

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1845

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori FAVILLA, COSTA e PETRICCA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 GIUGNO 1995

Trasformazione in ente pubblico economico dell'azienda
autonoma dei monopoli di Stato

ONOREVOLI SENATORI. - Com'è noto, in Italia il settore tabacchi è caratterizzato dall'esistenza del monopolio fiscale il cui esercizio è affidato all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato che detiene nel territorio nazionale l'esclusiva di fabbricazione dei tabacchi lavorati e della loro vendita attraverso privati concessionari.

È questo un regime che presenta consistenti vantaggi e che va salvaguardato in quanto consente allo Stato di operare una politica fiscale basata sulla tassazione *ad valorem* sui prezzi di vendita, assicurando così un costante incremento del gettito fiscale.

Ma la crisi che da oltre dieci anni investe i settori produttivo e commerciale dell'Azienda autonoma monopoli di Stato impone una riforma che, modificandone la natura giuridica, consenta da un lato di operare con la necessaria efficacia e tempestività e dall'altro di salvaguardare l'efficiente servizio fiscale.

È questa duplice funzione, industriale e fiscale, che rende atipica l'Azienda e complica la sua riforma.

I falliti tentativi governativi del 1992, tesi a trasformare l'Azienda in soggetto di diritto privato mediante decreto-legge (sette volte reiterato e sempre decaduto per l'impossibilità di risolvere i complessi problemi che esso suscitava ed anche per l'opposizione dei lavoratori), hanno insegnato che la complessità della materia oggetto di riforma non è compatibile con i tempi del decreto-legge.

Il settore industriale dell'Azienda tabacchi incontra oggi notevoli difficoltà, dovute essenzialmente alla frammentazione dei centri di produzione ed agli accertati esuberi di personale che rendono scarsamente competitivi i costi di produzione; mentre il settore commerciale, non ancora liberatosi della mentalità monopolista, sembra incapace ad

operare in un libero mercato, per altro distorto dalla pubblicità aggressiva e dal contrabbando.

Le conseguenze di una tale situazione sono evidenti. Negli ultimi dieci anni i marchi nazionali sono passati dal 65 per cento al 45 per cento dei consumi del mercato italiano, collocandosi a 40 milioni di chilogrammi di produzione annuale: una quantità che soddisfa poco più del 50 per cento delle capacità produttive dell'azienda.

Parallelamente, è cresciuta la produzione su licenza (14,2 milioni di chilogrammi di tabacco nel 1994) che se da un lato ha sortito il positivo effetto di ridurre il *gap* fra capacità produttiva degli impianti e produzione effettiva ed ha consentito di tenere aperte diverse manifatture italiane, dall'altra rischia di condizionare l'Azienda alle strategie delle società multinazionali.

Nello stesso decennio, a fronte di una esportazione pressochè inesistente (0,8 milioni di chilogrammi di prodotti ad anno), le importazioni sono progressivamente cresciute fino a raggiungere nel 1994 il livello di 37 milioni di chilogrammi, pari al 40 per cento del mercato nazionale.

Nel settore sali la situazione si presenta ancor più difficile perchè, anche qui, si riscontra una frammentazione dei centri produttivi ed un esubero di personale, con conseguenti aggravii di costo, che rendono non competitiva l'azienda.

Il bilancio del settore sali, non potendo contare su entrate certe come i tabacchi, presenta infatti rilevanti perdite (1994: *deficit* 25 miliardi) assorbite nel bilancio complessivo dell'Azienda.

Per arrestare temporaneamente gli effetti della crisi, lo scorso anno, in attesa che la riforma strutturale fornisse gli strumenti per un rilancio delle attività, Ministero e sindacati confederali hanno sottoscritto un piano di ristrutturazione: tale piano era ba-

sato sulla razionalizzazione dei centri produttivi e sulla mobilità, all'interno dell'azienda e del Ministero delle finanze, di quasi 1.500 unità lavorative ritenute in esubero.

Il piano ha trovato applicazione solo in parte, per difficoltà oggettive e per inspiegabili inerzie.

