

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 709-A-ter

RELAZIONE DI MINORANZA DELLE COMMISSIONI PERMANENTI 5^a E 6^a RIUNITE

(5^a - PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, BILANCIO)

(6^a - FINANZE E TESORO)

(RELATORE GALDELLI)

Comunicata alla Presidenza il 26 novembre 1992

SUL

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge del decreto-legge 20 ottobre 1992, n. 413, recante norme urgenti sull'accertamento definitivo del capitale iniziale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, e sulla trasformazione in società per azioni dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

dal Ministro del tesoro

e dal Ministro delle finanze

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 OTTOBRE 1992

INDICE

Premessa	Pag.	3
L'AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI	»	3
IL CIRCUITO PRODUTTIVO	»	3
<i>Comparto tabacco</i>	»	3
<i>Comparto sale</i>	»	4
IL CIRCUITO COMMERCIALE	»	4
IL GRUPPO ATI	»	5
I RISULTATI QUANTITATIVI E FINANZIARI	»	5
LA SITUAZIONE DEL PERSONALE	»	6
LA PRIVATIZZAZIONE	»	7
LE CONTRADDIZIONI	»	7
<i>La privatizzazione serve a risanare le aziende malsane che creano deficit allo Stato</i>	»	7
<i>La privatizzazione serve a risanare l'Azienda</i>	»	7
<i>La privatizzazione realizza una parità tra i soggetti economici del settore determinando le condizioni di una libera concorrenza</i>	»	8
<i>La privatizzazione libera l'Azienda dalla cappa del sistema burocratico dello Stato e dal clientelismo</i>	»	8
DUE RIFORME DA PROPORRE	»	9
L'ARTICOLO 3	»	9
TABELLE	»	11

ONOREVOLI SENATORI. - Il testo del decreto-legge 20 ottobre 1992, n. 413, è per quanto concerne l'articolo 3, alla sua sesta reiterazione con contenuti più o meno simili nelle varie stesure. È questo un modo inaccettabile di procedere in materie come quelle affrontate dal decreto.

Oggi ci troviamo di fronte ad un disegno che cerca di garantire il dominio dei grandi gruppi economici sulla vita politica, economica e sociale del Paese. Si svendono «pezzi» dello Stato al solo scopo di rientrare dal *deficit* senza una visione seria di una politica industriale ed economica di risanamento e di rilancio.

La via che si intende seguire è quella della deindustrializzazione e della finanziarizzazione dell'economia. Non si obietta tanto sulla trasformazione in società per azioni quanto sull'ipotesi di concentrare nelle mani del Ministro del tesoro tutta la manovra di dismissione e di riorganizzazione.

In questo modo si procede in assenza di una seria politica industriale o peggio si vende prima di proporre un piano industriale. La vicenda dei monopoli affrontata dall'articolo 3 da questo punto di vista è esemplare.

La stessa Corte dei conti ha dichiarato vaghe le norme dettate dal Governo ritenendo altresì non appropriato lo strumento del decreto-legge perchè «provvisorio» ed «estraneo alla materia». Di più, nella relazione trasmessa a questo Parlamento, si sottolinea che la privatizzazione, in eventi di assoluto rilievo per l'Amministrazione dei monopoli di Stato, «è stata però solo genericamente delineata dalla norma». Di fatto si passa da una situazione di monopolio pubblico ad una situazione di «monopolio privato».

Questa è quindi la prima questione: il processo di trasformazione in società per azioni dei monopoli non dovrebbe essere affrontato per decreto ma attraverso un organico disegno di legge.

L'AMMINISTRAZIONE DEI MONOPOLI

L'Amministrazione dei monopoli, nella sua composita articolazione, si occupa della produzione del tabacco e del sale, della gestione del servizio delle lotterie nazionali ed è proprietaria dell'intero pacchetto azionario dell'Azienda tabacchi italiani - ATI S.p.A. (in passato detenuto dall'EFIM), per citare le branche operative di maggior rilievo.

