

Antonio Ceci

## **Il monopolio del tabacco in Italia Ascesa e declino di una industria di Stato**

SOMMARIO: 1. Introduzione e diffusione del tabacco in Italia – 1.1. Le prime restrizioni fiscali sul tabacco – 1.2. Il consumo di tabacco nello Stato Pontificio tra limitazioni e concessioni – 1.3. Le regolamentazioni sul tabacco negli Stati preunitari – 2. L'unificazione del Regno d'Italia: lo Stato produttore – 2.1. La Direzione generale delle gabelle – 2.2. Le norme sulla privativa dei sali e tabacchi e l'organizzazione della produzione – 2.3. Primi passi per una riforma: la Commissione Grattoni – 3. La Regia cointeressata – 3.1. Il ritorno alla gestione diretta dello Stato – 4. La Direzione generale delle private e l'affermazione dell'industria del tabacco – 5. L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato – 5.1. Gli effetti della crisi economica del '29 e del secondo conflitto mondiale – 5.2. Gli anni della ripresa economica e il Trattato di Roma – 5.3. La crescita industriale e il processo di detecnizzazione – 5.4. Le liberalizzazioni e la crisi industriale – 5.5. La privatizzazione

ABSTRACT: The paper deals with the evolution of the tobacco monopoly in Italy. It studies the introduction and development of the consumption of tobacco in Italy since the modern era, observing the approaches of the pre-unification states to regiment and exploit the phenomenon. It follows, after the Italy Kingdom's unification, the efforts of the liberal state to restructure and standardize the tobacco industry by law, up to the establishment of the Autonomous Administration of State Monopolies, a public corporation with great technical potential, but that was politically betrayed by the excessive care of fiscal and administrative aspects, to the detriment of its strong industrial inclination

KEYWORDS: Tabacco, Monopoly, Monopolies

### 1. Introduzione e diffusione del tabacco in Italia

La pianta di tabacco, per lungo tempo sconosciuta in Europa, fece la sua comparsa in Italia intorno alla seconda metà del sedicesimo secolo. Inizialmente per essa furono conosciuti diversi appellativi. Nei territori dello Stato Pontificio fu chiamata “erba di santa croce” o “erba santa”, in onore del Cardinale Prospero Publicola di Santa Croce che nel 1561, di ritorno dal Portogallo dove ricopriva la carica di nunzio apostolico, portò in dono a Papa Pio IV dei semi della pianta di tabacco. Nelle terre di Toscana, venne invece chiamata “erba tornabuona”, con riferimento al vescovo Nicolò Tornabuoni, ambasciatore di Cosimo I<sup>1</sup> presso la corte di Francia, donde portò i semi della nuova pianta che fece coltivare nel suo giardino di Sansepolcro a scopo officinale.

Proprio vicino Sansepolcro, nella Repubblica di Cospaia<sup>2</sup>, sul finire del secolo

<sup>1</sup> Cosimo I de' Medici (1519 – 1574), Duca di Firenze.

<sup>2</sup> Nella Repubblica di Cospaia, in particolare, il tabacco fu coltivato per secoli senza alcuna restrizione a causa delle singolari vicende storiche che determinarono e mantennero questa territorio una zona franca. Per la straordinaria particolarità storica della vicenda e per soddisfare la nostra curiosità, vale la pena fare un accenno a tali eventi. Il giorno 11 marzo 1431, il cardinale Gabriele Condulmer, fu incoronato Papa, con il nome di Eugenio IV. Era quello un periodo difficile per la Chiesa, forti contrasti interni mettevano in seria discussione l'autorità ed il primato del Pontefice, il quale, per fronteggiare i suoi nemici, aveva impellente bisogno di risorse economiche. A tali necessità provvide il banchiere e di fatto Signore di Firenze Cosimo de' Medici detto “il vecchio” che, a fronte di un prestito di 25.000 fiorini d'oro, ricevette dal Papa a garanzia della restituzione entro dieci anni, la città

sedicesimo, iniziarono le prime più estese coltivazioni di tabacco che, nello stesso periodo, si intensificarono anche nel nord della penisola, principalmente in Veneto, sull'altipiano di Asiago e nella valle del Brenta. Mentre nelle Marche, nel circondario di Chiaravalle, la coltivazione del tabacco fu introdotta dai monaci Cistercensi<sup>3</sup>.

I monaci in generale, ebbero un ruolo fondamentale nello sviluppo della produzione e del consumo di questa nuova pianta. Fu proprio negli orti dei monasteri che iniziarono le prime colture sperimentali del tabacco a scopo officinale, per la cura di varie patologie; ed è sempre ai monaci che si fa derivare l'usanza di fiutare la polvere di tabacco, che essi producevano in artigianali macinatori di pietra. Alcuni di essi, per convinzione o per giustificazione, ritenevano che la pratica di fiutare le polveri di tabacco fosse terapeutica al fine di mantenersi casti. Prove di un utilizzo a tale scopo, emersero anche nel processo di beatificazione del frate francescano Giuseppe Desa da Copertino, iniziato nella seconda metà del secolo diciassettesimo<sup>4</sup>.

Durante tutto il secolo sedicesimo, il tabacco in Italia ebbe un impiego ornamentale, terapeutico e come polvere da fiuto. Verso fine secolo, iniziò a diffondersi anche l'uso della pipa e la consuetudine di fumare con essa le foglie trinciate della pianta che nel frattempo aveva assunto il nome scientifico di *Nicotiana*. Inoltre, con il diffondersi della coltivazione e del consumo del tabacco, si iniziarono a classificare con maggiore precisione le varietà della pianta, a seconda della propensione per i diversi usi.

La principale distinzione avvenne tra *Nicotiana rustica* e *Nicotiana tabacum*: le foglie della prima erano più adatte alla produzione di polvere da fiuto, mentre le foglie della seconda risultavano più adeguate per la produzione del trinciato da fumo.

Il crescente richiamo che questo prodotto esotico operava trasversalmente rispetto a tutte le fasce della popolazione per le sue poliedriche qualità che ne facevano, allo stesso tempo, un medicamento e un appagante e voluttuario svago, ne determinò la rapida diffusione con conseguente aumento dei consumi ed intensificazione delle

---

di Borgo Sansepolcro ed i territori posti nel suo circondario. Il prestito non fu restituito e quindi allo scadere del termine dei dieci anni, i territori ceduti in garanzia furono acquisiti definitivamente dalla Repubblica di Firenze. Gli accordi prevedevano che il nuovo confine, tra Repubblica di Firenze e Stato della Chiesa, a sud di Sansepolcro camminasse per alcuni chilometri lungo il percorso del torrente Rio, un affluente del Tevere. Ma ai diplomatici che stipularono l'accordo ed alle due commissioni incaricate, autonomamente ciascuna dal proprio Stato, di apporre sul territorio i nuovi confini, sfuggì il fatto che vi erano due torrenti denominati Rio, entrambi provenienti dal monte Gurzole, che procedevano più o meno parallelamente per alcuni chilometri. Ciascuna commissione, agendo indipendentemente dall'altra, stabilì il confine del proprio Stato con riferimento al torrente più vicino ad esso, non considerando la striscia di terreno racchiusa tra i due torrenti larga tra i 500 e i 700 metri e lunga più di 5 chilometri nella quale, in cima ad una collina, vi era il villaggio contadino di Cospaia, di circa 350 anime. Gli abitanti del posto, approfittando delle circostanze, proclamarono subito la libertà del territorio. Nel 1441, nacque così la piccola Repubblica di Cospaia dove, nel secolo successivo, in poco tempo il tabacco divenne la principale fonte economica di sostentamento per la popolazione, che lo coltivava e lavorava direttamente per rivenderlo poi agli Stati vicini. Cospaia rimase libera fino al 1826, anno in cui fu di nuovo annessa allo Stato Pontificio.

<sup>3</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. I. Introduzione e diffusione del tabacco dal XVI secolo al 1860*, in "Il Tabacco", VII (1999), p. 55.

<sup>4</sup> J. Tedeschi, *Il giudice e l'eretico: studi sull'inquisizione romana*, Milano 2003, p.160; vedi anche G. Ingegneri, *I cappuccini nell'Umbria tra Sei e Settecento: convegno internazionale di studi. Todi 24 – 26 giugno 2004*, Roma 2005, p. 274.

colture.

Su questa mole di scambi in continua crescita, inevitabilmente si pose l'attenzione dei governanti, che vi intravidero la possibilità di cospicui guadagni per lo Stato attraverso l'imposizione fiscale applicata con il sistema della privativa. Tale sistema, in epoca moderna era utilizzato dalla maggioranza dei governi su numerosi beni di largo consumo come ad esempio: l'acquavite e gli spiriti, la polvere da sparo, il vetriolo, il sapone, la carta, la cera, alcuni minerali, le carte da gioco, il gioco del lotto e la distribuzione della neve e del ghiaccio.

La privativa rappresentava un utile strumento economico per sviluppare la produzione ed il commercio di alcuni prodotti e ottenere anticipi sulla riscossione dei relativi diritti fiscali. Con tale sistema, il governo affidava in esclusiva un privilegio o un diritto di riscossione fiscale o di intermediazione commerciale o di produzione e vendita di un bene di consumo, ad uno o più imprenditori privati, in cambio del pagamento di un canone annuo<sup>5</sup> e riservandosi il diritto di stabilire il livello dei prezzi e dei prelievi fiscali sui beni oggetto di privativa. Inoltre, spesso la privativa veniva difesa e favorita dall'impegno del governo volto a tutelare il mercato interno dalla concorrenza straniera e dall'introduzione di eventuali prodotti succedanei. Di qui, anche i divieti di esportazione delle materie prime e dei semilavorati dei beni di consumo oggetto di monopolio.

Il tabacco, in particolare, essendo un bene voluttuario di largo e crescente consumo, possedeva tutti i requisiti per essere assoggettato a regime di monopolio e sottoposto ad una pesante tassazione senza provocare eccessive rimostranze da parte degli utenti<sup>6</sup>. Infatti, le imposizioni fiscali sul tabacco, aiutarono i governi ad evitare aumenti della pressione fiscale sui beni di prima necessità, sempre più difficili da attuare, a causa del diffuso malcontento della popolazione che poteva facilmente sfociare in tumulti e rivolte<sup>7</sup>.

### 1.1. Le prime restrizioni fiscali sul tabacco

In Italia, uno dei primi Stati che cominciò ad operare delle restrizioni fiscali sul tabacco, fu la Repubblica di Venezia che, intorno alla fine del sedicesimo secolo, ne assoggettò la coltivazione al pagamento di un canone annuo fisso, la cosiddetta "garanzia di privilegio". Ma negli anni successivi, seguirono iniziative in tal senso da parte di altri Stati italiani.

Risale al 1627 l'istituzione nel Ducato di Mantova, di una forma di monopolio con l'appalto della produzione e commercializzazione del tabacco ad imprenditori privati e

---

<sup>5</sup> Tale canone, a seconda dello Stato, assumeva una diversa denominazione, ad esempio era denominato "censo camerale", nello Stato Pontificio, nel Regno di Napoli aveva invece l'appellativo di "estaglio", mentre nella Repubblica di Venezia si chiamava "garanzia di privilegio".

<sup>6</sup> C. Capalbio, *L'economia del vizio. Il tabacco nello Stato pontificio in età moderna fra produzione e consumo*, Napoli 1999, pp. 50 ss.

<sup>7</sup> Vi erano dei limiti oggettivi all'imposizione di nuovi tributi, a causa delle condizioni economiche delle fonti fiscali di prelievo che, nei territori economicamente più depressi, erano spesso ai limiti della sopravvivenza e ormai vicine al collasso. La rivolta popolare avvenuta a Perugia nel 1535, ad esempio, conosciuta come guerra del sale, scoppiò improvvisamente a seguito dell'ennesimo aumento del dazio su tale prodotto, attuato dal governo del Pontefice Paolo III per far fronte ad un preoccupante disavanzo di bilancio.

la proibizione dell'importazione; mentre nel Regno di Napoli, nello stesso anno, sul tabacco fu introdotta una gabella. Tale gabella non recò grossi vantaggi all'erario del Regno, per cui con *prammatica* del 12 settembre 1635, si dispose la sua riduzione<sup>8</sup>.

Nel 1637, in Sicilia, il tabacco fu sottoposto ad una tassa sulla coltivazione chiamata "vettigale", mentre a Milano, dove la peste del 1630 e la conseguente carestia, avevano provocato la decimazione di molta manodopera, l'abbandono di migliaia di ettari di campagna incolta, il fallimento di negozi, botteghe ed industrie, il governo del Ducato cercò di sostenere l'erario, con l'introduzione di una privativa dei tabacchi data in appalto ad imprenditori privati<sup>9</sup>. In seguito, si provò anche una temporanea esperienza di appalto misto, con un'amministrazione cointeressata tra governo e appaltatore, ma l'esperimento non si rivelò particolarmente redditizio per il governo<sup>10</sup>.

Il Granducato di Toscana, nel 1645, concesse a David Isdrael de Tunis, a partire dal 1° agosto 1645, il primo appalto novennale per la produzione del Tabacco. Nel Granducato però, il consumo di tabacco, sebbene in rapida crescita, non aveva ancora coinvolto la massa. Fu così che i primi appalti non furono particolarmente redditizi, anche per le spese sostenute dagli appaltatori per offrire in omaggio piccoli quantitativi di tabacco al fine di far conoscere il prodotto, creare una iniziale assuefazione e diffonderne l'uso in tutti gli strati della popolazione<sup>11</sup>.

In Sicilia nel 1647, fu introdotta un'apposita tassa sul consumo di tabacco che colpì la città di Palermo e il suo territorio<sup>12</sup>; nello stesso anno, nel Ducato di Savoia, con decreto del 20 settembre 1647 della reggente duchessa Cristina di Francia, fu disciplinata la coltivazione del tabacco, riservando particolari concessioni ad alcuni comuni, mentre l'industria e la commercializzazione furono sottoposte a gabella<sup>13</sup>.

La Repubblica di Lucca, a partire dal 1649, concesse a Silvestro di Bernardo Marselli, di Milano, i diritti esclusivi di vendita del tabacco nella città, ad un prezzo stabilito dal governo, a fronte del pagamento di un canone annuale alla Camera pubblica<sup>14</sup>.

Un anno dopo, nel Ducato di Modena e Reggio, la privativa sulla fabbricazione e

---

<sup>8</sup> G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine, i monopoli governativi e i dazi di consumo in Italia*, Firenze 1866, p. 235; vedi anche, P. Liberatore, *Introduzione allo studio della legislazione del Regno delle Due Sicilie*, Napoli 1852, II, p. 392.

<sup>9</sup> Il canone annuo dell'appalto era di lire duecento mila. Ci fu anche chi, come il conte Sechi, magistrato camerale, propose la soppressione della privativa e la sostituzione di essa con un forte dazio di importazione.

<sup>10</sup> P. Verri, *Memorie storiche sulla economia pubblica dello Stato di Milano*, in *Scrittori classici italiani di economia politica*, Milano 1804, XVII, p. 100; per la descrizione desolante dell'abbandono delle campagne e delle attività commerciali, vedi G. P. Giussano, *Vita di S. Carlo Borromeo*, Napoli 1855, p. 344; vedi anche, G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 230.

<sup>11</sup> M. Lastri, *Della coltivazione e manifattura libera del tabacco in Toscana*, Firenze 1789, pp. 15 e 16; vedi anche, G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 233.

<sup>12</sup> G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 236; vedi anche A. Mongitore e F. Serio, *Parlamenti generali del Regno di Sicilia. Dall'anno 1446 fino al 1748*, Palermo 1749, II, pp. 79, 80 e 374; e anche G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. I. Introduzione*, cit., p. 57.

<sup>13</sup> Direzione generale delle privative, *Cenni storico statistici sul monopolio del tabacco in Italia*, Roma, Tipografia nazionale di G. Bertero, 1900, p. 8.

<sup>14</sup> G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 234.

sulla vendita dei tabacchi, fu appaltata ad imprenditori privati, cosa che avvenne anche nel Regno di Napoli, dove la gabella sul tabacco esistente, fu trasformata in privativa data in cosiddetto “arrendamento”<sup>15</sup> o appalto. Tale privativa, pare che nel Regno di Napoli, fosse esercitata con particolare rigore, spietatezza e intento persecutorio da parte degli appaltatori, avendo questi la facoltà di trasformare in pena pecuniaria, quindi in denaro contante, le condanne e le punizioni personali da essi stessi comminate<sup>16</sup>.

Nel corso del diciottesimo secolo, regimi di monopolio fiscale del tabacco, continuarono ad imporsi in gran parte degli Stati della penisola italiana.

In Sardegna nel 1714, sotto la dominazione austriaca, la coltivazione del tabacco e la fabbricazione furono soggette a restrizione fiscale con l'imposizione di una gabella. Nel 1718, quando l'isola fu di nuovo occupata dagli spagnoli, questi mantennero la gabella sul tabacco e altrettanto fece nel 1720, il re Vittorio Amedeo II di Savoia, nel momento in cui acquisì la Sardegna e con essa il titolo reale in cambio della Sicilia. La gestione di tale gabella, nel 1728, fu concessa in appalto ai privati per circa ventiquattro anni, per poi essere nuovamente riassunta direttamente dal governo sabauda<sup>17</sup>. Invece nei territori continentali del Regno di Sardegna, quelli appartenenti al Ducato di Savoia, nel 1738 il governo sabauda revocò tutte le concessioni, vietò la coltivazione del tabacco e introdusse la privativa<sup>18</sup>.

Il monopolio del tabacco venne introdotto nel Ducato di Savoia principalmente come misura protezionistica del prodotto nazionale. Per favorire l'esportazione di tabacco verso la Francia, il Governo ricorse anche alla prassi, non proprio corretta, di stabilire nei pressi della frontiera francese delle rivendite di tabacco, che applicavano degli sconti rilevanti rispetto al prezzo di mercato. Questa consuetudine, che determinò anche degli scontri diplomatici con la Francia, tuttavia con il tempo finì per incoraggiare il contrabbando all'interno della Savoia stessa, con la commercializzazione interna del medesimo tabacco apparentemente acquistato, a prezzi agevolati, per essere esportato<sup>19</sup>.

Anche il Ducato di Milano, nel 1771 assunse direttamente sotto il suo governo la privativa del tabacco precedentemente data in appalto<sup>20</sup>.

Il consumo di tabacco tra la popolazione crebbe incessantemente e le rendite derivanti dall'appalto della produzione del tabacco, con il tempo, divennero molto più remunerative. Nel Regno di Napoli, l'*estaglio*, così era chiamato il canone pagato dagli

---

<sup>15</sup> Tale termine deriva dal verbo spagnolo *arrendar*, cioè affittare. L'arrendamento era l'affitto o l'appalto del fisco; vedi G. Reccia, *Il controllo economico finanziario in Napoli e casali. I finanzieri atellani*, Sant'Arpino 2013, p. 12.

<sup>16</sup> G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 235; vedi anche *Atti del Regio Istituto d'incoraggiamento alle scienze naturali, economiche e tecnologiche di Napoli*, Napoli 1897, XLIX p. 101.

<sup>17</sup> Ivi, p. 230.

<sup>18</sup> G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 229.

<sup>19</sup> M. Pagnozzi, *Il contrabbando sulla frontiera terrestre nel XIX secolo*, in Atti del convegno “Il contrabbando al confine alpestre nel XIX e nel XX secolo”, tenuto a Como, Palazzo Terragni, il 28-29 maggio 2013, Roma 2013, pp. 57 e 58.

<sup>20</sup> P. Verri, *Memorie storiche sulla economia pubblica dello Stato di Milano*, cit., p. 100; vedi anche G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 230.

“arrendatori” del tabacco, dal 1650 al 1774, aumentò di circa il 650%<sup>21</sup>, così anche nel Ducato di Modena e Reggio, dove, dal 1694 al 1781, subì una crescita di circa il 338%<sup>22</sup>. Anche nel Granducato di Toscana, l'appalto della privativa del tabacco divenne progressivamente più lucrativo, il canone annuo di appalto, dal 1645 al 1774, subì un incremento dell'800%<sup>23</sup>.

Da uno studio commissionato dal Granduca di Toscana Pietro Leopoldo nel 1774, risultava che la coltivazione del tabacco era di circa il 33% più remunerativa della coltivazione del grano. Questo, senza tener conto che la coltivazione del grano, affinché fosse proficua, necessitava del migliore terreno di pianura, mentre la coltivazione del tabacco, poteva essere esercitata anche su terreni meno fertili e più impervi e anche contemporaneamente alla coltura di altri prodotti, come ad esempio gli ortaggi<sup>24</sup>.

## 1.2. Il consumo di tabacco nello Stato Pontificio tra limitazioni e concessioni

Aspetti diversi, influirono sull'altalenante atteggiamento dello Stato Pontificio nei confronti del consumo di tabacco.

Le gerarchie ecclesiastiche furono allarmate, oltre dalla diffusione del vizio, anche dai problemi igienici e di decoro che tale consumo provocava. Nell'uso quotidiano, il tabacco o il suo scarto, fiutato, fumato o masticato, alla fine terminava in terra, tanto nelle strade che all'interno dei fabbricati.

Su istanza della Chiesa di Siviglia, il Pontefice Urbano VIII, con il *Breve “Cum Ecclesiae Divino cultui”* del 30 gennaio 1642, dispose la scomunica per qualunque persona avesse fumato o fiutato polvere di tabacco nelle chiese della città e arcidiocesi di Siviglia. Pochi anni dopo, nell'anno giubilare 1650, con il *Breve “Cum sicut”* emesso il giorno 8 gennaio, il Papa Innocenzo X ingiunse la scomunica per coloro che con la bocca o attraverso il naso, consumavano tabacco in chiesa, in particolare all'interno della Basilica di San Pietro. Il Pontefice era infatti preoccupato anche della tutela dei pregevoli pavimenti marmorei della Basilica, insudiciati dai fedeli che masticavano e fiutavano il tabacco<sup>25</sup>.

