

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa  
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

*Martedì 12 maggio 1998. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Interviene il Sottosegretario di Stato per le finanze Fausto Vigevani.*

**La seduta inizia alle 13,50.**

**Schema di decreto legislativo recante l'istituzione dell'ente tabacchi italiani, ai sensi degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59.**

*(Inizio dell'esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Aldo CENNAMO, *relatore*, fa presente che lo schema di decreto legislativo trasmesso dal Governo al Parlamento per l'acquisizione del parere della Commissione è diretto a disciplinare l'istituzione dell'Ente tabacchi italiani. Occorre al riguardo ricordare che l'esigenza di una trasformazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato è da molto tempo oggetto del dibattito politico. In effetti, le attuali condizioni dell'Amministrazione sotto il profilo della efficienza e della capacità di competere con i concorrenti, soprattutto per quanto concerne l'attività di lavorazione dei tabacchi, che costituisce la parte nettamente prevalente dell'attività svolta, impongono l'avvio di un processo riformatore qual'è quello pro-

spettato nel provvedimento all'ordine del giorno. Esemplari, in proposito, risultano le considerazioni svolte dalla Corte dei conti in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato dove, tra le altre cose, si ricordano i giudizi già espressi agli inizi del decennio da una commissione ministeriale istituita appositamente per valutare le prospettive di riformare l'AAMS, riguardo alla « non idoneità dell'attuale assetto giuridico dell'AAMS a gestire attività di contenuto economico-imprenditoriale ». La Corte dei conti ricorda poi il dato allarmante costituito dalla contrazione della quota di mercato delle marche nazionali di sigarette registratasi nell'ultimo ventennio, e sottolinea che mediante l'istituzione dell'Ente tabacchi italiani si può compiere un passo in avanti nella direzione di un recupero di competitività, da perseguire in primo luogo mediante l'adozione di logiche di gestione manageriali e la trasformazione della struttura organizzativa. D'altra parte, il Governo aveva già adottato numerosi decreti-legge diretti a disciplinare la trasformazione in spa dell'AAMS, nessuno dei quali convertito. Successivamente, in materia è intervenuta la delibera del CIPE del 18 febbraio 1993, che tuttavia è stata impugnata presso il TAR del Lazio che ne ha disposto la sospensione. Più recentemente, il Governo ha predisposto un disegno di legge che è stato approvato in prima

lettura dal Senato il 5 giugno 1997. Il disegno di legge è stato oggetto di un approfondito ma anche controverso esame presso la VI Commissione finanze; al riguardo segnala che rispetto alla gravità della situazione dell'AAMS, che impone la tempestiva adozione di provvedimenti di riforma, il prolungarsi dei tempi di discussione del disegno di legge governativo poteva creare evidenti problemi. Da ciò deriva la decisione del Governo di avvalersi dello strumento del decreto delegato, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a) della legge n. 59 del 1997, che consente all'esecutivo di emanare decreti legislativi diretti a razionalizzare l'ordinamento delle amministrazioni ad ordinamento autonomo, qual è la AAMS, oltre che della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri. Il ricorso alla delega legislativa deriva quindi dalle difficoltà che sono emerse in occasione dell'esame parlamentare del disegno di legge già presentato dal Governo riguardo alla possibilità di pervenire entro termini ragionevoli alla sua definitiva approvazione. Ciò tuttavia non deve intendersi come un atto di arroganza da parte del Governo nei confronti del Parlamento; occorre infatti considerare, ai fini di una attenta valutazione del provvedimento in esame, che da parte della Commissione europea è stata aperta una procedura di infrazione nei confronti dell'AAMS per abuso di posizione dominante. Tale ultimo elemento concorre a giustificare l'adozione di uno strumento, qual è il decreto legislativo, che assicura il vantaggio di un più rapido *iter*.

