Ian Wheeler, Daniel Aitken, Philip Lawrence, "*What are the marijuana laws in your California city? Explore our database of local cannabis policies*", The Orange County Register, 14 Aprile 2021

⁶¹ Eric Spitz, "*Op-Ed: California's cannabis marketplace is a mess. Here's how to fix it*", Los Angeles Times, 15 Marzo 2019

⁶² Amanda Chicago Lewis, "*California legalized weed five years ago. Why is the illicit market still thriving?*", The Guardian, 2 Novembre 2021

- una regolamentazione più flessibile, meno costosa e che non lasci alle singole amministrazioni locali la possibilità di impedire la produzione e la vendita legale di Cannabis
- una riduzione fiscale che diminuisca il gap di prezzo tra prodotto illegale e prodotto legale
- un aumento dei controlli delle forze dell'ordine, a tutela di quegli imprenditori che rispettano le norme e contribuiscono a finanziare il bilancio statale, con il pagamento delle imposte.

La scarsa efficacia dei controlli perpetrati dalle forze dell'ordine nei confronti degli operatori illegali nel settore della Cannabis rappresenta il tasto più dolente della legalizzazione in California, ed è particolarmente influenzato dal fatto che le entrate fiscali derivanti dal mercato legale della Cannabis non vengono investite nella repressione del mercato nero⁶³, ma vengono piuttosto investite nella ricerca sugli effetti della legalizzazione, in programmi per giovani a rischio, nello sviluppo di protocolli stradali per determinare gli effetti della Cannabis alla guida, nella prevenzione dell'uso di droghe, e nella tutela ambientale⁶⁴. Il tutto con scarsa trasparenza a detta dei contribuenti⁶⁵.

Gli effetti di un mercato nero così diffuso non si traducono solo in un mancato gettito per lo Stato e in una concorrenza sleale per gli operatori legali, ma anche in:

- danni ambientali, in quanto, non dovendo sottostare al rigido disciplinare stabilito dalle normative, gli operatori illegali fanno uso di pesticidi vietati, che inquinano non solo il prodotto, ma anche l'approvvigionamento idrico circostante⁶⁶:

⁶³ Brooke Staggs, *“With taxes going up, cannabis operators threaten ‘California Weed Party’”* The Mercury News, 4 Dicembre 2021

⁶⁴ Brooke Staggs, *“With taxes going up, cannabis operators threaten ‘California Weed Party’”* The Mercury News, 4 Dicembre 2021

⁶⁵ Lisa Krieger, *“Where does California’s cannabis tax money go? You might be surprised”* The Mercury News, 26 Maggio 2019

⁶⁶ Alexander Nieves, *“California’s legal weed industry can’t compete with illicit market”*, Politico, 23 Ottobre 2021

- danni per la salute dei consumatori, che, rivolgendosi al mercato nero, acquistano un prodotto non tracciato e non certificato, in grado di condurli in ospedale, o, nel peggiore dei casi, di portare al decesso (come nel caso delle 68 vittime di malattie polmonari causate da cartucce di vaporizzazione non testate)⁶⁷.

⁶⁷ Alexander Nieves, “*California’s legal weed industry can’t compete with illicit market*”, Politico, 23 Ottobre 2021

CAPITOLO 2

IL CASO ITALIANO

Nell'ultimo anno il tema della legalizzazione (o quantomeno della depenalizzazione) dell'uso di Cannabis a scopo ricreativo ha occupato una porzione rilevante nel dibattito pubblico del nostro paese.

Gran parte del merito va riconosciuto all'iniziativa referendaria per la "Cannabis legale", che, sebbene sia stata giudicata inammissibile dalla Corte Costituzionale il 16 Febbraio 2022⁶⁸, ha comunque manifestato il forte interesse della società civile verso questo tema. Basti pensare che, da un lato, il comitato proponente era composto da una nutrita ed eterogenea galassia di associazioni, comitati e partiti⁶⁹, e, dall'altro, le 500.000 firme, necessarie per presentare il referendum, sono state raggiunte in appena una settimana⁷⁰ (risultato storico per il nostro paese, principalmente dovuto alla possibilità di sottoscrivere l'iniziativa anche tramite piattaforme pubbliche di cittadinanza digitale, come lo SPID).

Il referendum in questione rappresenta soltanto l'ultimo tentativo (fallimentare), in

⁶⁸ *"Referendum: No al quesito sulla cannabis, ammessi 5 sulla giustizia"*, ANSA, 16 Febbraio 2022

⁶⁹ *"Promotori"*, Comitato promotore referendum Cannabis Legale: Associazione Luca Coscioni, Meglio Legale, Forum Droghe, Antigone, Società della Ragione, +Europa, Possibile, Radicali Italiani, Sinistra Italiana, Potere al Popolo, Rifondazione Comunista, Europa Verde, ARCI, Dolce Vita, A Buon Diritto, Comunità di San Benedetto al Porto, Lega Italiana per la Lotta all'AIDS [LILA], Coalizione Italiana per i Diritti e le Libertà Civili [CILD], EUMANS, VOLT Italia, Freeweeder, Be Leaf magazine, LACASADICANAPA, Cannabis&Cultura Piacenza, Spliff Break, Cannabis for Future, Bear Bush, Made in Canapa, Comitato CICLA, ICANAPP, Monkey Weed, Green Pork, Ass. Cannabiservice, Miss Joint, The Hemp Club Milano, Official Fattone, United Activists, 4Freedom, Fatti Segreti, Sweed, Fattanza in Abbondanza, Kingston Grow Shop, Spinelli d'Italia, Cannabis Cura Sicilia, Manifesto Collettivo, CBD Gurgano, Canapass, Hempatia Vaping, Sinistra Anticapitalista, Alternativa Progressista, Movimento 5 Grammi, Agrocanapa, UP - Su la testa, Canapaio Ducale Parma, Esse Blog, Prossima, La Casa del Popolo Afragola, DiEM25, 6000 SARDINE, Nonna Canapa, Associazione per il rinnovamento della Sinistra, Ornella Muti Hemp Club, Giovani Socialisti

⁷⁰ *"Boom di firme per il referendum 'Cannabis legale'"*, Micromega
<https://www.micromega.net/referendum-cannabis-legale/>)

ordine di tempo, di modificare una legge, quella sugli stupefacenti (d.P.R. 309/1990, “*Testo Unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope*”), risalente ormai ad oltre trent’anni fa.