Nonostante una così difficile situazione industriale e commerciale, l'azienda monopoli presenta da anni il bilancio in attivo (1994: avanzo finanziario di 395 miliardi), conseguenza logica del meccanismo delle entrate. Com'è noto, infatti, il conto economico del bilancio di esercizio è alimentato dal 19 per cento circa del prezzo di vendita dei prodotti da fumo, prescindendo dai costi di produzione.

Negli ultimi quattro anni, a fronte del costo del lavoro rimasto pressochè invariato (mancato turnover e mancato rinnovo del contratto collettivo nazionale del lavoro), il prezzo delle sigarette è cresciuto del 35 per cento, aumentando, quindi, di analoga percentuale le parti attive del conto economico del bilancio.

Particolare attenzione merita il settore «giochi e lotterie» perchè se è vero che esso non rientra fra le attività «istituzionali» dell'azienda è altresì vero che la sua gestione si è rivelata compatibile e sinergica con la commercializzazione dei prodotti da fumo.

La complessità del gioco del lotto, basato sulla raccolta delle giocate attraverso una vasta rete informatica, consiglia di lasciare la gestione ad apposita società specializzata. Mentre la gestione delle lotterie (nazionali ed istantanee) è opportuno che sia collocata nell'ambito della struttura del futuro Ente, in quanto lo Stato può così usufruire di una rete capillare di distribuzione, costituita dal settore commerciale dell'Azienda autonoma dei monopoli di Stato e dai concessionari di vendita al dettaglio dei tabacchi, mentre i compensi per il servizio svolto dall'Azienda monopoli rappresentano una importante quota integrativa dell'attivo economico di ogni esercizio e possono costituire una importante fonte di finanziamento delle attività industriali.

Nel 1994, mentre le lotterie nazionali hanno pressochè mantenuto le posizioni dell'anno precedente (560 milioni di biglietti per 285 miliardi di fatturato), le lotterie istantanee hanno raggiunto volumi di vendita inaspettati (480 milioni di biglietti per 960 miliardi di fatturato). L'andamento delle vendite di biglietti delle lotterie istantanee nei primi mesi del '95 lascia prevedere un raddoppio del fatturato per l'anno in corso. La favorevole ripartizione degli introiti (41 per cento del monte destinato ai premi; 41 per cento all'Erario; 18 per cento alla gestione), in presenza di una costante crescita, consentirà al futuro Ente di disporre di risorse finanziarie per sostenere piani di ristrutturazione e sviluppo della ricerca.

Sul versante fiscale la realtà è completamente diversa, perchè l'Azienda svolge con encomiabile efficienza ed economicità la funzione di «sostituto d'imposta». Nel 1994 l'Amministrazione autonoma dei monopoli ha riscosso e versato allo Stato ben 11.200 miliardi di imposta, a costo zero per l'erario, con un incremento del 10 per cento rispetto al 1993.

Una così difficile ed articolata situazione aziendale richiede una riforma efficace per raggiungere gli obiettivi produttivi, ma, contestualmente, compatibili con la funzione fiscale.

La trasformazione dell'Azienda autonoma in un Ente pubblico economico sembra rispondere a questa duplice esigenza. Lo stesso recente studio della società TELOS inserisce l'Ente pubblico fra le possibili opzioni di riforma.

L'Ente dovrà mantenere inalterata l'attuale struttura dell'Azienda, articolata nei settori tabacchi, sali e giochi.

L'articolo 1 attribuisce al Governo la delega ad emanare decreti legislativi per trasformare l'Amministrazione autonoma dei monopoli in Ente pubblico economico, secondo i principi stabiliti dagli articoli successivi.

Gli schemi di tali decreti appena predisposti saranno sottoposti al parere del Parlamento, ma su di essi sarà opportuno che

sia ricercato il più ampio consenso, attraverso la consultazione delle organizzazioni sindacali, delle associazioni di categoria e dell'alta dirigenza aziendale.

L'articolo 2 detta i criteri ed i principi direttivi a cui dovrà attenersi il Governo nell'esercizio della delega. L'assetto strutturale dell'Ente dovrà essere articolato sui settori tabacchi, sali e giochi, in modo unitario e funzionale.