Ma nello Stato Pontificio, se da una parte si proibì l'uso del tabacco, dall'altra non

<sup>21</sup> G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, 1866, cit., p. 235. Nel Regno di Napoli, nel 1650, il tabacco fu dichiarato oggetto di privativa e dato in “arrendamento”, cioè in appalto, per il canone annuo di ducati 80.000. Questo canone andò progressivamente aumentando e nel 1774 toccò la cifra di ducati 517.728.

<sup>22</sup> Ivi, pp. 231 e 232. Tale sistema di appalto, nel 1694, fruttava al Ducato lire modenesi 42.000. Nel 1736, la fabbricazione e la vendita dei tabacchi in tutti i territori ducali, eccetto i territori di Mirandola e Concordia, venne concessa a fronte del pagamento di un canone annuo di lire modenesi 92.997,19. Tale canone nel 1766 era lievitato a lire modenesi 114.245,19 e, nel 1781, a lire modenesi 142.096,05.

<sup>23</sup> Passando da un canone di dieci mila scudi del 1645, ad un canone di ottanta mila scudi del 1774, così afferma R. Mantelli, citato in C. Capalbio, *L'economia del vizio*, cit., p. 58.

<sup>24</sup> M. Lastri, *Della coltivazione e manifattura libera del tabacco in Toscana*, cit., pp. 21 ss. La coltivazione di uno stioro (antica misura toscana di superficie, equivalente, a seconda dei luoghi, a cinque o sei are) di terra a grano produceva un guadagno di lire 60 e soldi 4, la coltivazione dello stesso appezzamento a tabacco, produceva un guadagno di lire 80 e soldi 4.

<sup>25</sup> G. Moroni, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, Venezia 1855, LXXII, pp. 176 e 177. Vedi anche, G. Moroni, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, Venezia 1841, XI, p. 259.

si disdegnarono le entrate da esso derivanti per l'erario. Nel 1655, salì al trono papale Alessandro VII, ereditando uno Stato in grave dissesto finanziario. Egli intuì che l'unico espediente per evitare un ulteriore aggravio fiscale su una popolazione già pesantemente vessata, che mal avrebbe accolto ulteriori tributi, era l'istituzione della privativa del tabacco, che fu "ufficializzata nei due chirografi pontifici del 21 agosto e del 15 dicembre 1655"<sup>26</sup>.

L'atteggiamento dei pontefici nei confronti del nuovo fenomeno di costume, tuttavia rimase prudente. Papa Innocenzo XI, con il decreto del 1° aprile 1678 impose a tutti i vescovi di proibire ai sacerdoti, sotto pena di scomunica, di fare uso di tabacco prima della celebrazione della messa, mentre con il decreto del 10 ottobre 1681 dispose la sospensione "a divinis ipso facto incurrenda" e una multa di venticinque scudi, per i preti che consumavano tabacco nelle sacrestie romane<sup>27</sup>.

Mentre, con chirografo del 10 gennaio 1725, Papa Benedetto XIII, egli stesso fumatore, revocò le disposizioni che minacciavano scomunica emanate dai suoi predecessori<sup>28</sup>.

Negli anni successivi, anche nello Stato pontificio, le entrate fiscali relative all'appalto della privativa sul tabacco andarono progressivamente aumentando, grazie anche al numero sempre crescente di imprenditori, spesso provenienti da altri Stati italiani, che partecipavano alle gare di appalto sentendosi tutelati dal continuo e progressivo aumento dei consumi.

Gli appaltatori, al momento della stipula del contratto di appalto, dovevano dimostrare di possedere i mezzi finanziari sufficienti per gestire l'appalto del tabacco. Anche perché, il censo camerale pagato annualmente, non rappresentava il prezzo effettivo dell'appalto. Ma vi erano anche le cosiddette "regalie camerale", che erano obbligati a versare in date stabilite come Ferragosto e Natale, e le "mance", oltre naturalmente le altre spese di impresa, tra le quali: le spese doganali, di trasporto, i salari dei lavoranti, degli impiegati e delle guardie poste a controllo del contrabbando. Tuttavia una volta aggiudicatisi il contratto, gli appaltatori conseguivano il medesimo stato giuridico degli ufficiali camerale, essendo esclusi da qualsiasi controllo da parte del governo. Quest'ultimo si limitava a fissare il livello massimo dei prezzi<sup>29</sup>.

Nella seconda metà del 1700 intanto, alcuni Stati Italiani avevano ristabilito la libera coltivazione del tabacco. Così aveva fatto lo Stato pontificio che, con *Motu proprio* 21 dicembre 1757 del Papa Benedetto XIV, a partire dal 1° aprile 1758<sup>30</sup>, aveva

<sup>26</sup> C. Capalbio, *L'economia del vizio*, cit., p. 52.

<sup>27</sup> J. Tedeschi, *Il giudice e l'eretico*, cit., p. 343. G. Moroni, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, cit., p. 177: "ut sub poena suspensionis ipso facto incurrenda prohibere valeant sacerdotibus, ne mane antequam Missam celebrent ullatenus tabacum sumant".

<sup>28</sup> Ivi, p. 159. Vedi anche, P. Pianton (cur.), *Enciclopedia ecclesiastica*, Venezia 1854, I, p. 780.

<sup>29</sup> C. Capalbio, *L'economia del vizio*, cit., pp. 55 ss. Nel 1657, secondo anno di istituzione della privativa, Pietro Nerli e figli, primi appaltatori per tutto lo Stato pontificio, garantirono il versamento al governo di una entrata fiscale pari a 16.500 scudi annui, pari al 2% delle entrate fiscali complessive dello Stato pontificio. Dopo otto anni e mezzo di durata del primo appalto, che riguardò tutto il territorio dello Stato pontificio, i successivi appalti del tabacco furono frammentati tra i vari territori dello Stato. Per il solo territorio di Roma e Distretto, il secondo appalto del 1664, fu aggiudicato contro il versamento di un "censo camerale" pari a 14.000 scudi annui, che divennero 29.308,63 nel 1701 e 55.400,52 scudi annui nel 1734.

<sup>30</sup> G. Moroni, *Dizionario di erudizione storico-ecclesiastica*, cit., p. 187; vedi anche l'Editto del 27 dicembre

abolito la privativa del tabacco che venne ripristinata solo alcuni anni dopo.

A Roma, la prima fabbrica di tabacchi, fu realizzata nel 1774 ad opera di Pietro Giovanni Wendler, il quale curò anche la redazione di una “Memoria sulla coltivazione del tabacco”<sup>31</sup>. Allo stesso Wendler, Papa Pio VI concesse, per il periodo di cinque anni, la privativa dell’uso delle macchine atte alla fabbricazione dei tabacchi in bastone. Alla scadenza, la privativa venne rinnovata, per un periodo di dodici anni, a favore del “marchese Fortunato Cioja, Carlo Sartori, e fratelli e figlio Rossetti”, insieme alla concessione della privativa della lavorazione dei suddetti “tabacchi in bastone ad uso di Olanda”<sup>32</sup>. Mentre ventiquattro anni più tardi, nel 1798, durante la vigenza della Repubblica Romana, proclamata dopo l’occupazione di Roma da parte delle truppe francesi di Napoleone, in città, presso il convento di Santa Caterina da Siena a Magnanapoli, fu istituita la Regia dei sali e tabacchi<sup>33</sup>.

### 1.3. Le regolamentazioni sul tabacco negli Stati preunitari

In Sicilia nel 1781, la tassa detta “zigato”, sulla manifattura e la vendita delle polveri di tabacco, fu soppressa e venne liberalizzata la coltivazione, la manifattura e la compravendita del tabacco. Rimase solo un dazio doganale sulla materia prima importata dall’estero e un tributo sui manufatti. A seguito di tali liberalizzazioni, sull’isola sorsero numerose manifatture private.

Anche nel Granducato di Toscana, il Granduca Pietro Leopoldo, nel 1789 eliminò le imposizioni sulla produzione e il commercio del tabacco e ristabilì la libera coltura<sup>34</sup>.

Al volgere del diciottesimo secolo, l’uso del Tabacco a scopi terapeutici risultava abbandonato dalla pratica medica, salvo sporadici ricorsi dei singoli, più che altro per tradizione e retaggio delle precedenti generazioni<sup>35</sup>, mentre invece l’impiego del tabacco da fiuto e da fumo andò progressivamente aumentando all’interno di ogni classe sociale, con un consumo sempre più diffuso del sigaro.

La misura di quanto il consumo di tabacco avesse permeato così profondamente la società, era ravvisabile anche nell’uso invalso, in particolar modo tra i Principi, di ricompensare il valore delle persone regalando una tabacchiera<sup>36</sup>.

---

1757, sopra la coltivazione del tabacco, citato in A. Anonimo, *Della coltivazione del tabacco*, II, Roma 1763, pp. 102 e ss.

<sup>31</sup> R. De Felice, *Aspetti e momenti della vita economica di Roma e del Lazio nei secoli XVIII e XIX*, Roma 1965, p. 83.

<sup>32</sup> I. C. Rainaldi Segreti, *Bullarii Romani*, Romae 1843, VII, p. 275. Per il significato di tabacchi in bastone o filatura del tabacco, vedi: aa. vv., *Nuovo corso completo di agricoltura teorica e pratica*, I, volume XXIX, Napoli 1832, XXIX, p. 30.

<sup>33</sup> Aa. vv., *Capitolium, rassegna mensile del governatorato*, Milano 1943, XVIII, p. 339.

<sup>34</sup> M. Lastri, *Della coltivazione e manifattura libera del tabacco in Toscana*, cit., p. 16. Il Granduca, sosteneva che forse, il proibizionismo derivante dall’istituzione della privativa, incrementava maggiormente l’uso del tabacco. Ma non riteneva che l’aumento forzoso del prezzo da parte dello Stato, ne avrebbe diminuito i consumi. Riteneva invece che la liberalizzazione avrebbe ridotto il fascino attrattivo di questo prodotto nei confronti dei consumatori, allo stesso modo come l’attrazione dei consumatori dei secoli precedenti, per i prodotti di piacere della loro epoca, con il tempo erano scemati e terminati.

<sup>35</sup> Ivi, p. 13.

<sup>36</sup> Ivi, p. 14.



La polvere di tabacco acquisì così tanta importanza nei rapporti sociali, tanto da far considerare scortesi i padroni di casa che non la offrivano e gli invitati che non la gradivano. La “presa” di tabacco inoltre, riduceva le distanze tra le fasce sociali, poiché tutti ne facevano uso e non era infrequente che la tabacchiera venisse tesa ai mendicanti affinché godessero di una “presa”<sup>37</sup>.

Con il tempo nella penisola italiana le coltivazioni di tabacco aumentarono interessando anche la Calabria e, dopo la stipula del Trattato di Tolentino del 1797, pure la Romagna<sup>38</sup>. Nel corso del diciannovesimo secolo, le aree coltivate a tabacco continuarono ad aumentare, in particolare in Campania, nel Sannio e nei territori dei comuni di Cava dei Tirreni, Salerno, Vietri e Nocera; nel Veneto, si estesero anche sulla riva sinistra del canale del Brenta, nei comuni di Cismon, Carpanè, San Nazario e Solagna; tali colture si intensificarono anche nel territorio di Pontecorvo, *enclave* all'interno del Regno di Napoli appartenente allo Stato Pontificio, e in Umbria in tutta l'alta Valle del Tevere.

Molti Stati che avevano soppresso il monopolio, considerando la consistente mole di interessi economici che ormai gravitava intorno al tabacco, lo ristabilirono per garantire entrate certe all'erario.

Nel Granducato di Toscana, dove il monopolio del tabacco era stato ripristinato nel 1791 e gestito direttamente dal Governo, dal 1803 al 1809, fu affidato in appalto ai privati dietro pagamento di un canone annuo, per poi tornare, qualche anno più tardi, alla gestione diretta del Governo<sup>39</sup>.

La Repubblica di Lucca<sup>40</sup>, nel 1809 passò dall'appalto ai privati all'esercizio diretto governativo, concedendo la libera coltivazione. Qualche anno dopo, con la caduta dell'Impero napoleonico, per un breve periodo a Lucca si tornò all'appalto della lavorazione del tabacco dato in concessione ai privati. Nel 1815, dopo il Congresso di Vienna e la restaurazione, la Repubblica divenne un Ducato assegnato a Carlo Ludovico di Borbone, con reggenza affidata alla madre Maria Luisa di Borbone<sup>41</sup>. Quest'ultima, con decreto del 28 febbraio 1818, soppresse la “Direzione de' Sali e Tabacchi” e affidò l'Amministrazione ad una Commissione speciale. Il decreto prevedeva che i componenti la Commissione, nominati su proposta del “Direttore delle Finanze”, rimanessero in carica per tre anni, passati i quali, venisse ogni anno

<sup>37</sup> A. Martini, *Arti mestieri e fede nella Roma dei Papi*, Bologna 1965, p. 214

<sup>38</sup> Il Trattato di Tolentino del 17 febbraio 1797, fu stipulato tra Papa Pio VI e la Francia rivoluzionaria rappresentata da Napoleone Bonaparte, comandante dell'Armata d'Italia. Con tale trattato, Napoleone sottraeva allo Stato della Chiesa le Legazioni di Bologna, Ferrara e Ancona, che entravano a far parte della neonata Repubblica Cispadana, con capitale Bologna. In seguito fu annessa anche la Legazione di Romagna. Il 9 luglio 1797 la Repubblica Cispadana venne unita con la Repubblica Transpadana; le due entità formarono la Repubblica Cisalpina, con capitale Milano.

<sup>39</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. I. Introduzione e diffusione del tabacco*, cit. p. 60.

<sup>40</sup> Nel 1799 divenuta di fatto un protettorato della Francia di Napoleone e, nel 1805, da quest'ultimo trasformato in Principato di Lucca e Piombino, affidato alla sorella Elisa; vedi N. Tavera, *Elisa Bonaparte Baciocchi principessa di Piombino*, Firenze 1982, p. 48.

<sup>41</sup> Nonostante Maria Luisa di Borbone chiedesse la propria restaurazione a Parma. Successivamente al trattato di Vienna, nel 1817 a Parigi fu stipulato un atto addizionale, nel quale si precisò che alla morte di Maria Luigia d'Asburgo Lorena, duchessa di Parma, il Ducato di Parma sarebbe tornato ai Borbone, mentre il Ducato di Lucca sarebbe stato annesso al Granducato di Toscana, vedi N. Verdile, *Maria Luisa, la duchessa infanta*, Lucca 2013, p. 14.

variato a turno uno degli Amministratori. Dopo due anni dalla cessazione della carica, lo stesso soggetto poteva essere rieletto. Le provviste dei sali e dei tabacchi, dovevano essere sempre sottoposte all'approvazione del Direttore generale delle finanze del Ducato. Vi era poi una sorta di norma contro il conflitto di interessi, dettata dall'articolo 5 del decreto che prevedeva: "nessuna persona addetta al commercio potrà far parte della Commissione anzidetta". In base all'articolo 6 del decreto, i componenti la Commissione percepivano il 2% sugli utili derivanti dalla vendita del tabacco. Era quindi loro diretto interesse il perseguimento dell'utile massimo<sup>42</sup>. Il Regolamento per l'Amministrazione dei Sali e Tabacchi, fu approvato con decreto del 7 febbraio 1821, n. 19<sup>43</sup>.

Dal 1838, nel Ducato di Lucca si tornò a praticare nuovamente il sistema degli appalti ai privati, fino al 1847, anno in cui avvenne l'annessione al Granducato di Toscana. Il governo del Granducato, per preservare le entrate derivanti dal monopolio, nel 1851 proibì con legge, la coltivazione, la fabbricazione e la vendita del tabacco. Unica zona franca rimase il porto di Livorno<sup>44</sup>.

Nel 1811, il Regno di Napoli, ristabilì la privativa sotto il controllo della "Regia de' Diritti Riservati" e, dopo la costituzione del Regno delle due Sicilie, nel 1828 Francesco I di Borbone, estese il divieto di coltivazione del tabacco anche in Sicilia, divieto che Ferdinando II, nel frattempo succeduto al trono, soppresse appena tre anni dopo.

All'interno dello Stato Pontificio nel 1814, Papa Pio VII confermò la Regia dei sali e tabacchi creata dai francesi nel 1798, mentre successivamente, nel 1852, venne costituita una Società di azionisti per una Regia del tabacco. Alla guida della Società fu posto un funzionario dello Stato Pontificio, detto Gestore, a cui favore era prevista una partecipazione agli utili pari al 15%, percentuale che nel 1858 venne ridotta al 10% da Papa Pio IX. Il governo godeva di una partecipazione agli utili pari al 65%. L'esperimento fu un successo e le azioni accrebbero il loro valore di una percentuale pari a circa il 50% rispetto al nominale<sup>45</sup>.

Il Ducato di Modena e Reggio, nel 1816, ristabilì la privativa di fabbricazione e vendita dei tabacchi e ripristinò il sistema di appalto ai privati<sup>46</sup>.

Nel Regno di Sardegna invece, dopo la restaurazione, con il regio editto del 25 giugno 1816, recante "le regole e cautele da osservarsi per l'esercizio della gabella del sale e del tabacco", furono emanate precise disposizioni in materia di fabbricazione e commercializzazione dei due prodotti, con la proibizione "ad ogni persona di qualunque stato, grado e condizione, tanto suddita, che di alieno dominio, niuna

---

<sup>42</sup>F. Carrara, *Bollettino delle leggi del Ducato lucchese*, Contenente i Decreti emanati dal 22 novembre 1817 fino al 30 giugno 1818, Lucca 1819, I, p. 167 ss. Un modello di gestione dell'impresa pubblica che se avesse trovato riscontro, in tempi recenti, avrebbe potuto forse evitare le conseguenze finanziarie disastrose nella gestione di molte imprese pubbliche.

<sup>43</sup> F. Carrara, *Bollettino delle leggi del Ducato lucchese*, Contenente i Decreti emanati dal 1 gennaio fino al 31 dicembre 1821, Lucca 1821, VI, p. 33

<sup>44</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. I. Introduzione e diffusione del tabacco*, cit. pp. 60 e 61; vedi anche G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 234.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., pp. 231 e 232; nel 1850, l'amministrazione della privativa, fu assunta direttamente dal governo.

eccettuata, di fabbricare, commerciare, ed introdurre in qualsivoglia parte dei nostri Stati alcuna sorta di sale e tabacco, eziandio in minima quantità<sup>47</sup>.

Con Convenzione datata 11 novembre 1817, il Re di Sardegna, per evitare “il danno che arreca alle nostre gabelle l’esistenza di una manifattura tabacchi in Monaco”, concluse un accordo con il Principe di Monaco, mediante il quale il Principato s’impegnò alla chiusura della manifattura tabacchi esistente all’interno dei suoi confini e rinunciò per sempre alla produzione industriale di tabacco in cambio di protezione e collaborazione da parte del Regno di Sardegna<sup>48</sup>.

Durante il diciannovesimo secolo, nei vari Stati italiani sorsero anche nuove e importanti manifatture per la lavorazione del tabacco, come quella di Chiaravalle, costruita durante il dominio napoleonico sulla penisola, in conseguenza anche delle pressioni esercitate dai monaci cistercensi; la manifattura tabacchi da fiuto di Cagliari, costruita nel 1819 nel Regno di Sardegna; le manifatture di Catania e Comiso nel Regno delle Due Sicilie; le manifatture di Parma e quella di Modena, ubicate nei rispettivi ducati; la manifattura tabacchi di Roma, costruita nel popolare quartiere di Trastevere, per volere del Pontefice Pio IX, la cui costruzione iniziò nel 1860 e terminò nel 1863<sup>49</sup>.

Durante questo rapido sguardo attraverso tre secoli di storia italiana del tabacco, emerge un continuo e confuso alternarsi, all’interno degli Stati preunitari, di periodi di restrizione e libertà. Ma si avverte anche un forte denominatore comune: l’impossibilità, per quasi tutti i governi, di poter rinunciare ad un controllo fiscale sul tabacco. Nel corso del tempo infatti, vi fu un continuo tornare, a periodi alterni e con approcci diversi, ad applicare una imposizione tributaria, più o meno stringente, sul tabacco. Ne affiora uno scenario ampiamente composito e difforme, riguardo le norme, gli usi e le consuetudini applicati nei vari Stati. Ma tutte queste diverse regolamentazioni sul tabacco, furono destinate a cambiare e ad uniformarsi in brevissimo tempo.

## 2. L’unificazione del Regno d’Italia: lo Stato produttore

Il 17 marzo 1861, fu proclamata l’unificazione del Regno d’Italia. “Lo Stato italiano non si affermò quale Stato nuovo”, vi fu sostanzialmente una “continuità istituzionale tra Regno di Sardegna e Regno d’Italia”<sup>50</sup>. L’unione avvenne con la semplice estensione a tutta la penisola dell’organizzazione amministrativa piemontese, fortemente accentrata, ricalcata sul modello francese. Tale strutturazione, non certo in linea con le teorie liberali che auspicavano uno stato “leggero” e una società civile indipendente e forte, fu esasperata dalla vigilanza repressiva di istituzioni come quelle

---

<sup>47</sup> Regno di Sardegna, *Raccolta degli atti del governo di S. M. il re di Sardegna dall’anno 1814 a tutto il 1832*, Torino 1843, III, p. 801.

<sup>48</sup> Regno di Sardegna, *Raccolta di Regi editti, manifesti e altre providenze de’ magistrati ed uffizi*, Torino 1818, suppl. VII, pp. 196 e ss.

<sup>49</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. I. Introduzione e diffusione del tabacco*, cit., pp. 60 e 61; vedi anche G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., p. 234.

<sup>50</sup> A. Sandulli, G. Vesperini, *L’organizzazione dello Stato unitario*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, LXI (2011), p. 47. Consultato anche S. Cassese, *Fare l’Italia per costruirla poi. Le continuità dello Stato*, in “Rivista trimestrale di diritto pubblico”, LXI, (2011), p. 305.

militari, giudiziarie e poliziesche<sup>51</sup>. Gli aventi diritto al voto costituivano appena il 2% della popolazione. La borghesia liberale, fondamento del nuovo regno, rappresentava solo una piccola parte della società. Il resto della popolazione venne tenuta fuori dal sistema decisionale politico e istituzionale<sup>52</sup>.