Ma, il tentativo più concreto di legalizzare produzione, vendita e consumo di Cannabis, a scopo ricreativo, risale alla proposta di legge C. 3235 (presentata il 16 Luglio 2015 e mai approvata), intitolata “*Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati*”, che costituirà il punto di partenza di questa ricerca mirata ad analizzare i costi e i benefici di una eventuale legalizzazione della Cannabis ad uso ricreativo nel nostro paese.^{71 72}

2.1 La proposta di legge C. 3235

Presentata nel 2015 da 220 deputati, ambiva a risolvere, basandosi sull’esperienza degli ultimi decenni, le criticità emerse da un impianto normativo di stampo ‘proibizionista’ come quello del d.P.R. 309/1990.

La principale criticità, individuata dalla Direzione Nazionale Antimafia (DNA) nel suo Rapporto annuale del 2015, è rappresentata dal “totale fallimento dell’azione repressiva”, messa in atto per frenare la diffusione del consumo di Cannabis e dei suoi derivati, sotto ogni punto di vista:

- Nei paesi produttori, “l’attività di repressione non ha arginato l’influenza economica e politica delle organizzazioni criminali che controllano la produzione delle materie prime”
- Nei paesi consumatori, “non ha ridotto i profitti dei trasformatori e degli intermediari – in Italia rappresentati in primo luogo dalla criminalità mafiosa – né arginato la diffusione delle droghe proibite”
- Ma soprattutto, aumentare le risorse e gli sforzi profusi per reprimere il fenomeno

⁷¹ “*Disposizioni in materia di legalizzazione della coltivazione, della lavorazione e della vendita della cannabis e dei suoi derivati - Presentata il 16 luglio 2015*”, Camera dei Deputati

⁷² “*Fascicolo Iter DDL S. 2038*”, Senato della Repubblica XVII Legislatura

avrebbe risultati controproducenti, riducendo l'efficacia dell'azione repressiva su “emergenze criminali virulente, quali quelle rappresentate da criminalità di tipo mafioso, estorsioni, traffico di essere umani e di rifiuti, corruzione eccetera” e sul “contrasto al traffico delle (letali) droghe ‘pesanti’”

Viceversa, l'adozione di politiche di depenalizzazione potrebbe fornire, secondo la stessa DNA, buoni risultati “in termini di deflazione del carico giudiziario, di liberazione di risorse disponibili delle forze dell'ordine e magistratura per il contrasto di altri fenomeni criminali e, infine, di prosciugamento di un mercato che, almeno in parte, è di appannaggio di associazioni criminali agguerrite”⁷³.

Pertanto, una visione più pragmatica (simile a quella che ha spinto sempre più paesi nel mondo a legalizzare il settore) sarebbe in grado di fornire, secondo i sostenitori della proposta di legge, dimostrabili vantaggi fiscali (aumento di entrate), sociali e sanitari (“controllo della qualità delle sostanze vendute”), oltre che giudiziari (“contrasto delle organizzazioni criminali”).

Per valutare l'entità di tali vantaggi, è necessario, in primo luogo, stimare le dimensioni del mercato della Cannabis in Italia, e, in secondo luogo, stimarne il valore. Secondo la DNA (Relazione annuale 2015), ogni anno nel nostro paese vengono consumati tra 1,5 e 3 milioni di Kg di Cannabis. Considerando le stime sui prezzi di vendita al dettaglio (12,4€ al grammo per l'*hashish* e 10,1€ al grammo per la *marijuana*, secondo il Dipartimento per le politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei ministri [relazione annuale al Parlamento 2014 - pagina 52]), il valore del mercato della Cannabis in Italia sarebbe compreso tra i 15 e i 30 miliardi di euro.

Alla luce di questi dati, secondo i promotori, “la legalizzazione della Cannabis in Italia, oltre a consentire un risparmio dei costi legati alla repressione penale del fenomeno e a riassorbire buona parte dei profitti criminali del mercato nero, genererebbe un gettito fiscale assolutamente consistente, considerando che, con una regolamentazione analoga

⁷³ Direzione Nazionale Antimafia – Relazione Annuale 2014, Pagina 355

a quella dei tabacchi – come quella prevista dalla [...] proposta di legge – circa i tre quarti del prezzo di vendita dei prodotti sarebbero costituiti da componenti di natura fiscale. Parte di queste risorse potrebbero essere destinate a interventi di natura preventiva e riabilitativa rivolti ai consumatori di droghe e ai tossicodipendenti, ma la parte più consistente potrebbe finanziare altri capitoli del bilancio pubblico.”

Inoltre, l’esperienza dei paesi che hanno già regolamentato il mercato della Cannabis dimostra che “il numero dei consumatori non è affatto cresciuto, né è aumentato l’impatto sociale e sanitario direttamente o indirettamente connesso al consumo. A crescere sono stati solo il reddito legale e il gettito fiscale del mercato legalizzato.”