Nel settore tabacchi dovranno essere incorporate le attività dell'ATI, mentre le società «Aticarta» e «Atisale» dovranno passare sotto il controllo dell'Ente. La proposta di assorbire per incorporazione l'intera società per azioni ATI, oggi di proprietà dell'Azienda autonoma dei monopoli di Stato, si basa su due ragioni: 1) l'attività svolta dall'ATI riguarda fasi dell'intero processo produttivo del tabacco, che è bene ricondurre ad unità nell'ente pubblico economico da costituire; 2) l'ATI è un'azienda che non trova equilibrio economico sul mercato e versa in un disavanzo cronico, che può essere eliminato solo attraverso la riunificazione e la riorganizzazione dell'intero processo produttivo.

Dovrà essere ricercata la competitività dell'intero sistema industriale e commerciale, secondo un piano di ristrutturazione che vada oltre quello attualmente in fase di realizzazione.

Il personale oggi in servizio dovrà essere assegnato all'Ente, ma se, a seguito della ristrutturazione, risultasse in esubero, dovrà poter beneficiare della mobilità nell'ambito del Ministero delle finanze, conservando lo stesso trattamento economico e normativo. Al personale dell'Ente si dovranno applicare le disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1983, n. 29 ed il contratto del comparto delle aziende autonome dello Stato.

Dovranno essere disciplinati la composizione, la nomina e le attribuzioni degli organi gestionali e di controllo dell'Ente: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei revisori.

Come patrimonio, all'Ente dovranno essere attribuiti: un fondo di dotazione ed i beni mobili ed immobili dell'Azienda autonoma dei monopoli di Stato.

L'articolo 3 definisce le attività che, pur restando monopolio dello Stato, sono affidate in concessione all'Ente: la fabbricazione e la commercializzazione dei tabacchi lavorati, l'importazione e la distribuzione dei tabacchi lavorati dei Paesi extracomunitari, l'estrazione del sale dal territorio nazionale, la gestione delle lotterie nazionali.

L'esercizio del gioco del lotto e la produzione del chinino, pur restando di competenza del Ministro delle finanze, possono essere date in concessione a terzi.

La riscossione dell'imposta sui fiammiferi continua ad essere attribuita al Consorzio industriale fiammiferi, con la vigilanza del Ministero.

L'articolo 4 definisce le competenze del Ministero delle finanze quando l'Ente pubblico sarà a regime: la vigilanza sull'Ente, il controllo sull'esecuzione delle concessioni, la vigilanza sulle entrate fiscali collegate all'attività dell'Ente e le relative potestà sanzionatorie.

Nell'ambito del Ministero delle finanze è istituito un ufficio speciale che, oltre ad esercitare le funzioni di cui sopra, sovrintenderà all'amministrazione di eventuali partecipazioni societarie.

L'organico dell'ufficio speciale sarà definito con apposito decreto e vi sarà destinato personale proveniente dall'Azienda autonoma dei monopoli di Stato.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, uno o più decreti legislativi per regolare la trasformazione in ente pubblico economico dell'Azienda autonoma dei monopoli di Stato, sulla base dei criteri e principi direttivi di cui all'articolo 2.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 saranno trasmessi, non oltre due mesi prima della scadenza della delega, alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perchè le rispettive Commissioni permanenti competenti per materia esprimano il loro parere entro trenta giorni dalla trasmissione.

Art. 2.