All'indomani dell'unificazione, il giovane Stato italiano si trovò di fronte enormi problemi organizzativi ed economici da risolvere. Bisognava unificare i sistemi amministrativi, la burocrazia, gli eserciti, la legislazione, la lingua, le monete, i pesi e le misure. Vi era una forte disparità di sviluppo tra le varie parti del paese e tra la maggior parte del paese e gli stati europei più avanzati. Nel meridione e nelle provincie ex pontificie vi era la quasi totale assenza di ferrovie, le maggiori città erano prive dei servizi essenziali o dell'acqua potabile. Alla data del 1861, nello Stato italiano venne censita la presenza media del 75% di analfabeti, con scostamenti che, a seconda delle zone e in particolare nel meridione, arrivavano al 90%<sup>53</sup>.

L'agricoltura era l'occupazione economica assolutamente prevalente nel regno; ma era un tipo di agricoltura carente, differenziata in una pluralità di assetti organizzativi; vi erano aziende agricole più progredite nella Pianura Padana, la mezzadria nell'Italia centrale e il latifondo nel mezzogiorno. La condizione di vita dei contadini era generalmente ai limiti della sussistenza fisica. Per giunta, la classe dirigente conosceva ben poco questa situazione di disagio sociale e di sottosviluppo economico<sup>54</sup>.

L'industria della produzione, della lavorazione e della vendita dei tabacchi e del sale, non faceva eccezione, rispecchiando fedelmente le differenze e le contraddizioni presenti in ogni settore del nuovo Stato.

Nel 1862, all'interno del Regno d'Italia, vi erano quattordici fabbriche di tabacchi e dieci stabilimenti di saline. Tra loro, vi era una sproporzionata difformità per ciò che atteneva al numero degli operai in rapporto alla produzione, i prodotti, la distribuzione, la contabilità e le forme di gestione, tanto che il commissario regio Giovanni Manna<sup>55</sup>, nel descrivere alla Camera dei deputati la disastrosa situazione in cui si trovavano queste privative, le ritenne più simili a degli stabilimenti di beneficenza che a veri stabilimenti industriali<sup>56</sup>.

La critica situazione finanziaria del nuovo Regno esigeva una particolare considerazione per le entrate immediate che potevano realizzarsi con le privative<sup>57</sup>.

Le disposizioni del regio editto del 25 giugno 1816 del Regno di Sardegna,

---

<sup>51</sup> T. Detti, G. Gozzini, *Storia contemporanea. I. L'Ottocento*, Milano 2000, p. 298

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> S. Sepe, L. Mazzone, I. Portelli, G. Vetrutto, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana (1861 – 2002)*, Roma 2003, p. 44.

<sup>54</sup> G. Sabatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea: l'ottocento*, Roma-Bari 2004, p. 313.

<sup>55</sup> Il commendatore Giovanni Manna, Direttore generale delle gabelle, il 10 marzo 1862 con regio decreto fu nominato commissario regio per sostenere la discussione in Parlamento dei seguenti progetti di legge: privativa dei Sali e dei tabacchi, tariffa dei prezzi di privativa dei sali e dei tabacchi, privativa dei tabacchi nelle isole di Sicilia e di Capraia, ordinamento delle guardie doganali. Ne viene data pubblicità nella seduta del 10 marzo 1862 della Camera dei Deputati, in *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura VIII, sessione I, Discussioni, tornata del 10 marzo 1862*, p. 1486.

<sup>56</sup> *Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura VIII, sessione I, Discussioni, tornata del 13 marzo 1862*, p. 1561.

<sup>57</sup> S. Cassese, *Fare l'Italia per costruirla poi*, cit., p. 320.

rappresentarono le prime norme in materia di fabbricazione e commercializzazione del sale e del tabacco applicate nel Regno d'Italia dopo l'unificazione, ma le esigenze derivanti dal contesto politico, sociale ed economico del paese e la particolare situazione in cui versava la produzione industriale del tabacco, indussero subito all'apertura di un dibattito parlamentare.

Era necessario decidere in fretta come uniformare e riorganizzare nel nuovo Regno tutta la filiera del tabacco. Ed era necessario farlo migliorando il funzionamento e la produttività di tutti i siti industriali, al fine di rendere il settore efficiente e competitivo rispetto alle grandi realtà produttive presenti in Europa. Fu così presentato da Pietro Bastogi, Ministro delle finanze del governo guidato dal fiorentino Bettino Ricasoli, un progetto di legge per la privativa dei sali e dei tabacchi, che approdò in aula, alla Camera dei deputati, nel gennaio 1862<sup>58</sup>. Il 3 marzo, intanto, subentrò alla guida del governo, Urbano Rattazzi, che chiamò ad occuparsi del dicastero delle finanze, Quintino Sella.

Dall'esame del provvedimento, scaturì un dibattito parlamentare molto acceso, tra sostenitori della liberalizzazione e fautori dell'estensione del monopolio del tabacco a tutto il Regno.

Negli Stati preunitari ove era stato vigente il monopolio del tabacco, l'applicazione e la gestione dello stesso, specie per quel che concerneva la coltivazione, aveva dato adito a vere e proprie ingiustizie sociali, in particolare nel Regno delle due Sicilie, dove il controllo era stato particolarmente spietato. Molte ferite erano ancora aperte<sup>59</sup>.

Il dibattito parlamentare fu molto acceso e il Commissario regio Giovanni Manna, cercò di mediare il confronto tra sostenitori e detrattori del sistema della Privativa, inserendo un elemento pragmatico di riflessione. Egli evidenziò che il dibattito sulla Privativa, era superato dalla situazione oggettiva di diversità e inefficienza in cui si trovavano le fabbriche nelle diverse province del Regno. Per cui il Governo si proponeva di provvedere prima di tutto all'uniformità ed all'efficienza dei sistemi di produzione delle private del sale e del tabacco, risollevato l'intero settore, in futuro si sarebbe potuto tornare in argomento per decidere "sia l'abolizione, sia la semplificazione, sia la trasformazione di esso"<sup>60</sup>.

Con la legge 21 aprile 1862, n. 563, si unificarono in tutto il Regno le tariffe dei prezzi dei sali e dei tabacchi, e dopo un ampio dibattito e un serrato confronto, il Parlamento fece la scelta, non facilmente comprensibile per uno Stato liberale, di porsi come produttore, approvando la legge 13 luglio 1862, n. 710, sulla privativa dei sali e dei tabacchi, che estese il monopolio del tabacco a tutto il territorio del Regno, eccetto le isole di Capraia e Sicilia.

Il 9 novembre 1862, con il Regio decreto n. 980, venne approvato il regolamento per l'esecuzione della legge sulla privativa dei sali e tabacchi. Si riservò allo Stato, la lavorazione dei tabacchi, l'estrazione del sale dall'acqua del mare, dalle sorgenti saline e dalle miniere, l'importazione e la commercializzazione dei tabacchi e del sale,

<sup>58</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura VIII, sessione I, Discussioni, tornata del 31 gennaio 1862, p. 944.

<sup>59</sup> Se ne ha testimonianza nell'intervento del deputato Sigismondo Castromediano, che illustrò la realtà preunitaria della coltivazione del tabacco; in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati., tornata del 13 marzo 1862, cit., p. 1547.

<sup>60</sup> Ivi, p. 1561.

stabilendo pene per il contrabbando. Per quanto riguardava la coltivazione dei tabacchi, questa era autorizzata, nei modi determinati annualmente dal Ministero delle finanze, solamente nei territori del beneventano e del salernitano, questi ultimi all'epoca ancora conosciuti come Principato citeriore; nella penisola salentina e in parte delle Murge, che insieme costituivano la Terra d'Otranto; nei territori di Pontecorvo, nelle Marche, nell'Umbria e nella Sardegna<sup>61</sup>.

Per quale motivo il Parlamento alla fine optò per il regime di monopolio?

Al di là delle teorie economiche del momento ispirate al liberismo, di cui erano permeati molti degli interventi dei deputati contrari alla privativa, dal punto di vista pratico, sarebbe stato azzardato non tenere conto delle consistenti entrate che il monopolio poteva annualmente garantire all'erario, specie in una contingenza in cui l'elevato debito pubblico e gli ingenti costi che l'unificazione del nuovo Stato richiedeva<sup>62</sup>, facevano sentire tutto il loro peso rispetto alle decisioni politiche da adottare.

Così avvenne che la scelta del monopolio fu intrapresa più per necessità che per convinzione, più per "espediente" che per principio di teoria economica, come ebbe ad affermare lo stesso Commissario regio Giovanni Manna, durante i lavori della Camera dei deputati<sup>63</sup>. Questo però, fu "l'equivoco" iniziale che ingenerò un errato approccio alla gestione dell'industria del tabacco da parte dello Stato, le cui conseguenze furono destinate a perpetuarsi nel tempo<sup>64</sup>. Lo Stato neanche provò a calarsi pienamente in un ruolo che non riteneva proprio, in quella mentalità imprenditoriale capitalistica volta al raggiungimento della massima produttività con un oculato ed efficiente impiego di risorse; le manifatture tabacchi e le saline furono invece viste solo ed esclusivamente come un mero mezzo, in un certo senso quasi accessorio e incidentale, per la riscossione di tributi<sup>65</sup>.

## 2.1. La Direzione generale delle gabelle

Il monopolio del sale e dei tabacchi fu incardinato nella Direzione generale delle gabelle, all'interno del Ministero delle finanze.

Nella legislazione del Regno d'Italia, con il termine gabella, s'intendeva qualsiasi tributo o dazio pagato all'autorità precostituita, sulle merci introdotte o in transito su un territorio e sulle merci oggetto di monopolio governativo.

Prima dell'unificazione, con il regolamento approvato con regio decreto del 23 ottobre 1853, n. 1611<sup>66</sup>, era stata soppressa l'Azienda generale delle gabelle sarde, struttura esterna al Ministero delle finanze, dal quale dipendeva. All'interno dello stesso Ministero delle finanze, fu poi costituita la Direzione generale delle gabelle, la

<sup>61</sup> Regno d'Italia, *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti del Regno d'Italia*, Torino 1862, V, p. 3048.

<sup>62</sup> Riguardo i costi di unificazione vedi G. Cappellari della Colomba, *Discorso agli elettori pronunciato in Belluno la sera del 21 aprile 1867 dal deputato Comm. Giovanni Cappellari della Colomba*, Belluno 1867.

<sup>63</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura VIII, sessione I, Discussioni, tornata del 13 marzo 1862, p. 1560.

<sup>64</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato. Il Monopolio dei tabacchi 1861-1997*, Venezia 2005, p. 29.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> Regolamento per l'applicazione della legge 23 marzo 1853, n. 1483, relativa al riordinamento dell'Amministrazione centrale dello Stato.

cui organizzazione, nel 1862, comprendeva sei divisioni: a) dogane; b) contenzioso; c) privative; d) contabilità; e) gestione del personale della direzione generale; f) amministrazione del corpo delle guardie doganali. Vi era poi un ufficio di statistica, per la raccolta e pubblicazione dei risultati del movimento commerciale, cui era preposto un capo sezione. In particolare, la terza divisione, quella relativa alle privative, era articolata in tre sezioni: a) tabacchi; b) sali e spaccio delle polveri da fuoco; c) gestione del personale periferico delle privative<sup>67</sup>.

Su proposta del Ministro delle finanze, con il Regio Decreto 9 ottobre 1862, n. 888, era stata costituita la rete amministrativa periferica della Direzione generale delle gabelle, che a partire dal 1° gennaio 1863, sostituì tutte le strutture similari, retaggio delle amministrazioni preunitarie, ancora presenti ed operanti sul territorio nazionale. S'istituirono così a livello periferico, ventisette Direzioni delle gabelle, dipendenti direttamente dal Ministro delle finanze, ciascuna preposta alla cura del compartimento territoriale assegnato. Da queste dipendevano: le Dogane, le Manifatture e gli Stabilimenti di generi di monopolio, i Magazzini e le Rivendite di generi di monopolio, la Guardia doganale, gli Uffici dei dazi di consumo, le sessantacinque Ispezioni delle gabelle e le novantadue Sottoispezioni delle gabelle. All'interno dei compartimenti territoriali, ciascuno di competenza di una Direzione, vi potevano essere uno o più circoli territoriali, ciascuno di competenza di un'Ispezione. All'interno di ogni circolo, vi potevano essere uno o più distretti territoriali, ciascuno di competenza di una Sottoispezione.

In base all'articolo 28 del Regolamento delle Direzioni, Ispezioni e Sottoispezioni delle gabelle, annesso al Regio decreto 9 ottobre 1862, n. 888, ai Direttori di stabilimento delle Manifatture tabacchi e degli Stabilimenti di privativa, era demandato solo ciò che riguardava i cambiamenti dei sistemi di fabbricazione e ciò che gli veniva attribuito in particolari regolamenti. Mentre tutta la gestione amministrativa e contabile, in particolare la direzione degli affari, la gestione del personale, la rappresentanza all'esterno, la corrispondenza, la conservazione del materiale mobile, le relazioni periodiche, i rapporti gerarchici, l'applicazione delle norme, l'esecuzione e l'approvazione dei contratti, era esercitata dal Direttore compartimentale delle gabelle, alla stregua delle identiche attribuzioni e facoltà che gli erano demandate per le dogane<sup>68</sup>.

Anche queste scelte normative denotarono, da parte del nuovo Stato, la preferenza per un metodo di approccio gestionale verso le proprie industrie, palesemente burocratico e amministrativo, tutto proteso al prelievo fiscale.

Durante il governo di Alfonso La Marmora, mentre era alla guida del dicastero delle finanze Quintino Sella, fu approvata dal Parlamento la legge 20 marzo 1865, n. 2248, conosciuta anche come "legge di unificazione amministrativa". Con essa fu dato un quadro normativo unico all'amministrazione del nuovo Stato, sul solco del modello

---

<sup>67</sup> G. Cappellari della Colomba, *Le imposte di confine*, cit., pp. 7 e ss.; vedi anche Ministero delle finanze, *Annuario del Ministero delle finanze del Regno d'Italia per 1864*, Torino 1864, pp. 58 e ss.

<sup>68</sup> Ministero delle finanze, Direzione generale delle gabelle, *Collezione delle leggi, dei decreti e dei regolamenti sulle dogane e le privative e sugli altri rami dell'amministrazione gabellaria*, Milano 1862, I, pp. 353 e ss.; vedi anche G. Favale, *La nascita delle Dogane. Il primo atto dell'Amministrazione Doganale Italiana in un Regio Decreto del 1862*, in "Oltre Frontiera bimestrale d'informazione dell'Agenzia delle Dogane", III (2005), p. 24.

amministrativo franco–piemontese, decisamente accentrato, con uno stringente controllo da parte degli organi amministrativi centrali sull'amministrazione locale, realizzato attraverso una fitta rete di funzionari facenti capo ai prefetti, che erano i rappresentanti del governo sul territorio<sup>69</sup>.

## 2.2. Le norme sulla privativa dei sali e tabacchi e l'organizzazione della produzione

Nello scenario di questa revisione generale dell'organizzazione amministrativa, considerato che l'avvio della gestione diretta dell'industria delle private non aveva dato i risultati sperati, con il Regio decreto 15 giugno 1865, n. 2397, si propose una nuova legge sulla privativa dei sali e tabacchi, che recepì le variazioni apportate dalla Legge 15 giugno 1865, n. 2396. All'articolo 1, lo Stato si riservò la manifattura dei tabacchi, l'estrazione del sale, l'importazione e la commercializzazione dei prodotti. Con l'articolo 2, la privativa venne estesa anche all'isola di Capraia e all'articolo 5, la coltivazione del tabacco venne consentita solo nei territori dove era stata concessa fino a quella data, in base alle direttive emanate ogni anno dal Ministro delle finanze, al quale competeva anche stabilire il prezzo dei tabacchi in foglia, destinati all'approvvigionamento delle manifatture. All'articolo 18, si stabilì che il prezzo del sale e dei manufatti del tabacco, potesse essere determinato solo per legge. Nei successivi articoli, furono stabilite le modalità di vendita, attraverso appositi magazzini, ed i doveri dei rivenditori. L'articolo 22 e gli articoli, sotto il titolo V, dal 23 al 42, significativamente intitolati "delle contravvenzioni e delle pene", oltre gli articoli 43 e 44, erano tutti dedicati alla materia del contrabbando, con un inasprimento delle pene che contemplavano, a seconda del grado di infrazione, il sequestro dei prodotti e dei mezzi, la multa, l'arresto, la detenzione, oltre, ove applicabili e cumulabili, le pene previste dalle altre disposizioni del codice penale, eventualmente infrante nell'esercizio del contrabbando<sup>70</sup>.

Contemporaneamente, venne approvato con il Regio decreto 15 giugno 1865, n. 2398, il Regolamento per l'esecuzione della legge sulle private, dove furono disciplinati vari aspetti riguardanti i prodotti oggetto di privata: l'estrazione e la preparazione del sale, la coltivazione del tabacco per le manifatture dello Stato, la coltivazione e consegna delle foglie per l'esportazione, l'importazione, il transito, il deposito, l'esportazione e la circolazione dei generi di privata, il funzionamento dei magazzini e delle rivendite dei generi di privata, la vendita del sale a prezzi di eccezione, le perquisizioni e le contravvenzioni.

Con Regio decreto del 21 giugno 1866, la coltivazione del tabacco fu vietata anche in Sicilia e sottoposta alla normativa vigente nel resto dello Stato.

In quegli anni i problemi produttivi e le difficoltà gestionali della privata del tabacco furono notevoli, tanto che pochi mesi dopo, fu necessario un nuovo intervento normativo. Con il Regio decreto 21 marzo 1867, n. 3685, si stabilirono: il ruolo del personale per le manifatture dei tabacchi, gli stipendi e le indennità, il ruolo

<sup>69</sup> G. Sabbatucci, V. Vidotto, *Storia contemporanea. L'ottocento*, Bari 2004, p. 288.

<sup>70</sup> Direzione del Bollettino gabellario, *La legge delle Private 15 giugno 1865 e della tassa della produzione delle polveri da sparo 5 giugno 1869*, Firenze 1871, pp. 3 ss.; vedi anche, G. Alianelli Di Niccola, *Supplemento dei codici penale e di procedura penale del Regno d'Italia ossia raccolta delle leggi e dei decreti ed altri atti del governo relativi alle materie penali*, Napoli 1866, pp. 364 ss.



degli agenti subalterni e degli operai stabili delle manifatture, il Regolamento delle manifatture dei tabacchi. Mentre in precedenza, i lavoratori delle manifatture emergevano quasi come una massa indistinta, con le nuove disposizioni, s'iniziarono ad individuare e differenziare le varie figure presenti negli opifici, in base alla loro professionalità e al grado di specializzazione, individuando ed elencando accuratamente, ma anche molto rigidamente, le competenze e le mansioni relative a ciascuna di esse. Questo, se da una parte esaltava la specializzazione e la diversificazione, aspetti tipici delle differenti fasi produttive presenti in ambito industriale, dall'altra, anche in considerazione del regime disciplinare e sanzionatorio contemplato negli articoli dal 68 al 76 del Regolamento, sotto il titolo "punizioni", apportava degli elementi di eccessivo rigore e subordinazione, tipici della pubblica amministrazione dell'epoca molto gerarchizzata; ma tipici anche delle dinamiche presenti all'interno delle caserme militari. Assonanza questa, che le manifatture tabacchi mantennero quasi fino alle soglie del ventunesimo secolo, amplificata anche dal rigido isolamento dall'esterno, dovuto alla cinta fiscale, e dai rigorosi controlli, anche di carattere militare, da parte della Guardia doganale, poi divenuta Guardia di finanza, cui furono sempre sottoposte<sup>71</sup>.

L'organizzazione delineata dal regio decreto 3685/1867, risultava fortemente accentrata. Il Direttore generale delle gabelle, su proposta dei Direttori delle manifatture e dei Capi fabbrica, assumeva i macchinisti, i capi e sottocapi operai, i portinai, gli inservienti d'ufficio, e le visitatrici. Come pure nominava i commessi, gli allievi di fabbricazione e i medici. In base poi all'articolo 6 del Regolamento, era l'unico che potesse decidere circa la variazione delle attribuzioni e il diverso impiego del personale. Il Ministro delle finanze, su proposta del Direttore generale delle gabelle, nominava i fabbricanti, i controllori aggiunti, i computisti aggiunti e i magazzinieri. Tutti gli altri impieghi, di livello più elevato, erano conferiti per Decreto reale, su proposta del Ministro delle finanze.

Tuttavia con il regio decreto 3685/1867, s'iniziarono anche a conferire maggiori competenze ai Direttori delle manifatture tabacchi, i quali potevano assumere direttamente gli operai e le operaie, gli stessi che, nelle manifatture di secondo ordine, venivano invece assunti dai Capi fabbrica, poiché questi ultimi cumulavano le mansioni di Direttore e Capo tecnico. Con l'articolo 3 del nuovo Regolamento, al Direttore venne affidata anche maggiore responsabilità riguardo al servizio, al buon andamento della manifattura, al materiale mobile, alla vigilanza sulla esatta esecuzione dei contratti e alla gestione del personale. L'autorità del Direttore, rispetto alle figure del Capo tecnico e del Controllore, come specificato dall'articolo 4, si riduceva alla disciplina e all'ordine di servizio, poiché queste figure tecniche, in particolari situazioni, dovevano collaborare con il Direttore ed essere da questo consultate per acquisire il loro parere. Le competenze del Direttore di manifattura, con l'articolo 5, si ampliarono anche sotto l'aspetto della rappresentanza esterna, mentre con l'articolo 6, il Direttore diventò anche responsabile della verifica dello stato dei generi, delle scritture contabili e degli adempimenti amministrativi. Anche gli ambiti di responsabilità del Capo tecnico, ebbero maggiore evidenza. L'articolo 16, prevedeva che egli avesse "l'immediata direzione e sorveglianza della fabbricazione dei tabacchi" e la responsabilità dei risultati, con compiti di controllo e direzione delle operazioni

<sup>71</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 35.

produttive e vigilanza sulla conservazione degli apparati produttivi e sulla esatta esecuzione delle registrazioni riguardanti la produzione.

