

# SENATO DELLA REPUBBLICA

IX LEGISLATURA

## 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno,  
ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

### 8° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 19 GENNAIO 1984

**Presidenza del Presidente BONIFACIO,  
indi del Vice Presidente TARAMELLI**

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

«Scioglimento dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi e provvidenze per le istituende cooperative di lavoratori delle aziende dipendenti dal disciolto ente» (277)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE (BONIFACIO-DC) . Pag. 1, 3, 6 e *passim*  
COSTA, sottosegretario di Stato per l'interno . 3, 4,  
5 e *passim*

DE SABBATA (PCI) ..... 4

MORANDI (PCI) ..... 5

PAVAN (DC), relatore alla Commissione ..... 2, 3,  
4 e *passim*

RASTRELLI (MSI-DN) ..... 4

SANDULLI (DC) ..... 4, 7

TARAMELLI (PCI) ..... 3, 4, 7

*I lavori hanno inizio alle ore 11,25.*

##### Presidenza del Presidente BONIFACIO

##### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

«Scioglimento dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi e provvidenze per le istituende cooperative di lavoratori delle aziende dipendenti dal disciolto ente» (277)

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: «Scioglimento dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi e provvidenze per le istituende cooperative di lavoratori delle aziende dipendenti dal disciolto ente».

Prego il senatore Pavan di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

PAVAN, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, signor Sottosegretario, signori senatori, ricordo che l'Ente nazionale di lavoro per i ciechi è stato istituito, come altre volte è stato sottolineato in questa Commissione in occasione di analoghi dibattiti, allo scopo di assicurare una occupazione ai non vedenti, con particolare riguardo ai ciechi di guerra.

Vi sono cinque opifici industriali: un calzaturificio ed un maglificio a Firenze, un calzificio a Napoli, un targeffificio a Milano ed una cartotecnica a Roma. Questo ente non è stato incluso tra quelli da sopprimere previsti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, poichè era uno di quegli enti che dovevano continuare la loro attività. Però, per vari problemi — sia perchè non usufruisce del finanziamento ordinario dello Stato ma ha diritto soltanto ad una percentuale delle forniture commesse dalle amministrazioni dello Stato, sia per carenze strutturali ed organizzative, sia per i prolungati tempi di pagamento da parte delle amministrazioni dello Stato contro i tempi brevi dei pagamenti che l'ente deve effettuare, e quindi conseguentemente per l'obbligo di ricorso al credito — l'ente si è trovato in difficoltà finanziarie per il proseguimento della propria attività, registrando un consistente passivo.

Già nel 1981 avevamo preso in esame questi problemi, e con la legge n. 161 di quell'anno avevamo predisposto un finanziamento di 4 miliardi e 823 milioni divisi in due parti: 2 miliardi e mezzo circa relativi alla copertura del disavanzo, e 2 miliardi circa per la ristrutturazione delle aziende. Nella stessa legge avevamo anche previsto di nominare una commissione che esaminasse i problemi dell'ente. La commissione aveva un termine di sei mesi per concludere i propri lavori; per la verità ha impiegato qualche mese in più, ma ha poi formulato un proprio parere, un proprio progetto ed ha fatto una serie di valutazioni su un ente della regione Toscana (ERTA) per vedere come gli opifici situati in quella regione

potevano essere ristrutturati, elaborando anche un piano preventivo. La commissione ha, per esempio, preventivato che per la ristrutturazione del calzaturificio di Firenze ci volevano almeno 2 miliardi e 640 milioni, per il maglificio 1 miliardo e 890 milioni.

La commissione, composta da due rappresentanti del Ministero dell'interno, da tre rappresentanti dei sindacati confederali e da un rappresentante dell'Unione italiana ciechi, ha fatto anche alcune proposte concrete: in primo luogo ha proposto lo scioglimento dell'ente, istituendo provvisoriamente una gestione commissariale con il compito di realizzare lo scioglimento; in secondo luogo ha formulato l'ipotesi di trasferire l'ente a delle cooperative.

Il disegno di legge al nostro esame recepisce sostanzialmente questi concetti: prevede infatti lo scioglimento dell'ente e la nomina di un commissario e di una commissione che lo affianchi nella gestione dello scioglimento. Pur non formulando esplicitamente la proposta, sembra che il provvedimento non escluda che la gestione passi a cooperative fra lavoratori, con accorgimenti particolari affinché possano continuare l'attività mantenendo sostanzialmente le prerogative che l'ente ha: una riserva sulle commesse e la proposta di finanziamenti agevolati per superare le difficoltà che la ristrutturazione comporta.