Quanto al merito, va apprezzato il fatto che il testo trasmesso dal Governo riproduce sostanzialmente la formulazione del disegno di legge, come approvato dal Senato, fatta eccezione per l'articolo 4 che contiene alcune integrazioni che tengono conto delle evoluzioni registrate nel frattempo anche sul versante delle relazioni sindacali. Piuttosto, si può rilevare che il Governo non ha dimostrato la stessa attenzione nei confronti dell'approfondito lavoro svolto presso la Commissione finanze della Camera, non essendo state recepite le correzioni e le modifiche

che in quella sede erano state apportate al testo del Senato. Infatti, nella seduta del 16 febbraio scorso, la Commissione aveva adottato un nuovo testo base che provvedeva a riformulare parzialmente il testo del Senato, in termini tali da risolvere alcuni dubbi e possibili equivoci in sede di interpretazione, senza tuttavia stravolgerne l'impianto. Si trattava, in sostanza, di miglioramenti che sarebbe stato opportuno che il Governo avesse assunto nello schema di decreto legislativo.

Più dettagliatamente, per quanto riguarda il contenuto del provvedimento, nel rinviare alla documentazione predisposta, ricorda che ai sensi dell'articolo 1, è prevista l'istituzione dell'Ente Tabacchi Italiani destinato a svolgere le attività produttive e commerciali precedentemente attribuite all'AAMS; occorre peraltro rilevare che il provvedimento non dispone la trasformazione dell'AAMS, che continuerebbe a svolgere alcune attività residuali. Restano escluse dalle competenze assegnate all'Ente tabacchi italiani le attività inerenti il lotto e le lotterie, oltre a quelle di interesse generale, che sono riservate allo Stato. L'ente è qualificato come un ente pubblico economico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministro delle finanze. Allo stesso articolo 1 è stabilita la successiva trasformazione dell'Ente tabacchi italiani in una o più spa in modo da completare il processo riformatore in termini coerenti con le finalità prospettate soprattutto per quanto concerne l'adozione di logiche gestionali imprenditoriali. L'articolo 2 individua gli organi dell'Ente e stabilisce le rispettive competenze; tra le altre cose, segnala la previsione di un comitato consultivo paritetico composto da rappresentanti dei lavoratori e rappresentanti dell'Ente, chiamato a pronunciare il proprio parere sulle determinazioni riguardanti programmi generali, produttivi e commerciali e processi di ristrutturazione, risanamento e incremento delle produzioni.

L'articolo 3 dispone in ordine al patrimonio dell'Ente e stabilisce che allo stesso deve essere attribuito un fondo di dotazione la cui entità inizialmente non

può essere inferiore a 500 miliardi, mentre l'articolo 4 prevede una serie di disposizioni per quanto riguarda il personale. In linea generale, si può affermare che l'obiettivo che il Governo intende perseguire in proposito è quello di evitare che il processo di riforma dell'AAMS mediante l'istituzione dell'Ente, in una prima fase, e la successiva creazione di una o più spa si traduca in una penalizzazione ai danni dei lavoratori. Per questo motivo, il provvedimento prevede una serie di misure dirette ad assicurare la continuità dell'occupazione; peraltro, conformemente ai principi di delega contenuti nella legge n. 59, è previsto il ricorso a procedure di riqualificazione professionale, in particolare nel caso di riammissione del personale in esubero nei ruoli dell'amministrazione finanziaria o di altre pubbliche amministrazioni. È inoltre previsto l'utilizzo delle disposizioni in materia di mobilità previste dal decreto legislativo n. 29 del 1993, nonché il ricorso agli istituti in materia di sostegno del reddito e dell'occupazione nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale di cui al comma 2 dell'articolo 28 della legge n. 662 del 1996. Infine, si stabilisce, al comma 6 dell'articolo 3, che l'Ente possa assumere nuovo personale soltanto a condizione che per le medesime funzioni non sia possibile avvalersi di quello già appartenente all'AAMS.