Con il potenziamento delle figure del Direttore di Manifattura, del Capo tecnico, del Controllore addetto ai riscontri di tutte le operazioni eseguite in manifattura e, nelle manifatture di secondo ordine, con il potenziamento della figura dei Capi fabbrica, si iniziò a definire un embrione di un nucleo direttivo tecnico al quale veniva concessa una iniziale, seppur minima, autonomia decisionale. Inoltre, pur se non vi era “alcuna norma che prescrivesse una particolare estrazione professionale” per tali figure, nelle manifatture si vennero subito ad imporre gli ingegneri<sup>72</sup>.

In sostanza però, l'articolo 1 del Regolamento approvato con il regio decreto 3685/1867, ribadiva nell'organizzazione delle privative, il mantenimento del modello accentrato delineato in precedenza: il vertice responsabile della parte amministrativa, rimase la Direzione compartimentale delle gabelle, con competenza territoriale, mentre il vertice responsabile per la parte tecnica fu individuato nella Direzione generale delle gabelle, con evidente competenza nazionale<sup>73</sup>. Due realtà troppo sfalsate e molto lontane, per garantire quella sinergia tra apporto tecnico ed amministrativo, necessaria sotto l'aspetto imprenditoriale, per far decollare l'industria dei generi di monopolio.

Tuttavia la burocratizzazione dell'organizzazione dell'industria delle privative, era solo uno dei problemi alla base delle difficoltà del settore. Le colture, non solo del tabacco, non rendevano adeguatamente; l'agricoltura specie nel meridione versava in condizioni veramente difficili. Il processo di coltivazione del tabacco inoltre, non aveva una resa adeguata anche perché non sostenuto da una valida sperimentazione agronomica e tecnologica.

Si stava anche verificando un rapido mutamento di costume nelle preferenze dei consumatori, con un incremento della richiesta di tabacco da fumo rispetto al tabacco da fiuto. Questo determinò una complicazione per tutta la filiera, a partire dalla difficoltà di utilizzare le specie di tabacco coltivate, alla riconversione delle coltivazioni che si erano nel tempo specializzate, alla necessità di riconvertire la produzione di alcuni siti industriali, fino ad arrivare alle difficoltà di smerciare i manufatti prodotti<sup>74</sup>.

Vi fu poi la necessità di sopprimere qualche sito industriale, come quello presente sull'isola di Capraia. Con regio decreto legge 30 giugno 1867, n. 3767, fu disposta la chiusura della manifattura tabacchi di Capraia, che costituiva una delle principali attività economiche dell'isola, i cui abitanti erano poco meno di ottocento. In seguito, il 6 dicembre 1868 con regio decreto legge n. 4736<sup>75</sup>, fu abolito anche il regime di porto franco dell'isola. Ne conseguì una considerevole emigrazione dall'isola, che si cercò di arginare con l'impianto di uno stabilimento penale, senza particolare successo<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Regno d'Italia, *Collezione celerifera delle leggi, decreti, istruzioni e circolari pubblicate nell'anno 1867*, Firenze 1867, pp. 1025 ss.

<sup>74</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. II. La coltura e l'industria del tabacco dalla Regia Cointeressata agli inizi del novecento*, in “Il Tabacco”, VIII (2000), p. 78.

<sup>75</sup> Pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di venerdì 18 dicembre 1868, n. 344.

<sup>76</sup> S. Jacini, *Atti della Giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola*, Roma 1883, X, p. 828.

### 2.3. Primi passi per una riforma: la Commissione Grattoni

Le privative erano continuamente al centro delle divergenze dei dibattiti politici di quegli anni<sup>77</sup>. Il settore non produceva i vantaggi che si erano sperati di ottenere con la gestione diretta del Monopolio. Continue, a livello politico, le pressioni per il cambiamento. Ne fu un esempio la proposta di legge del deputato milanese Gaetano Semenza, per la libera coltivazione del tabacco, presentata alla Camera il 24 aprile 1867<sup>78</sup>.

Nella spinta al cambiamento però, un ruolo incisivo lo ebbe senz'altro l'economista palermitano Francesco Ferrara, durante il suo breve incarico di Ministro delle finanze, dal 10 aprile 1867 al 4 luglio 1867, nel secondo governo di Urbano Rattazzi.

Il Ministro delle finanze, nell'esposizione finanziaria alla Camera del 9 maggio 1867, denunciò una giacenza di provviste di tabacchi lavorati di più di cinque milioni di chilogrammi, una produzione annuale di circa quindici milioni di chilogrammi a fronte di un consumo di circa dodici milioni di chilogrammi, aggravato dall'onere di mantenere in attività più di quattordicimila dipendenti. La soluzione, a suo avviso, era la costituzione di un'impresa a capitale misto, pubblico e privato: una regia cointeressata. L'esperienza della regia cointeressata doveva rappresentare il trampolino verso la realizzazione, in un secondo tempo, di una completa privatizzazione del settore<sup>79</sup>.

Il ministero Ferrara però ebbe breve durata, il Presidente del consiglio Rattazzi infatti, già nella seduta della Camera del 4 luglio 1867, diede notizia circa l'accettazione da parte del Re, delle "demissioni che furono date dall'onorevole ministro delle finanze, commendatore Ferrara". L'incarico di Ministro delle finanze fu assunto *ad interim* dallo stesso Presidente del Consiglio<sup>80</sup>.

Con decreto ministeriale del 14 agosto 1867, n. 221, il Ministro delle finanze *ad interim*, istituì "presso il Ministero delle Finanze una Commissione coll'incarico di studiare e proporre i miglioramenti da introdursi nel ramo dei tabacchi"<sup>81</sup>. Passerà alla storia come Commissione Grattoni, dal nome del deputato chiamato a presiederla. Scopo finale della Commissione, era quello di redigere un rapporto dei lavori

---

<sup>77</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. II. La coltura e l'industria del tabacco*, cit., p. 78.

<sup>78</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura X, sessione del 1867, Discussioni, tornata del 24 aprile 1867, p. 346. Lo svolgimento dello schema di legge avvenne invece nella tornata del giorno successivo, 25 aprile 1867, p. 353.

<sup>79</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura X, sessione del 1867, Discussioni, tornata del 9 maggio 1867, p. 624.

<sup>80</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura X, sessione del 1867, Discussioni, tornata del 4 luglio 1867, p. 1854.

<sup>81</sup> Decreto Ministro delle finanze del 14 agosto 1867, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia di mercoledì 21 agosto 1867, n. 228, p. 1; "Art. 2 - Questa Commissione sarà presieduta dal comm. Severino Grattoni, deputato al Parlamento nazionale, e composta dei signori cav. Giulio Benetti, direttore superiore presso la Direzione generale delle gabelle; cav. Giovanni Nencini, già direttore della manifattura dei tabacchi in Firenze; cav. Cesare Bignami, direttore attuale della manifattura suddetta; ingegnere Luigi Cappa, ispettore centrale presso la stessa manifattura; Giuseppe Mauro, capo tecnico presso la manifattura dei tabacchi in Napoli; ed ingegnere Carlo Bergando, capo tecnico presso la manifattura dei tabacchi in Torino. Il segretario presso la Direzione generale delle gabelle signor Luigi Queirolo sosterrà nella Commissione le funzioni di segretario".

compiuti, “proponendo al ministro i progetti di legge che stimerà occorrenti, corredati dalle opportune relazioni”, in ordine ai tredici quesiti posti dall’articolo 3 del decreto istitutivo della stessa Commissione.

La Commissione concluse i suoi lavori l’anno successivo, nell’estate del 1868. Nella relazione che presentò al Ministro, propose la realizzazione di una strategia di medio periodo volta ad incrementare le vendite, certa che gli introiti fiscali che si sarebbero perduti nel breve periodo, si sarebbero certamente recuperati nel tempo con l’incremento degli utili. Circa le attività industriali e le condizioni in cui si trovavano le diciotto manifatture dei tabacchi presenti nel Regno, la Commissione suggerì la concentrazione di alcune lavorazioni in quelle manifatture ove tali operazioni risultavano più competitive e propose addirittura di ridurre di oltre la metà i siti manifatturieri portandoli ad otto, con conseguente riduzione del personale che riteneva eccedente di oltre un quarto. L’uniformazione e la standardizzazione dei processi di lavorazione e l’ammodernamento delle attrezzature industriali poi, avrebbero senz’altro contribuito alla realizzazione del progetto di medio termine di rilancio del settore. Per garantire tale rilancio però, la Commissione riteneva indispensabile, dal punto di vista gestionale, la separazione dell’industria del tabacco dall’amministrazione fiscale<sup>82</sup>.

Intanto, il 27 ottobre 1867, alla guida dell’esecutivo era subentrato Federico Luigi Menabrea, che rimase in carica ininterrottamente, in tre successivi governi, fino al 14 dicembre 1869. A ricoprire il ruolo di Ministro delle finanze, fu chiamato Luigi Guglielmo Cambray Digny. Menabrea era un militare ultraconservatore che, a differenza dei predecessori, non proveniva dalla Camera dei deputati, ma dal Senato. I suoi colleghi ministri “erano stati scelti a uno a uno dalla corona e, come lo stesso Menabrea, due ministri, appartenevano addirittura al personale della Real casa”<sup>83</sup>.

### 3. La Regia cointeressata

Mentre la Commissione Grattoni terminava i suoi lavori, in Parlamento si era già aperta la discussione sulla ipotesi di affidare, per un periodo di tempo, la gestione dell’industria del tabacco ad un’impresa privata, la quale avrebbe rilanciato il settore, assicurando allo Stato un reddito annuo certo e la partecipazione agli utili. Il Ministro delle finanze, Luigi Guglielmo Cambray Digny, sosteneva tale operazione, ritenendola utile non solo sotto l’aspetto finanziario, ma anche per la possibilità di liberare lo Stato dall’impegno e dalla complessità della conduzione di un monopolio industriale che era gestito con difficoltà e con risultati sicuramente non all’altezza di quelli conseguibili con una gestione privata<sup>84</sup>.

Il 25 luglio 1868, a conclusione delle negoziazioni tra il Ministro delle Finanze Cambray Digny e il signor Domenico Balduino, quale rappresentante della Società generale di credito mobiliare italiano, che interveniva per sé e in nome di un gruppo di finanzieri internazionali, fu stipulato l’atto di “convenzione” avente per oggetto la costituzione di una Regia cointeressata per l’esercizio della privativa dei tabacchi e

<sup>82</sup> Ministero delle finanze, *Rendiconto dei lavori della Commissione amministrativa sui tabacchi*, Firenze 1868; vedi anche G. Vetrutto, *La parabola di un’industria di Stato*, cit., p. 39.

<sup>83</sup> D. Mack Smith, *I Savoia re d’Italia*, Milano 2012, p. 121.

<sup>84</sup> R. P. Coppini, *L’opera politica di Cambray Digny*, Roma 1975, p. 305.

L'anticipazione di centottanta milioni di lire alle finanze dello Stato<sup>85</sup>.

Gli interessi economici in questione erano ingenti, assai forti erano anche le pressioni dei gruppi bancari e imprenditoriali coinvolti. Il dibattito che ne scaturì, fu molto acceso e travalicò gli ambiti parlamentari coinvolgendo la stampa e l'opinione pubblica. All'opposizione tra l'altro, vi era uno dei più influenti organi di stampa, l'*Opinione*, che sin da subito manifestò la propria contrarietà all'operazione<sup>86</sup>.

Durante i lavori di approvazione della convenzione, dure critiche si levarono dagli scranni parlamentari all'indirizzo del Governo. In particolare le posizioni del deputato Giovanni Lanza<sup>87</sup>, alla Camera, e del senatore Emanuele Marliani, al Senato, furono le più intransigenti<sup>88</sup>. Alle ragioni esposte dal Ministro delle finanze che ricordava che con tale operazione egli si proponeva di colmare non solamente il disavanzo di bilancio riguardante l'esercizio 1868, ma anche quello relativo all'anno successivo<sup>89</sup>, si replicava che quello dell'affidamento dell'industria dei tabacchi ai privati, era il modo peggiore che si sarebbe potuto scegliere. Alla Camera l'opposizione sostenne che "l'imprestito di centottanta milioni in obbligazioni può farsi dall'onorevole ministro a condizioni certo molto più soddisfacenti"<sup>90</sup>. La cifra necessaria alla copertura del disavanzo di bilancio, si sarebbe potuta reperire anche attraverso un'emissione diretta di obbligazioni garantite dall'azienda dei tabacchi<sup>91</sup>.

Nonostante la forte opposizione parlamentare, in particolare alla Camera, la convenzione per la costituzione della Società anonima per la Regia cointeressata fu approvata con la legge 24 agosto 1868, n. 4544<sup>92</sup>.

Durante le votazioni alla Camera, clamorosa fu la reazione di protesta del deputato Giovanni Lanza, il quale prima dell'appello nominale, indirizzò una lettera al tavolo della presidenza, all'attenzione del vicepresidente Restelli, per comunicare le proprie dimissioni dalla carica istituzionale di presidente della Camera<sup>93</sup>.

Successivamente, con regio decreto 24 settembre 1868, n. 2054, venne approvato lo Statuto della Società anonima per la regia cointeressata dei tabacchi<sup>94</sup> e l'anno

<sup>85</sup> La convenzione del 25 luglio 1868 e la relativa legge di approvazione n. 4544 del 24 agosto 1868 in Regno d'Italia, *Collezione delle leggi ed atti del governo del Regno d'Italia*, Napoli 1868, pp. 445 ss..

<sup>86</sup> R. P. Coppini, *L'opera politica di Cambray Digny*, cit., p. 305.

<sup>87</sup> Lanza, nella X legislatura, rivestiva il ruolo di Presidente della Camera.

<sup>88</sup> Atti parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura X, sessione del 1867, Discussioni, tornata del 6 agosto 1868, p. 7969; Atti parlamentari, Senato del Regno, legislatura X, sessione prima, Discussioni, tornate del 21 e 22 agosto 1868, pp. 1308 ss.

<sup>89</sup> L. G. Cambray Digny, *Discorso sul progetto di legge per la regia cointeressata dei tabacchi e per l'anticipazione di 180 milioni*, pronunziato dinanzi alla Camera dei Deputati nelle sedute del 6, 7 e 8 agosto 1868, Firenze 1868, p. 5.

<sup>90</sup> Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura X, sessione del 1867, Discussioni, Intervento dell'on. Dina, tornata del 5 agosto 1868, p. 7956.

<sup>91</sup> R. P. Coppini, *L'opera politica di Cambray Digny*, cit., p. 306.

<sup>92</sup> Pubblicata nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di sabato 29 agosto 1868, n. 235.

<sup>93</sup> Comunicazione del deputato Giovanni Lanza: "Dopo il voto da me emesso contro la proposta ministeriale della regia cointeressata, credo mio stretto dovere di rassegnare le mie dimissioni dall'ufficio di presidente della Camera", in Atti Parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura X, sessione del 1867, Discussioni, tornata dell'8 agosto 1868, p. 8056.

<sup>94</sup> Reso noto dalla Direzione generale delle gabelle con circolare 8 luglio 1869, n. 89, vedi: Ministero delle finanze, *Annuario del Ministero delle finanze del 1870*, Firenze 1870, p. 632.

successivo, con decreto ministeriale 4 giugno 1869, venne approvato il Regolamento per l'esecuzione della convenzione.

La Società anonima per la regia cointeressata, costituita con un capitale di cinquanta milioni di lire, anticipò al Tesoro la somma di centottanta milioni di lire, con l'emissione di obbligazioni di pari cifra collocate sul mercato internazionale. Ad essa fu affidata, per quindici anni, la gestione del Monopolio a decorrere dal 1° gennaio 1869 e fino al 31 ottobre 1883. Le strutture produttive rimasero di proprietà dello Stato.

La Società, subentrò in tutti i rapporti e mantenne tutti i privilegi e le facilitazioni a tutela del Monopolio, assicurando allo Stato un canone annuale da versarsi a scadenze determinate, calcolato a posteriori sul prodotto netto del periodo precedente, una partecipazione ai profitti nella misura del 40% del restante utile della Regia e l'acquisto del tabacco giacente nei magazzini dello Stato.

Nei mesi successivi, le polemiche sulla cessione dell'industria dei tabacchi, non si placarono, in particolare da parte della stampa. Emerse la circostanza che vi erano stati dei banchieri esteri disponibili a concedere dei prestiti al governo italiano e quest'ultimo quindi, se avesse voluto, avrebbe potuto fare a meno di cedere l'industria dei tabacchi. A seguito di queste rivelazioni, le motivazioni effettive che avevano indotto il governo a voler tuttavia affidare ai privati il settore del tabacco, non erano chiare. Circolavano poi indiscrezioni su somme considerevoli versate dal gruppo di finanzieri guidati da Balduino per assicurarsi il sostegno di alcuni esponenti politici e addirittura della corona. Sospetta era anche la rapidissima ascesa del valore delle azioni della Società anonima, arrivate in pochissimi mesi a più che quadruplicare la quotazione iniziale<sup>95</sup>.

I guadagni dei finanzieri partecipanti all'affare, sin dall'inizio della gestione della Regia cointeressata, si rivelarono altissimi. Su tutta l'operazione che aveva portato alla cessione dell'industria del tabacco alla Società anonima per la regia cointeressata, l'opposizione parlamentare chiese insistentemente la costituzione di una commissione d'inchiesta, che fu infine istituita nella seduta della Camera del giorno 11 giugno 1869<sup>96</sup>.

La commissione d'inchiesta, incontrò notevoli difficoltà per riuscire a fare chiarezza sulle principali responsabilità e sulle effettive dimensioni della probabile malversazione, se di questo si era trattato. Così, con il passare dei giorni, l'inchiesta parlamentare si arenò, anche perché l'attendibilità del principale accusatore, il deputato Cristiano Lobbia, fu screditata da una vera e propria persecuzione giudiziaria che arrivò a condannarlo a un anno di carcere militare<sup>97</sup>, per poi riabilitarlo solo diversi

---

<sup>95</sup> In brevissimo tempo, il loro valore passò da lire 152 a lire 650.

<sup>96</sup> Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura X, Sessione del 1867, Discussioni, tornata del giorno 11 giugno 1869, pp. 11029 ss.

<sup>97</sup> Cristiano Lobbia, ex garibaldino, era un ufficiale dell'esercito eletto deputato. Egli affermò pubblicamente di essere in possesso di informazioni che dimostravano che l'operazione di affidamento dell'industria dei tabacchi alla Società anonima per la regia cointeressata, non era stata estranea ad episodi di corruzione di esponenti politici noti. Alla Camera Lobbia fu tra i deputati che sollecitarono la costituzione della commissione d'inchiesta. Venne convocato a deporre dalla stessa commissione d'inchiesta, la mattina del 16 giugno. La sera del 15 giugno, scampò ad un'aggressione ad opera di ignoti, dove rimase ferito. L'opinione pubblica e la stampa andarono in fermento. L'opposizione accusò il governo dell'accaduto. Successivamente, la maggioranza accusò Lobbia di aver simulato l'aggressione per evitare la deposizione in commissione. Nel frattempo, un testimone

anni dopo, quando ormai il clima politico era cambiato e il fermento intorno alla questione della Società anonima per la regia cointeressata si era ormai sopito<sup>98</sup>.

Lo scandalo legato alla Regia cointeressata, ebbe comunque una vasta eco in tutto il paese e suscitò ovunque moti di protesta e di stigmatizzazione; lo stesso Garibaldi, simbolo dei valori risorgimentali, condannò “i tempi borgiani”<sup>99</sup> perpetuati da quegli eventi. Il caso rivelò improvvisamente la fragilità morale di una parte della classe politica<sup>100</sup>. Forse per la prima volta affiorò in maniera nitida agli occhi di un’opinione pubblica liberale, grazie soprattutto all’opera degli organi di stampa, il problema della corruzione politica che, lungi dall’essere mai risolto, si trascinerà a cavallo di tre secoli fino ai giorni nostri<sup>101</sup>.

Intanto l’attività dell’industria del tabacco, sotto la guida di un Comitato composto da tre membri delegati dal Consiglio di Amministrazione della Società per la regia cointeressata, procedeva senza subire grandi stravolgimenti. Si rilevava sempre incombente la presenza dello Stato. La produzione e la commercializzazione, erano sottoposte a vari momenti di controllo e approvazione da parte del Ministero delle Finanze, che appesantivano e rallentavano le dinamiche aziendali<sup>102</sup>.

Nel consiglio di amministrazione sedeva un delegato del governo, con un ruolo consultivo, mentre il bilancio era approvato da una commissione costituita da un consigliere di Stato, un magistrato della Corte dei Conti e dal direttore generale delle Gabelle. Le tariffe e i prezzi di vendita, erano proposte dalla Regia, ma determinate dal Governo il quale, tramite il proprio delegato nel Consiglio di amministrazione, aveva un più generale diritto di veto sulle decisioni gestionali ritenute illegittime o contrarie agli interessi dell’erario<sup>103</sup>.

La gestione della Società anonima per la Regia cointeressata, sebbene non esente da

---

morì prima di poter deporre. Molti gridarono al complotto. La magistratura, trasformò la denuncia presentata da Lobbia, in un processo contro di lui per simulazione. Al termine del processo, condotto e concluso con tempestività tra molte polemiche, durante le ferie parlamentari, essendo stata accreditata la tesi dei suoi accusatori che l’immunità parlamentare valesse solo nel corso della sessione della Camera, fu condannato. – Vedi, Camera dei Deputati, *Dibattimenti nella causa contro Cristiano Lobbia deputato, prof. Antonio Martinati, Cristiano Giusto Caregnato, Giuseppe Novelli e Carlo Benelli, imputati di simulazione di delitto*, Firenze 1869; vedi anche S. Cilibrizzi, *Storia parlamentare politica e diplomatica d’Italia da Novara a Vittorio Veneto*, Roma 1923, I, pp. 556 ss.