Volendo sintetizzare il contenuto della proposta di legge:

- si legalizzava la coltivazione della Cannabis a scopi ricreativi, fino a un massimo di 5 piante e solo per i cittadini maggiorenni. (art.1, comma 1)
- si consentiva “la coltivazione in forma associata, attraverso enti senza fini di lucro, sul modello dei *cannabis social club* spagnoli cui possono associarsi solo persone maggiorenni, residenti in Italia” e fino a un massimo di 50 membri (che non potevano associarsi a più di un ente). (art.1 comma 1-ter)
- si consentiva alle persone maggiorenni la detenzione di modeste quantità di Cannabis (“5 grammi innalzabili a 15 in privato domicilio”), ma si escludeva la possibilità di consumare Cannabis “in luoghi pubblici, aperti al pubblico e in ambienti di lavoro, pubblici e privati” (art.2)
- si depenalizzava la cessione gratuita (tra maggiorenni) di Cannabis, purché venissero rispettati i criteri della detenzione previsti dall’art. 2. (art.3) - si escludevano le sanzioni amministrative in caso di uso personale di Cannabis o derivati (come ad esempio: sospensione della patente di guida, del passaporto, del porto d’armi) (art.4)
- si istituiva un monopolio di Stato, che avrebbe regolato il sistema delle autorizzazioni per la coltivazione, per la lavorazione e per la vendita al dettaglio nel mercato legale (escludendo dal regime di monopolio “la coltivazione in

forma personale e associata della Cannabis”). L’inserimento del settore della Cannabis nella legge 17 luglio 1942, n. 907 (sul monopolio dei sali e dei tabacchi), delineava un quadro normativo “particolarmente restrittivo sia sotto il profilo fiscale, dove è sostanzialmente equiparato a quello dei tabacchi, sia sotto il profilo economico-commerciale (tracciabilità del processo produttivo, divieto di importazione e di esportazione di piante di cannabis e prodotti derivati, autorizzazione per la vendita al dettaglio solo in esercizi dedicati esclusivamente a tale attività, vigilanza del Ministero della salute sulle tipologie e delle caratteristiche dei prodotti ammessi in commercio e sulle modalità di confezionamento).” (art.5)

Inoltre, avendo come obiettivo “quello di giungere a un sistema di offerta in grado di soddisfare (cioè sottrarre al mercato criminale) la domanda di Cannabis, senza incentivarne né ampliarne il consumo”, si sanciva “l'espresso divieto della propaganda pubblicitaria, diretta o indiretta, della Cannabis e dei prodotti da essa derivati”. (art.5, comma 6)

- si regolava il settore della Cannabis ad uso farmaceutico (art. 6) - si stabiliva che “i proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie previste relative alla violazione dei limiti e delle modalità previsti per la coltivazione e per la detenzione di cannabis, in forma personale o associata,” venissero destinati a “interventi informativi, educativi, preventivi, curativi e riabilitativi, realizzati dalle istituzioni scolastiche e sanitarie e rivolti a consumatori di droghe e a tossicodipendenti”. (art.7, comma 1)

Inoltre, si stanziava il 5% annuo dei proventi derivanti dalla legalizzazione del mercato della Cannabis “al finanziamento dei progetti del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga” (art. 7, comma 2)

- si prevedeva l’introduzione di una relazione annuale alle Camere “sullo stato di attuazione della stessa legge e sui suoi effetti”, da unire all’attuale relazione annuale “sullo stato generale della diffusione delle droghe e del relativo consumo in Italia”. (art. 8)

- si prevedeva una “rideterminazione delle pene” (art. 9), ossia “il giudice

dell'esecuzione, con proprio decreto, anche d'ufficio,” avrebbe potuto rideterminare “automaticamente – riducendole di due terzi – le pene irrogate per i reati di cui all'articolo 73 (“Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope”) del testo unico (d.P.R. 309/1990) in applicazione delle norme della legge Fini-Giovanardi dichiarate incostituzionali dalla Corte costituzionale”

- si prevedeva “una gradualità temporale nell'entrata a regime delle modifiche introdotte al testo unico e alla legge n. 907 del 1942”. (art.10)

2.2 Analisi costi - benefici della legalizzazione della Cannabis; due analisi a confronto.

Per analizzare gli effetti, in particolare sui conti pubblici, che la proposta di legge sopra descritta avrebbe generato se fosse entrata in vigore, ci siamo serviti di alcune ricerche pubblicate in quel periodo.

Da un lato, le ricerche di Piero David e Ferdinando Ofria, quali “*Effetto cannabis sui conti pubblici*”⁷⁴, “*Droghe leggere: la legalizzazione è un buon affare*”⁷⁵, “*Cannabis, quanta paura di una pianta*”⁷⁶ e “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”⁷⁷, che, tendono a concentrare l’attenzione sugli eventuali benefici che la legalizzazione del mercato della Cannabis ad uso ricreativo sarebbe in grado di fornire, lasciando in secondo piano gli aspetti riguardanti i costi che ciò comporterebbe.

Dall’altro, la ricerca di Marcello Esposito, pubblicata da LIUC Papers⁷⁸, intitolata “*Gli effetti economici della liberalizzazione della Cannabis in Italia*” (2016), che, invece,

⁷⁴ pubblicato su “lavoce.info”, a cura di Mario Centorrino, Piero David e Ferdinando Ofria, 21 Marzo 2014

⁷⁵ pubblicato su “lavoce.info”, David e Ofria, 19 Agosto 2015

⁷⁶ pubblicato su “lavoce.info”, David, 2 Agosto 2016

⁷⁷ pubblicato su “Economia e politica”, David e Ofria, 27 Novembre 2017

⁷⁸ periodico dell’Università Carlo Cattaneo

propone una visione più critica della legge in questione, ridimensionando le stime su consumi ed introiti e i risultati raggiungibili.