In sostanza, il provvedimento intende affrontare in termini organici le varie problematiche che la riforma dell'attuale assetto dell'AAMS comporta, partendo dalla constatazione che si tratta di un processo complesso cui si accompagnano una serie di implicazioni di ordine giuridico-formale, quali sono quelle connesse alla istituzione dell'Ente e alla successiva sua trasformazione in spa, economico-patrimoniali, quali sono quelle derivanti dall'attribuzione del fondo di dotazione e dal trasferimento delle risorse all'Ente, e in materia di trattamento del personale, cui ho fatto riferimento in precedenza. Alla luce della complessità delle problematiche considerate, e stante il fatto che lo schema di decreto riproduce in larga

parte il testo approvato al Senato, si può quindi affermare che il provvedimento merita di essere valutato positivamente. Ciononostante, si possono rilevare alcune questioni meritevoli di approfondimento, e sulle quali sarà opportuno acquisire qualche ulteriore elemento informativo da parte del Governo. Si riferisce in particolare al fatto che la formulazione del comma 7 dell'articolo 1 potrebbe risultare non adeguatamente coordinata con quella di cui al comma 2 del medesimo articolo per quanto concerne le attività commerciali che verrebbero trasferite all'Ente, ma a proposito delle quali è prevista anche la possibilità di conferimento in concessione ad altri soggetti da parte dell'AAMS. Inoltre, si può rilevare che in assenza di un termine entro il quale deve essere completata la procedura di trasferimento delle risorse necessarie per consentire all'Ente tabacchi di iniziare a svolgere le sue funzioni, e stante il fatto che all'insediamento del consiglio di amministrazione dell'Ente si procederà soltanto dopo il completamento della suddetta procedura, potrebbe determinarsi una incertezza quanto alla individuazione della data di effettivo avvio dell'operatività dell'Ente. Ciò appare contraddittorio con la previsione esplicita di un termine entro il quale si procederà comunque alla trasformazione dell'Ente in spa, cosicché si potrebbe determinare la situazione paradossale per cui potrebbe venir meno la fase transitoria corrispondente a quella che precede la trasformazione dell'Ente in spa. Inoltre, si può rilevare, quanto alla previsione dell'obbligo di presentazione al Parlamento, da parte del Ministro delle finanze, di una relazione sulla trasformazione dell'Ente ai fini dell'acquisizione del preventivo parere delle competenti Commissioni, che non appare chiaro quale incidenza avrebbe un parere reso al Governo in presenza di un processo di trasformazione che, nel caso di adozione di specifica deliberazione da parte del consiglio di amministrazione dell'Ente, avverrebbe senza possibilità di intervento da parte dell'esecutivo. Per quanto concerne l'articolo 2, comma 2, si può anzitutto

rilevare che non è chiaro quale sia l'organo societario competente ad adottare le determinazioni da sottoporre al comitato consultivo paritetico e che, pertanto, dovrebbe attivare il comitato per acquisirne il parere. Inoltre non si comprende se il periodo di un anno dalla data di insediamento del consiglio di amministrazione si riferisca al termine entro il quale deve essere sentito il comitato, ovvero al termine per la costituzione del comitato stesso. Relativamente alla commissione straordinaria di cui è prevista la nomina al comma 4 dell'articolo 3, va rilevato che il testo non fornisce alcun elemento quanto alla sua composizione; infine, si può osservare che l'articolo 5 contiene una disposizione generica in base alla quale è rimessa all'emanazione di decreti del Ministro delle finanze la disciplina di «quanto non specificamente stabilito agli articoli 1, 2 e 3. Si tratta, in sostanza, di una norma che non si limita a demandare alla discrezionalità del Ministro l'adozione di una normativa secondaria, in quanto potrebbe comportare anche una ampia delegificazione, peraltro in assenza di criteri direttivi.

In conclusione, preannuncia la sua disponibilità a valutare attentamente tutti i suggerimenti e le proposte correttive che saranno prospettate nel prosieguo del dibattito, nonchè le valutazioni che saranno espresse dalla Commissione finanze.