La struttura organizzativa dell'intero Gruppo interessa tutto il territorio nazionale e, per singoli comparti, presenta i seguenti aspetti caratteristici:

IL CIRCUITO PRODUTTIVO

Comparto tabacco

Relativamente alla parte strettamente industriale, l'Amministrazione provvede in primo luogo all'acquisizione di tabacchi greggi, nazionali ed esteri, nonché alla prima trasformazione dei tabacchi in foglia per l'utilizzazione nelle proprie fabbricazioni. Tale attività

premanifatturiera è esercitata da 10 agenzie allocate in prevalenza nel Centro-Sud della nostra penisola che, nel complesso, lavorano circa 13.000 tonnellate di tabacco allo stato verde.

Per la fabbricazione dei prodotti da fumo l'Azienda statale dispone di 21 manifatture tabacchi, dislocate su tutto il territorio nazionale in relazione ai fattori socio-politici che originariamente hanno orientato le scelte di insediamenti produttivi territorialmente diffusi.

La fabbricazione di tabacchi lavorati riguarda prodotti italiani ed esteri fabbricati su licenza, con l'utilizzo di tabacchi greggi nazionali, miscele importate e tabacchi esotici.

La produzione complessiva nel 1991 è stata di 58.469.555 chilogrammi, di cui 10.948.103 chilogrammi fabbricati su licenza.

Comparto sale

L'attività di produzione, estrazione e lavorazione del sale sul territorio continentale è effettuata in quattro saline principali (Cervia, Margherita di Savoia, Volterra e Cagliari) e in diverse sezioni distaccate. La produzione delle saline dell'Amministrazione si situa, in media, intorno alle 750.000 tonnellate annue e la relativa commercializzazione è affidata *ex lege* ad apposita società per azioni, l'Azienda italiana sali - AIS S.p.A., alla quale partecipano in posizione paritaria l'ATI e l'Italkali S.p.A., l'altro produttore pubblico italiano a partecipazione maggioritaria della regione Sicilia.

IL CIRCUITO COMMERCIALE

L'Amministrazione dei monopoli provvede alla distribuzione e vendita, anch'esse in regime di esclusiva, dei prodotti da fumo, nazionali ed esteri, sul mercato italiano; peraltro per i tabacchi lavorati di provenienza comunitaria la relativa distribuzione all'ingrosso è effettuata su base pattizia.

Il quantitativo di prodotti commercializzati nel 1991 è stato di oltre 90 milioni di chilogrammi, per un valore complessivo superiore a 12.000 miliardi di lire.

La rete di distribuzione primaria dell'Amministrazione è costituita da 21 depositi di genere di monopolio, dislocati su tutto il territorio nazionale, che presiedono anche a tutte le operazioni di incasso e contabilizzazione delle vendite dei tabacchi lavorati, con relativa esazione e versamento delle imposte all'Erario.

La distribuzione secondaria è affidata a circa 590 magazzini di vendita, gestiti in appalto da privati che provvedono a rifornire le circa 59.000 tabaccherie per la vendita al dettaglio, alle quali fanno inoltre capo circa 16.500 «patentini» (bar, ristoranti ed altri particolari esercizi). Dell'apparato commerciale fanno parte altresì 23 ispettorati compartimentali, che svolgono prevalentemente attività amministrativa in materia di concessioni nonché funzioni di ispezione alla rete distributiva e di vendita.

Gli ispettorati compartimentali ed i depositi sono organi diretti dell'Amministrazione, mentre i magazzini di vendita e le tabaccherie sono gestiti da privati, sulla base di specifici atti di concessione.

