

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3328

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**TURCO, ARTINI, BALDASSARRE, BARBANTI,
BECHIS, PRODANI, SEGONI**

Norme per la legalizzazione e la liberalizzazione della coltivazione e del commercio della *cannabis* e dei suoi derivati e per la destinazione dei proventi fiscali all'istituzione del Fondo per il lavoro

Presentata il 28 settembre 2015

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il proibizionismo e le leggi attualmente vigenti in materia di droghe leggere sono un lusso che non possiamo più permetterci. Essi rappresentano un costo sociale troppo elevato rispetto ai risultati ottenuti e soprattutto determinano un'ingente perdita di introiti per le casse dello Stato.

L'attuale situazione economico-sociale del Paese richiede l'impegno di trovare nuove risorse finanziarie al fine di creare posti di lavoro e di ridurre il carico fiscale su imprese e lavoratori, attraverso la defiscalizzazione e la decontribuzione.

Negli ultimi anni, in alcuni territori degli Stati Uniti d'America (USA) si è diffusa la consapevolezza dell'inutilità o,

meglio, della dannosità del proibizionismo. Numerosi Stati federali degli USA hanno, conseguentemente, legalizzato l'uso della *cannabis* sia per fini ludici, sia per fini terapeutici.

È noto che già da molti anni l'uso della *cannabis* nel nostro Paese è di fatto liberalizzato. È possibile acquistarla facilmente ovunque, pur essendo merce illegale; per questo, non sarà la legalizzazione ad incrementarne i consumi.

Uno studio, recentemente pubblicato, dal titolo: *Medical Marijuana Laws and Teen Marijuana Use*, analizza l'effetto della legalizzazione della *cannabis* in undici Stati federali degli USA, confrontando il consumo di questa prima e dopo la lega-

lizzazione. Gli autori non hanno rilevato alcuna evidenza di aumento dei consumi e, anzi, la stima puntuale è addirittura negativa.

Documentata, quindi, è l'inesistenza di un rischio di aumento dei consumi. A questo riguardo, il ragionamento di Milton Friedman – studioso insignito del premio Nobel per l'economia – dal punto di vista economico è molto interessante e offre importanti spunti di riflessione. L'intervento statale in materia di droghe leggere – secondo Friedman – non fa altro che consolidare una situazione di rendita in un mercato non contendibile: quello del cartello dei narcotrafficanti. Per contro, in un mercato libero e competitivo ci sono numerosi operatori commerciali e consumatori e chiunque, attenendosi alla legge, avrebbe la possibilità di entrare nel mercato. Le norme oggi vigenti contro il narcotraffico rendono quest'opzione impossibile da sostenere, lasciando tutto il settore in mano alla gestione della criminalità organizzata.

Accademici di fama mondiale, prevalentemente affiliati ad università americane, sono convinti che sia possibile e desiderabile un regime in cui le droghe leggere siano, entro certi limiti, legali, tassate e regolate come qualsiasi altro bene di consumo. La loro intenzione è di portare all'attenzione di tutti i risultati teorici ed empirici che indicano come l'antiproibizionismo possa indurre benefici sociali ed economici non trascurabili e superiori agli eventuali e inevitabili costi.

Nella sua Relazione annuale per l'anno 2014, la Direzione nazionale antimafia osserva: « Un ormai diffusissimo e capillare consumo delle cosiddette droghe leggere con un mercato di settore che vende, approssimativamente, fra gli 1,5 e i 3 milioni di kg all'anno di *cannabis*. L'indicato quantitativo consente, per ipotesi, a ciascun cittadino italiano (compresi vecchi e bambini) un consumo di circa 20/25 grammi *pro capite* (pari a circa 100/200 dosi) all'anno. Oggi, con le risorse attuali, non è né possibile né auspicabile non solo impegnare ulteriori mezzi ed uomini sul fronte anti-droga, ma neppure spostare

risorse all'interno del medesimo fronte, vale a dire dal contrasto al traffico delle droghe "pesanti" al contrasto al traffico di droghe "leggere". I dati statistici segnalano l'affermarsi di un fenomeno oramai endemico non dissimile, quanto a radicamento e diffusione, a quello del consumo di sostanze lecite quali alcool e tabacco. Nel bilanciamento di contrapposti interessi, si dovrebbero tener presenti le modalità e le misure concretamente più idonee a garantire, anche in questo ambito, il diritto alla salute dei cittadini e, dall'altra, le ricadute che la depenalizzazione avrebbe in termini di deflazione del carico giudiziario, di liberazione di risorse disponibili delle forze dell'ordine e della magistratura e soprattutto il prosciugamento di un mercato che è appannaggio di associazioni criminali agguerrite ».