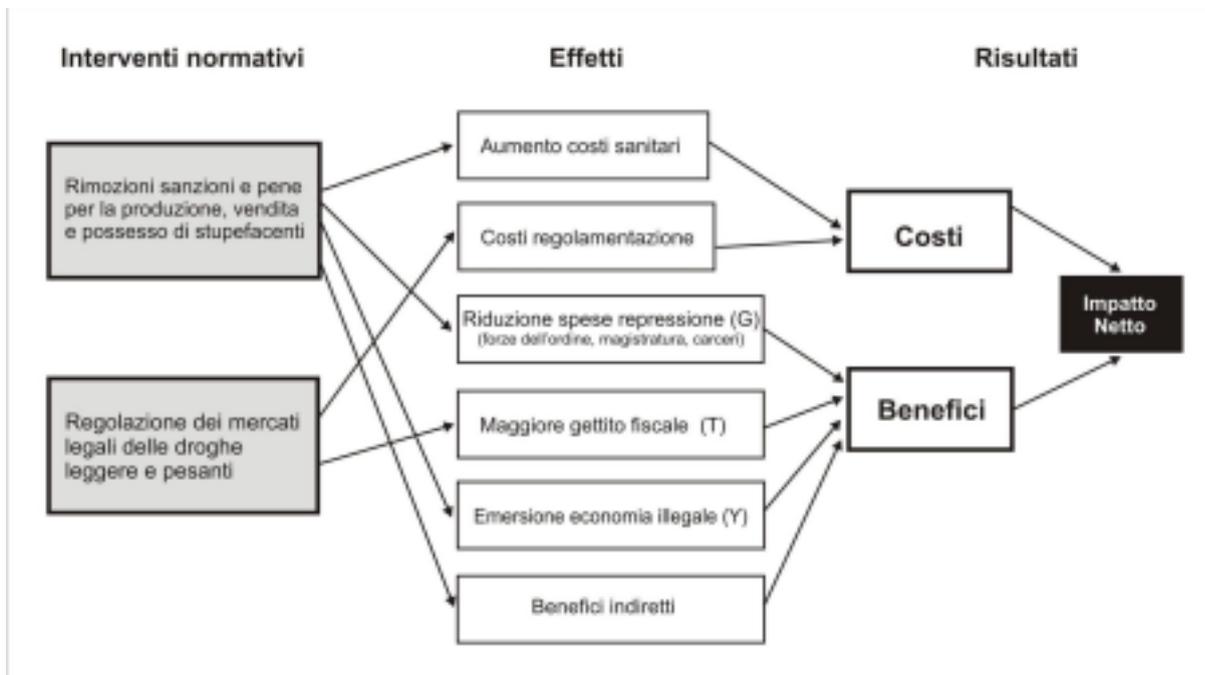
2.2.1 L'analisi costi - benefici, secondo David e Ofria

Considerando il fallimento delle politiche proibizioniste e la “sempre maggiore necessità dei governi degli Stati più sviluppati di aumentare il proprio gettito fiscale, senza ricorrere a ulteriori imposizioni a carico di redditi, imprese e immobili”⁷⁹, risulta evidente che il tema della legalizzazione della Cannabis possa ricoprire un ruolo importante nella partita della sostenibilità dei conti pubblici.

“Ma l'introito fiscale è solo parte dell'utilità complessiva che uno Stato può trarre dal passaggio dalla proibizione alla legalizzazione”⁸⁰, come dimostra il diagramma sottostante in cui David e Ofria schematizzano gli effetti che potrebbero derivare dalla depenalizzazione o legalizzazione delle sostanze stupefacenti e relativa regolazione dei mercati legali di queste sostanze.

⁷⁹ Mario Centorrino, Piero David, Ferdinando Ofria, “*Effetto cannabis sui conti pubblici*”, lavoce.info, 21 Marzo 2014

⁸⁰ Mario Centorrino, Piero David, Ferdinando Ofria, “*Effetto cannabis sui conti pubblici*”, lavoce.info, 21 Marzo 2014



Tab.1 “Sistematizzazione di costi e benefici della legalizzazione delle droghe leggere”⁸¹

A questo punto, secondo i due autori, per valutare l’impatto netto della regolamentazione del mercato della cannabis occorre mettere a confronto costi e benefici.

2.2.1A I costi della legalizzazione

I Costi (C) si dividono tra “Costi diretti” (Cr) e “Costi indiretti” (Cs): $C = f(Cr, Cs)$.⁸²

- I Costi diretti (Cr) “sono legati alla regolamentazione del nuovo mercato legale (struttura dell’agenzia per la gestione di produzione e vendita, controllo sul rispetto della legislazione, sensibilizzazione ed informazione dei consumatori)”, e sono paragonabili “ai costi sostenuti per il controllo pubblico del consumo di tabacco e sigarette” (visto che la proposta di legge prevedeva una

⁸¹ Mario Centorrino, Piero David, Ferdinando Ofria, “Effetto cannabis sui conti pubblici”, lavoce.info, 21 Marzo 2014

⁸² David e Ofria, “Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

regolamentazione molto simile tra i due settori)⁸³.

- I Costi indiretti (Cs), invece, potrebbero dipendere da “un eventuale aumento dei consumi di droghe leggere in seguito alla legalizzazione” (causando ad esempio un aumento di costi per la sanità)⁸⁴.

A tal proposito, bisogna riconoscere che gli studi condotti sul consumo di Cannabis tra i giovani negli Stati che hanno legalizzato la commercializzazione della Cannabis a scopo ricreativo non hanno riscontrato particolari mutamenti nelle abitudini.⁸⁵

2.2.1B I benefici della legalizzazione

Invece, per quanto riguarda i Benefici: $B = f(Sr, Gf, Qp, Co)$, dove

- **Sr** rappresenta la **riduzione delle Spese di repressione**, ossia i “minori costi che forze dell’ordine, magistratura e sistema carcerario si troverebbero ad affrontare se venisse cancellato il reato di produzione e vendita delle droghe leggere”⁸⁶.

Per stimare l’ammontare di questo fattore, i due autori hanno separato la componente di spesa per le carceri dalla componente di spesa per forze dell’ordine e magistratura.

Per quanto riguarda la prima, basandosi sui dati del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria (aggiornati al 2011) è emerso che il costo annuo del totale dei detenuti ammontava a 2.927.982.203,25 di euro⁸⁷, ma, considerando che i detenuti per traffico di stupefacenti all’epoca

⁸³ David e Ofria, “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

⁸⁴ David e Ofria, “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

⁸⁵ Colorado Department of Public Health & Environment, “*Marijuana Use Among Youth in Colorado*”, 2015

⁸⁶ David e Ofria, “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

⁸⁷ Davide e Ofria, “*Droghe leggere: la legalizzazione è un buon affare*”, lavoce.info, 19 Agosto 2015

rappresentavano circa il 37% del totale⁸⁸ e che “solo” il 50% di essi era coinvolto in traffico di Cannabis⁸⁹, la quota imputabile ai detenuti per reati legati alla Cannabis ammontava al 18,5% del totale, ossia 541,67 milioni di euro⁹⁰. Per calcolare la componente di spesa per forze dell’ordine e magistratura, invece, gli autori hanno calcolato l’incidenza dei “denunciati per traffico o possesso di stupefacenti sul totale dei delitti denunciati all’autorità giudiziaria”⁹¹, derivando che solo l’1,23% delle denunce riguardava traffico o possesso di stupefacenti⁹², e applicato questa percentuale alla spesa complessiva per forze dell’ordine e magistratura, ossia 37,13 miliardi di euro (nel 2011)⁹³. Il risultato, 457,41 milioni di euro, va ulteriormente diviso in base all’incidenza delle denunce per reati legati alla Cannabis sul totale delle denunce riguardanti sostanze stupefacenti (circa il 50%), assestando il dato a 228,37 milioni di euro di risparmio per questa componente⁹⁴. Pertanto, la riduzione delle Spese di repressione (Sr) ammonterebbe, secondo i due autori, a 770,04 milioni di euro (541,67 + 228,37).

