

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(PRODI)

e dal Ministro delle finanze

(VISCO)

**di concerto col Ministro del tesoro e del bilancio
e della programmazione economica**

(CIAMPI)

col Ministro di grazia e giustizia

(FLICK)

col Ministro del lavoro e della previdenza sociale

(TREU)

e col Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali

(BASSANINI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 SETTEMBRE 1996

Conversione in legge del decreto-legge 30 agosto 1996,
n. 456, recante istituzione dell'Ente tabacchi italiani

ONOREVOLI SENATORI. - Ragioni forti di ordine culturale, economico, giuridico e produttivo impongono di procedere subito alla tante volte auspicata separazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS) dalla struttura del Ministero delle finanze.

Innanzitutto, conservare allo Stato il compito di produrre e commercializzare sigarette appare, oggi, del tutto privo di qualsiasi motivazione.

In secondo luogo, la gestione dell'AAMS si è rivelata assolutamente antieconomica. I confronti internazionali nel settore della produzione di sigarette dicono che la produttività italiana è ampiamente inferiore a quella che si registra in altri Paesi europei dove la produzione è affidata ad imprese private. Il carattere pubblicistico dell'AAMS è inoltre all'origine all'origine dei gravi ritardi nella modernizzazione degli impianti, nella elaborazione di strategie di mercato adeguate alle esigenze della concorrenza, nella capacità di penetrazione sui mercati esteri. Infine, proprio la scarsa attitudine imprenditoriale dell'AAMS dovuta al suo inserimento nell'ambito ministeriale non è stata influente nell'irrigidire la gestione dei rapporti con la multinazionale Philip Morris di cui si stanno occupando sia la magistratura sia il Parlamento.

In terzo luogo, in sede sia europea che nazionale si sono andati sviluppando sempre più stringenti orientamenti contrari a qualsiasi posizione in grado di pregiudicare la libera concorrenza, il cui rispetto rischia di rendersi incompatibile con il mantenimento dell'AAMS all'interno dell'amministrazione finanziaria.

Infine, i vincoli occupazionali e amministrativi, che un'amministrazione pubblica deve osservare, hanno finito con il costituire un impedimento oggettivo e difficilmente sormontabile nell'adeguare sia i processi

che gli assetti produttivi alle esigenze di una produzione industriale capace di affrontare i mercati e produrre utili.

Per quanto attiene al settore del tabacco l'AAMS dispone, direttamente o attraverso l'ATI (Azienda tabacchi italiani) Spa, controllata al cento per cento, di 14 agenzie di coltivazione, 21 manifatture distribuite su tutto il territorio nazionale, 21 depositi per la distribuzione e lo stoccaggio, 2 cartiere per la produzione dei materiali cartacei necessari, sia per la confezione dei filtri sia per la confezione degli articoli da fumo.

Il personale impiegato è di 11.000 unità, 1550 delle quali sono in procinto di transitare all'amministrazione finanziaria, in attuazione di indirizzi stabiliti con l'ultima legge collegata alla legge finanziaria.

Il bilancio consuntivo per il 1995, redatto con le tecniche della contabilità pubblica, assolutamente inadonee a fornire un quadro di lettura «aziendale» dei relativi risultati, evidenzia, per il settore tabacchi, un utile di gestione di 551,9 miliardi e un avanzo finanziario di 412,8 miliardi. Il patrimonio complessivo netto (sempre determinato con le tecniche, improprie a questi fini, della contabilità pubblica) è di 4.663 miliardi.

Nell'esercizio 1995 sono stati prodotti 50,9 milioni di chilogrammi di tabacchi lavorati, di cui 34,2 milioni di prodotto nazionale, 16 milioni di produzione su licenza ed i restanti modesti quantitativi di altri tipi di tabacchi (sigari, tabacchi da pipa, sigaretti, tabacchi da fiuto). Le vendite di sigarette italiane sono state pari a 37,8 milioni di chilogrammi, con quota di mercato del 42,14 per cento; quelle delle sigarette su licenza sono state pari a 15,3 milioni di chilogrammi, con una quota di mercato del 17 per cento circa, mentre quelle delle sigarette importate sono state pari a 36,7 milioni di chilogrammi con una quota di mercato del 40,83 per cento.