IL GRUPPO ATI

La capogruppo ATI S.p.A. opera essenzialmente nel settore della prima trasformazione del tabacco greggio e gestisce anche alcune partecipazioni azionarie, totalitarie o maggioritarie, in società principalmente impegnate nello stesso comparto della lavorazione del tabacco greggio nonché nei settori della carta ed articoli cartotecnici per i tabacchi lavorati. In particolare il Gruppo ATI consta di quattro stabilimenti per la prima trasformazione del tabacco (dislocati come segue: tre in Campania e uno in Abruzzo), due cartiere (rispettivamente a Pompei e a Rovereto), specializzate nelle lavorazioni grafiche e cartotecniche e due stabilimenti per la produzione di filtri per sigarette (situati a Salerno e a Rovereto). Nel complesso delle attività del Gruppo ATI sono occupati circa 1.500 dipendenti con un fatturato annuo che si aggira intorno ai 250 miliardi.

I RISULTATI QUANTITATIVI E FINANZIARI

Nel 1991 il fatturato complessivo dell'Amministrazione dei monopoli è stato di circa 1.500 miliardi. Tale risultato è in gran parte determinato dalle entrate derivanti dalle attività industriali e commerciali relative al tabacco lavorato.

Il consumo globale dei tabacchi lavorati è stato di oltre 90 milioni di chilogrammi, con una diminuzione dell'1,9 per cento rispetto al 1990.

La vendita complessiva di prodotti nazionali è stata di oltre 44.000 tonnellate per una quota di mercato pari al 48,7 per cento e, in dettaglio, i dati quantitativi sono i seguenti:

Vendite tabacchi lavorati 1991

	Quantità (Kg.)	Quota mercato (%)
Nazionali	44.061.101	48,7
Esteri	35.297.538	39,0
Su licenza	11.172.095	12,3
TOTALE ...	90.530.734	100,0

Il valore complessivo delle vendite dello scorso anno è stato di oltre 11.000 miliardi (al netto dell'aggio spettante ai rivenditori) di cui oltre 8.600 miliardi destinati allo Stato a titolo di IVA e di imposta di consumo su tali prodotti e circa 2.500 miliardi ai produttori (Amministrazione e case estere).

In particolare nella seguente tabella sono riassunti i risultati fiscali del 1991, confrontati con quelli dell'anno precedente:

 XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Risultati fiscali

	1990 (miliardi)	1991 (miliardi)	(%)
Imposta di consumo	6.251,7	6.673,3	6,7
IVA	1.808,5	1.931,7	6,8
TOTALE ENTRATE FISCALI ...	8.060,2	8.605,0	6,8

Per quanto riguarda il settore sali le quantità vendute nel 1991 sono superiori ai 7.500.000 quintali per un valore complessivo di oltre 36 miliardi di lire al netto dell'IVA, come di seguito evidenziato:

Vendite sali

	Quantità (q.li)	Valori (milioni)
sali alimentari impacchettati	697.518	
sali alimentari prodotti in sacchi	355.390	
TOTALE SALI ALIMENTARI	1.052.908	20.977
sali industriali	6.468.267	15.707
TOTALE GENERALE ...	7.521.175	36.684

In merito agli aspetti economico-finanziari della gestione, anche per il 1991 si prefigura un sostanziale equilibrio tra le entrate e le spese del conto finanziario; per quanto concerne più propriamente il bilancio industriale, invece, si prevede per il conto economico un utile di gestione di circa 100 miliardi.

LA SITUAZIONE DEL PERSONALE

Al 31 dicembre 1991 la consistenza organica del personale era di 13.232 unità così suddivise:

dirigenti	N.	73
appartenenti ai profili ex impiegati	N.	2.718
appartenenti ai profili ex operai	N.	10.441
TOTALE PERSONALE ...	N.	13.232

Ovviamente la prevalenza del personale operaio è necessariamente correlata al tipo di attività prettamente industriale oggi svolta dall'Azienda.