<sup>98</sup> P. Martucci, *Le piaghe d’Italia: i lombrosiani e i grandi crimini economici nell’Europa di fine ottocento*, Milano 2002, pp. 43 e 44.

<sup>99</sup> E.E. Ximenes, *Epistolario di Giuseppe Garibaldi*, Milano 1885, I, p. 341; “Memorabile fu l’intrepido vostro contegno, voi quasi cedeste sotto il pugnale dell’assassino, perché sdegnoso delle vergogne italiane, delle immoralità e turpezze di chi dovrebbe moralizzare il popolo. Tempi, questi, borgiani!”, passo di una lettera del 23 giugno 1869, nella quale Giuseppe Garibaldi esprimeva solidarietà al Lobbia per la vicenda giudiziaria che lo vedeva coinvolto.

<sup>100</sup> A. Ciampani, C. M. Fiorentino, V. G. Pacifici, *La moralità dello storico: indagine storica e libertà di ricerca*, Soveria Mannelli 2004, p. 124.

<sup>101</sup> G. Negri, *Storia politica italiana dall’Unità alla Repubblica*, Milano 1994, pp. 50 e 51.

<sup>102</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un’industria di Stato*, cit., pp. 46 e 47.

<sup>103</sup> *Ibid.*; vedi pure, *Convenzione per la costituzione di una Regia cointeressata per l’esercizio della privativa dei tabacchi, con l’anticipazione di 180 milioni di lire alla Finanza dello Stato*, del 25 luglio 1868, allegata alla legge 24 agosto 1868, n. 4544, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del Regno d’Italia di sabato 29 agosto 1868, n. 235; anche, G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. II. La coltura e l’industria del tabacco*, cit., p. 79.

ombre, tuttavia innesco quello sviluppo evolutivo del settore che l'amministrazione pubblica non era riuscita ad attuare. Avviò il processo di trasformazione di un gruppo di manifatture e agenzie di coltivazione, "in un'azienda con assetti, caratteristiche amministrative e dimensioni tecnico-produttive che l'avvicinavano a una vera impresa industriale"<sup>104</sup>.

Fu evidente però, che mentre fruttò lauti guadagni per i finanziatori dell'impresa, dal punto di vista dello Stato produsse invece dei risultati per molti ritenuti al di sotto delle iniziali aspettative. Infatti, pur se gli incassi dell'erario aumentarono, a conti fatti si verificò che questo dipese in larga parte dagli aumenti della tariffa che gradualmente, nel tempo, furono attuati. Erano stati apportati dei miglioramenti e delle innovazioni nel processo produttivo, che tuttavia non avevano determinato il raggiungimento di quel livello di sviluppo industriale inizialmente sperato. Era aumentato sia il consumo di tabacchi lavorati, sia il prodotto, ma la Società anonima per la regia cointeressata, non si era prodigata in una politica commerciale adeguata per seguire le tendenze del mercato e, quindi, non erano stati introdotti nuovi prodotti lavorati. Continuò a concentrare la produzione su prodotti tradizionali, come trinciati da fiuto e sigari, anche migliorandone la qualità, senza intuire che il mercato, lentamente, si stava orientando verso le sigarette<sup>105</sup>.

### 3.1. Il ritorno alla gestione diretta dello Stato

All'approssimarsi della scadenza della Convenzione per la gestione dell'industria dei tabacchi da parte della Società anonima per la regia cointeressata, apparve sempre più evidente che l'esecutivo, guidato da Benedetto Cairoli, non aveva alcuna intenzione di rinnovare l'appalto. Tale circostanza emerse più o meno velatamente con la nomina, con regio decreto del 20 aprile 1879<sup>106</sup>, su proposta del Ministro delle finanze Agostino Magliani, di una nuova Commissione amministrativa d'inchiesta sui tabacchi nel Regno d'Italia, che prese il nome del senatore chiamato a presiederla: Francesco Brioschi<sup>107</sup>. Poi, l'ipotesi si fece strada come ragionevole conseguenza dei programmi di politica fiscale presentati alla Camera dallo stesso Ministro delle finanze nel corso dell'esposizione finanziaria del maggio 1879<sup>108</sup>.

La relazione finale della commissione Brioschi, presentata il 19 gennaio 1883, concludeva con molta chiarezza che lo Stato doveva subentrare alla Regia nell'esercizio dell'industria e nella compravendita dei tabacchi<sup>109</sup>. A favore di tale

<sup>104</sup> L. Garbini, *Aroma d'Italia. Emigrazione italiana e Monopolio dei tabacchi fino alla Grande guerra*, in "Storia e problemi contemporanei", fascicolo "Emigrazione e consumi popolari", XVI (2003), pp. 66 e 67.

<sup>105</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., pp. 54 e 55.

<sup>106</sup> Regio decreto 20 aprile 1879, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di lunedì 21 aprile 1879, n. 93, pp. 1569 e 1570. Articolo 1: "È istituita una Commissione d'inchiesta incaricata di studiare e proporre i provvedimenti per il riordinamento della privativa dei tabacchi, che si dovranno adottare alla scadenza della Convenzione stipulata il 25 luglio 1868 con la Società anonima per la Regia cointeressata".

<sup>107</sup> M. M. Augello, M. E. L. Guidi, (curr.) *Associazionismo economico e diffusione dell'economia politica nell'Italia dell'ottocento*, Milano 2000, II, p. 376.

<sup>108</sup> Atti parlamentari, Camera dei Deputati, legislatura XIII, sessione II, Discussioni, tornata del 4 maggio 1879, p. 5897.

<sup>109</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 54.



possibilità, a onor del vero, vi fu anche la favorevole circostanza che essa coincise con gli interessi degli azionisti della Società anonima per la Regia cointeressata, che nella situazione economica del momento, erano interessati a svincolare i loro capitali al fine di migliori e più proficui investimenti<sup>110</sup>.

Nel corso del dibattito alla Camera, sull'esposizione finanziaria del 18 e 19 aprile del 1883, il Ministro delle finanze, supportato anche dalle conclusioni della Commissione Brioschi, manifestò l'intenzione del Governo di riprendere la gestione diretta dell'industria del tabacco<sup>111</sup>. Il Ministro andò anche oltre, rivelando il modo in cui intendeva gestire l'industria dei tabacchi all'interno della Direzione generale delle Gabelle, con due direzioni, una tecnica e l'altra amministrativa ed un Consiglio tecnico quasi permanente<sup>112</sup>.

Il ritorno dell'industria dei tabacchi sotto la gestione diretta della Direzione generale delle Gabelle, fu disposta dal Regio decreto 23 dicembre 1883, n. 1769 e il 1° gennaio 1884, avvenne la restituzione della conduzione dell'azienda allo Stato.

Con i Regi decreti 16 marzo 1884, n. 2053 e n. 2054, furono approvati i nuovi ruoli organici del personale e costituite, presso la Direzione Generale delle Gabelle, quattro divisioni tecniche: a) per l'ordinamento dei magazzini di deposito, di vendita e degli spacci all'ingrosso; b) per l'acquisto di tabacchi esteri greggi e lavorati, per i magazzini di deposito dei tabacchi in foglia; c) per la coltivazione indigena, per le agenzie e per i magazzini di ricevimento; d) per la fabbricazione dei tabacchi, per l'acquisto degli ingredienti ed articoli di lavorazione<sup>113</sup>. Fu istituito un corpo degli ispettori, costituito da tecnici qualificati con a capo un ispettore generale, ai quali erano rimessi controlli, perizie, analisi e giudizi su tutti gli aspetti della produzione industriale<sup>114</sup>.

Con Regio decreto 16 marzo 1884, n. 2055, fu istituito un Consiglio tecnico centrale per i tabacchi, composto dal direttore generale delle Gabelle, che lo presiedeva, dai dirigenti delle quattro divisioni tecniche e da due delegati del Ministero dell'Agricoltura, industria e commercio.

Infine, con la legge 23 marzo 1884, n. 2048, fu istituito, presso la manifattura tabacchi di Roma, un Laboratorio chimico per le ricerche sui tabacchi.

Dal 1885 al 1890, l'industria del tabacco, affrontò un periodo estremamente difficile, sia dal punto di vista delle vendite, sia conseguentemente dal punto di vista degli utili aziendali e dei proventi fiscali. Non furono estranee a queste difficoltà alcune contingenze economiche e storiche, che abbinate all'imprudente decisione del Ministro delle finanze, nel dicembre 1885, di aumentare la tariffa dei tabacchi lavorati, finirono per produrre effetti particolarmente negativi sull'industria del tabacco. Le contingenze economiche, riguardavano un generale rallentamento dell'economia,

---

<sup>110</sup> L. Garbini, *Tra finanza pubblica e capitale privato: Agostino Magliani e il monopolio dei tabacchi*, in *Politica, economia, amministrazione e finanza nell'opera di Agostino Magliani*, atti del convegno di studi (Salerno-Laurino, 11-13 ottobre 1995), Salerno 1995, p. 403; G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 53.

<sup>111</sup> Atti parlamentari, Camera dei Deputati, Legislatura XV, Discussioni, tornata del 19 aprile 1883, pp. 2557 e 2558.

<sup>112</sup> *Ibid.*

<sup>113</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. II. La coltura e l'industria del tabacco*, cit., p. 81; cfr. con G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., pp. 60 e 61.

<sup>114</sup> *Ibid.*

quelle storiche, l'inizio del fenomeno dell'emigrazione. Quest'ultimo, privava lentamente l'industria del tabacco proprio di quei consumatori appartenenti agli strati sociali più bassi, sui quali faceva affidamento la politica commerciale dei Monopoli la cui produzione, fino a quel momento, non era stata improntata su una scelta di qualità<sup>115</sup>. D'altro canto, non si riuscì nemmeno a cogliere tempestivamente l'opportunità che il fenomeno dell'emigrazione tuttavia poteva rappresentare per le esportazioni. Lo stretto rapporto che legava il fenomeno dell'emigrazione a un potenziale aumento delle esportazioni, sfuggì ai vertici dell'amministrazione, che impiegarono alcuni anni per cogliere i vantaggi di tale possibilità<sup>116</sup>.

Un problema era costituito anche dalla gestione contabile, tenuta secondo le norme della contabilità generale dello Stato, già di per sé inadeguate, che in quel periodo furono basate sul metodo logismografico<sup>117</sup>, particolarmente inadatto per l'esercizio di una industria<sup>118</sup>.

Si cercò di tamponare la crisi con una serie di tentativi, prove ed esperimenti, volti a tecnicizzare l'azienda.

Con il Regio decreto 4 agosto 1887, n. 4904, venne emanato il nuovo Regolamento per le manifatture ed i magazzini. Con esso fu rafforzato il ruolo del direttore di stabilimento, fu introdotta la figura del Commissario ai riscontri, venne introdotto l'istituto della conferenza tra Direttore, Capo tecnico e Commissario ai riscontri, per la trattazione e l'approfondimento dei problemi di maggiore rilevanza e si istituì un servizio tecnico per sovrintendere ed eseguire materialmente i lavori che si rendevano necessari all'interno degli stabilimenti.

Per dare la possibilità alla gestione di muoversi con maggiore dinamismo e agilità sul mercato, senza incorrere nei rallentamenti imposti dalle gare di appalto, con la legge 14 luglio 1887, n. 4713, si diede all'industria delle Privative la possibilità di servirsi dell'istituto della trattativa privata. Questo permise l'acquisto diretto delle migliori foglie di tabacco direttamente nei mercati internazionali di produzione, attraverso funzionari delegati che nel tempo acquisirono una sempre maggiore specializzazione nello svolgimento di tali operazioni<sup>119</sup>.

Il Regio decreto 19 aprile 1891, n. 180, dispose l'unificazione delle quattro divisioni presenti presso la Direzione delle Gabelle riguardanti i servizi di vendita, acquisto, coltivazione e lavorazioni, in un unico Ufficio tecnico dei tabacchi, articolato in sezioni. L'esperienza però fu breve, già poco più di un anno dopo, con il Regio decreto 16 agosto 1892, n. 418, l'Ufficio tecnico dei tabacchi venne soppresso e si tornò alla precedente organizzazione.

Il decreto ministeriale del 7 novembre 1892, istituì presso la manifattura tabacchi di

---

<sup>115</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 59.

<sup>116</sup> L. Garbini, *Aroma d'Italia. Emigrazione italiana e Monopolio*, cit., p. 62.

<sup>117</sup> Il metodo logismografico elaborato dal Ragioniere generale dello Stato Giuseppe Cerboni, era un sistema di contabilità composto da tre conti principali tra loro connessi: quello dell'amministrazione generale dello Stato, quello dell'amministrazione delle imposte dirette e quello degli agenti di riscossione; vedi S. Coronella, *La Ragioneria in Italia nella seconda metà del XIX secolo*, Milano 2007, pp. 78 e 79 e p. 331.

<sup>118</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., pp. 63 ss.

<sup>119</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. II. La coltura e l'industria del tabacco*, cit., p. 81; G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 66.

Roma, la Scuola di Applicazione per i Tabacchi, per la preparazione ai servizi tecnici, costituita da due sezioni, una relativa alle coltivazioni e l'altra alle manifatture.

Nonostante questi interventi i risultati non migliorarono; si avvertì quindi la necessità di procedere a un mutamento di gestione che conducesse ad una svolta.

#### 4. La Direzione generale delle private e l'affermazione dell'industria del tabacco

Nel 1888, una Società olandese avanzò l'offerta di un canone periodico in cambio della gestione dell'industria italiana dei tabacchi. La possibilità di affidare l'azienda alla gestione privata, fu un argomento che tornò a interessare i dibattiti politici<sup>120</sup>.

Per valutare la proposta, il 1° ottobre dello stesso anno, il Ministro delle finanze Agostino Magliani, istituì un'apposita commissione ministeriale che prese il nome del coordinatore dei lavori, Corrado Tommasi Crudeli. I lavori della Commissione, evidenziarono la necessità di separare le attività industriali dalle attività fiscali dell'Azienda delle private, ipotizzando la costituzione di un'Amministrazione autonoma industriale. Ma i tempi non erano ancora maturi per una scelta così innovativa.

Il 12 marzo 1891, sulla questione, anche la Camera nominò una commissione parlamentare d'inchiesta, presieduta dal deputato Giuseppe Marchiori. Nella relazione finale, presentata il 9 giugno 1892, la Commissione, per la gestione dell'industria del tabacco, propose il ricorso al modello dell'Azienda di Stato<sup>121</sup>.

Il 15 maggio 1892, intanto, si era insediato al governo del paese il primo esecutivo guidato da Giovanni Giolitti, che si rivelò un politico tra i più impegnati nell'estensione della base democratica del giovane Stato unitario e nella modernizzazione economica, industriale e politico-culturale della società italiana, nel periodo a cavallo fra ottocento e novecento.

Su proposta del Ministro delle finanze, Lazzaro Gagliardo, per alleggerire le ormai numerose incombenze gravanti sulla Direzione generale delle Gabelle, con regio decreto 27 settembre 1893, n. 557, si procedette alla scissione della stessa Direzione con la creazione di due strutture organizzative separate e paritarie: la Direzione generale delle Gabelle, "per i servizi delle dogane, dei dazi di consumo, delle tasse di fabbricazione e della guardia di finanza", e la Direzione generale delle Private, "per i servizi dei sali, dei tabacchi e del lotto"<sup>122</sup>.

La Direzione generale delle Gabelle, con determinazione direttoriale, fu strutturata in quattro divisioni: a) dogane, b) altri tributi, c) personale, d) ragioneria.

La Direzione generale delle Private, con determinazione direttoriale, fu strutturata in sei divisioni: a) una divisione tecnica relativa ai tabacchi, le cui sezioni riguardavano la coltivazione indigena, l'acquisto dei tabacchi greggi e lavorati esteri, e le manifatture; b) una divisione amministrativa relativa ai tabacchi, le cui sezioni riguardavano affari generali e del personale, contratti e spese, contabilità industriale; c) una divisione competente per la vendita dei generi di privata, che comprendeva le

<sup>120</sup> S. Majorana, *Monopoli e aziende di Stato. Tabacchi, sali, chinino, lotto*, Roma 1932, p. 47.

<sup>121</sup> G. Vetrillo, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., pp. 69 ss.

<sup>122</sup> Articolo 1 del Regio decreto 27 settembre 1893, n. 557, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di mercoledì 11 ottobre 1893, n. 239, p. 4282. La scissione ebbe effetto, ai sensi dell'articolo 4 del Regio decreto, dal 1° ottobre 1893.

sezioni relative al servizio vendita e contravvenzioni, rivendite e contabilità; d) una divisione riguardante i sali; e) una divisione competente in materia di lotto; f) una divisione relativa alla ragioneria. Il ruolo degli ispettori tecnici, assunse il nome di Servizio degli ispettori centrali delle private.

Con il regio decreto 3 novembre 1893, n. 626, fu ricostituito un organo consultivo in materia di tabacchi, il Consiglio tecnico per l'amministrazione dei tabacchi. Mentre la struttura periferica dell'amministrazione non subì mutamenti.

Il Regio decreto 16 dicembre 1893, n. 663, istituì poi presso il Laboratorio chimico dei tabacchi, un Laboratorio sperimentale per lo studio dei miglioramenti nella produzione e nelle lavorazioni e per la pratica e l'apprendistato del personale tecnico.

Nei primi anni, l'attività della Direzione generale delle Private si svolse in contiguità con quella della Direzione generale delle Gabelle e, in alcuni casi, si verificarono anche delle perplessità riguardo la pertinenza di alcune competenze<sup>123</sup>. Superate le difficoltà iniziali però, il nuovo corso dell'industria del tabacco prese la sua strada e come prima cosa mirò al rinnovamento degli impianti e delle apparecchiature produttive.

Negli anni seguenti infatti, si susseguirono molteplici interventi per l'adeguamento delle strutture e degli immobili e si stanziarono fondi rilevanti da impiegare in investimenti per l'acquisto di macchinari esteri tecnologicamente più avanzati. Venne compiuto un enorme sforzo di miglioramento e di rinnovamento tecnologico, sospinto dallo slancio della crescita economica del paese dovuta allo sviluppo industriale e all'incremento dei redditi e dei consumi<sup>124</sup>.

Nell'arco di pochi anni, finalmente il Monopolio italiano riuscì a decollare, ricevendo anche gratificanti riconoscimenti in campo internazionale e affermandosi sul mercato europeo come un modello industriale molto competitivo<sup>125</sup>.

A seguito del Regio decreto 2 ottobre 1897, n. 492, si assistette all'apertura in New York di un'Agenzia del monopolio italiano dei tabacchi, "incaricata del servizio di informazione sulla coltura e sul commercio del tabacco negli Stati Uniti, per gli eventuali acquisti diretti che dovessero essere fatti"<sup>126</sup>.

I traguardi raggiunti dal Monopolio in quegli anni, imposero alla politica una maggiore attenzione per il settore. Quindi per dare all'azienda un nuovo e più razionale assetto, fu approvata la legge del 14 luglio 1907, n. 514, relativa alla istituzione di Uffici tecnici centrali dei Monopoli dei sali e dei tabacchi<sup>127</sup>. Furono istituiti presso la Direzione generale delle Private, tre uffici centrali tecnici: a)

<sup>123</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 77.

<sup>124</sup> F. Imprenti, *Operaie e socialismo: Milano, le leghe femminili, la Camera del lavoro (1891-1918)*, Milano 2007, p. 198.

<sup>125</sup> In occasione della Esposizione universale di Parigi del 1900, il Monopolio venne insignito del *Grand prix*, la massima onorificenza per un'impresa industriale; Ministero delle Finanze, Direzione generale delle Private, Azienda dei tabacchi, *Relazione e bilancio*, 1899-1900, p. XLV; vedi anche, *Relazione e bilancio*, 1901-1902, p. LII; vedi pure, *Relazione e bilancio*, 1902-1903, p. LXIV; e vedi anche *Relazione e bilancio*, 1904-1905, p. LXXV.

<sup>126</sup> Art. 1 del Regio decreto 2 ottobre 1897, n. 492, recante, "Istituzione in New York di una agenzia del monopolio italiano dei tabacchi", pubblicata nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di martedì 7 dicembre 1897, n. 284, p. 5642.

<sup>127</sup> Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del Regno d'Italia di venerdì 26 luglio 1907, n. 177, p. 4558.

coltivazioni dei tabacchi; b) manifatture dei tabacchi; c) azienda dei sali. L'articolo 1, della legge 514/1907, dispose che i direttori capi dei servizi tecnici, posti al vertice dei tre uffici, fossero rigorosamente scelti fra gli ispettori tecnici o direttori delle agenzie di coltivazione, delle manifatture dei tabacchi e delle saline, dichiarati idonei dal Consiglio tecnico dei tabacchi o dei sali. Ad assistere e sostituire i direttori capi degli uffici tecnici centrali, furono delegati tre ispettori tecnici delle private. Con l'articolo 2, della legge 514/1907, vennero inoltre previsti due vicedirettori generali, uno tecnico e l'altro amministrativo. Con la medesima legge furono pure ridefiniti i ruoli del personale e rideterminati gli stipendi delle figure di vertice per avvicinarli a quelli in uso presso i privati.

A livello politico istituzionale intanto in quegli anni, poi ribattezzati come età giolittiana, vi fu una produzione normativa molto intensa, che gradualmente affidò all'amministrazione pubblica una serie sempre maggiore di competenze e allargò i settori d'intervento dello Stato.