1. I decreti legislativi di cui all'articolo 1 dovranno prevedere:

1) la realizzazione di un unitario assetto organizzativo, strutturato sui tre settori di attività: tabacchi, sali, gioco;

2) l'incorporazione nel nuovo ente delle attività oggi gestite dall'Azienda tabacchi italiani-ATI spa e delle relative strutture e l'acquisizione del controllo delle società «Aticarta» e «Atisale» e di ogni altra società che dovesse essere costituita per la gestione di attività collaterali;

3) la predisposizione di un piano industriale di completamento della ristrutturazione in corso e di recupero della competitività nel mercato interno ed in quello estero;

4) la definizione, la composizione, le attribuzioni e le modalità per la nomina degli organi di amministrazione e di controllo

dell'Ente: presidente, consiglio di amministrazione, collegio dei revisori;

5) l'attribuzione all'Ente di un proprio patrimonio costituito da un fondo di dotazione e dai beni immobili e mobili, comprese le partecipazioni azionarie, già amministrati dall'Azienda autonoma dei monopoli di Stato;

6) la disciplina dell'ordinamento contabile, in cui dovranno essere regolamentati i controlli interni e la certificazione del bilancio dell'Ente;

7) l'assegnazione all'Ente del personale oggi in servizio presso l'Azienda autonoma monopoli di Stato, con la previsione, per il personale che a seguito della ristrutturazione risultasse in esubero, di una mobilità nell'ambito del Ministero delle finanze, nonchè del personale dell'ATI, in conseguenza di quanto previsto al numero 2); al personale dell'Azienda autonoma monopoli di Stato saranno conservati l'inquadramento, l'anzianità ed il trattamento economico complessivo in godimento, anche attraverso attribuzione di assegni *ad personam*;

8) l'applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e integrazioni, al personale dell'Ente; tale personale rimarrà iscritto nel comparto del personale delle aziende ed amministrazioni autonome dello Stato, di cui agli articoli 2 e 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 30 dicembre 1993, n. 593.

Art. 3.

1. Restano monopolio dello Stato:

a) la fabbricazione e la vendita dei tabacchi lavorati di cui alla legge 17 luglio 1942, n. 907, e successive modificazioni, e alla legge 22 dicembre 1957, n. 1293, e relativo regolamento di esecuzione;

b) l'importazione e la distribuzione all'ingrosso dei tabacchi lavorati dai Paesi non appartenenti alla Comunità europea di cui alla legge 10 dicembre 1975, n. 724, e successive modificazioni;

c) l'estrazione del sale nel territorio continentale di cui alla legge 17 luglio 1942, n. 907, e successive modificazioni;

d) l'esercizio delle lotterie nazionali, di cui alle leggi 10 agosto 1988, n. 357, e 26 marzo 1990, n. 62.

2. Le attività di cui al comma 1, con decreto del Ministro delle finanze sono affidate in concessione all'ente di cui all'articolo 1, comma 1.

3. Restano, altresì, monopolio dello Stato:

a) l'esercizio del gioco del lotto di cui alle leggi 2 agosto 1982, n. 528, e 19 aprile 1990, n. 85;

b) la produzione del chinino dello Stato, di cui al regio decreto-legge 8 marzo 1934, n. 736, convertito dalla legge 14 giugno 1934, n. 1090, e alla legge 1° luglio 1966, n. 536.

4. Le attività di cui al comma 3 sono attribuite al Ministero delle finanze e possono, con decreto del Ministro delle finanze, essere date in concessione a terzi.

5. La riscossione dell'imposta di fabbricazione sui fiammiferi continua ad essere attribuita al Consorzio industriale fiammiferi di cui al regio decreto 11 marzo 1923, n. 560, sotto la vigilanza ed il controllo dell'Amministrazione finanziaria.

Art. 4.

1. L'ente pubblico economico di cui all'articolo 1 è sottoposto alla vigilanza del Ministero delle finanze.

2. Il Ministro delle finanze provvede inoltre:

a) al controllo della concessione;

b) alla vigilanza e all'accertamento delle entrate fiscali collegate all'attività svolta dall'Ente;

c) all'esercizio delle potestà sanzionatorie.

3. Ai fini di cui al comma 1, nell'ambito del Ministero delle finanze, è istituito un ufficio speciale con il compito di curare le at-

tività riservate allo Stato, di vigilanza e di controllo fiscale, l'amministrazione delle partecipazioni societarie, nonché l'attività di gestione del personale già appartenente all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

4. Con apposito decreto sarà definito l'organico del nuovo ufficio a cui sarà destinato personale proveniente dall'ex Azienda autonoma dei monopoli di Stato.