LA PRIVATIZZAZIONE

La dimensione della realtà coinvolta è, come si è visto, di oltre 13.000 dipendenti, e riguarda una struttura industriale assai estesa. A questa realtà va aggiunto un indotto rilevante (in particolare nella coltivazione del tabacco) che è fortemente coinvolto da un processo di trasformazione dell'Azienda monopoli (occorre riferirsi in particolare alla questione della scarsa qualità del prodotto coltivato in Italia alle politiche comunitarie che fino ad oggi hanno agevolato la quantità a scapito della qualità, alla non adattabilità del prodotto coltivato in Italia ad un uso per la produzione di sigarette leggere). Va tenuto presente, inoltre, il peso delle potenti *lobbies* che gravitano intorno al settore (ad esempio, quella dei tabaccaia che, grazie al sistema di riscossione dell'imposta effettuata al consumo, hanno l'esclusiva della vendita). Per ciò che riguarda l'imposizione fiscale (un gettito di 8.000 miliardi all'anno), occorre tenere presente che tale ruolo è stato svolto finora dalla Amministrazione (senza che ciò comportasse per lo Stato alcun onere). Ciò ha giustificato, in gran parte, il ruolo pubblico dell'Azienda monopoli (v. tabelle allegate).

Esiste una seconda ragione per attribuire rilevanza alla questione della trasformazione in società per azioni dell'Azienda monopoli. Si tratta infatti della prima rilevante attività economica per cui il processo di dismissione pubblica è in fase di concreta attuazione. Non è pertanto esagerato affermare che in qualche misura questa vicenda può rappresentare un banco di prova, una sperimentazione concreta di cosa si intende realizzare con il tanto decantato processo di privatizzazione delle attività finora gestite dal settore pubblico.

LE CONTRADDIZIONI

È necessario svelare le contraddizioni tra i propositi enunciati e la realtà dei fatti.

La privatizzazione serve a risanare le aziende malsane che creano deficit allo Stato

In realtà, pur senza sottacere le inefficienze, le diseconomie, il peso del parassitismo clientelare fortemente presenti nel settore, occorre mettere in evidenza come si cominci con il dismettere un'Azienda il cui bilancio industriale, anche nel 1991, si è chiuso in attivo. In sostanza lo Stato non ha mai pagato una lira per ripianare *deficit* di bilancio dell'Azienda monopoli (da notare, peraltro, che si parla di bilancio industriale, cioè depurato degli 8.000 miliardi riscossi dall'Amministrazione per l'Erario). Ciò serve a far capire che siamo in presenza di un settore economico che rende forti profitti. Non è un caso, allora, che il processo di privatizzazione parta proprio da settori come questo che promettono una remunerazione assai rilevante dei capitali impiegati.

La privatizzazione serve a risanare l'Azienda

Tutti i progetti finora presentati dalle varie commissioni ministeriali hanno adottato la seguente filosofia: risanare vuol dire ridurre i costi

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

di produzione utilizzando al meglio gli impianti secondo le potenzialità che l'innovazione tecnologica del settore consente. In pratica il tutto si riduce a sostenere che si può produrre la quantità richiesta dal mercato (in calo in dieci anni di circa il 15 per cento) con un numero minore di addetti e riducendo i posti di lavoro. L'ultima commissione ministeriale (maggio 1991) parlava di ridurre le manifatture da 21 a 7-8 e il personale da 13.000 a 6-7.000 unità. In pratica tutta la cosiddetta filosofia di risanamento si rivela nient'altro che la traduzione nel settore pubblico (secondo tempi e modalità propri) della strategia padronale che ha imperversato in questi anni e che si riproduce oggi con maggiore forza di fronte alla crisi. Risanare vuol dire ristrutturare tagliando posti di lavoro, contribuendo alla deindustrializzazione del Paese; creare le condizioni per un risparmio dei costi di produzione si traduce in un incremento dei profitti. Ciò è particolarmente vero in questo settore, dove da una riduzione dei costi di produzione il consumatore non avrebbe alcun beneficio essendo il prezzo del prodotto imposto.

La privatizzazione realizza una parità tra i soggetti economici del settore determinando le condizioni di una libera concorrenza

Ci si muove nell'illusione che la trasformazione, abbattendo la situazione di privilegio di un concorrente (l'Azienda) creerebbe una libera competizione tra soggetti economici di cui, alla fine, si avvantaggerebbe il consumatore.