La legalizzazione produrrebbe posti di lavoro, maggiore reddito disponibile e incremento del prodotto interno lordo (PIL). I maggiori introiti non solo farebbero diminuire il rapporto tra debito e PIL, ora ben oltre il 130 per cento, ma consentirebbero disponibilità fiscali per spese pubbliche produttive da destinarsi alle politiche a sostegno del lavoro.

L'introito fiscale è solo parte dell'utilità complessiva che uno Stato può trarre dal passaggio dalla proibizione alla legalizzazione della *cannabis*. Come detto, esistono mercati illegali con i propri occupati e il relativo fatturato, che tuttavia non vengono registrati nella contabilità ufficiale dello Stato (questi non pagano le pensioni cui avranno comunque diritto).

Non è possibile, al momento, quantificare analiticamente l'impatto netto della legalizzazione del mercato delle droghe leggere: infatti, proprio perché si tratta di un mercato illegale, i dati disponibili sono limitati.

È possibile, invece, costruire un modello logico per valutare l'effetto complessivo della regolamentazione applicata, sistematizzando costi e benefici e comparandone i diversi pesi.

Il modello, ricalcando un lavoro di Jonathan Caulkins, Beau Kilmer, Robert MacCoun, Rosalie Pacula e Peter Reuter

sulla legalizzazione della *cannabis*, indica costi e benefici economici derivanti dall'abolizione delle pene e delle sanzioni sulla produzione, vendita e possesso delle droghe leggere.

I costi possono essere divisi in costi diretti e costi indiretti.

I primi sono legati alla trasformazione normativa del mercato delle droghe leggere (strutture per la gestione di produzione e vendita, controllo sul rispetto della legislazione, sensibilizzazione e informazione dei consumatori) e possono essere assimilati a quelli sostenuti per il controllo pubblico del consumo di tabacco e sigarette, che hanno una legislazione simile a quella in ipotesi.

I costi indiretti dipendono invece da un eventuale aumento dei consumi di droghe leggere in seguito alla legalizzazione (ad esempio i costi sanitari di cura e disintossicazione), ma ciò, stando a quanto è avvenuto negli Stati federali degli USA che hanno già liberalizzato l'uso ludico della *cannabis*, non dovrebbe avvenire.

I benefici diretti sono sostanzialmente tre: la riduzione della spesa pubblica impiegata per la proibizione dell'uso e del commercio della *cannabis*; un maggiore gettito fiscale derivante dalla tassazione della produzione e della vendita della *cannabis*; l'emersione della produzione e delle transazioni effettuate nel mercato illegale degli stupefacenti e quindi la conseguente crescita quantitativa del PIL ufficiale.

Jeffrey Miron e Katherine Waldoock – docenti di economia presso l'università di Harvard – hanno indicato un metodo, utilizzato per il caso italiano in uno studio dell'università di Roma « La Sapienza », per calcolare il gettito fiscale e i risparmi di spesa. Per il nostro Paese si stima un

beneficio fiscale annuo di quasi 10 miliardi di euro, ottenibile dalla legalizzazione dell'intero mercato degli stupefacenti. In particolare, l'erario risparmierebbe circa 2 miliardi all'anno di spese per l'applicazione della normativa proibizionista (polizia, magistratura, carceri) e incasserebbe circa 8 miliardi all'anno dalle imposte sulle vendite (5,5 dalla sola *cannabis*).