- **Gf** rappresenta l’**aumento di Gettito fiscale**, “proveniente dalle imposte sulle vendite, ipotizzando un’aliquota simile a quella applicata per i tabacchi, circa il 75% del prezzo di vendita”⁹⁵. Per stimare l’ammontare di questo fattore occorre moltiplicare la stima dei consumi di cannabis (ottenuta dalle rilevazioni dello studio AquaDrugs (promosso dal Dipartimento delle Politiche AntiDroga (DPA), utilizza la metodologia sviluppata dall’Istituto Farmacologico “Mario

⁸⁸ Relazione Al Parlamento Sulle Tossicodipendenze 2012 – Direzione Centrale per i Servizi Antidroga

⁸⁹ Direzione Nazionale Antimafia, Relazione Annuale, 2015

⁹⁰ David e Ofria, “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

⁹¹ Davide e Ofria, “*Droghe leggere: la legalizzazione è un buon affare*”, lavoce.info, 19 Agosto 2015

⁹² Fonte dati: ISTAT - delitti denunciati dalle forze di polizia all’autorità giudiziaria, 2011

⁹³ Fonte: COFOG, “Public order and safety”

⁹⁴ David e Ofria, “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

⁹⁵ David e Ofria, “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

Negri” denominata “epidemiologia delle acque reflue”) sui residui di sostanze stupefacenti nelle acque dei depuratori), per il relativo prezzo di mercato.

Tuttavia, considerando che il prezzo non è fisso, ma variabile, i due autori hanno preferito presentare 3 scenari (12€, 10€ e 8€ al grammo), stimando un Gettito fiscale (Gf) compreso tra 5,293 miliardi di euro e 7,940 miliardi di euro, a seconda del prezzo di mercato. (Tab.3, in basso)

Stima	Dosi per 1.000 abitanti	Prezzo	Spesa	Spesa annua	Per 60000 (popolazione italiana)	Più 10%	Imposte al 75%
Alta	36,62	12	439,44	160.395,6	9.623.736.000	10.586.109.600	7.939.582.200
Media	36,62	10	366,20	133.633,0	8.019.780.000	8.821.758.000	6.616.318.500
Bassa	36,62	8	292,96	106.930,4	6.415.824.000	7.057.406.400	5.293.054.800

Fonte: Dipartimento politiche antidroga. Istituto di ricerche farmacologiche Mario Negri

- **Qp** rappresenta l’**aumento di Qualità del prodotto** venduto, difficilmente quantificabile, ma non per questo trascurabile, visto che riguarda la salute del consumatore e che potrebbe generare ricadute positive nel comparto della Sanità. Infatti, “con il mercato delle droghe leggere in mano alle organizzazioni criminali nessun consumatore sa esattamente cosa sta assumendo”⁹⁶. Nel 2016 uno studio dell’Università di Berna condotto su 191 campioni di marijuana ha rivelato che il 91% di essi risultava contaminato da altre sostanze (come ad esempio “ammoniaca, lacca, lana di vetro, piombo, alluminio, ferro, cromo, cobalto e altri metalli pesanti altamente nocivi”), utilizzate “per aumentare il peso dell’erba ed avere più profitti, ma che possono causare al consumatore anche danni più gravi” rispetto al mero consumo di Cannabis.

- **Co** rappresenta il **contrasto alla Criminalità organizzata**, difficilmente quantificabile, ma sempre importante da perseguire.

Nella Relazione Annuale 2014 (pp. 345-355) la Direzione Nazionale Antimafia segnala che la regolamentazione della Cannabis

- “ridurrebbe contemporaneamente la liquidità delle organizzazioni criminali (spesso reinvestita nell'economia legale, alterando la concorrenza) ed il loro consenso sociale: nelle periferie urbane e tra gli strati più poveri della

⁹⁶ David e Ofria, “Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

popolazione la prospettiva lavorativa offerta dalla criminalità organizzata con lo spaccio degli stupefacenti è molto più sicura e remunerativa di quella offerta dallo Stato”

- permetterebbe di “reprimere più efficacemente il traffico di droghe pesanti”, concentrando le risorse delle forze dell’ordine nella persecuzione di questi o altri reati.

Un altro beneficio indiretto, secondo David e Ofria, è rappresentato dalla “**segmentazione dei mercati**”⁹⁷. Nella situazione attuale, il passaggio dal consumo di droghe leggere al consumo di droghe pesanti, è incentivato dagli spacciatori, che hanno tutto l’interesse a spingere il consumatore verso sostanze che creano dipendenza (come le droghe pesanti: cocaina, eroina, droghe sintetiche), diversamente dalla Cannabis (“incapace di creare dipendenza”). La legalizzazione e la regolamentazione del mercato della Cannabis, invece, permetterebbero di separare più nettamente i due mercati, evitando che la Cannabis possa rappresentare il primo step verso il consumo di sostanze più nocive.

2.2.1C Conclusioni di David e Ofria

In conclusione, i due autori non solo sostengono che “quello delle droghe è un mercato a tutti gli effetti, dove si incontrano una domanda ed un’offerta, e lo scambio avviene con il reciproco consenso”, ma aggiungono anche che “il consumo di droghe leggere è ormai un fenomeno di massa [...] e come tutti i fenomeni di massa è più efficace regolarlo che proibirlo: impedire l’accesso al mercato legale sposta solo i consumatori su quello illegale, non riduce la domanda”.