Tale «capitalismo ideale» nel concreto non esiste. Nella realtà mondiale del settore, infatti, esiste un regime di oligopolio di alcune grandi multinazionali che tendono ad estendere il proprio dominio e a penetrare nei mercati con forte aggressività. Di poco tempo fa è, ad esempio, la notizia che la *Philip Morris* ha acquistato il controllo della società produttrice cecoslovacca (*Tabak*). È facile prevedere che il destino del mercato italiano, lasciato al cosiddetto libero gioco delle forze in campo, è già segnato.

La privatizzazione libera l'Azienda dalla cappa del sistema burocratico dello Stato e dal clientelismo

Questa affermazione è falsa. È stato affidato il compito di liquidare l'Azienda ad un Comitato di tre commissari nominati secondo la logica della spartizione di sottogoverno (un socialista e due democristiani) il cui unico merito è di essere direttamente legati agli ex ministri proponenti (Formica e Cirino Pomicino), con la gentile aggiunta della consociazione del PDS (Bellocchio è stato contemporaneamente nominato presidente dell'ATI, società collegata all'Azienda monopoli). Ora il consiglio di amministrazione viene portato a sette membri e quindi la spartizione sarà più ampia.

Visto che comunque si parla di dipendenti pubblici che, almeno fino ad oggi non possono essere cacciati come nel privato, si decide di far assumere allo Stato i costi degli esuberanti sia con i prepensionamenti che con il rigonfiamento degli uffici pubblici.

La linea concreta che emerge dalla privatizzazione, a partire dall'esperienza dei monopoli, al di là dei programmi altisonanti consiste nella perversa logica di privatizzare i ricavi e socializzare i costi.

DUE RIFORME DA PROPORRE

Per il rilancio dell'Azienda e per dare trasparenza al settore, possono essere fatte subito alcune cose a partire dal progetto di riforma:

1. proibire la pubblicità indiretta dei prodotti da fumo così da realizzare un effettiva parità con le multinazionali che sfruttano fortemente questo strumento (sponsorizzazioni di manifestazioni sportive, pubblicità del marchio con altri prodotti, e così via). È da notare che in un mercato maturo lo strumento pubblicitario è la leva fondamentale per incrementare le vendite sottraendo ai concorrenti quote di mercato;

2. realizzare una riforma delle tariffe. Oggi, infatti, non si consente di distinguere, negli aumenti, la quota destinata a riconoscere incrementi nei costi di produzione da quella relativa ad aumenti dovuti a maggiore pressione fiscale. In pratica ogni aumento dovuto a maggiori tasse si traduce in un illecito aumento della remunerazione per le ditte produttrici che, in tal modo, realizzano un superprofitto. Realizzare una condizione di trasparenza consisterebbe nel distinguere nettamente tra loro le due voci, rendendo non trasportabile in vantaggio alle ditte gli aumenti dovuti a maggiore pressione fiscale.

L'ARTICOLO 3

L'articolo 3 di questo decreto determina, come si è detto, le norme per la trasformazione in società per azioni dei monopoli e si presta ad un uso particolarmente speculativo; invece di affrontare preventivamente i problemi concernenti il risanamento e il rilancio dell'Azienda, di ragionare attorno ad un piano di fattibilità industriale e configurare il nuovo assetto societario, si procede inversamente: prima la trasformazione e poi il piano. È un po' come mettere il carro davanti ai buoi. Inoltre, il piano sarà approvato dal CIPI entro sei mesi dalla entrata in vigore della legge, mentre la definizione dei beni mobili ed immobili che rimarranno alla società per azioni sarà fatta all'indomani dell'insediamento del consiglio di amministrazione. Ma la definizione dei beni che rimarranno alla società per azioni è parte integrante e sostanziale del piano stesso, quindi il CIPI, al momento che esaminerà il piano, si troverà con una parte fondamentale del medesimo già attuata.