Ultimo aspetto dei benefici diretti – quantitativamente il più rilevante – deriva dall'emersione della parte di PIL che oggi non viene contabilizzata nelle statistiche ufficiali, legata alla produzione e alle transazioni effettuate nel mercato illegale degli stupefacenti.

Secondo alcuni studi, il traffico di stupefacenti in generale, non della sola *cannabis*, rappresenta per la criminalità organizzata l'attività principale, con un fatturato annuo di circa 60 miliardi di euro (dati dell'associazione Sos Impresa relativi all'anno 2009).

Stime più prudenti forniscono un ricavo complessivo, nel 2010, pari a circa 24 miliardi di euro.

Si specifica che la proposta ha preso in considerazione l'ipotesi di autoproduzione limitata a sole tre piante femmina di *cannabis*, per non favorire l'evasione fiscale realizzabile presentando come autoproduzione una coltivazione destinata alla vendita senza autorizzazione. Infatti, la finalità che si vuole perseguire con la presente proposta di legge è quella di incrementare il gettito fiscale, avere maggiori risorse per coprire spese di natura solidaristica – volte a diminuire la tassazione e la contribuzione sui redditi di lavoro più bassi – e incentivare le imprese ad assumere, riducendo l'elevato tasso di disoccupazione.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Legalizzazione della cannabis e dei suoi derivati).

1. Il numero 6) della lettera *a*) e il numero 1) della lettera *b*) del comma 1 dell'articolo 14 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono abrogati.

ART. 2.

(Regolamentazione della coltivazione, della trasformazione e della vendita della cannabis).

1. La coltivazione, la trasformazione e la vendita della *cannabis* sono consentite nello svolgimento di attività commerciale esercitata e regolata secondo le disposizioni della presente legge nelle forme e alle condizioni previste dagli articoli 3, 4, 6 e 7 e con l'applicazione del regime fiscale previsto dall'articolo 8.

ART. 3.

(Coltivazione della cannabis).

1. La coltivazione della *cannabis* con un contenuto di principio attivo delta-9-tetraidrocannabinolo (THC) superiore allo 0,3 per cento può essere effettuata soltanto da maggiorenni o minorenni emancipati, secondo le disposizioni del presente articolo.

2. Il coltivatore di *cannabis* è tenuto a comunicare all'ufficio dell'assessorato regionale competente e alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura

competente l'intenzione di coltivare professionalmente la *cannabis* e il luogo dove intende impiantare la coltivazione. Nella comunicazione devono essere indicati:

a) il nome della varietà di *cannabis* utilizzata;

b) la quantità di seme utilizzata per ettaro, la superficie seminata, la localizzazione delle particelle catastali e i relativi mappali;

c) il nome, l'indirizzo e l'eventuale recapito telefonico del produttore;

d) la data prevista per l'inizio della coltivazione.

3. La comunicazione di cui al comma 2 deve essere effettuata entro il quindicesimo giorno antecedente la data prevista per l'inizio della coltivazione.

4. Il coltivatore di *cannabis* ha l'obbligo, altresì, di conservare, nella documentazione relativa alla coltivazione della *cannabis*, il disciplinare per il campionamento della coltura.

5. Salvo quanto previsto dal comma 7, secondo periodo, in caso di violazione delle disposizioni dei commi da 1 a 4 del presente articolo, il coltivatore è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 100.000 euro. I proventi delle sanzioni pecuniarie di cui al presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo di cui all'articolo 9.

6. La coltivazione della *cannabis* può essere effettuata esclusivamente secondo i principi dell'attività agricola biologica disciplinata dal regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, dal regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, e dal regolamento (UE) n. 271/2010 della Commissione, del 24 marzo 2010.

7. Nel caso di violazione delle norme sull'attività agricola biologica, al coltivatore di *cannabis* si applicano la sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 100.000 euro nonché l'interdizione dall'at-

tività di produzione di *cannabis* per un periodo da un anno a cinque anni. Nel caso in cui siano omesse tutte le comunicazioni alle competenti autorità previste dal comma 2, si applicano le sanzioni previste dal comma 8. I proventi delle sanzioni pecuniarie di cui al presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo di cui all'articolo 9.

