CAMERA DEI DEPUTATI N. 3438

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CONTE, GIOVANNI PACE, BERRUTI, LEONE, D'ALIA, ANTONIO PEPE, CONTENTO, ALBERTO GIORGETTI, VIALE, ARMOSINO, PAROLI

Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sull'Amministrazione dei monopoli di Stato

Presentata il 18 marzo 1997

ONOREVOLI COLLEGHI! — Come è noto, l'Amministrazione dei monopoli di Stato, benché la sua natura sia quella, marcatamente imprenditoriale, di una vera e propria impresa, con i suoi dipendenti, le sue produzioni e i suoi mercati, interni ed internazionali, costituisce tuttora una branca della struttura del Ministero delle finanze, sia pure connotata – proprio a causa dell'attività di natura industriale e commerciale che le è propria – da un accentuato carattere di autonomia rispetto alle altre direzioni generali del Ministero, cui è di fatto equiparata.

Questa commistione tra natura imprenditoriale delle funzioni esercitate ed assetto giuridico pubblicistico del soggetto che le esercita, con tutti i vincoli e le limitazioni che ne derivano a carico della sua flessibilità gestionale e della leggibilità del relativo andamento, ha determinato l'accumularsi negli anni di pessimi risultati dell'Amministrazione dei monopoli, la cui gestione continua da tempo a dimostrarsi assolutamente antieconomica; a ciò va aggiunto che anche negli altri settori, di natura non immediatamente industriale e produttiva, cui l'Amministrazione dei mo-

nopoli di Stato è preposta, come quello della gestione del lotto e delle lotterie, l'Amministrazione è apparsa via via sempre più inadeguata all'assolvimento dei compiti affidatile.

Come rilevato nella relazione al disegno di legge governativo recante « Istituzione dell'ente tabacchi italiani » (A.S. 1822), attualmente all'esame del Senato, « 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'Amministrazione dei monopoli di Stato è inoltre 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'Amministrazione dei monopoli di Stato dovuta al suo inserimento nell'ambito ministeriale non è stata ininfluente nell'irrigidire la gestione dei rapporti con la multinazionale *Philip Morris* di cui si stanno occupando sia la magistratura sia il Parlamento ». La predetta relazione aggiunge poi che « i vincoli occupazionali ed 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 ».

Ma non sono state solo le inefficienze gestionali e burocratiche a determinare il presente stato di cose, in cui l'attività dell'Amministrazione, lungi dal produrre utili, dà luogo ad un rilevante costo a carico dello Stato italiano e quindi dei contribuenti; a ciò hanno infatti largamente contribuito anche l'inadeguatezza e l'inefficacia dei controlli pubblici sull'Amministrazione dei monopoli di Stato e le manchevolezze che il Ministero delle finanze ed altri organi dello Stato hanno manifestato in relazione a più d'uno degli aspetti cui si riferisce l'attività dell'Amministrazione (basti pensare ai ritardi nella progettazione e nell'attuazione dei necessari processi produttivi integrati di filiera nel settore del tabacco, o alle disfunzioni registratesi nell'attività di repressione del contrabbando di tabacchi). Nel suo insieme, per di più, tale complesso di concause ha fatto sì che nel tempo venissero ad evidenziarsi, in un crescendo sempre più allarmante, non solo gravissime carenze, tanto strutturali quanto gestionali, dell'Amministrazione dei monopoli, ma anche e soprattutto numerose anomalie e disfunzioni nel suo funzionamento che hanno indubbiamente favorito lo sviluppo di pericolosi fenomeni degenerativi la cui possibile rilevanza sul piano penale è attualmente al vaglio in sede giudiziaria (si pensi alla presunta elusione fiscale attribuita alla *Philip Morris*) o dovrebbe esserlo da tempo (come nel caso della mancata applicazione della vigente normativa che vieta, anche attraverso meccanismi di pubblicità indiretta, la pubblicità dei prodotti da fumo).