Infatti, come testimonia l’Osservatorio europeo delle droghe, “il 19% dei ragazzi italiani tra i 15 ed i 34 anni, ha fatto uso di Cannabis nel corso degli ultimi dodici mesi: una percentuale inferiore in Europa solo a quella della Francia”⁹⁸.

⁹⁷ David e Ofria, “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

⁹⁸ David e Ofria, “*Perché legalizzare la cannabis: una analisi di costi e benefici*”, Economia e politica, 27 Novembre 2017

“Pertanto, la domanda da porsi non è ‘perché legalizzare’, ma ‘quando’”.

2.2.2 L’analisi costi - benefici, secondo Esposito

Un’analisi molto più critica di questa proposta di legge sulla legalizzazione della Cannabis è stata affrontata da Marcello Esposito nella sua ricerca intitolata “*Gli effetti economici della liberalizzazione della Cannabis in Italia*” (pubblicata da Liuc Papers nel 2016).

Secondo Esposito, per valutare la convenienza economica della legalizzazione della Cannabis occorre calcolare almeno 3 fattori:

1. “gli introiti per l’erario derivanti dall’emersione del mercato ‘nero’ e, quindi, dalle tasse sulla produzione e il consumo di Cannabis”
2. “le eventuali minori spese per il contrasto alla produzione e spaccio di Cannabis”
3. “la maggiore spesa sanitaria e i costi sociali che deriverebbero dalla rinuncia all’azione di contrasto e dal rischio di un ampliamento del mercato della cannabis”

I primi due fattori riguardano, evidentemente, i benefici, mentre l’ultimo riguarda i costi.

2.2.2A I benefici della legalizzazione

Indubbiamente, la regolamentazione del mercato della Cannabis sarebbe in grado di fornire **introiti per l’erario**, prima inesistenti, dovuti all’emersione del mercato ‘nero’. Tuttavia, la vera domanda è: a quanto ammonterebbero tali introiti?

Come abbiamo visto in precedenza, per quantificarli occorre, in primo luogo, stimare le dimensioni del mercato della Cannabis in Italia.

Esposito si dimostra scettico circa le stime della DNA (2015) (“*La Direzione Nazionale Antimafia* (Relazione annuale, 2015), sulla base dei sequestri effettuati nel periodo 1/7/2013 - 30/6/2014 (kg 147.132) e ipotizzando un ‘*interception rate*’ del 5%-10% (il rapporto tra sequestri e merce consumata) stima un consumo

annuo *monstre* di 1.471.320 – 2.942.640 kg. Moltiplicando per un prezzo di 10 euro al grammo, ne deriva un valore del mercato della cannabis pari a 15-30 miliardi di euro.”) su cui la proposta di legge si basava, considerandole “al di fuori di ogni *range* stimato in precedenza”, in quanto:

- prendevano in considerazione unicamente i dati relativi al 2014, un anno eccezionale per i sequestri (147 tonnellate), se consideriamo che nella decade precedente i sequestri oscillavano, invece, tra le 20 e le 40 tonnellate di Cannabis⁹⁹;
- il tasso di ‘*interception rate*’ del 5-10% è puramente ipotetico. “Come specificato nello studio di EMCDDA (2012) (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* - Osservatorio Europeo delle droghe e delle tossicodipendenze) non esistono dati sufficienti per stimare quale sia l’*interception rate* corretto da applicare ai sequestri di sostanze in Europa e ricavarne una stima del consumo”.
- non sappiamo se la Cannabis sequestrata fosse destinata al mercato italiano (oppure se fosse unicamente in transito sul nostro territorio e quindi destinata a paesi stranieri)

L’autore, rispetto alle stime ‘*supply-side*’ (dal lato dell’offerta), come quella condotta dalla DNA, ritiene più affidabili le stime ‘*demand-side*’ (dal lato della domanda), come quelle condotte “attraverso indagini campionarie sulle abitudini di consumo o attraverso i residui del principio attivo presenti nelle acque reflue”.

Per questa ragione, per stimare consumatori e consumi di Cannabis, l’autore utilizza i dati IPSAD (“*Indagine di Popolazione Italiana sull’uso di Alcol e Droghe*, condotta dal Consiglio Nazionale delle Ricerche, in base alla metodologia sviluppata dalla EMCDDA”) riportati nella relazione del Dipartimento Politiche AntiDroga (2014), secondo cui, nel 2011, l’8,7% della popolazione italiana tra i 15 e i 64 anni (ossia 4,4 milioni di individui) ha fatto uso occasionale di Cannabis, consumando in totale circa 220 tonnellate di Cannabis.

⁹⁹ Fonte: Ministero dell’Interno, Dipartimento Pubblica Sicurezza e Direzione Centrale Servizi Antidroga, relazioni annuali, varie annualità

Dopo aver stimato più precisamente le dimensioni del mercato, occorre calcolare il valore monetario del mercato, moltiplicando il consumo per il prezzo della sostanza. Considerando un prezzo medio al grammo pari a 10€, il valore del mercato della Cannabis in Italia si aggirerebbe sui 2,2 mld di euro. (nel complesso, i vari studi analizzati da Esposito stimano il valore del mercato della Cannabis ricreativa in Italia tra 1,75 e 7,08 mld di euro)

Infine, per derivare una stima degli introiti per lo Stato in caso di legalizzazione, bisogna ipotizzare un'aliquota fiscale (circa il 75%, stando alla proposta di legge) e ragionare sull'elasticità al prezzo della domanda.

A questo punto ci si presentano 2 diversi scenari, a seconda del fatto che il prezzo medio di mercato (10€ al grammo) sia al lordo o al netto delle imposte:

a) nel caso in cui il prezzo medio di mercato di 10€ al grammo sia al lordo delle imposte, è ipotizzabile un completo spiazzamento del mercato illegale, con conseguente gettito per lo stato pari a 1,65 mld di euro.