8. Sono consentite alle persone maggiorenni la coltivazione e la detenzione personale di piante di *cannabis* di sesso femminile, nel limite massimo di tre, e del prodotto da esse ottenuto, non destinati al commercio e alla vendita autorizzati secondo le disposizioni dell'articolo 4. Chiunque intenda coltivare *cannabis* ai sensi del periodo precedente deve inviare all'ufficio dell'assessorato regionale competente una comunicazione recante l'indicazione dei propri dati anagrafici e del luogo in cui intende effettuare la coltivazione; alla comunicazione è allegata la copia di un documento di identità valido dell'interessato. La coltivazione e la detenzione possono essere effettuate a decorrere dalla data di invio della medesima comunicazione. Nel caso in cui il numero delle piante coltivate e detenute ecceda il numero di tre ma non il numero di dieci, il contravventore è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 euro a 200.000 euro. Chiunque coltiva un numero di piante superiore a dieci è punito con la reclusione da cinque a dieci anni e con la multa da un milione di euro a 50 milioni di euro. I proventi delle multe di cui al presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo di cui all'articolo 9.

9. È vietata l'importazione di *cannabis*. Chiunque violi la disposizione del periodo precedente è punito con la reclusione da dieci a venti anni e con la multa da 10 milioni di euro a 100 milioni di euro. I proventi delle multe di cui al presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo di cui all'articolo 9.

ART. 4.

(Commercio all'ingrosso e vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati).

1. Il commercio all'ingrosso e la vendita al dettaglio della *cannabis* e dei suoi derivati sono legali e possono essere esercitati da maggiorenni o da minorenni emancipati.

2. Con regolamento adottato con decreto del Presidente della Repubblica, da emanare entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentite le Commissioni parlamentari competenti e le regioni, sono disciplinati i presupposti per il rilascio e per la revoca delle autorizzazioni al commercio e alla vendita della *cannabis* e dei suoi derivati, il loro numero e i controlli conseguenti, le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita all'ingrosso e al dettaglio, la tipologia degli esercizi autorizzati alla vendita e la loro distribuzione nel territorio.

3. Sulle confezioni di *cannabis* e dei suoi derivati destinate alla vendita al minuto devono essere specificati il livello di principio attivo THC presente nella sostanza, la provenienza geografica della stessa e l'avvertimento che il fumo della sostanza della *cannabis* e dei suoi derivati produce effetti negativi per la salute.

4. È vietata la cessione della *cannabis* e dei suoi derivati ai minori di anni diciotto. In caso di violazione il contravventore è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni, con la multa da 5.000 euro a 50.000 euro e con la revoca dell'autorizzazione al commercio e alla vendita della *cannabis* e dei suoi derivati. I proventi delle multe di cui al presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo di cui all'articolo 9.

ART. 5.

(Cessione di cannabis a minori al di fuori degli esercizi commerciali autorizzati).

1. Chiunque ceda, fuori degli esercizi commerciali autorizzati, *cannabis* a un minore di anni diciotto è punito con la reclusione da uno a cinque anni e con la multa da 5.000 euro a 50.000 euro. I proventi delle multe di cui al presente comma sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati al Fondo di cui all'articolo 9.

ART. 6.

(Oneri di pubblicità. Istituzione dell'Anagrafe pubblica della cannabis e dei suoi derivati).

1. Le persone fisiche, gli enti e le imprese che producono e trasformano a scopo commerciale *cannabis* e suoi derivati devono trasmettere trimestralmente al Ministero della salute e al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali un rapporto sulla natura e sulla quantità delle materie prime ricevute e di quelle utilizzate per la trasformazione della *cannabis*, indicando la quantità e la qualità delle sostanze ricavate e di quelle vendute nel corso del trimestre precedente.

2. Per il fine di cui al comma 1, il Ministero della salute e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali provvedono, d'intesa tra loro, all'istituzione dell'Anagrafe pubblica della *cannabis* e dei suoi derivati prodotti a scopo commerciale in Italia, consultabile in formato libero e aperto nei siti *internet* istituzionali dei medesimi Ministeri.