Nel primo semestre del 1996, a fronte del calo generale dei consumi del 2 per cento, i marchi nazionali sono diminuiti di oltre l'8 per cento, i marchi su licenza sono aumentati del 3,8 per cento e quelli esteri del 2 per cento. Secondo l'andamento stagionale delle vendite, la riduzione dei consumi dei marchi italiani su base annua dovrebbe assestarsi attorno al 5-6 per cento.

Le esportazioni di prodotti italiani sono scese dalle 1.111 tonnellate del 1993 a 510 tonnellate nel 1995.

Il Parlamento potrà facilmente rilevare che l'attuale struttura dei monopoli appare sempre più inadeguata all'assolvimento dei compiti che attualmente le sono assegnati. La natura indubitabilmente industriale dell'attività svolta richiede che la struttura giuridica relativa presenti quei caratteri di duttilità di gestione e di leggibilità del relativo andamento che solo la forma della società di capitali potrà garantire appieno. Tali esigenze risultano particolarmente impellenti nella fase attuale che vede i Monopoli di Stato impegnati nella ricontrattazione dell'accordo con la multinazionale Philip Morris per la produzione di sigarette su concessione, che dovrà concludersi entro la fine di gennaio 1997. Si tratta - come è noto - di un passaggio delicato dal quale dipendono segmenti relevantissimi della futura attività produttiva dei Monopoli: di conseguenza sarebbe incongruo affidarne la definizione ad un soggetto diverso da quello che sarà poi destinato a gestirne gli esiti.

Verso la graduale trasformazione dell'AAMS in società di capitali, del resto, si erano mossi sia il Parlamento sia i passati Governi, avanzando svariate proposte di intervento legislativo, peraltro mai approdate ad alcun risultato.

Allo scopo di avviare sul serio tale processo di trasformazione, rendendolo il meno traumatico possibile, si è scelto ora di transitare attraverso una fase intermedia, con la creazione di un ente pubblico economico da trasformare successivamente (secondo una scadenza prefissata) in società per azioni. Ciò si è realizzato separando le attività industriali (la manifattura e commercializzazione dei tabacchi, la produzione e

distribuzione del sale e del chinino) da quelle amministrative.

Gli obiettivi da perseguire - e su questo si fa affidamento sul consenso e sull'appoggio del Parlamento - sono quelli di rendere trasparente e funzionale agli interessi della collettività ogni attività della pubblica amministrazione, di portare a livelli concorrenziali di efficienza una struttura produttiva con sostanziali potenzialità e dotata di un consistente patrimonio, di salvaguardare i livelli di occupazione e di garantire all'erario il gettito che gli compete.

Nel merito, l'articolo 1 reca l'istituzione dell'«Ente tabacchi italiani», quale ente pubblico economico, dotato quindi di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, con rinvio alla disciplina recata dal codice civile per quanto concerne le relative attività. Si prevede la vigilanza da parte del Ministro delle finanze, che detta gli indirizzi programmatici. Inoltre si dispone per la successiva trasformazione dell'ente in una o più società per azioni, entro un termine prefissato (dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge), mediante determinazioni dell'organo monocratico di amministrazione dell'ente. Nel caso in cui tali provvedimenti non fossero assunti entro il predetto termine, si stabilisce che l'ente è in ogni caso trasformato in società per azioni alla scadenza dei predetti dodici mesi. L'articolo 1 prevede, inoltre, che le azioni delle future società saranno attribuite al Ministero del tesoro, il cui titolare eserciterà quindi i diritti dell'azionista (d'intesa, peraltro, con il Ministro delle finanze e secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri). Con una disposizione di rinvio ad altre analoghe iniziative (segnatamente all'articolo 15, comma 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359), poi, sono posti limiti alle rettifiche dei valori esposti in bilancio.