A nostro avviso l'aspetto più critico dell'articolo 3 è rappresentato dal fatto che nulla è previsto in merito alla destinazione e all'uso dei beni che non passeranno alla società per azioni e che quindi rimarranno allo Stato. Gli appetiti su tali beni sono evidentemente grandi ed il fatto che non si determina la loro destinazione ci preoccupa anche dal punto di vista morale.

Analogamente, nulla è previsto né programmato per dare una alternativa a quelle attività che, sulla base del piano, saranno dismesse: realtà sociali e territoriali deboli economicamente rischiano così di essere ulteriormente penalizzate.

Attraverso le proposte emendative, i comunisti propongono un percorso diverso e sicuramente più razionale; in sostanza, proponiamo che la definizione del piano industriale e dell'assetto societario procedano di pari passo, che le risorse alienate servano per mettere in essere programmi di riconversione e di reindustrializzazione, che la maggioranza del capitale di rischio rimanga in mano pubblica, che sia previsto un fondo nazionale per la reindustrializzazione e la riconversione.

Per quanto concerne il problema del personale, l'emendamento che introduce un articolo 3-bis al testo del decreto, accolto dalle Commissioni 5^a e 6^a riunite a maggioranza e con il voto contrario dei senatori di Rifondazione comunista stabilisce in pratica che tutti i lavoratori che, sulla base del piano, passano alla società per azioni, cambino *status* giuridico in maniera obbligatoria. Viene cioè esclusa ogni possibilità di opzione.

Per quanto concerne il sale, tutto viene ad essere rinviato e non si sa bene quale provvedimento sarà adottato e con quali intendimenti.

Per tutti questi motivi, noi abbiamo proposto che anche i lavoratori che passano alla società per azioni mantengano lo *status* di pubblici dipendenti; con l'articolo 3-bis verrebbe infatti a crearsi un paradosso rappresentato dal fatto che coloro che saranno considerati eccedenti rispetto alle esigenze della società per azioni avranno tutte le garanzie e manterranno lo *status* di pubblico dipendente, mentre ciò non avverrà per gli altri. Sarebbe almeno necessario prevedere la possibilità per questi ultimi lavoratori di essere ricollocati nella pubblica Amministrazione in caso di successive ristrutturazioni a tempo indeterminato e non solo per cinque anni come invece previsto nell'articolo 3-bis.

GALDELLI, relatore di minoranza

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLE

Risultati fiscali

ESERCIZIO	IMPOSTA DI CONSUMO	I.V.A.	TOTALE
1987	5.347,9	1.457,1	6.805,0
1988	5.700,3	1.597,5	7.297,8
1989	6.105,1	1.764,8	7.869,9
1990	6.251,7	1.808,5	8.060,2
1991	6.673,3	1.931,7	8.605,0

VALORI ESPRESSI IN MILIARDI

Produzione tabacchi lavorati (in migliaia di kg.)

	SIGARETTE	ALTRI PRODOTTI DA FUMO	TOTALE
1987	70.339	1.027	71.366
1988	66.486	941	67.427
1989	67.759	834	68.593
1990	62.120	924	63.044
1991	57.642	827	58.469

Vendite tabacchi lavorati in Italia

	1987		1988		1989		1990		1991	
	QUANTIT. (in tonn.)	Q.M. %								
PRODOTTI NAZIONALI	61.643	61,2	58.048	58,6	55.467	56,1	47.718	51,7	44.061	48,7
PRODOTTI ESTERI SU LICENZA	9.720	9,6	9.274	9,3	9.984	10,1	9.835	10,6	11.172	12,3
PRODOTTI ESTERI IMPORTATI	29.455	29,2	31.808	32,1	33.469	33,8	34.782	37,7	35.298	39,0
TOTALE	100.819		99.130		98.920		92.335		90.531	

Situazione personale

	1987	1988	1989	1990	1991
DIRIGENTI	94	81	78	79	73
IMPIEGATI	2.608	2.650	2.575	2.743	2.718
OPERAI	11.819	11.780	11.421	11.061	10.441
TOTALE	14.521	14.511	14.074	13.883	13.232