Il deputato Nuccio CARRARA esprime perplessità sul provvedimento in esame con cui il Governo interviene in una materia già oggetto di esame da parte del Parlamento. La decisione di utilizzare il decreto legislativo in attuazione della legge n. 59 del 1997 per trasformare l'amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) impedirebbe al Parlamento di esercitare la potestà legislativa e lo costringerebbe ad esprimere il prescritto parere entro termini assai ristretti che impediscono un esame approfondito del provvedimento. Entrando nel merito del provvedimento, fa presente una duplicazione delle strutture amministrative, visto

che l'istituzione dell'Ente tabacchi italiani non accompagna l'estinzione dell'AAMS, a cui invece vengono riconosciuti poteri residui peraltro non specificati. Una simile situazione contrasta sia con l'obiettivo di semplificare le strutture amministrative che con quello di ridurre i costi connessi alle stesse. Passando ad esaminare singoli aspetti del provvedimento, rileva al comma 7 dell'articolo 1 una stranezza giuridica, non essendo chiarite le modalità del conferimento in concessione. Quanto all'articolo 2, comma 2, esprime perplessità sulla assenza in seno al Comitato consultivo paritetico del rappresentante dei tabaccai come invece previsto dal testo in precedenza approvato dal Senato. Conclude invitando a riflettere sull'articolo 5 che, rinviando ai decreti del Ministro delle Finanze la disciplina di quanto non specificamente stabilito agli articoli 1, 2 e 3, sembra introdurre una delega al Ministro delle Finanze in assenza peraltro di criteri direttivi.

Il senatore Fausto MARCHETTI rileva la inopportunità di un intervento del Governo che tenda a privare il Parlamento delle sue competenze ordinarie. La decisione di avvalersi del decreto legislativo in attuazione della legge delega n. 59 del 1997 non può comportare una vanificazione del lavoro già svolto dal Parlamento sulla trasformazione dell'AAMS. Preannuncia, pertanto, emendamenti attraverso i quali si intende recuperare il testo del provvedimento così come già approvato dal Senato. Invita, infine, a considerare — ai fini di un attento ed approfondito esame del provvedimento — l'opportunità di consultazioni delle organizzazioni sindacali.

Il deputato Nuccio CARRARA ritiene opportuno valutare l'ipotesi di una audizione di tecnici che possano meglio chiarire la situazione dell'AAMS ai fini di un esame più articolato del provvedimento in esame.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, condividendo le osservazioni del

relatore, fa presente la necessità di chiarire in primo luogo all'articolo 1, comma 2, quali sono « le funzioni e le attività di interesse generale già affidate o conferite per effetto di disposizione di legge all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato » che restano riservate allo Stato. In secondo luogo ritiene opportuno verificare se le attività ed i servizi di natura industriale e commerciale, strumentali rispetto alle attività esercitate, richiamati all'articolo 1, comma 7, sono essenzialmente le attività inerenti il lotto e le lotterie che, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1, risultano escluse dalla sfera di attività dell'Ente tabacchi italiani.

Invita, inoltre, a riflettere sul meccanismo di attivazione dell'Ente previsto all'articolo 3, comma 4: ritiene necessario, a tal proposito, fissare tempi più precisi in modo che risulti chiaro il termine entro il quale l'ente comincia a svolgere la sua attività.

In conclusione, rileva una imprecisione all'articolo 5 dove occorrerebbe chiarire che il decreto del Ministro delle Finanze a cui si rinvia è un regolamento di attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 1, 2 e 3 del decreto legislativo.

Il Sottosegretario di Stato Fausto VIGEVANI ricorda che il provvedimento trova le sue origini in un decreto-legge emanato nell'agosto del 1996 in un momento in cui l'AAMS perdeva annualmente rilevanti quote di mercato: qualunque azienda in quelle condizioni avrebbe visto già da tempo l'avvio di processi di riorganizzazione e rinnovo di dirigenti. A ciò si aggiunga la natura pubblica dell'AAMS che arriva a determinare il paradosso di perdite di produzione a causa dei lavoratori che lasciano l'azienda e che possono essere tempestivamente sostituiti dati i tempi delle assunzioni per pubblico concorso. A tal proposito fa presente che all'interno dell'AAMS ci sono attività che hanno subito un arresto notevole di produzione per assenza di personale specializzato deputato al controllo del ciclo di automazione. La necessità di intervenire per risolvere tale situazione era stata