La rilevanza del processo degenerativo che ha dato luogo alle predette anomalie e disfunzioni è stata confermata in tutta la sua portata a seguito della serie di audizioni cui la VI Commissione finanze ha recentemente proceduto sulla situazione dell'Amministrazione dei monopoli di Stato e sui riflessi su tale situazione del cosiddetto « caso *Philip Morris* ». In tali audizioni, che hanno visto comparire davanti alla Commissione pressoché tutti i soggetti interessati alla questione (dal Ministro delle finanze ai dirigenti ministeriali; dai dirigenti dell'Amministrazione dei monopoli di Stato alla Guardia di finanza; dai sindacati aziendali ai rappresentanti della *Philip Morris*, e così via), è emerso un quadro estremamente preoccupante e per certi versi impressionante della realtà produttiva e gestionale dell'Amministrazione dei monopoli di Stato e dei suoi rapporti con gli altri soggetti che operano nei settori cui si riferiscono le sue competenze. Infatti, dalle dimensioni e dalla portata del fenomeno elusivo, asseverato tanto dalla Guardia di finanza quanto dal direttore generale delle entrate del Ministero delle finanze, allo stato di completa disorganiz-

zazione in relazione ai processi produttivi integrati della filiera del tabacco; dalla pressoché totale mancanza di intese e sinergie con le diverse componenti produttive private, alla corrispondente assenza di coordinamento anche all'interno dell'Amministrazione stessa; dai problemi emersi in relazione alle modalità e procedure di definizione degli accordi per la produzione su licenza di sigarette di marche estere, attestati dalla sconcertante vicenda della convenzione con la *Philip Morris* e del suo rinnovo, alla crescente perdita di quote di mercato per i prodotti nazionali, anche in connessione al proliferare del fenomeno del contrabbando; da tutto quanto è stato detto nelle audizioni, insomma, è emerso un quadro a tinte estremamente fosche dell'attività dell'Amministrazione nel settore del tabacco, il cui degrado va ben al di là dei pur gravi ritardi nella modernizzazione degli impianti, della mancata elaborazione di adeguate strategie di mercato e dell'insufficiente sviluppo della capacità di penetrazione sui mercati.

Né le audizioni hanno fornito risultanze diverse in relazione agli altri settori in cui si svolge l'attività dell'Amministrazione dei monopoli di Stato: è stato infatti possibile per la Commissione finanze rilevare con chiarezza i gravi problemi organizzativi e produttivi che caratterizzano il mercato del sale, nonché le sempre maggiori difficoltà che l'Amministrazione incontra nella gestione del lotto e delle lotterie, attestate con brutale immediatezza dai recenti scandali e dalle clamorose disfunzioni che ormai si registrano con sempre maggiore frequenza e testimoniate dall'andamento fortemente decrescente del gettito in un settore che costituiva tradizionalmente un punto di forza per l'erario nel nostro Paese. Il tutto, infine, è stato accompagnato dalla constatazione di un panorama veramente desolante di conflittualità interna all'Amministrazione dei monopoli, che ha visto dirigenti dell'Amministrazione dei monopoli di Stato contrapporsi, anche violentemente e con tanto di denunce penali, sia ai vari Ministri delle finanze succedutisi negli ultimi anni, sia ad altri funzionari della stessa Amministrazione e del Ministero.

Ecco perché appare ormai improcrastinabile l'esigenza di istituire una apposita Commissione parlamentare di inchiesta, la cui attività, oltre a valutare ed accertare la reale portata ed entità delle anomalie e disfunzioni che caratterizzano l'attività dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, consenta alle Camere di verificarne le cause ed individuare le responsabilità di quanti hanno contribuito a determinare l'attuale situazione di collasso gestionale.

A questo scopo è finalizzata la presente proposta di legge, il cui articolo 1 provvede ad istituire la predetta Commissione di inchiesta, competente per l'esame delle attività, della gestione, della situazione economico-finanziaria dell'Amministrazione dei monopoli di Stato e dei suoi rapporti con altri soggetti pubblici e privati dal 1987 ad oggi.