Entrando nel merito dell'articolato, ricordo che l'articolo 1 prevede lo scioglimento dell'ente; l'articolo 2 prevede che l'attività continui senza soluzione di continuità presso le aziende dipendenti dall'ente stesso; l'articolo 3 prevede la nomina di un commissario e quindi il commissariamento per l'attività di liquidazione dell'ente.

All'articolo 4 si propone che il commissario liquidante sia assistito da un comitato composto da esperti, di cui tre designati dalle organizzazioni sindacali particolarmente rappresentative dei lavoratori addetti alle aziende del disciolto ente, due rappresentanti del Ministero dell'interno, un rappresentante del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, un rappresentante del Ministero del lavoro e uno dell'Unione italiana ciechi; si stabilisce inoltre che questo comitato sia presieduto dal commissario liquidatore stesso.

**Presidenza del Vice Presidente  
TARAMELLI**

(Segue PAVAN, relatore alla Commissione).  
L'articolo 5 demanda al Ministro dell'interno, di concerto con il Ministero del tesoro, la decisione sul compenso spettante al commissario ed ai componenti della commissione.

L'articolo 6 sostanzialmente assicura il mantenimento del lavoro al personale già addetto nelle aziende dell'ente, con speciale riguardo a quello minorato della vista.

All'articolo 7 si prevede la possibilità che questi opifici vengano gestiti da cooperative, che possono beneficiare sia della riserva delle commesse sulle ordinazioni dello Stato nella percentuale del 15 per cento, sia dell'accesso al credito agevolato della Banca nazionale del lavoro, e si invitano le Regioni e gli enti locali ad inserirsi in questo contesto proprio per facilitare l'occupazione dei portatori di *handicap*.

L'articolo 8 prevede che il Commissario liquidatore per le funzioni transitorie di liquidazione si avvalga del personale della sede centrale dell'ente soppresso e che tale personale sia inserito presso amministrazioni statali.

L'articolo 9 prevede che i realizzandi derivanti dalla vendita del patrimonio dell'ente disciolto siano destinati alla copertura delle passività dell'ente stesso.

Non intendo avanzare osservazioni generali riguardo l'impostazione del disegno di legge, anche perchè esso risponde pienamente al dibattito svoltosi nella 1<sup>a</sup> Commissione, in particolare in occasione dell'esame della legge n. 161 del 1981, e inoltre rispecchia sostanzialmente la proposta emersa unanimemente nella Commissione. Una mia perplessità si riferisce invece ai tempi di liquidazione del disciolto ente poichè i sei mesi indicati nell'articolo 6 mi sembrano insufficienti; proporrei pertanto di allungare il lasso di tempo almeno ad un anno.

Ritengo inoltre necessario conoscere il reale disavanzo dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi, poichè è vero che nel 1981 è

stato registrato l'ammontare del disavanzo di gestione, ma dobbiamo assicurarci che non se ne sia creato altro. A quanto mi risulta, l'insieme dei beni patrimoniali non riesce a coprire il disavanzo esistente. Da una nota del commissario liquidatore risulta che sono necessari 16 miliardi circa per poter liquidare il tutto poichè il disavanzo complessivo è di circa 21 miliardi e il patrimonio non può fruttare più di 5 miliardi.

**Presidenza del Presidente  
BONIFACIO**

(Segue PAVAN, relatore alla Commissione).  
Nell'articolo 8 si prevede che il personale del disciolto ente sia inquadrato presso amministrazioni statali anche in soprannumero. Questa affermazione suscita la mia perplessità, perchè si rischia di aumentare il personale in amministrazioni non carenti e quindi non desiderose di nuove immissioni.

Pur con questi rilievi, ritengo che il disegno di legge al nostro esame possa proseguire il suo *iter*, inserendovi le opportune modifiche.

**PRESIDENTE.** Dichiaro aperta la discussione generale.

**TARAMELLI.** Vorrei che fosse chiarito qual è lo stato giuridico del personale.

**COSTA, sottosegretario di Stato per l'interno.** Sono operai e impiegati; in base a indirizzi giurisprudenziali, sia della giustizia ordinaria che del Consiglio di Stato, risultano dipendenti di enti pubblici non economici.

**PAVAN, relatore alla Commissione.** Occorre distinguere tra il personale dipendente dell'ente soppresso e gli operai dipendenti dei singoli opifici.

**COSTA, sottosegretario di Stato per l'interno.** I dipendenti dell'ente sono nove; gli altri sono dipendenti dei singoli opifici.