segnalata dal Governo con il decreto-legge dell'agosto 1996, discusso ed in parte modificato, in sede di conversione, in Commissione Finanze del Senato. La decisione della Corte costituzionale in materia di reiterazione dei decreti-legge ha impedito il prosieguo dell'esame in Aula del disegno di legge di conversione approvato in Commissione. Da qui la decisione del Governo di presentare un disegno di legge che recepiva tutte le modifiche approvate dalla Commissione Finanze del Senato. L'iter del provvedimento si è interrotto alla Camera per effetto di un emendamento che prevedeva la trasformazione di tutta l'Amministrazione autonoma, anche per la parte in cui la stessa svolgeva funzioni e attività di carattere generale quale può essere la fiscalità. Dopo il fallito tentativo di inserire nella legge finanziaria 1998 una delega al Governo per la trasformazione dell'AAMS recependo gli elementi del testo del Senato, la Commissione Finanze della Camera ha ripreso l'esame del provvedimento convenendo sulla necessità di chiedere il trasferimento in sede legislativa al fine di risolvere al più presto la precaria situazione dell'AAMS. Il mancato raggiungimento del *quorum* richiesto per il trasferimento in sede legislativa ha portato il Governo a decidere di utilizzare il decreto legislativo in attuazione della legge delega 15 marzo 1997, n. 59 senza alcuna intenzione di espropriare il Parlamento delle sue competenze. Passando al merito del provvedimento, fa presente che le attività ed i servizi di natura industriale e commerciale, strumentali rispetto alle attività esercitate, sono connesse alle attività di lotto e lotteria visto che le attività industriali relative all'ambito del sale e del tabacco sono state immesse nel percorso della privatizzazione. Relativamente, poi, alla disposizione del comma 4 dell'articolo 3, che non prevede un termine entro il quale deve essere completata la procedura di trasferimento delle risorse necessarie per consentire all'Ente tabacchi di iniziare a svolgere le sue funzioni, ed al Consiglio di Amministrazione di insediarsi, fa presente che il Governo intende rendere al

più presto possibile operante il Consiglio di Amministrazione e concludere l'operazione di privatizzazione entro un biennio. Si dichiara comunque disposto ad accogliere eventuali osservazioni della Commissione che volessero precisare e definire i tempi di completamento della procedura suddetta di trasferimento delle risorse. Quanto al Comitato consultivo paritetico di cui all'articolo 2, comma 2, rileva la inopportunità in seno allo stesso di rappresentanti dei tabaccai, visto che il processo di riorganizzazione dell'AAMS esclude il settore della distribuzione dei prodotti. Aggiunge, poi, che la disposizione dell'articolo 5 non intende introdurre una delega al Ministro delle Finanze, ma legittimare l'emanazione di norme attuative degli articoli 1, 2 e 3. Conclude chiarendo che all'articolo 1, comma 2, si è provveduto a scorporare dalle attività dell'AAMS esclusivamente le attività commerciali di sale e tabacco. Il Governo non è quindi intervenuto sull'assetto delle funzioni residue relative a lotto e lotteria ed alle attività di interesse generale tra le quali la fiscalità, che restano di competenza dell'AAMS, fatta

eccezione, relativamente alle attività del lotto e della lotteria, alla concessione prevista al comma 7 dell'articolo 1.

La senatrice Franca D'ALESSANDRO PRISCO fa presente che le funzioni residue che restano in capo all'AAMS potrebbero essere oggetto di riordino delle strutture amministrative, riordino previsto dall'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Il deputato Nuccio CARRARA, infine, riprendendo le osservazioni precedenti sue e dell'onorevole Cerulli Irelli, relative al comma 7 dell'articolo 1, ritiene opportuno che venga introdotto nel testo un chiarimento esplicito, sul quale peraltro, il Governo si è dimostrato d'accordo, circa l'ambito della deroga ivi prevista esclusivamente riferito alle attività commerciali e ai servizi inerenti il Lotto e le Lotterie.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia il seguito dell'esame del provvedimento ad altra seduta.

**La seduta termina alle 15.**