Nell'arena politica, si aprì il dibattito di come strutturare l'organizzazione dell'amministrazione pubblica per far fronte alle nuove competenze ed agire nei nuovi ambiti di pertinenza pubblica. Si optò per mantenere integra la struttura ministeriale, facendo fronte alla continua assunzione di nuove competenze, con un costante adattamento degli uffici all'interno delle strutture e adottando la soluzione dell'azienda di Stato per la gestione di alcuni servizi di carattere industriale. Con la statalizzazione delle ferrovie e successivamente del servizio postale, furono così create delle Aziende di Stato, che nelle intenzioni avrebbero dovute essere più dinamiche rispetto ai ministeri di riferimento, pur mantenendo un forte legame con gli stessi, avendo conservato "al vertice del ministero la responsabilità politica degli indirizzi statali nel settore"<sup>128</sup>.

Il Monopolio, in quegli anni, continuò l'incremento continuo della produzione, dei consumi e delle entrate fiscali, insieme all'incessante processo di meccanizzazione dell'azienda. Ad eccezione della produzione dei sigari, la cui lavorazione richiedeva la specializzazione e l'elevata abilità manuale delle sigaraie, frutto di una secolare esperienza tramandata di generazione in generazione, "che nessuna macchina, per altro, era in grado di sostituire; tutte le restanti lavorazioni erano meccanizzate"<sup>129</sup>.

Negli anni a cavallo tra i due secoli, in generale si evidenziò un notevole aumento dell'occupazione femminile. Nei primi anni del novecento, soltanto nelle manifatture tabacchi, vennero individuate circa dodici mila operaie che, negli anni a ridosso della prima guerra mondiale, diventarono oltre sedici mila. Le "tabacchine" del Monopolio, pur se tra enormi problematiche, ricevevano dei salari maggiori rispetto alla media delle operaie dell'epoca e beneficiavano di un orario di lavoro più breve, pur se in una cornice di regolamenti molto rigidi, ma che in ogni caso erano meno arbitrari di quelli delle aziende private. Rappresentavano, nel panorama operaio di inizio secolo, una categoria salariale qualificata, molto laboriosa, ma anche molto vivace nella difesa dei

---

<sup>128</sup> S. Sepe, *Amministrazione e storia. Problemi dell'evoluzione degli apparati statali dall'Unità ai nostri giorni*, Rimini 1995, pp. 199 ss.

<sup>129</sup> L. Garbini, *La stagione del "Toscano". Dinamica dei consumi e riorganizzazione produttiva del Monopolio tra Otto e Novecento*, in E. Benenati, M. C. Lamberti (curr.), *Impresa e lavoro in un'industria di Stato: la Manifattura Tabacchi tra Ottocento e Novecento*, Torino, 1999, pp. 54 e 55.

propri diritti<sup>130</sup>.

Con la legge 5 giugno 1913, n. 541, fu approvata la nuova pianta organica del personale tecnico e amministrativo e venne riorganizzato il ramo delle coltivazioni dei tabacchi con l'istituzione delle Direzioni compartimentali tabacchi, le cui competenze riguardavano la vigilanza tecnica e fiscale delle coltivazioni e l'acquisto dei tabacchi greggi indigeni prodotti. Le Direzioni compartimentali erano presenti in dieci sedi: Arezzo, Benevento, Bologna, Cava dei Tirreni, Firenze, Lecce, Palermo, Perugia, Sassari e Verona. Ogni Direzione aveva competenza su diverse provincie e il territorio dei compartimenti era diviso in zone di vigilanza<sup>131</sup>.

Frattanto s'iniziavano a percepire dei cambiamenti rispetto alla visione industriale ed alla spinta tecnicista impressa al Monopolio negli anni precedenti. Esplicita in tal senso, fu la progressiva tendenza a nominare i componenti del Consiglio tecnico per l'amministrazione, tra candidati sempre meno tecnicizzati e sempre più politicizzati<sup>132</sup>.

Durante gli anni d'inizio secolo, l'aumento del consumo dei tabacchi lavorati, aveva determinato una speculare crescita delle vendite dei fiammiferi. Così subito dopo l'entrata in guerra dell'Italia avvenuta il 24 maggio 1915, il governo guidato da Antonio Salandra, per fare fronte alle nuove necessità finanziarie determinate dal conflitto, con il decreto legge 31 agosto 1915, n. 1090, istituì il monopolio sulla vendita dei fiammiferi, che entrò in vigore il 1° gennaio 1916 e fu gestito attraverso i rivenditori di generi di monopolio. Si standardizzarono così le dimensioni dei vari tipi di fiammiferi, si lasciò alle fabbriche la possibilità di esportare all'estero i prodotti e si consentì di sfruttare le scatole dei fiammiferi a scopo di pubblicità, previo obbligo dei fabbricanti di fiammiferi di sottoporre i disegni e le iscrizioni delle etichette, al nulla osta dell'autorità di pubblica sicurezza, questo per evitare usi inadeguati e a tutela della moralità e sicurezza dello Stato.

Con regio decreto 21 novembre 1915, n. 1643, fu aumentata la tassa di fabbricazione sui fiammiferi e, in seguito, con legge 18 luglio 1917, n. 1143, i proventi ottenuti dalla pubblicità furono devoluti a beneficio del "Fondo per l'assistenza e la protezione degli orfani di guerra".

Il monopolio sulla vendita dei fiammiferi, venne soppresso qualche anno dopo, con il regio decreto 11 marzo 1923, n. 560. L'attività industriale e quella commerciale tornarono all'iniziativa privata, affidate a un Consorzio Industrie Fiammiferi (Cif), che avrebbe versato allo Stato, oltre l'imposta, anche una cauzione di garanzia. Con la soppressione del monopolio sulla vendita dei fiammiferi, si istituì l'imposta di fabbricazione, demandando il controllo sul versamento della stessa alla Direzione generale delle Privative.

L'anno successivo, il regio decreto legge 22 febbraio 1924, n. 211, estese alla città e al territorio di Fiume, da poco annessi all'Italia, la legislazione sul monopolio dei sali e tabacchi, le disposizioni sul monopolio degli apparecchi di accensione e pietrine focaie e l'imposta di fabbricazione sui fiammiferi.

<sup>130</sup> A. R. Gervasini, *Donne e mestieri*, in "Il Punto vincente mensile dell'Aams", VI (2007), p. 12.

<sup>131</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. II. La coltura e l'industria del tabacco*, cit., p. 86.

<sup>132</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., pp. 89 e 90.

## 5. L'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

La progressiva perdita del controllo gestionale da parte dei tecnici a favore della politica, determinò come conseguenza una ricerca di subitanei introiti fiscali a danno degli aspetti aziendalistici. Negli anni che precedettero la prima guerra mondiale e in quelli immediatamente successivi infatti, la tariffa fu più volte aumentata<sup>133</sup>. Tuttavia la produzione, i consumi e gli utili non subirono flessioni, sostenuti dal livello di produttività dei moderni apparati industriali sui quali, negli anni precedenti, si era molto investito<sup>134</sup>.

La domanda e le abitudini legate al tabacco, erano state notevolmente influenzate dal periodo bellico. La logorante guerra di posizione aveva decisamente incentivato i consumi, in particolare delle “spagnolette” o sigarette, con le quali venivano riforniti i soldati al fronte. A guerra terminata, la sigaretta, rappresentò la nuova tendenza di costume nei consumi di tabacco<sup>135</sup>.

In quegli anni si cercò senza successo di innescare un nuovo processo di cambiamento all'interno dei Monopoli. Nel 1918, la Direzione generale delle privative assunse, con decreto legislativo luogotenenziale 18 novembre 1918, n. 1721, la denominazione di Direzione generale dei monopoli industriali<sup>136</sup>, per poi riprendere nuovamente, poco più di cinque anni dopo, con Regio decreto 8 maggio 1924, n. 843, la denominazione di Direzione generale delle privative<sup>137</sup>.

Intanto, il 30 ottobre 1922, si era insediato al governo il primo esecutivo guidato da Benito Mussolini, capo indiscusso del partito nazionale fascista. L'Italia, nel giro di pochi anni, diventò uno Stato a partito unico. Il partito fascista fu riconosciuto addirittura come organo dello Stato, mentre gli altri partiti vennero sciolti d'autorità<sup>138</sup>.

Nonostante l'antistatalismo della prima ora, il governo fascista in seguito, anche e soprattutto per esercitare un controllo sulla società, si ispirò ad un esasperato statalismo e così anche esso fece affidamento sugli introiti garantiti dal Monopolio.

Con regio decreto 6 gennaio 1927, n. 13, fu istituita la Società anonima Azienda tabacchi italiani (Ati), un'azienda commerciale sul modello delle società di capitali,

---

<sup>133</sup> L. Garbini, *La stagione del Toscano. Dinamica dei consumi*, cit., pp. 56 e segg.

<sup>134</sup> Ministero delle finanze, *Relazione e bilancio*, 1920-1921.

<sup>135</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. III. Dalla formazione del Monopolio di Stato*, cit., p. 91; G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 95.

<sup>136</sup> Decreto legislativo luogotenenziale pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, di venerdì 22 novembre 1918, n. 275, p. 3310. Art. 3 “La Direzione generale dei monopoli attualmente esistente presso il Ministero delle finanze prenderà nome di “Direzione generale dei monopoli industriali” e continuerà a gestire l'azienda dei tabacchi, quella del sale, quella dei fiammiferi e quella del chinino dello Stato, assumendo inoltre la gestione del monopolio di estrazione e di vendita del mercurio e quella di estrazione della chinina”. La luogotenenza del Regno era stata istituita con regio decreto 25 maggio 1915, n. 699, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di martedì 26 maggio 1915, n. 131; il re Vittorio Emanuele II, che a seguito dell'entrata in guerra dell'Italia nel primo conflitto mondiale, decise di partire per seguire direttamente le manovre al fronte, affidò parte delle sue funzioni allo zio Tommaso di Savoia Duca di Genova, nominato Luogotenente Generale del Regno

<sup>137</sup> Articolo 21, Regio decreto 8 maggio 1924, n. 843, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di mercoledì 4 giugno 1924, n. 131, p. 2125: “La Direzione generale dei monopoli industriali, presso il Ministero delle finanze, assume la denominazione di Direzione generale delle privative”.

<sup>138</sup> S. Cassese, a cura di, *Manuale di diritto pubblico*, IV, Milano 2009, p.103.

libera di muoversi sui mercati con maggiore disinvoltura rispetto agli apparati amministrativi dello Stato, che avrebbe dovuto fornire supporto alle Privative con particolare riguardo all'attività da intraprendere sui mercati internazionali. Oggetto della società, era "lo svolgimento, in Italia, nelle Colonie e all'estero, di ogni attività relativa alla produzione, alla lavorazione e al commercio" dei generi di privativa<sup>139</sup>.

Nello stesso anno, con Regio decreto 9 gennaio 1927, n. 36, fu istituita un'Agenzia del monopolio italiano a Salonicco, in Grecia, nella regione della Macedonia. L'Agenzia era "incaricata delle informazioni sulla coltura e sul commercio dei tabacchi, e degli acquisti diretti dei tabacchi stessi"<sup>140</sup>.

In primavera, il Regio decreto legge 12 maggio 1927, n. 743, istituì il Dopolavoro per il personale delle privative, peculiare istituzione del regime e da questo adoperata per un più capillare controllo delle masse, specie quelle dove vi era una maggiore concentrazione operaia<sup>141</sup>.

Finalmente, nel corso dello stesso anno, arrivò il cambiamento tanto atteso. Con il regio decreto 8 dicembre 1927, n. 2258<sup>142</sup>, fu istituita l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (Aams). Con essa prese corpo quel modello di gestione dell'industria dei tabacchi, che molti anni prima era stato teorizzato e suggerito dalle Commissioni Crudeli e Marchiori. L'Amministrazione autonoma era un organo del Ministero delle finanze, facente capo al Ministro. Essa aveva una larga autonomia e il suo bilancio rappresentava un corpo separato rispetto a quello del Ministero delle finanze. La sua attività non era finanziata da trasferimenti provenienti dallo Stato, ma dall'attività imprenditoriale svolta. Era un'impresa-organo statale, sul modello di quella istituita in età giolittiana per le ferrovie e quelle relative alle poste e telegrafi ed ai servizi telefonici, istituite poco prima nel 1925<sup>143</sup>.

Pochi mesi dopo, nel maggio 1928, sarà la volta dell'istituzione anche dell'Azienda nazionale autonoma delle strade. Sorsero così ben quattro aziende autonome nell'arco di tre anni, segno di un modello di gestione in linea con gli obiettivi di amministrazione pubblica del regime.

Con il regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2452, venne approvato il Regolamento dell'Aams<sup>144</sup>. L'Azienda era presieduta dal Ministro delle finanze, assistito dal

---

<sup>139</sup> Art. 1, regio decreto 6 gennaio 1927, n. 13, recante "Istituzione della Società anonima Azienda Tabacchi Italiani", pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di giovedì 20 gennaio 1927, n. 15, p. 212. Convertito nella legge 15 dicembre 1927, n. 2399, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di venerdì 30 dicembre 1927, n. 302.

<sup>140</sup> Art. 1, regio decreto 9 gennaio 1927, n. 36, recante "Istituzione di un'agenzia del monopolio italiano dei tabacchi in oriente", pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di martedì 25 gennaio 1927, n. 19, p. 309.

<sup>141</sup> Regio decreto legge 12 maggio 1927, n. 743, recante *Istituzione del Dopolavoro per il personale delle privative*, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di venerdì 20 maggio 1927, n. 117, p. 2095; convertito nella legge 29 novembre 1928, n. 2941, pubblicata sulla Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di martedì 8 gennaio 1929, n. 6, p. 107.

<sup>142</sup> Pubblicato nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di mercoledì 14 dicembre 1927, n. 288, p. 4773. Successivamente convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 3474.

<sup>143</sup> M. S. Giannini, *Le imprese pubbliche in Italia*, in "Rivista delle società", III (1958), p. 237.

<sup>144</sup> Regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2452, recante "Determinazione delle facoltà dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e delle attribuzioni del Consiglio di amministrazione e del direttore generale dell'Amministrazione stessa", pubblicato nella Gazzetta



Consiglio di amministrazione e dal Direttore generale. Il Consiglio di amministrazione, presieduto dal ministro, era composto da altri nove membri, nominati con regio decreto su proposta del Ministro delle finanze, sentito il Consiglio dei ministri. In base all'articolo 4 del Regolamento, le decisioni del Consiglio, dovevano essere approvate dal ministro. L'articolo 5, invece, indicava gli argomenti relativamente ai quali doveva essere sentito il Consiglio. Riguardavano quasi tutte le attività dell'azienda. In caso di parità di voto, quello del ministro era decisivo. L'articolo 7 del Regolamento, assegnava al direttore generale la direzione di tutti i servizi dell'azienda e le decisioni, di ordinaria gestione, comportanti delle spese entro importi definiti. Era suo compito, in base all'articolo 8, la redazione e la presentazione dei bilanci amministrativi e industriali. Il bilancio dell'azienda rappresentava un allegato rispetto al bilancio del Ministero delle finanze. Al direttore generale, era poi consentito, in forza dell'articolo 9, il conferimento della delega alla firma a funzionari di propria fiducia, previo parere del Consiglio di amministrazione.

Il decreto del Ministero delle finanze 5 luglio 1928, prescrisse poi l'ordinamento della nuova amministrazione<sup>145</sup>. Dispose l'articolazione in un organo centrale costituito dalla Direzione generale, con sede in Roma<sup>146</sup>, e un complesso di organi periferici distinti in: organi periferici per la produzione, l'acquisto e la custodia delle materie prime e per la fabbricazione dei prodotti; organi periferici per i servizi di distribuzione e di vendita. I primi includevano: a) le Direzioni compartimentali e le Agenzie per le coltivazioni dei tabacchi; b) gli Istituti sperimentali per le coltivazioni dei tabacchi; c) le Agenzie all'estero, per l'acquisto delle materie prime e per la vendita dei prodotti del monopolio; d) i Depositi dei tabacchi greggi; e) le Manifatture dei tabacchi; f) le Saline e gli stabilimenti per la lavorazione del sale; g) il Laboratorio del chinino di Stato; h) il Laboratorio chimico sperimentale. I secondi, gli organi per i servizi di distribuzione e vendita, invece comprendevano: i) gli uffici compartimentali per i servizi commerciali e fiscali; l) i depositi dei generi di monopolio; m) gli uffici di vendita dei monopoli; n) i magazzini di vendita all'ingrosso dei generi di monopolio; o) le rivendite al dettaglio dei generi di monopolio<sup>147</sup>.

La Direzione generale dei monopoli di Stato, fu articolata in Servizi, i Servizi in Uffici e gli Uffici in Reparti. Oltre gli Uffici facenti capo ai Servizi, potevano essere presenti degli Uffici speciali, con "ordinamento e archivio propri", alla diretta dipendenza del Direttore generale o alla dipendenza, "promiscua", di più servizi. La determinazione dei Servizi e degli Uffici era determinata con decreto ministeriale, mentre l'articolazione "degli Uffici in Reparti, con disposizione del Direttore generale"<sup>148</sup>.

Con il decreto ministeriale del 15 settembre 1928, la Direzione generale fu

---

ufficiale del Regno d'Italia di mercoledì 4 gennaio 1928, n. 3, p. 42.

<sup>145</sup> Decreto del Ministero delle finanze 5 luglio 1928, recante "Disposizioni sull'ordinamento centrale e periferico dell'Amministrazione dei Monopoli di Stato, sulle attribuzioni e doveri del personale in servizio di essa e sul conferimento e la gestione degli Uffici-vendita, dei Magazzini di vendita e delle rivendite di generi di monopolio", pubblicato nel Supplemento ordinario della Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia, di sabato 29 settembre 1928, n. 227.

<sup>146</sup> Ivi, p. 3, articolo 2.

<sup>147</sup> Ivi, p. 3, articolo 3.

<sup>148</sup> Ivi, p. 5, articolo 13.

articolata in servizi: a) coltivazione tabacchi; b) manifatture tabacchi; c) saline e chinino di stato; d) distribuzione e vendita; e) contenzioso. Tali servizi rispecchiavano i settori di attività dell'azienda.

Alle dirette dipendenze del Direttore poi, oltre all'ufficio centrale di Ragioneria e all'ufficio speciale della Corte dei Conti, vi erano gli uffici di supporto: affari generali, personale impiegati e dopolavoro, personale operaio, forniture, spese e patrimonio immobiliare, costruzioni e lavori, trasporti.

Il regio decreto 2258/1927 istitutivo dell'Aams, all'articolo 3, tenendo conto delle esigenze industriali dell'azienda, garantiva una procedura agevolata per l'adozione degli atti di maggiore rilevanza, conferendo all'Aams la prerogativa di sostituire il parere del Consiglio di Stato, in tutti i casi in cui questo era previsto dalle norme della contabilità pubblica, con il parere del Consiglio di amministrazione.

Inoltre l'ordinamento contabile, approvato con decreto ministeriale del 29 maggio 1928, prevedeva che il controllo da parte della Corte dei Conti, fosse esercitato solo a consuntivo.

Per ciò che riguardava il personale, lo stesso regio decreto istitutivo, riservava all'Aams un particolare trattamento, l'articolo 14 autorizzava infatti il Ministro delle finanze a costituire ruoli speciali di personale, anche in deroga alle disposizioni legislative esistenti.

Con decreto ministeriale del 29 febbraio 1928, furono stabilite le norme per la scelta del direttore generale e furono istituiti i ruoli speciali. Questi ultimi erano divisi in tre categorie. La prima categoria era quella direttiva e comprendeva due ruoli di gruppo A, uno di tecnici e uno di amministrativi e un ruolo di gruppo B di amministrativi. Il ruolo dei tecnici di gruppo A includeva ingegneri, agrari e chimici, mentre il ruolo degli amministrativi di gruppo A, comprendeva giuristi ed economisti. Ambedue i ruoli prevedevano la figura apicale dell'Ispettore generale, uno tecnico e l'altro amministrativo. Il ruolo degli amministrativi di gruppo B, invece, era costituito dai ragionieri. La seconda categoria era costituita da tre ruoli, uno di tecnici, uno di meccanici e uno di applicati alla scrittura. La terza categoria prevedeva un unico ruolo di personale addetto ai servizi ausiliari.

Nello stesso decreto ministeriale del 5 luglio 1928, vennero anche stabiliti profili, mansioni e doveri del personale, in una rigida organizzazione gerarchica<sup>149</sup>.

L'anno successivo venne approvata una nuova "legge organica sul monopolio dei sali e dei tabacchi", la legge 21 gennaio 1929, n. 67<sup>150</sup>.

### 5.1. Gli effetti della crisi economica del '29 e del secondo conflitto mondiale

Nel 1929, iniziò una grave depressione economica internazionale, le cui principali ragioni furono addebitabili a un crollo dei consumi dovuto ad una stagnazione della domanda, con la sovrapposizione di fattori di carattere monetario e creditizio che determinarono un "contesto caratterizzato da una crescente carenza di liquidità"<sup>151</sup>. Le banche centrali, cui sfuggirono le cause della crisi, non immisero sul mercato la

<sup>149</sup> Ivi, p. 4 ss., a partire dall'articolo 6.

<sup>150</sup> Pubblicata nella Gazzetta ufficiale del Regno d'Italia di martedì 26 febbraio 1929, n. 48, pp. 910 ss.

<sup>151</sup> F. Capriglione (cur.), *L'ordinamento finanziario italiano*, II, Padova 2010, I, pp. 69 e 70.

moneta necessaria per la ripresa, favorendo un meccanismo a spirale di fallimenti delle imprese, con conseguente aumento della sfiducia nel settore creditizio e ritiro dei depositi bancari<sup>152</sup>.

Gli effetti della depressione economica si fecero sentire anche nell'industria italiana dei Monopoli. In particolare la crisi ebbe ripercussioni negative sulle esportazioni dei tabacchi italiani e negli anni successivi anche sulle vendite e sui consumi interni di tabacco<sup>153</sup>.