Tuttavia, in questo scenario, risulta difficile ipotizzare che la quota di 2,5€ al grammo che resta in capo a produttori e rivenditori sia in grado di garantire profitti sufficienti per tutta la filiera.

b) nel caso in cui il prezzo medio di mercato di 10€ al grammo sia al netto delle imposte, significa che il prezzo al consumatore ammonterebbe a 40€ al grammo. In questo scenario, risulta difficile ipotizzare il completo spiazzamento del mercato illegale, visto che, secondo le stime di Esposito, il 71% della Cannabis del mercato illegale è acquistata da consumatori abituali (tendenzialmente più inclini ad acquistare il prodotto al prezzo più conveniente possibile, anche se significa affidarsi al mercato nero). Pertanto, in questo caso, il gettito fiscale sarebbe compreso tra 421 e 596 milioni di euro (secondo il modello basato sui dati IPSAD).

Risulta quindi evidente che il gettito derivante dalla liberalizzazione dipenderebbe esclusivamente dal grado di sostituzione tra consumo "legale" ed "illegale".

Un altro beneficio, secondo gli anti-proibizionisti, è rappresentato dall'azzeramento dei **costi di repressione** dei reati legati alla Cannabis (come sostenuto dagli stessi David e Ofria). In realtà, secondo Esposito, non ci sarebbe alcun risparmio significativo in questo campo, per varie ragioni:

- in primo luogo, “in assenza di contrasto al contrabbando di cannabis, il mercato legale non avrebbe alcuna possibilità di competere con quello illegale” - in secondo luogo, “è impensabile che uno Stato responsabile rinunci a contrastare la diffusione della cannabis tra i minorenni e nelle scuole”
- in terzo luogo, sarà comunque necessario finanziare strutture che controllino se la Cannabis venduta soddisfa i requisiti stabiliti dalla legge

Pertanto, secondo l'autore, risulta impossibile “conseguire contemporaneamente il doppio obiettivo di massimizzare gli introiti per lo Stato e distogliere energie repressive dalla Cannabis per indirizzarle verso le droghe più pericolose.

2.2.2B I costi della legalizzazione

Per quanto riguarda i costi, Esposito concentra la sua analisi sulle conseguenze sanitarie e sociali della diffusione incontrollata dell'uso di Cannabis.

Secondo l'autore è ragionevole aspettarsi un ampliamento della platea di consumatori in caso di liberalizzazione, in quanto:

- viene meno lo stigma sociale dovuto al consumo di Cannabis
- non ci si rapporta più con intermediari illegali (che disincentivavano persone di una certa età o con una certa posizione sociale a provare la sostanza per la prima volta) - aumenta la reperibilità della sostanza nel mercato
- aumenta la qualità del prodotto offerto (che in questo caso sarebbe controllato e certificato)

Questi fattori si traducono nel breve periodo con un aumento di introiti. Mentre, nel lungo periodo, l'impatto potrebbe essere negativo, considerando “i costi sanitari e i costi sociali associati ai danni provocati dall'uso di Cannabis”.

A scopo esemplificativo, l'autore ipotizza che la liberalizzazione della Cannabis possa portare a un raddoppio del consumo.

In questo caso, i consumatori problematici (ossia “coloro che usano la cannabis quotidianamente”) aumenterebbero di circa 500.000 unità, mentre le persone in cura presso i “Ser.D” (i servizi pubblici per le dipendenze patologiche del Sistema Sanitario Nazionale) aumenterebbero di 13.000 unità. Considerando che Ser.D e Comunità Terapeutiche si stima costino complessivamente circa 700 milioni, possiamo “stimare un aumento dei costi pari a circa 90 milioni di euro all'anno” (imputabili “ai tossicodipendenti che dichiarano la Cannabis come sostanza primaria”).

“Per quanto riguarda i costi sanitari legati all'uso di Cannabis (problemi respiratori, schizofrenia, tumori, ...), non esistendo stime specifiche, l'autore prende a riferimento i costi sanitari del tabacco, che interessa il 25% della popolazione e pesa per il 15% sui costi ospedalieri. Ipotizzando che “la Cannabis provochi danno alla salute solo in caso di consumo problematico”, la spesa ospedaliera aumenterebbe dello 0,6%, per un totale di 660 milioni di euro.

Infine, secondo Esposito, bisogna considerare anche i costi riguardanti “la perdita di capitale umano associato all'uso di Cannabis (riduzione di produttività, problemi psichici, carriere ‘rovinare’ dal passaggio in un Ser.D)” che vengono stimati in:

- 290 milioni di “minori introiti dovuti a minore produttività dei tossicodipendenti in cura presso i Ser.D”;
- 848 milioni di “minori introiti dovuti a deprezzamento del capitale umano degli ex-tossicodipendenti.

Pertanto, considerando l'**aumento del costo sanitario** totale di 750 milioni di euro e il costo del **deprezzamento del capitale umano** di 1.138 milioni di euro, il costo complessivo della legalizzazione secondo Esposito, ipotizzando un raddoppio dei consumatori, ammonta a 1.888 milioni di euro.

Quindi, secondo l'autore, risulta evidente che “i costi di una maggiore diffusione della

cannabis potrebbero facilmente sopravanzare gli introiti derivanti da IVA e accise”.

2.2.2C Conclusioni di Esposito

Secondo Esposito, è riduttivo affrontare la questione della legalizzazione della Cannabis considerando unicamente gli introiti fiscali e il risparmio di costi di repressione, in quanto “non è possibile delegare alla analisi finanziaria il compito di dirimere una questione che coinvolge temi come la libertà di scelta dell’individuo, la protezione del consumatore e la legittimità per lo Stato di fare ‘business’ su una sostanza stupefacente.” Soprattutto considerando che le stime degli introiti fiscali sono “estremamente aleatorie”.

Ad ogni modo, il vero problema della legalizzazione della Cannabis, riguarda il “trilemma” che la caratterizza, ossia considerando che “nella legalizzazione della Cannabis ci sono sostanzialmente tre obiettivi che si potrebbero voler perseguire” - protezione dei consumatori, risparmio sui costi di repressione e introiti fiscali - il problema è che non si possono ottenere tutti e tre assieme.