3. Nell'anagrafe di cui al comma 2 devono sempre essere indicate chiaramente le caratteristiche dei prodotti destinati alla vendita, con particolare riguardo alla quantità e alla qualità del principio attivo contenuto in ogni prodotto. Sulle confezioni destinate alla vendita al minuto devono essere specificati il livello di principio attivo presente nel

prodotto, la sua provenienza, l'indicazione delle malattie che possono essere curate e di quelle che possono essere prevenute mediante il consumo e l'avvertimento degli effetti nocivi per la salute.

4. Il controllo sulla qualità della coltivazione della *cannabis* e dei suoi derivati è svolto dalla Direzione generale della prevenzione e del contrasto alle frodi agro-alimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e dal Comando carabinieri per la tutela della salute, posto funzionalmente alle dipendenze del Ministro della salute.

ART. 7.

(Esercizio dell'attività di vendita al dettaglio della cannabis e dei suoi derivati in zone individuate dagli enti locali).

1. Gli enti locali, nel rispetto di quanto previsto all'articolo 4, individuano luoghi nei quali è consentito l'esercizio dell'attività di vendita al dettaglio della *cannabis* e dei suoi derivati.

2. I luoghi individuati ai sensi del comma 1 devono distare almeno 500 metri da edifici scolastici, ospedalieri e di culto, da caserme e stazioni dei mezzi di trasporto pubblici, da impianti sportivi e da luoghi di ritrovo di giovani.

3. Con le modalità di cui al comma 1 possono altresì essere individuati luoghi pubblici nei quali è espressamente vietato l'esercizio dell'attività di vendita al dettaglio della *cannabis* e dei suoi derivati.

ART. 8.

(Imposizione fiscale applicata alla cannabis e ai suoi derivati).

1. La *cannabis* e i derivati di essa sono assimilati ai tabacchi lavorati, ai sensi dell'articolo 39-ter del testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative, di cui al decreto legislativo 26 ottobre

1995, n. 504, e successive modificazioni, per l'applicazione dell'accisa e delle relative sanzioni.

ART. 9.

(Istituzione del Fondo per il lavoro).

1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito il Fondo per il lavoro, la cui dotazione è costituita dal gettito derivante dall'imposizione fiscale sull'attività di produzione e di vendita della *cannabis* e dei suoi derivati nonché dalle sanzioni irrogate ai sensi della presente legge.

2. Il Fondo è destinato al finanziamento della riduzione delle imposte sui redditi di lavoro mediante l'esenzione dall'imposta sul reddito delle persone fisiche di una quota, pari a 1.000 euro, del reddito mensile imponibile.

3. I dati relativi all'applicazione dell'esenzione di cui al comma 2 sono divulgati mediante pubblicazione nel sito *internet* istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze.

ART. 10.

(Relazione annuale alle Camere).

1. Entro il mese di marzo di ogni anno, a decorrere dall'anno successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette alle Camere una relazione sullo stato di attuazione della medesima legge e sui suoi effetti, con particolare riferimento:

a) all'andamento delle vendite al dettaglio della *cannabis* e dei suoi derivati in ciascuna regione, con specifico riguardo alle aree metropolitane, nonché all'importo dei proventi fiscali ottenuti e versati al Fondo per il lavoro di cui all'articolo 9 nonché all'utilizzazione specifica degli stessi proventi per ogni provvedimento adottato nell'ambito delle finalità del medesimo Fondo;

b) alle fasce di età dei consumatori della *cannabis* e dei suoi derivati;

c) agli accordi internazionali conclusi dal Governo italiano con gli Stati che producono *cannabis* e suoi derivati e all'incidenza degli accordi stessi sull'economia di tali Stati;

d) all'eventuale persistenza del mercato clandestino della *cannabis* e dei suoi derivati e alle relative caratteristiche;

e) all'andamento delle tossicodipendenze in Italia;

f) agli effetti per la salute rilevati in conseguenza del consumo della *cannabis* e dei prodotti da essa derivati.

€ 1,00



17PDL0036890