Sempre l'articolo 1 fissa i compiti dell'ente, attribuendogli soltanto le attività produttive e commerciali dei Monopoli di Stato (escluse dunque, testualmente, le attività inerenti il lotto e le lotterie). In una logica di transizione graduale, anche per assicura-

re, sotto il profilo della conoscenza delle questioni, una valida assistenza, si prevede per l'ente il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

L'articolo 2 disciplina gli organi dell'ente, che sono l'amministratore unico e il collegio dei revisori dei conti.

Il primo - cui competono la rappresentanza legale dell'ente e i poteri di informazione e raccordo col Ministro vigilante - viene nominato dal Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro. Analogamente si dispone in ordine al suo compenso.

All'amministratore unico spetta, in particolare, la adozione dello statuto dell'ente, che viene poi approvato dal Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, della funzione pubblica e delle risorse agricole, alimentari e forestali.

Con procedimento analogo - ma, in questo caso, il concerto è limitato al Ministro del tesoro - viene adottato e approvato il regolamento di amministrazione e contabilità dell'ente.

Il collegio dei revisori dei conti - composto di tre membri effettivi (due dei quali designati rispettivamente dai Ministri del tesoro e delle risorse agricole, alimentari e forestali), nominati dal Ministro delle finanze - esplica il controllo sulle attività dell'ente ai sensi degli articoli 2397 e seguenti del codice civile e del regolamento di amministrazione e contabilità.

L'articolo 2 fa inoltre rinvio alle norme di contabilità per quanto concerne previsioni e consuntivi in termini di cassa di cui si prevede la trasmissione al Ministero del tesoro.

Viene previsto, altresì, il controllo da parte della Corte dei conti, che si esercita ai sensi dell'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, in coerenza con i principi generali in materia di controllo sugli enti pubblici economici.

L'articolo 3 detta norme circa il patrimonio dell'ente, che viene munito di un apposito fondo di dotazione iniziale. Esso è costituito dal saldo positivo netto contabile dei rapporti afferenti le attività produttive e commerciali. Con norma di cautela viene

altresì stabilito un importo minimo, cui il fondo deve adeguarsi, prevedendosene l'eventuale integrazione con altri beni, ora attribuiti all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

Inoltre si dispone la successione dell'ente nei rapporti giuridici attivi e passivi facenti capo all'Amministrazione dei monopoli, beninteso limitatamente alle attività produttive e commerciali. Si prevede altresì circa le attività propriamente amministrative ora svolte dall'Amministrazione dei monopoli, relativamente alle quali verrà disposto con appositi decreti del Ministro delle finanze, con i quali avverrà pure l'assegnazione del personale e dei beni afferenti. Sempre con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, verrà in concreto determinato il patrimonio dell'ente, tenendo conto dei limiti prefissati.

L'articolo reca inoltre disposizioni di carattere tributario. Con esse si parifica, quanto ad opportunità di accesso al credito, l'ente alle società quotate in borsa, assimilandone il regime tributario delle obbligazioni e dei titoli analoghi. Si prevede altresì l'esenzione dall'imposta sul patrimonio netto delle imprese. Si tratta di una disposizione agevolativa coerente con quanto previsto in occasione di precedenti trasformazioni (vedi articolo 9 del decreto-legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, relativo alla trasformazione dell'Amministrazione delle poste e delle telecomunicazioni in ente pubblico economico).

Viene pure disciplinato il regime tributario degli atti direttamente connessi con l'acquisizione all'ente del patrimonio dell'Amministrazione dei monopoli. Si tratta di disposizione transitoria e strumentale, coerente con i criteri informativi dell'operazione posta in essere.

L'articolo 4 demanda la disciplina dei rapporti di lavoro del personale dipendente dall'ente alle norme di diritto privato e alla contrattazione collettiva. Si prevede il mantenimento dei trattamenti economici in atto, fino alla stipula del primo contratto collettivo successivo alla trasformazione dell'ente.

Informata al criterio della gradualità è la disposizione che prevede, nella prima applicazione, il mantenimento di eventuali trattamenti giuridici ed economici del personale più favorevoli. Al personale già in servizio viene mantenuto il regime previdenziale e pensionistico allo stesso già spettante. Si attribuisce al giudice ordinario la cognizione delle controversie relative al rapporto di lavoro di diritto privato. Con norma transitoria, in coerenza con quanto già disposto in occasione di altri processi di trasformazione, viene mantenuta la giurisdizione del

giudice amministrativo relativamente alle questioni attinenti a periodi pregressi.