Sarà necessario sacrificarne uno per ottenere gli altri due.

CONCLUSIONI

Incrociando i dati sulle esperienze internazionali emersi nel capitolo 1 e i risultati delle analisi condotte nel capitolo 2, siamo in grado di valutare quale strategia sia meglio perseguire in materia di Cannabis ad uso ricreativo, tra la regolamentazione del mercato e la repressione del fenomeno, e, in seguito, quale modello normativo sarebbe preferibile adottare per il nostro Paese, per minimizzare i costi e massimizzare i benefici.

Partendo dal presupposto che la Cannabis ad uso ricreativo è una sostanza psicotropa e alterante, e in quanto tale il suo consumo non deve essere in nessun modo incentivato, tanto meno dallo Stato, lasciare questo settore nell'illegalità avrebbe conseguenze ancora peggiori.

Infatti, come testimonia l'esempio del Proibizionismo negli USA nella prima metà del '900 (in cui era vietata produzione, vendita e consumo di alcolici), l'unico attore a trarre beneficio da una situazione simile sarebbe la criminalità organizzata, alla quale verrebbe lasciato il monopolio del mercato, con tutte le storture che questo comporta (offerta, prezzo e qualità del prodotto stabiliti dal monopolista, senza neppure avere la possibilità di regolarlo, come avviene, invece, per gli altri monopoli esistenti, come ad esempio tabacco e alcool), mentre i costi (sociali, sanitari e di repressione) ricadrebbero per intero sulla collettività (essendo finanziati dalla fiscalità generale) e in particolare sui consumatori (costretti ad acquistare un prodotto privo di controlli e certificazioni, in grado di nuocere anche gravemente alla loro salute).

Viceversa, nel caso in cui si decidesse di legalizzare e regolamentare il mercato della Cannabis, le conseguenze sarebbero un po' più complesse da valutare.

Considerando i costi, probabilmente assisteremmo a un loro aumento, ma secondo dinamiche leggermente diverse rispetto a quanto prospettato dalle analisi di Esposito, David e Ofria.

In primo luogo, aumenterebbe la spesa sanitaria e sociale, principalmente a causa di un aumento dei consumi. Tuttavia, risulta difficile ipotizzare un aumento vertiginoso di tali spese, a causa di un raddoppio dei consumi (come sostiene Esposito), in quanto dalle indagini sui consumatori condotte in Canada, Colorado e Washington emerge che l'aumento di consumi e consumatori, in caso di legalizzazione, è molto contenuto, e nel caso canadese, passato l'effetto 'novità', si assiste addirittura a una loro diminuzione (Health Canada, "*Canadian Cannabis Survey 2021*").

In secondo luogo, i costi di repressione rimarrebbero tendenzialmente costanti, almeno nel breve periodo. Infatti, una riduzione dei fondi destinati alle forze dell'ordine risulterebbe controproducente (ostacolerebbe la loro azione di contrasto all'espansione del mercato nero), mentre una riduzione dei costi carcerari si potrebbe ottenere solo nel lungo periodo (l'entrata in vigore di una legge sulla legalizzazione della Cannabis non implica l'immediata scarcerazione dei detenuti per reati legati a questa fattispecie, ma al limite un loro sconto di pena). Pertanto, risulta utopico prevedere un loro azzeramento (come sostengono David e Ofria).

In terzo luogo, farebbero il loro ingresso a bilancio i costi di regolazione dovuti all'istituzione di un ente incaricato di regolare il settore e vigilare sul rispetto delle norme. In questo caso, risulta difficile stabilire ex-ante i suoi costi, ma possiamo comunque prevedere che dipenderebbero dalle modalità di regolazione previste: meno licenze vengono rilasciate, meno soggetti bisognerà controllare, meno fondi saranno necessari (tuttavia, in questo caso, si rischierebbe di non riuscire a soddisfare la domanda di cannabis legale, come avviene quotidianamente in Uruguay).

Invece, considerando i benefici, il loro impatto potrebbe essere notevole.

In primo luogo, aumenterebbero le entrate fiscali senza dover necessariamente aumentare le imposte. L'entità di tale gettito, come abbiamo visto, è estremamente difficile da calcolare e non dipende solo dalle dimensioni del mercato (come ipotizzano David e Ofria), ma anche da molti altri fattori, come l'aliquota fiscale prevista, lo spiazzamento del mercato nero, la quantità di licenze rilasciate ai produttori, la distribuzione dei punti vendita sul territorio nazionale.

In secondo luogo, aumenterebbe la qualità del prodotto venduto sul mercato, grazie a

standard qualitativi minimi e disciplinari di produzione, offrendo ai consumatori un prodotto più salubre, riducendo (di poco) i costi sanitari dovuti al consumo.

In terzo luogo, si aprirebbero nuovi settori di mercato, come ad esempio quelli dei prodotti derivati dalla Cannabis (i c.d. ‘edibili’), limitando ulteriormente gli effetti nocivi della Cannabis, in parte dovuti alla combustione, allentando quindi la pressione sulla Sanità.

In quarto luogo, assisteremmo a una segmentazione dei mercati delle sostanze stupefacenti, riducendo le probabilità che la Cannabis possa rappresentare il primo passo verso sostanze molto più nocive.

In quinto luogo, si ridurrebbero gli ingenti proventi che le organizzazioni criminali realizzano grazie al monopolio nel mercato delle sostanze stupefacenti.

Questo non significa necessariamente che legalizzare l’uso di Cannabis a scopo ricreativo sia la scelta giusta, ma piuttosto che la regolamentazione del mercato della Cannabis è quantomeno in grado di controbilanciare i costi del settore, offrendo alcuni benefici.

Infine, per quanto riguarda il modello normativo da applicare, sarebbe preferibile evitare situazioni ‘estreme’ come quelle analizzate nel caso uruguayano (di totale defiscalizzazione) e nel caso italiano (di eccessiva fiscalità), mentre sarebbe consigliabile applicare modelli intermedi (come quello canadese o di Washington), con una aliquota compresa tra il 30% e il 40%, in modo da non incentivare né il consumo né il ricorso al mercato nero.