L'articolo 2, al comma 1, specifica le attribuzioni della Commissione, che deve accertare il complesso delle carenze, delle disfunzioni, delle anomalie e delle eventuali deviazioni nell'organizzazione e nel funzionamento dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, e contestualmente verificare le cause e le responsabilità delle carenze, disfunzioni, anomalie e deviazioni accertate. Ai sensi del comma 2, le indagini e gli accertamenti della Commissione devono essere, fra l'altro, finalizzati a verificare le questioni emerse con maggiore evidenza e rilevanza nell'ambito delle audizioni condotte presso la Commissione finanze, e cioè:

le cause e le eventuali responsabilità della progressiva perdita di rilevanti quote di mercato dei tabacchi nazionali lavorati dall'Amministrazione dei monopoli di Stato in favore dei tabacchi lavorati di provenienza estera;

il sistema di definizione degli accordi per la produzione su licenza con le imprese straniere produttrici di tabacchi lavorati e in particolare le questioni inerenti al rapporto instaurato tra l'Amministrazione dei monopoli e la *Philip Morris*;

le cause e le eventuali responsabilità della insufficiente o mancata realizzazione dei necessari processi produttivi integrati di filiera nel settore del tabacco;

le cause e le eventuali responsabilità del progressivo incremento del fenomeno del contrabbando di tabacchi e delle conseguenti crescenti perdite di entrate per l'erario;

le modalità di azione dell'Amministrazione dei monopoli di Stato nell'attività di gestione del lotto e delle lotterie;

le eventuali responsabilità per la mancata applicazione della vigente normativa che vieta, anche attraverso meccanismi di pubblicità indiretta, la pubblicità dei prodotti da fumo;

i contenuti e l'attuazione del potere di sorveglianza riconosciuto dalla legge al Ministero delle finanze nei confronti dell'Amministrazione;

le responsabilità specifiche da attribuirsi ai dirigenti dell'Amministrazione dei monopoli di Stato in relazione alle eventuali disfunzioni riscontrate nelle indagini sui predetti aspetti.

Con l'articolo 3 viene disciplinata la composizione della Commissione, risultante di quindici deputati e quindici senatori nominati nel rispetto dei princìpi della rappresentanza di tutti i gruppi e della proporzionalità fra i gruppi.

L'articolo 4 si riferisce al funzionamento della Commissione, prevedendo fra l'altro l'approvazione, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, di un apposito regolamento interno che ne disciplini l'attività ed il funzionamento e detti in particolare le norme per le audizioni e le testimonianze, nonché l'accollo delle spese di funzionamento, in egual misura, a carico dei bilanci interni delle due Camere.

L'articolo 5 impone, salvo diversa decisione, la pubblicità dei lavori della Commissione, mentre l'articolo 6 individua e delimita i poteri della Commissione stessa, riconoscendole fra l'altro la facoltà di acquisire atti riguardanti indagini svolte da altre autorità amministrative o giudiziarie.

L'articolo 7 prevede l'obbligo del segreto per i componenti della Commissione, per i funzionari ed il personale addetto di qualsiasi ordine e grado, nonché per ogni altra persona che collabori con la Commissione o concorra a compiere atti di inchiesta, oppure ne venga a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio.

Infine, con l'articolo 8 viene fissato in un anno dalla costituzione della Commissione il termine per la conclusione dei lavori dell'inchiesta, dei cui risultati la Commissione darà conto in una relazione finale comprendente la formulazione delle conseguenti proposte; è altresì fatto obbligo alla Commissione di presentare alle Camere una relazione sull'andamento dei suoi lavori nei primi sei mesi della sua attività.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Istituzione).

1. È istituita una Commissione parlamentare di inchiesta per l'esame delle attività, della gestione, della situazione economico-finanziaria dell'Amministrazione dei monopoli di Stato e dei suoi rapporti con altri soggetti pubblici e privati dal 1987 alla data di entrata in vigore della presente legge.

ART. 2.

(Finalità).

1. La Commissione ha il compito di accertare il complesso delle carenze, delle disfunzioni, delle anomalie e delle eventuali deviazioni nell'organizzazione e nel funzionamento dell'Amministrazione dei monopoli di Stato, e contestualmente verificare le cause e le responsabilità delle carenze, disfunzioni, anomalie e deviazioni accertate.