L'articolo 5 dispone circa l'entrata in vigore del decreto-legge.

La nuova disciplina normativa non comporta oneri a carico dello Stato - sotto forma di maggiori spese o di minori entrate - specie se si tiene conto del fatto che i compensi all'amministratore unico e ai componenti del collegio dei revisori dei conti saranno ad integrale carico del bilancio dell'ente di nuova istituzione. Conseguentemente non è stata necessaria la predisposizione di una apposita relazione tecnica.

DISEGNO DI LEGGE

—

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 30 agosto 1996, n. 456, recante istituzione dell'Ente tabacchi italiani.

Decreto-legge 30 agosto 1996, n. 456, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 205 del 2 settembre 1996

Istituzione dell'Ente tabacchi italiani

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla trasformazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, al fine di adeguarla alle esigenze del mercato per quanto concerne le sue attuali attività commerciali e produttive;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 28 agosto 1996;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, di grazia e giustizia, del lavoro e della previdenza sociale e per la funzione pubblica e gli affari regionali;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

(Istituzione e compiti dell'Ente)

1. È istituito l'Ente tabacchi italiani, ente pubblico economico, con sede in Roma.

2. L'Ente svolge, dalla data di nomina dell'amministratore unico di cui all'articolo 2, le attività produttive e commerciali già attribuite all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con esclusione delle attività inerenti il lotto e le lotterie.

3. L'attività dell'Ente è disciplinata, salvo che non sia disposto diversamente con legge, dal codice civile e dalle altre leggi relative alle persone giuridiche private.

4. L'Ente si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

5. L'Ente è sottoposto all'alta vigilanza del Ministro delle finanze che detta gli indirizzi programmatici.

6. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con determinazione dell'amministratore unico di cui all'articolo 2, è disposta la trasformazione dell'Ente in una o più società per azioni. In

caso di mancata adozione di tale provvedimento l'Ente è in ogni caso trasformato in società per azioni alla scadenza del predetto termine. Le azioni sono attribuite al Ministero del tesoro ed il Ministro del tesoro esercita i diritti dell'azionista d'intesa con il Ministro delle finanze, secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri. Si applicano le disposizioni dell'articolo 15, comma 2, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359.

Articolo 2.

(Organi, statuto, regolamenti e controllo dell'Ente)

1. Sono organi dell'Ente:

- a) l'amministratore unico;
- b) il collegio dei revisori dei conti.

2. L'amministratore unico ha la rappresentanza legale dell'Ente, sovrintende al suo funzionamento, esercita tutte le competenze per l'amministrazione e la gestione dell'Ente, trasmette al Ministero delle finanze tutte le determinazioni adottate; vigila sulla loro esecuzione e presta la collaborazione necessaria all'esercizio del potere di vigilanza del Ministro delle finanze.

3. L'amministratore unico è nominato con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro.

4. Il compenso spettante all'amministratore unico è determinato con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro.

5. Il collegio dei revisori dei conti esplica il controllo sull'attività dell'Ente a norma degli articoli 2397 e seguenti del codice civile e del regolamento di amministrazione e contabilità di cui al comma 7, ed è composto da tre membri effettivi, nominati con decreto del Ministro delle finanze. Due componenti del collegio sono designati, rispettivamente, dal Ministro del tesoro e dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali. Il compenso spettante ai singoli componenti è determinato con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro.

6. Lo statuto dell'Ente è adottato dall'amministratore unico ed è approvato con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro, con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali. Lo statuto determina gli scopi istituzionali dell'Ente, disciplina le competenze degli organi del medesimo, indica gli atti da sottoporre all'approvazione del Ministro vigilante o di altri Ministeri, disciplina il nucleo di valutazione interna di cui al comma 9 e reca principi generali in ordine all'organizzazione e al funzionamento dell'Ente.