Il 1° marzo 1936, entrò in vigore il monopolio di vendita delle cartine, tubetti per sigarette e pietrine focaie, chiamati "monopoli minori", istituiti con regio decreto legge 13 gennaio 1936, n. 70. Lo Stato, tramite l'Aams, si riservò l'esclusiva della vendita e dell'importazione di qualsiasi specie di cartine, tubetti per sigarette e pietrine focaie, su tutto il territorio del Regno, escluse le zone franche della provincia di Zara e i territori di Livigno e Campione d'Italia. Sui prezzi di vendita al pubblico dei prodotti, sui quali era apposto il contrassegno del Monopolio, venne concesso ai rivenditori l'aggio del 10% e all'Amministrazione fu riservata la possibilità di inserire vignette e indicazioni pubblicitarie. Il monopolio di questi prodotti, nacque come monopolio strumentale rispetto a quello dei tabacchi, "ma ben presto assunse carattere industriale, avendo l'azienda processi di fabbricazione i quali le permettevano la produzione di beni di grande richiesta sui mercati stranieri"<sup>154</sup>.

Nonostante le difficoltà di quegli anni, il Monopolio grazie all'elevata professionalità e specializzazione che aveva maturato negli anni precedenti, si dimostrò uno strumento importante per l'economia e la fiscalità del paese<sup>155</sup>.

In quegli anni si cercò anche di incrementare la produzione di tabacco indigeno. Con il nuovo regolamento sulle coltivazioni, emanato con regio decreto 12 ottobre 1924, n. 1590, si era delineata la politica del Monopolio orientata verso la crescita della coltivazione nazionale di tabacco per affrancarsi sempre più dalle importazioni. Nel 1938, con il tabacco indigeno, si arrivò a coprire oltre il 94% del fabbisogno industriale delle manifatture tabacchi<sup>156</sup>.

Superata la crisi internazionale del 1929, per l'Aams le speranze di una ripresa più incisiva del settore purtroppo si infransero contro lo spettro della seconda guerra mondiale.

A conflitto iniziato, con la legge 17 luglio 1942, n. 907, furono riordinati i monopoli principali, quello dei sali e quello dei tabacchi. Ma di lì a poco l'evoluzione degli eventi bellici arrecò all'industria del tabacco gravissime perdite con la distruzione, a causa dei bombardamenti e dell'occupazione militare, di molti immobili, impianti e macchinari.

Nella relazione al bilancio, relativa al periodo 1942 – 1945, il Direttore generale del periodo della ricostruzione, Pietro Cova, esponendo il quadro della situazione degli impianti, evidenziò che delle ventitré manifatture tabacchi attive prima dell'inizio del

---

<sup>152</sup> *Ibid.*

<sup>153</sup> Aams, *Relazione e bilancio*, 1929-1930, 1930-1931, 1931-1932, 1932-1933.

<sup>154</sup> M. S. Giannini, *Le imprese pubbliche in Italia*, in "Rivista delle società", III (1958), p. 238.

<sup>155</sup> L. Garbini, *La stagione del "Toscano". Dinamica dei consumi*, cit., p. 66.

<sup>156</sup> R. Del Prete (cur.), *Dentro e fuori la fabbrica: il tabacco in Italia tra memoria e prospettive*, Milano 2012, p. 36.

conflitto, ne risultavano in piena attività solo cinque<sup>157</sup>. Infatti, la manifattura di Chiaravalle era stata completamente distrutta, le manifatture di Rovereto, Cagliari, Palermo e Catania risultavano semidemolite e comunque avevano ridotte capacità di produzione, altre otto avevano subito danni parziali, la manifattura di Firenze era stata requisita dalle forze alleate a scopi militari, mentre le manifatture di Fiume, Rovigno, Pola e Zara si trovavano in territori ormai controllati dalla Jugoslavia<sup>158</sup>.

## 5.2. Gli anni della ripresa economica e il Trattato di Roma

Inizialmente si cercò di riavviare la produzione negli impianti rimasti<sup>159</sup>. Intanto il consumo di sigarette, divenuto sempre più fenomeno di costume con l'arrivo delle truppe alleate, subì un'impennata improvvisa con conseguente aumento delle entrate fiscali e industriali.

Il Governo, alla disperata ricerca di entrate per la ricostruzione, approfittò dei risultati in crescita dei Monopoli e ridusse, a vantaggio del bilancio dello Stato, la quota di utile industriale riservato al reinvestimento nell'Azienda. Per liberare risorse da destinare alla ristrutturazione e avviare la ricostruzione, l'azienda dovette eseguire un notevole sforzo per ridurre i costi e prestare maggiore attenzione alle entrate<sup>160</sup>.

Qualche anno più tardi, un aiuto arrivò dalla legge 18 aprile 1950, n. 245, con la quale si dispose che gli utili di gestione, che in base all'art. 4 del regio decreto istitutivo dell'Aams dovevano essere devoluti al Ministero del tesoro, potevano essere impiegati dall'azienda, fino alla concorrenza di cinquanta miliardi di lire, per il ripristino delle scorte, la ristrutturazione o ricostruzione di edifici, impianti industriali e macchinari o quant'altro fosse stato danneggiato o distrutto dalla guerra, anche con l'accensione di mutui presso la Cassa depositi e prestiti o altri istituti di credito.

Fu così dato avvio a un importante piano di ristrutturazione degli impianti già esistenti e alla costruzione di nuovi complessi.

L'anno prima, con la legge 20 ottobre 1949, n. 840<sup>161</sup>, era stata modificata la composizione del Consiglio di amministrazione dell'Aams. Sempre presieduto dal Ministro delle finanze e, in caso di sua assenza, dal Sottosegretario di Stato, a seguito di tale modifica, risultava composto da: a) il Sottosegretario di Stato per le finanze; b) un consigliere di Stato; c) il ragioniere generale dello Stato od un suo delegato; d) un avvocato dello Stato di grado non inferiore al quarto; e) il direttore generale dei Monopoli di Stato; f) il vice direttore generale dei Monopoli di Stato; g) quattro membri scelti tra i funzionari dell'Aams, di grado non inferiore al sesto o tra persone di comprovata competenza, anche estranee all'Amministrazione finanziaria; h) tre rappresentanti del personale dell'Aams, designati dal Ministero delle finanze su proposta delle associazioni sindacali del personale. Mentre il segretario del Consiglio di

<sup>157</sup> Aams, *Relazione e bilancio*, 1942-1943, 1943-1944, 1944-1945, p. 6.

<sup>158</sup> G. Diana, *La storia del tabacco in Italia. IV. La ripresa della coltivazione e dell'industria del tabacco dal dopoguerra fino agli anni '60*, in "Il Tabacco", VIII (2000), p. 32.

<sup>159</sup> Aams, *Relazione e bilancio*, 1945-1946, p. 15.

<sup>160</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 115.

<sup>161</sup> Recante "modificazioni alle norme sulla composizione del Consiglio di amministrazione dei monopoli di Stato", pubblicata nella Gazzetta ufficiale 30 novembre 1949, n. 275.

amministrazione, veniva scelto tra i funzionari dell'Amministrazione<sup>162</sup>.

La legge 6 marzo 1958, n. 183, aumentò il limite di spesa per la “nuova costruzione di impianti e macchinari”, di trenta miliardi di lire. Tale importo poteva essere detratto dagli avanzi di gestione dell'azienda per un importo non superiore a sei miliardi di lire per ciascun esercizio. Gli utili erano assicurati dalla crescita del mercato dei tabacchi lavorati, poiché gli anni del *boom* economico italiano, diedero nuovo impulso ai consumi sia come disponibilità economica, sia come tendenza di costume<sup>163</sup>.

La sigaretta rappresentava l'evoluzione del gusto degli italiani rispetto al tabacco. Tra sigari e sigarette, nell'arco di poco più di mezzo secolo, si era verificato un singolare avvicendamento nei consumi. Nel 1901, la vendita delle sigarette costituiva solo il 5% del consumo totale di tabacchi, mentre la vendita dei sigari rappresentava ben il 40%; nel 1957, il consumo di sigarette risultava salito addirittura all'84% del consumo totale di tabacchi, mentre il consumo di sigari e sigaretti era sceso vertiginosamente a meno del 4%<sup>164</sup>.

L'industria italiana del tabacco, sembrò ricominciare ad affermarsi in campo internazionale. In occasione dell'Esposizione internazionale “*Hospes*” tenutasi a Berna nel 1954, le sigarette “Nazionali esportazione” prodotte dall'Aams, si aggiudicarono la medaglia d'oro con le felicitazioni speciali della giuria<sup>165</sup>.

A metà degli anni cinquanta si arrivò a ripristinare la produzione ai livelli ordinari. Sull'onda dell'aumento dei consumi, gli investimenti e gli interventi sugli apparati industriali continuarono<sup>166</sup>. Alla progettazione e spesso anche alla realizzazione di molti di questi interventi, è legato il nome dell'Ingegnere Pier Luigi Nervi, figura di rilievo nel panorama internazionale dell'architettura del novecento. Questi, non si limitò a costruire o ristrutturare sui modelli degli immobili esistenti, ma orientò l'esecuzione degli interventi verso la realizzazione di fabbricati innovativi, sia dal punto di vista tecnologico che strutturale, al fine di conformarsi alle esigenze di una più razionale produzione. In quest'ambito ad esempio, rientrò l'ampliamento del complesso industriale della salina di Margherita di Savoia, la ristrutturazione dell'Agenzia coltivazione tabacchi di Benevento, la costruzione delle nuove manifatture tabacchi di Roma, Bologna, Napoli e Lecce, così come la costruzione dei capannoni di Tortona e di Cagliari<sup>167</sup>.

Ma mentre anche dal punto di vista architettonico si cercava di favorire l'aspetto produttivo ed industriale dell'azienda, questa, dal punto di vista dell'organizzazione e

---

<sup>162</sup> Art. 1, legge 29 ottobre 1949, n. 840, recante “modificazioni alle norme sulla composizione del Consiglio di amministrazione dei monopoli di Stato”, pubblicata nella Gazzetta ufficiale 30 novembre 1949, n. 275.

<sup>163</sup> Legge 6 marzo 1958, n. 183, *Aumento a 80 miliardi del limite di spesa di cui alla legge 18 aprile 1950, n. 245, concernente fra l'altro, l'autorizzazione all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato ad utilizzare l'avanzo di gestione per provvedere a spese straordinarie*, pubblicata nella Gazzetta ufficiale del 24 marzo 1958, n. 72; vedi Aams, *Relazione e bilancio*, 1948-1949, p. IX; vedi anche *Relazione e bilancio*, 1949-1950, p. XXVII.

<sup>164</sup> Aams, *Sul gusto dei fumatori*, in “Notiziario monopoli di Stato n. 48”, (1957), p. 9.

<sup>165</sup> Lettera indirizzata all'Aams dalla Balcana cigarettes export co., del 26 luglio 1954, pubblicata in Aams, “Notiziario monopoli di Stato, n. 40”, (1954), p. 3.

<sup>166</sup> Aams, *Relazione e bilancio*, 1955-1956, p. XXXV.

<sup>167</sup> F. Stella, *Nervi per l'industria: i magazzini del sale di Tortona*, Torino 2011, p. 32.

delle dinamiche amministrative, invece di modellarsi sull'esempio delle industrie private, tendeva sempre più a burocratizzarsi sull'esempio della struttura ministeriale. A determinare questa tendenza, contribuirono senz'altro una serie di fattori. Tra questi, un ruolo importante lo ebbe la contabilità, improntata sui vincoli e sulle norme della contabilità di Stato, non in grado di supportare la pianificazione industriale e le scelte di gestione. Così com'era concepita, la contabilità dell'Aams era poco incline a rilevare le variazioni economiche industriali dell'azienda e dava una lettura "parziale e incompleta" del reale andamento economico-patrimoniale della gestione<sup>168</sup>.

Altro fattore era dato dagli esuberanti di alcune figure professionali e dalle contemporanee carenze di altre. Le politiche di assunzione del personale, nel periodo della ricostruzione, non tennero conto delle effettive necessità industriali, della formazione professionale e della qualificazione dei candidati, determinando, negli anni successivi, dei notevoli squilibri all'interno dell'organico dell'azienda. Negli anni del dopoguerra, si evidenziò spesso l'esubero di personale operaio e la carenza di personale direttivo<sup>169</sup>. Inoltre l'ubicazione geografica degli impianti, nel periodo della ricostruzione, non era stata determinata da criteri rigorosamente tecnici, ma al contrario, da considerazioni politiche "di carattere economico-sociale, e spesso, dalla impossibilità di sopprimere, anche perché legati ad antica tradizione, stabilimenti esistenti prima dell'unificazione dell'Italia"<sup>170</sup>. Il fattore più importante, però, fu la mancanza di un Direttore avente la responsabilità e il potere di operare le necessarie scelte strategiche aziendali alla stregua di un amministratore delegato. Ciò avrebbe impresso maggiore celerità e dinamismo nei processi decisionali dell'azienda, in linea con le tendenze e le richieste del mercato. La posizione decisionale del Direttore generale, era invece subalterna rispetto al Consiglio di amministrazione e anche la progressiva politicizzazione e burocratizzazione di quest'ultimo organo collegiale, contribuì al mancato orientamento in senso tecnico dell'amministrazione dell'azienda. Il Consiglio, in quegli anni, subì spesso mutamenti nella sua composizione, ma non per essere adattato alle esigenze industriali e produttive dell'azienda, ma piuttosto per essere di gradimento alle pretese politiche e sindacali del periodo. Finì per diventare un organo pletorico, non all'altezza delle scelte tecniche operative di gestione aziendale che era chiamato ad affrontare<sup>171</sup>.

Sul fronte della coltivazione indigena, la spinta propulsiva all'incremento delle coltivazioni, iniziata negli anni trenta, fece affermare l'Italia al primo posto in Europa nella coltivazione del tabacco, con il 62% di superficie coltivata e il 56% di produzione agricola di tabacco<sup>172</sup>.

Nel 1956, con la legge 23 dicembre 1956, n. 1417, fu rivisto l'ordinamento delle carriere e lo statuto del personale dell'Aams. In particolare, dal punto di vista organizzativo, con l'articolo 2 di tale provvedimento, fu "istituita la qualifica di vice direttore generale tecnico e la qualifica di vice direttore generale amministrativo".

L'anno seguente, la partecipazione dell'Italia al Trattato di Roma, siglato il 25

<sup>168</sup> Aams, *Relazione e bilancio*, 1945-1946, pp. 10 ss.

<sup>169</sup> Aams, *Relazione e bilancio*, 1945-1946, p. 20; 1946-1947, 1947-1948, 1948-1949.

<sup>170</sup> Aams, *Le manifatture tabacchi*, in "Notiziario monopoli di Stato, n. 48", (1957), p. 28.

<sup>171</sup> G. Vetrutto, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., p. 116.

<sup>172</sup> R. Del Prete (a cura di), *Dentro e fuori la fabbrica*, cit., p. 36.

marzo 1957, che istituì la Comunità Economica Europea (Cee), comportò novità di rilievo per l'industria del tabacco italiana.

Il Trattato disponeva l'instaurazione di un mercato comune, con l'abolizione dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative agli scambi e l'attuazione di politiche comuni in campo commerciale e agricolo, in un'economia fondata prioritariamente sulla libertà di concorrenza. Il Trattato, prevedeva poi una attuazione per fasi di alcune delle sue disposizioni. In particolare, per la concretizzazione del mercato comune, che rappresentava l'obiettivo primario perseguito, contemplava un periodo transitorio di dodici anni, da realizzare in tre tappe<sup>173</sup>. Per i monopoli di Stato a carattere commerciale il Trattato non contemplava vincoli differenziati per ogni tappa, ma prevedeva dei traguardi cui pervenire al termine del periodo transitorio. Nondimeno, venne riconosciuto in capo all'esecutivo Cee, un potere di raccomandazione dell'osservanza dell'obbligo di riordinamento, nei confronti di ogni Stato membro titolare di monopoli nazionali a carattere commerciale, al fine di consentire la libera circolazione delle merci oggetto di monopolio e il generalizzato approvvigionamento di esse da parte degli Stati membri<sup>174</sup>. Quindi, pur se gli stati membri non furono obbligati ad abolire i loro monopoli, dovettero però subordinare i monopoli stessi alle regole della concorrenza.

L'assenza, da parte degli Stati membri, di un'armonica interpretazione degli obblighi disposti dal Trattato in questo settore, indusse la Cee a rivedere sistematicamente la materia della riorganizzazione dei monopoli commerciali al fine di dare luogo, attraverso l'uso del potere di raccomandazione, ad un orientamento interpretativo univoco e stabilire, nel tempo e sul piano comunitario, una più rigorosa attribuzione di responsabilità agli Stati membri.

Per raccogliere la nuova sfida, la dirigenza dell'Aams invocò un aiuto da parte della politica per sgravarsi di tutti quei costi non propriamente industriali, che non le consentivano di competere in modo paritario sul mercato internazionale in vista della liberalizzazione del settore. Il vertice dell'Aams, era fermamente convinto della competitività dell'industria italiana dei tabacchi e intendeva volgere la novità a proprio favore, per innescare nuovamente un'evoluzione in senso industriale della gestione dell'azienda<sup>175</sup>.

In quegli anni l'andamento dei consumi del tabacco lavorato, anche a livello internazionale, faceva ancora percepire alla dirigenza dell'azienda, ampi margini per "la potenzialità produttiva del settore industriale". Si riteneva che il tabacco avesse "assunto una importanza talmente estesa ed universale nella società umana", tanto da poter "ormai essere ritenuto alla stregua di un bene essenziale"<sup>176</sup>.

Ma la politica non sostenne le necessità del settore e la conseguente liberalizzazione cominciò a produrre un fenomeno strisciante<sup>177</sup>, che negli anni a seguire finì per

---

<sup>173</sup> A. Zanelli, G. Romeo, *Profili di diritto dell'Unione Europea*, Soveria Mannelli 2002, p. 29.

<sup>174</sup> E. Del Gizzo, *Il passaggio alla seconda tappa del mercato comune europeo e gli obblighi dei monopoli di Stato*, in "Notiziario Monopoli di Stato", (1962), p. 22.

<sup>175</sup> Aams, *Relazione e bilancio*, 1958-1959, pp. XIII ss.

<sup>176</sup> Aams, *Fenomeno istintivo*, in "Notiziario monopoli di Stato, n. 48", (1957), pp. 5 e 6.

<sup>177</sup> Allo sviluppo di tale fenomeno, in realtà contribuirono anche altri fattori: la campagna mediatica contro il fumo, il fenomeno del contrabbando, la pubblicità ingannevole della concorrenza, l'immobilismo politico rispetto alla necessità di una profonda e tempestiva riforma dell'industria

assumere proporzioni significative: la perdita di quote di mercato a favore dei prodotti stranieri<sup>178</sup>.

### 5.3. La crescita industriale e il processo di detecnizzazione

Nei primi anni sessanta, la produzione agricola di tabacco indigeno subì una crisi momentanea a causa dell'endemica diffusione di una malattia della pianta di tabacco, la *peronospora tabacina*<sup>179</sup>, che si andò a sovrapporre alla più generale crisi dell'agricoltura e all'"esodo incontrollato e massiccio dalle campagne in certe zone"<sup>180</sup>. Nell'arco di un lustro, dal 1958 al 1962, la superficie coltivata scese di oltre il 32%, mentre la produzione agricola di tabacco indigeno diminuì di circa il 42%, avendo toccato nel 1961, addirittura una riduzione di oltre il 68%. Tuttavia già nella campagna di produzione del 1963, la produzione iniziò a risalire, per merito anche degli investimenti operati dal Monopolio in campo scientifico per una lotta preventiva alla *peronospora*, che permisero la selezione di particolari varietà di tabacchi ibridi resistenti alla malattia. Per aiutare i coltivatori del settore che avevano subito i danni della *peronospora*, fu emanata la legge 21 dicembre 1961, n. 1371, concernente contributi straordinari a favore dei danneggiati dalla *peronospora tabacina* e, l'anno successivo, fu emanato il decreto ministeriale 3 novembre 1962, in materia di sovrapprezzi straordinari fissi sulle tariffe di acquisto dei tabacchi greggi nazionali prodotti nella campagna 1962.

Di questa crisi agricola di produzione dei tabacchi greggi indigeni, non risentì in alcun modo la produzione industriale dei tabacchi lavorati che anzi, perseguendo gli obiettivi principali dell'incremento quantitativo, del contenimento dei costi industriali e dell'adeguamento qualitativo dei prodotti al modificarsi dell'orientamento dei consumatori, seguì un *trend* in continua crescita<sup>181</sup>.

La legge 10 aprile 1962, n. 165<sup>182</sup>, introdusse il divieto della propaganda pubblicitaria di prodotti da fumo. Forse non vi fu norma che penalizzò di più l'Aams e fu più violata da parte delle multinazionali del tabacco. Negli anni successivi, infatti, l'Aams per la sua natura pubblicistica e il suo ruolo istituzionale, osservò scrupolosamente la disposizione, non svolgendo alcuna attività pubblicitaria di promozione dei suoi prodotti e rivolgendo tali iniziative esclusivamente ai mercati di quei Paesi dove tali attività erano considerate legali. Le uniche attività promozionali svolte dall'Aams in Italia, si esplicitarono nella partecipazione alle più importanti manifestazioni fieristiche della penisola, con qualche sortita all'estero per la partecipazione ad analoghe dimostrazioni internazionali. Al contrario, le multinazionali

---

italiana del tabacco, una dirigenza dell'Aams non sempre all'altezza dei compiti che la gestione di una impresa commerciale di tali dimensioni richiedeva.

<sup>178</sup> Aams, *Relazione e bilancio*, 1979, p. XIII.

<sup>179</sup> Aams, *Alcuni aspetti evolutivi dell'Azienda dei tabacchi nell'ultimo decennio*, in *Notiziario monopoli di Stato*, n. 63, aprile 1964, pp. 13 ss.

<sup>180</sup> Aams, *Il tabacco e la crisi delle campagne*, in "Notiziario monopoli di Stato, n. 63", (1964), pp. 31 ss.

<sup>181</sup> Passando dai 454.395 quintali dell'esercizio 1953/1954, ai 619.151 quintali dell'esercizio 1961/1962; vedi, Aams, *Alcuni aspetti evolutivi dell'Azienda dei tabacchi nell'ultimo decennio*, cit., pp. 14 ss.; i dati sono estrapolati dalle tabelle allegate a corredo dell'articolo.