2. Le indagini e gli accertamenti della Commissione devono essere, fra l'altro, finalizzati a verificare:

a) le cause e le eventuali responsabilità della progressiva perdita di rilevanti quote di mercato dei tabacchi nazionali lavorati dall'Amministrazione dei monopoli di Stato in favore dei tabacchi lavorati di provenienza estera;

b) il sistema di definizione degli accordi per la produzione su licenza con le imprese straniere produttrici di tabacchi lavorati e in particolare le questioni inerenti al rapporto instaurato tra l'Amministrazione dei monopoli di Stato e la *Philip Morris*;

c) le cause e le eventuali responsabilità della insufficiente o mancata realizzazione dei necessari processi produttivi integrati di filiera nel settore del tabacco;

d) le cause e le eventuali responsabilità del progressivo incremento del fenomeno del contrabbando di tabacchi e delle conseguenti crescenti perdite di entrate per l'erario;

e) le modalità di azione dell'Amministrazione dei monopoli di Stato nell'attività di gestione del lotto e delle lotterie;

f) le eventuali responsabilità per la mancata applicazione della normativa vigente che vieta, anche attraverso meccanismi di pubblicità indiretta, la pubblicità dei prodotti da fumo;

g) i contenuti e l'attuazione del potere di sorveglianza riconosciuto dalla legge al Ministero delle finanze nei confronti dell'Amministrazione dei monopoli di Stato;

h) le responsabilità specifiche da attribuire ai dirigenti dell'Amministrazione dei monopoli di Stato in relazione alle eventuali disfunzioni riscontrate nelle indagini sugli aspetti di cui alle precedenti lettere.

ART. 3.

(Composizione).

1. La Commissione è composta da quindici deputati e da quindici senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica in modo che siano rappresentati tutti i gruppi costituiti in almeno un ramo del Parlamento, proporzionalmente alla consistenza numerica di ciascun gruppo.

ART. 4.

(Funzionamento).

1. La Commissione, nella prima seduta, elegge al suo interno il presidente, due vicepresidenti e due segretari a maggioranza dei suoi componenti.

2. Prima dell'inizio dei lavori la Commissione approva, a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il regolamento in-

terno, che ne disciplina l'attività ed il funzionamento e comprende le norme per le audizioni e le testimonianze.

3. Per l'espletamento delle proprie funzioni la Commissione può avvalersi dell'opera e della collaborazione di ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, di qualsiasi altro pubblico dipendente nonché di consulenti ed esperti di sua scelta.

4. Le spese per il funzionamento della Commissione sono poste per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati e per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica.

ART. 5.

(Pubblicità dei lavori).

1. Le sedute della Commissione sono pubbliche, salvo che la Commissione medesima disponga diversamente.

ART. 6.

(Poteri della Commissione).

1. La Commissione procede alle indagini ed agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

2. La Commissione può acquisire atti relativi ad indagini svolte da altra autorità amministrativa o giudiziaria. Per gli accertamenti di propria competenza vertenti su fatti oggetto di inchiesta giudiziaria in corso, la Commissione può inoltre chiedere atti, documenti ed informazioni all'autorità giudiziaria.

3. Per il segreto di Stato, d'ufficio, professionale e bancario si applicano le norme in vigore.

ART. 7.

(Segreto).

1. I componenti della Commissione, i funzionari, il personale di qualsiasi ordine e grado addetto alla Commissione stessa e ogni altra persona che collabori con la

Commissione o concorra a compiere atti di inchiesta, oppure ne venga a conoscenza per ragioni di ufficio o di servizio, sono obbligati al segreto per tutto quanto riguarda le deposizioni, le notizie, gli atti e i documenti acquisiti nelle sedute dalle quali sia stato escluso il pubblico ovvero dei quali la Commissione medesima abbia vietato la divulgazione.

ART. 8.

(Relazione conclusiva).

1. La Commissione conclude i propri lavori entro un anno dalla data della sua costituzione, con la presentazione di una relazione finale sull'esito dell'attività svolta e con la formulazione delle conseguenti proposte.

2. La Commissione presenta al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica una prima relazione sui lavori svolti entro sei mesi dalla sua costituzione.

DDL13-3438
Lire 500