7. L'amministratore unico adotta il regolamento di amministrazione e contabilità, che deve essere approvato con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro. Le norme sul bilancio si conformano ai principi desumibili dagli articoli 2423 e seguenti del codice civile.

8. Le previsioni e i consuntivi in termini di cassa sono trasmessi al Ministero del tesoro ai sensi degli articoli 25 e 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni.

9. La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente con le modalità previste dall'articolo 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, e riferisce al Parlamento, avvalendosi anche delle valutazioni fornite da apposito nucleo di valutazione interno incaricato di eseguire verifiche sulla efficacia e sulla efficienza delle attività svolte dall'Ente.

Articolo 3.

*(Patrimonio dell'Ente. Regime tributario.
Destinazione dei beni e del personale estranei all'Ente)*

1. L'Ente è titolare dei rapporti attivi e passivi, nonché dei diritti e dei beni, ivi compresi quelli in corso di realizzazione e quelli per i quali sono stati emessi ordini di acquisto, afferenti le attività produttive e commerciali già attribuite all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

2. L'Ente è dotato di un fondo di dotazione costituito dal saldo positivo netto fra il valore contabile dell'insieme dei rapporti attivi e passivi ad esso attribuiti a norma del comma 1.

3. Il fondo di dotazione iniziale non può essere inferiore a lire 500 miliardi. Qualora il saldo positivo netto di cui al comma 2 non raggiunga il valore del fondo di dotazione iniziale, questo è integrato anche con beni e diritti di cui è titolare l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

4. Il Ministro delle finanze determina con decreto, di concerto con il Ministro del tesoro, la composizione del patrimonio iniziale dell'Ente, tenuto conto altresì dei limiti patrimoniali minimi di cui al comma 3.

5. Alle obbligazioni e titoli similari, che sono emessi dall'Ente, si applica il trattamento tributario previsto per i titoli della stessa specie emessi dalle società per azioni quotate in borsa.

6. L'Ente è esente dall'imposta sul patrimonio netto delle imprese di cui al decreto-legge 30 settembre 1992, n. 394, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 novembre 1992, n. 461.

7. Tutti gli atti connessi con l'acquisizione del patrimonio dell'Ente sono esenti da imposte e tasse.

8. Il Ministro delle finanze dispone con decreto in ordine alle attività diverse da quelle produttive e commerciali di cui al comma 3 e alle assegnazioni di beni e di personale ad esse afferenti.

Articolo 4.

(Personale)

1. Il rapporto di lavoro del personale dipendente dall'Ente è disciplinato dalle norme di diritto privato e dalla contrattazione collettiva di lavoro.

2. Il trattamento economico e giuridico vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto continua ad applicarsi ai dipendenti dell'Ente fino alla stipulazione del primo contratto collettivo di lavoro successivo alla trasformazione dell'Ente.

3. In sede di prima applicazione non può essere attribuito al personale in servizio un trattamento giuridico ed economico meno favorevole di quello ad esso spettante alla data di entrata in vigore del presente decreto.

4. Al personale in servizio continua ad applicarsi il regime previdenziale e pensionistico previsto alla data di entrata in vigore del presente decreto. Resta ferma la competenza attribuita alle direzioni provinciali del tesoro ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092, e del decreto del Presidente della Repubblica 19 aprile 1986, n. 138, per il pagamento dei trattamenti di quiescenza e per la concessione dei relativi trattamenti di reversibilità.

5. Con decreto del Ministro delle finanze, d'intesa con il Ministro del tesoro, sono stabiliti criteri e modalità per i versamenti contributivi e la liquidazione dei trattamenti.

6. Le controversie concernenti il rapporto di lavoro di diritto privato con l'ente sono devolute all'autorità giudiziaria ordinaria.

7. Le controversie relative a questioni attinenti al periodo del rapporto di lavoro svoltosi anteriormente alla trasformazione continuano ad essere attribuite alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'articolo 1 del decreto-legge 6 maggio 1994, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 luglio 1994, n. 432.

Articolo 5.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 30 agosto 1996.

SCÀLFARO

PRODI - VISCO - CIAMPI - FLICK -
TREU - BASSANINI

Visto, *il Guardasigilli*: FLICK