<sup>182</sup> Legge pubblicata nella *Gazzetta ufficiale* del 30 aprile 1962, n. 111.



del tabacco, complice l'irrisoria sanzione prevista dalla legge, per di più depenalizzata, elusero frequentemente ed in maniera ingannevole il divieto, in particolare nell'ambito delle manifestazioni sportive e dei programmi di intrattenimento televisivo.

Qualche anno dopo, con il Decreto del Ministro delle finanze del 26 luglio 1966, recante "ripartizione interna dei servizi della Direzione generale dei Monopoli di Stato", fu rivista l'organizzazione centrale dell'Aams. Furono istituite sei direzioni centrali e due uffici speciali. L'organizzazione dei servizi, risultò così articolata: a) Direzione centrale per i servizi degli affari generali e del personale, costituita da otto Uffici: affari generali, programmazione e affari sociali, organizzazione e metodi, affari legali, personale impiegati, personale operaio, pensioni, Ufficio centrale dopolavoro; all'interno della Direzione, era incardinata anche la Segreteria del direttore generale; b) Direzione centrale per i servizi delle Coltivazioni tabacchi, composta da cinque Uffici: tecnico, d'ispezione tecnica, perizie, esperimenti e studi e selezione tabacchi, amministrativo; c) Direzione centrale per i servizi delle Manifatture tabacchi, dotata di quattro Uffici: tecnico, d'ispezione tecnica, ricettari e importazioni ed esportazioni tabacchi greggi, amministrativo; d) Direzione centrale per i servizi dei Sali e del Chinino, articolata in quattro Uffici: tecnico, d'ispezione tecnica, esperimenti e studi, amministrativo; e) Direzione centrale per i servizi di Distribuzione e Vendita, composta da cinque Uffici: distribuzione generi, rivendite, importazioni ed esportazioni tabacchi lavorati e prodotti secondari, monopoli minori, contenzioso; f) Direzione centrale per i servizi Amministrativi e Contabili, dotata addirittura di undici Uffici: ispezione amministrativa, approvvigionamento articoli, approvvigionamento parti di ricambio, contratti, spese e contabilità, trasporti, patrimonio immobiliare, revisione rendiconti, centro elettronico, statistica, bilancio industriale. Vi erano poi l'Ufficio speciale costruzioni e lavori e l'Ufficio speciale impianti e macchine, oltre il Laboratorio chimico, che dipendevano direttamente dal direttore generale, ma potevano ricevere direttive dai vice direttori generali e dai direttori centrali, nelle rispettive competenze. Alle dirette dipendenze del direttore generale, era poi posto l'Ufficio centrale di Ragioneria.

L'anno successivo, con la legge 29 maggio 1967, n. 360, furono adeguati i limiti di valore previsti dal regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2452, in relazione alle attribuzioni del Consiglio di amministrazione e del Direttore generale dell'Amministrazione.

Intanto, nonostante l'andamento positivo della produzione industriale, il processo di detecnizzazione dell'azienda continuò e si acuì. Dal 1968, i direttori generali iniziarono ad essere scelti nel ruolo amministrativo dell'Aams e, negli anni novanta, addirittura da quello del Ministero delle finanze. L'impostazione industriale dell'azienda si trovò sempre più compressa nei limiti di una visione ministeriale; il suo ruolo fiscale fu maggiormente esaltato; il legame di appartenenza tra Aams e Ministero delle finanze si fece, anche formalmente e nelle pratiche burocratiche, più stringente<sup>183</sup>.

#### 5.4. Le liberalizzazioni e la crisi industriale

Coerentemente con l'orientamento del Trattato di Roma, volto alla liberalizzazione

---

<sup>183</sup> G. Vetrillo, *La parabola di un'industria di Stato*, cit., pp. 130 e 131.

del mercato, alcuni monopoli fiscali, vennero gradualmente soppressi.

A seguito del Regolamento CEE 21 aprile 1970, n. 727/70, la coltivazione del tabacco, la premanifattura e la commercializzazione del tabacco greggio furono liberalizzate, con l'attuazione, in ambito comunitario, di un'organizzazione comune dei mercati nel settore del tabacco greggio<sup>184</sup>.

L'articolo 13, decreto legge 20 aprile 1971, n. 163, abrogò il monopolio delle pietrine focaie a decorrere dal 22 aprile 1972<sup>185</sup>. Mentre con il decreto legge 18 dicembre 1972, n. 787, a decorrere dal 1° gennaio 1973, fu abolito il monopolio del sale e quello delle cartine e dei tubetti per sigarette.

Per i fiammiferi e gli apparecchi di accensione invece, rimase una regolamentazione peculiare, frutto di un adeguamento alle direttive comunitarie, che ne disciplinava la fabbricazione, l'introduzione nel Paese e la vendita. Ai Monopoli di Stato competevano attribuzioni relative all'accertamento, alla riscossione e alla contabilizzazione delle imposte di fabbricazione su ambedue questi strumenti pirogeni e inoltre, riguardo ai fiammiferi, all'Aams spettava la vigilanza, a partire dalla fabbricazione, fino al momento della vendita.

Con la legge 10 dicembre 1975, n. 724, fu poi soppresso il monopolio dei Depositi fiscali, liberalizzando l'introduzione e la commercializzazione all'ingrosso dei tabacchi lavorati di provenienza comunitaria. Tuttavia i produttori esteri, ancora per molti anni, preferirono continuare ad avvalersi dei depositi e del servizio di distribuzione dei Monopoli, stipulando con l'Aams appositi contratti di diritto privato.

In capo all'Aams, rimase il monopolio delle attività produttive e commerciali dei tabacchi lavorati.

Successivamente con il Decreto legge 10 gennaio 1983, n. 4<sup>186</sup>, fu regolato il trattamento tributario degli apparecchi di accensione e furono inasprite le pene applicabili in caso di violazione della legge 165/62, concernente il divieto di pubblicità per i prodotti da fumo<sup>187</sup>.

Con la legge 13 maggio 1983, n. 198, in materia di adeguamento alla normativa comunitaria della disciplina concernente i monopoli del tabacco lavorato e dei fiammiferi, si riuscì a dirimere un complesso contenzioso in essere con la Commissione delle Comunità Europee che, nel novembre 1980, con Parere motivato ex articolo 169 del Trattato di Roma, aveva accusato l'Italia di violazione degli obblighi derivanti dall'articolo 37 dello stesso trattato, che le imponevano il riordinamento dei vigenti monopoli commerciali per i tabacchi lavorati ed i fiammiferi, nonché dall'articolo 90, relativo al rispetto delle regole della concorrenza<sup>188</sup>.

---

<sup>184</sup> In Italia fu data attuazione al Regolamento CEE con il decreto legge 30 novembre 1970, n. 870 recante "attuazione del Regolamento C.E.E. sulla politica agricola comune del tabacco greggio e integrazione delle disposizioni di cui alla legge 13 maggio 1966, n. 303", pubblicato in Gazzetta ufficiale 30 novembre 1970, n. 303, convertito con modificazioni dalla legge 27 gennaio 1971, n. 3.

<sup>185</sup> L'articolo 13, decreto legge 163/1971, prevedeva la cessazione del monopolio fiscale sulle pietrine focaie, allo scadere di un anno dalla data di entrata in vigore del decreto.

<sup>186</sup> L'incremento del gettito erariale fu del 366% nonostante il ridimensionamento delle aliquote operato in sede di conversione in legge del decreto legge 4/83.

<sup>187</sup> Ormai la legge era costantemente violata dalle multinazionali del tabacco.

<sup>188</sup> Riguardo i fiammiferi, con l'articolo 1, comma 1, lettere *g*) ed *h*) n. 2, del decreto legislativo 15 dicembre 2014, n. 188, recante disposizioni in materia di tassazione dei tabacchi lavorati, dei loro succedanei, nonché di fiammiferi, a norma dell'articolo 13 della legge 11 marzo 2014, n. 23, è stata

Se da una parte il Monopolio perdeva competenze con le liberalizzazioni, dall'altra sperimentava, più per favore delle circostanze che per scelta strategica, un accenno di diversificazione esplorando nuovi campi di attività nel settore dei giochi. Con la legge 2 agosto 1982, n. 528, acquisì la gestione del gioco del Lotto, mentre con il decreto del Presidente della Repubblica 16 dicembre 1988, n. 562, acquisì la gestione delle Lotterie nazionali<sup>189</sup>. Per la gestione di queste attività, all'interno dell'Aams fu istituito un apposito ufficio: la Divisione lotto e lotterie, nell'ambito della Direzione centrale commerciale.

Intanto il processo di detecnizzazione dell'azienda iniziato negli anni sessanta, la sempre maggiore presenza della politica nel dettare le scelte manageriali dell'industria del tabacco, la burocratizzazione della struttura, il divieto di pubblicità dei prodotti da fumo, regolarmente disatteso dalla concorrenza, la concorrenza delle multinazionali del tabacco, il fenomeno del contrabbando fomentato dalle stesse multinazionali concorrenti, le liberalizzazioni imposte a livello comunitario, le leggi e le campagne mediatiche contro il fumo, nell'arco di un trentennio avevano determinato un lento declino dell'azienda con la progressiva erosione di quote di mercato del Monopolio, che pur disponendo di elevate potenzialità produttive industriali, si trovava nell'impossibilità di poter adottare scelte strategiche adeguate.

Nelle manifatture tabacchi, la capacità produttiva industriale dei monopoli risultava sovradimensionata rispetto alla richiesta del mercato. La sopravvivenza di alcuni stabilimenti produttivi, era legata alla fabbricazione di marche di sigarette estere, prodotte su licenza delle principali multinazionali del tabacco.

La produzione di tabacco lavorato dal 1984 al 1995, aveva subito una riduzione di circa il 37%, passando da ottantuno milioni di chilogrammi a cinquantuno milioni di chilogrammi<sup>190</sup>. Di questi ultimi, il 68%, pari a circa trentaquattro milioni di chilogrammi, costituiva la produzione di articoli nazionali, mentre il 32%, pari a quasi sedici milioni di chilogrammi, erano i tabacchi lavorati di marca estera, prodotti dal Monopolio su licenza.

Sul fronte delle vendite, nel 1995 le sigarette italiane occupavano una quota di mercato di circa il 42%, con circa trentotto milioni di chilogrammi di prodotto venduto. La restante quota di mercato era occupata, per una parte approssimativamente pari al 17%, dalle sigarette prodotte dal Monopolio su licenza,

---

abolita l'imposta di fabbricazione sui fiammiferi a decorrere dal 1° gennaio 2015. L'abolizione è avvenuta con l'abrogazione degli articoli 62-bis e 62-ter del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, e delle voci "Fiammiferi di ordinario consumo" e "Fiammiferi pubblicitari omaggio o nominativi" dell'Allegato I allo stesso decreto legislativo. L'abolizione dell'imposta di fabbricazione ha fatto venire meno, ovviamente, anche il regime tariffario dei fiammiferi, per cui da quel momento non è stato più necessaria l'iscrizione in tariffa dei relativi tipi e marche.

<sup>189</sup> Ambedue le attività erano precedentemente gestite dall'Ispettorato generale per il lotto e le lotterie, nell'ambito del Ministero delle finanze. Con l'articolo 3 della legge 10 agosto 1988, n. 357, fu istituito, presso il Ministero delle finanze, il Comitato generale per i giochi, con il compito di provvedere alla direzione delle lotterie nazionali, assumendo le funzioni già svolte dal Comitato di cui all'articolo 5 della legge 4 agosto 1955.

<sup>190</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, n. 1822 e n. 1597-A, *Relazione della sesta Commissione permanente finanze e tesoro, Relatrice Sartori*, Comunicata alla Presidenza il 17 marzo 1997, sul Disegno di legge: Istituzione dell'Ente tabacchi italiani, p. 4.

con circa quindici milioni di chilogrammi di prodotto venduti, e per la restante quota, pari quasi al 41%, dalle sigarette estere importate, con un equivalente venduto pari a quasi trentasette milioni di chilogrammi<sup>191</sup>.

Gli standard produttivi delle manifatture tabacchi del monopolio, erano largamente al di sotto della media delle industrie del tabacco europee.

I nuovi investimenti tecnologici, avevano potenziato la produttività solo dal punto di vista quantitativo, tralasciando gli aspetti qualitativi legati alla ricerca e all'aggiornamento professionale dei tecnici.

Il generale blocco delle assunzioni aveva determinato la carenza di figure professionali fondamentali anche nelle fabbriche ancora competitive, creando difficoltà per la produzione. Il personale delle qualifiche tecniche e operaie, in otto anni, dal 1985 al 1993, era diminuito di oltre il 25%, mentre le qualifiche impiegatizie, nello stesso periodo, erano aumentate di circa il 18%<sup>192</sup>. I vincoli occupazionali e amministrativi, che in qualità di amministrazione pubblica l'Aams doveva osservare, costituirono degli ostacoli che di fatto impedirono lo sviluppo e l'aggiornamento dei processi e degli apparati produttivi, limitandone la competitività sul mercato interno e quasi precludendole la possibilità di affrontare adeguatamente i mercati internazionali.

Il già limitato quantitativo di tabacchi lavorati italiani destinati all'esportazione, nell'arco di soli tre anni, dal 1993 al 1995, subì un calo di oltre il 50%, passando da millecentoundici tonnellate a cinquecentodieci tonnellate<sup>193</sup>.

## 5.5. La privatizzazione

Negli anni novanta, fu chiaro a tutti che per la sopravvivenza dell'azienda bisognava iniziare subito a ristrutturare e privatizzare. Ma era già tardi.

Furono, con sofferenza, chiuse le manifatture tabacchi di Roma, Torino, Venezia e Adria, come anche la saline di Tarquinia, Carloforte e Cagliari, iniziando a pianificare inoltre la dismissione delle manifatture tabacchi di Milano e Trieste e della salina di Cervia, la cui attività risaliva all'epoca dell'Impero romano<sup>194</sup>.

---

<sup>191</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Atto n. 1229, *Disegno di legge di conversione del decreto legge 30 agosto 1996, n. 456, recante istituzione dell'Ente tabacchi italiani*, Comunicato alla Presidenza il 2 settembre 1996, p. 2.

<sup>192</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica, *Relazione della sesta Commissione permanente finanze e tesoro, Relatrice Sartori*, cit., pp. 4 e 5. Il personale tecnico e operaio era infatti passato dalle 12.491 unità del 1985 alle 9.313 unità del 1993, mentre le qualifiche impiegatizie erano aumentate, nello stesso periodo, da 2.634 unità a 3.105 unità.

<sup>193</sup> Atti parlamentari, Senato della Repubblica, XIII legislatura, Disegni di legge e relazioni, Documenti, Atto n. 1229, *Disegno di legge di conversione del decreto legge 30 agosto 1996, n. 456, recante istituzione dell'Ente tabacchi italiani*, Comunicato alla Presidenza il 2 settembre 1996, pp. 2 e 3.

<sup>194</sup> La manifattura tabacchi di Roma, dal 1° ottobre 1995 fu trasformata in Centro di ricerca tecnologica e sperimentazione (Crts). Tale Centro, non fu mai effettivamente funzionante e fu chiuso definitivamente dall'EtI il 24 aprile 2001. La manifattura tabacchi di Torino, fu dismessa il 1° agosto 1996, mentre quella di Venezia, il 2 gennaio 1997 e quella di Adria il 14 luglio 1997. La salina di Tarquinia fu dismessa il 1° ottobre 1995, anche se sulla carta, rimase aperta, ma non produttiva, ancora per qualche anno. Mentre dopo il conferimento del ramo d'azienda produttivo all'Ente tabacchi italiani, il 15 e il 19 aprile 1999, terminarono le operazioni di dismissione, rispettivamente, della manifattura tabacchi di Milano e di quella di Trieste. Le operazioni di chiusura delle saline di Carloforte e Cagliari, terminarono invece rispettivamente, il 22 gennaio 1999 e il 1° febbraio 1999,

Furono diminuiti e accorpati siti produttivi, ridotta la forza lavoro e razionalizzata la produzione, concentrata in diciotto manifatture tabacchi, quattro saline e sette agenzie coltivazioni tabacchi.

Nel 1998, alla vigilia della riforma, nell'organizzazione dei servizi centrali dell'Aams, insieme alla posizione di vertice del Direttore generale, risultavano altre otto posizioni dirigenziali di prima fascia: quelle dei due Vice Direttori generali, amministrativo e tecnico, e quelle di sei Dirigenti di prima fascia, ciascuno responsabile della conduzione di un Servizio centrale. Il Direttore generale disponeva di una propria struttura, l'Ufficio del Direttore generale, mentre l'organizzazione dei servizi, era così articolata: a) Direzione centrale approvvigionamento materie prime, articolata in cinque divisioni: tecnica, tabacchi nazionali, tabacchi esteri, amministrativa, ricerche genetiche agronomiche e biochimiche; b) Direzione centrale produzione, dalla quale dipendevano quattro divisioni: tecnica, controlli e sviluppo, collaudi articoli e materiale sussidiario, progetti e scorte; c) Direzione centrale equipaggiamento e ricerca, con cinque divisioni: costruzioni, impianti, ambienti di lavoro e infortunistica, ricerche, provvista materie sussidiarie; d) Direzione centrale affari generali e personale, articolata in sei divisioni: affari generali e coordinamento, legale e contenzioso, patrimonio immobiliare, stato giuridico personale, trattamento economico del personale, pensioni; e) Direzione centrale amministrativa, composta da cinque divisioni: gestione servizi informatici, sviluppo servizi informatici, contabilità industriale e statistica, coordinamento ispettivo e controlli amministrativi, trasporti; f) Direzione centrale commerciale, dalla quale dipendevano quattro divisioni: servizi fiscali e concessioni amministrative, lotto e lotterie, distribuzione marketing e monopoli minori, importazione ed esportazione.

L'organizzazione periferica dell'Amministrazione, invece, era costituita da cinque Direzioni compartimentali, che sovrintendevano alle coltivazioni dei tabacchi; sette Agenzie coltivazioni tabacchi, che si occupavano della prima manipolazione del tabacco greggio; diciassette Manifatture Tabacchi<sup>195</sup>, una sezione di Manifattura e due Reparti di lavorazione, per la produzione di tabacco lavorato; quattro Saline e due Sezioni di salina, per la produzione del sale; venti Depositi generi di monopolio, per la conservazione dei tabacchi lavorati destinati alla distribuzione e la tenuta della contabilità delle vendite; un Deposito tabacchi greggi, per il rifornimento delle manifatture; ventitré Ispettorati Compartimentali, competenti a sovrintendere la commercializzazione dei generi di monopolio, l'assegnazione delle rivendite e la gestione delle lotterie.

Completavano il sistema distributivo circa cinquecentottanta magazzini vendita, condotti da privati, e circa sessanta mila rivendite dei generi di monopolio presenti su tutto il territorio nazionale.

Il notevole ritardo con cui si arrivò a privatizzare l'industria del tabacco e l'urgenza con cui si affrontò, al di là degli immediati introiti economici per l'erario, determinarono la dissipazione di un considerevole patrimonio culturale, imprenditoriale e immobiliare.

---

mentre quelle di chiusura della salina di Cervia, terminarono il 31 maggio 2001. Successivamente, alla privatizzazione del settore, fu chiusa anche la salina di Volterra il 3 febbraio 2003. Fonte: Aams.

<sup>195</sup> Tra le quali, quelle di Milano e Trieste che, di lì a poco, furono dismesse.

Con il decreto legislativo 9 luglio 1998, n. 283, fu istituito l'Ente tabacchi italiani (Eti), al quale fu conferito il ramo d'azienda dell'Aams relativo alla produzione e alla distribuzione del sale e del tabacco.

Dopo un serrato confronto con i sindacati e la sottoscrizione dell'accordo del 19 aprile 2000, l'Eti procedette alla ristrutturazione dell'azienda con l'alienazione del ramo sale e il mantenimento in attività di sole sette manifatture tabacchi: Bologna, Chiaravalle, Lecce, Rovereto, Scafati, per la produzione di sigarette, Lucca e Cava dei Tirreni, per la produzione dei sigari<sup>196</sup>.

Fu un accordo migliorativo rispetto al progetto iniziale dell'Eti di mantenimento in attività di sole quattro manifatture. Ma per alcuni fu evidente sin da subito, che si trattava di una soluzione che avrebbe solo rimandato di qualche tempo le chiusure che non sarebbero state effettuate nell'immediato.

A seguito di delibera del Consiglio di amministrazione, il 20 luglio del 2000 l'Ente tabacchi italiani si trasformò in società per azioni, sotto il totale controllo del Ministero del tesoro. Due anni dopo, il Ministero dell'economia e delle finanze, procedette all'indizione di una gara per l'alienazione del proprio pacchetto azionario.

Il 16 luglio 2003, la gara fu aggiudicata, ad un prezzo di circa due miliardi e trecento milioni di euro, alla British American Tobacco (Bat). Fu uno dei più grandi investimenti fatti in Italia da una società internazionale<sup>197</sup>. L'offerta della Bat, superò notevolmente la valutazione della società, pari a un miliardo e quattrocento milioni di euro.

Ma al di là delle speranze dei lavoratori occupati nel settore, l'operazione si rivelò finalizzata solo ad acquisire i marchi dei Monopoli, eliminare la concorrenza e delocalizzare la produzione.

Infatti di lì a qualche anno, tutti gli stabilimenti produttivi appartenuti all'Aams furono dismessi o alienati e con essi scomparve una parte consistente della storia industriale del nostro Paese.

---

<sup>196</sup> Verbale di accordo tra Ente tabacchi italiani (Eti) e Organizzazioni sindacali, sul piano industriale elaborato dall'Eti ai sensi del decreto legislativo 283/98, 19 aprile 2000.

<sup>197</sup> Nomisma, *La filiera del tabacco in Italia. Impatto socio-economico e aspetti di politica fiscale*, IX rapporto, 2004, p. 32.