SANDULLI. Il personale dipendente attualmente è costituito da 367 persone, 56 delle quali sono impegnate nella sede centrale.

TARAMELLI. Tutti sono dipendenti di un ente pubblico non economico perchè le finalità dell'ente sono assistenziali. A tale proposito ho reperito due sentenze che riguardano i dipendenti dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi.

SANDULLI. Le sentenze sono spiegabili se si accetta che gli opifici gestiti da questo ente non hanno personalità, ma soltanto autonomia amministrativa.

TARAMELLI. Le sentenze si riferiscono ad un altro disegno legge che doveva essere esaminato dalla nostra Commissione, che afferma che le finalità dell'ente sono assistenziali e che i dipendenti sono considerati a tutti gli effetti dipendenti di un ente pubblico non economico.

COSTA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. La conseguenza di ciò è che ai dipendenti di tale ente non si applicano le norme dei contratti collettivi e lo scopo è meramente assistenziale.

PAVAN, *relatore alla Commissione*. Occorre chiarire se per dipendenti dell'ente si intendono i dipendenti degli opifici.

SANDULLI. Poichè le imprese, anche se gestite da un ente pubblico non economico, dovrebbero essere soggette alla normativa di diritto pubblico, è probabile che ci si riferisca ai nove dipendenti dell'ente.

PAVAN, *relatore alla Commissione*. Ma per i nove dipendenti è previsto il passaggio allo Stato. Io ritengo che il riferimento riguardi gli operai degli opifici.

COSTA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Ma i nove dipendenti dovrebbero essere tutti impiegati, mentre a me pare che uno o due siano operai.

SANDULLI. Gli opifici fanno sempre parte dell'ente. Si tratta di vedere se hanno un'autonomia aziendale o no: nel primo caso, sarebbero trattati come imprese; nel secondo caso, invece, rientrerebbero nella disciplina generale.

DE SABBATA. In base ad indirizzi giurisprudenziali della magistratura ordinaria, si ritiene che l'Ente nazionale di lavoro per i ciechi abbia natura di ente pubblico non economico, non essendo l'attività economica svolta dall'ente fine a se stessa. Poichè l'attività dei dipendenti dell'ente è preordinata alla realizzazione dello stesso fine assistenziale e di ordine sociale, sia i dipendenti dei laboratori dislocati in varie città che quelli della direzione centrale con sede in Roma sono da qualificarsi pubblici dipendenti, a prescindere dalla diversa regolamentazione giuridica loro riservata.

PAVAN, *relatore alla Commissione*. Se è così, con l'articolo 8, ponendo soltanto la questione della sede centrale, si rischia di definire una disciplina illegittima.

TARAMELLI. L'articolo 7 prevede che i lavoratori dell'ente (quelli definiti impiegati pubblici) si costituiscano in cooperativa per gestire le attività; avremmo, quindi, l'assurdità di dipendenti pubblici che si riuniscono in cooperativa.

RASTRELLI. Nel disegno di legge è prevista la figura del commissario straordinario che si trasforma in commissario liquidatore. Gradirei conoscere in base a quale legge agisce il commissario liquidatore; infatti, nella relazione introduttiva si legge che questo ente non è assoggettabile alle normali procedure di scioglimento, previste dall'articolo 113 del decreto legislativo n. 616 del 1977. Sarebbe opportuno che ci fosse nel testo un riferimento alla legislazione in base alla quale il liquidatore deve muoversi, poichè la commissione consultiva che si va a costituire non ha alcun potere: i poteri li ha tutti il commissario liquidatore. Vorrei sapere qual è l'interrelazione tra il commissario liquidatore e la commissione di assistenza.

COSTA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Per quanto riguarda quest'ultima osservazione, mi richiamo alla normativa corrente in materia di scioglimento di società. Tuttavia, se il problema esiste, non c'è difficoltà per il Governo a presentare eventualmente un emendamento o ad accettarne uno proposto dal Parlamento, in base al quale si determinino meglio quali sono realmente, alla luce della posizione giuridica in cui verrà a trovarsi, i poteri del commissario attuale (e domani del liquidatore).

MORANDI. Ritengo che dovremmo riprendere il discorso già iniziato in questa Commissione nel 1981, laddove avevamo quasi tutti perso la consapevolezza che la situazione stava per degenerare, anche perchè il Governo ci aveva assicurato che era possibile risanare e tentare la via della ricostruzione e del recupero dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi. Vorrei ripetere una mia impressione di allora, condivisa anche da altri colleghi: si avvertiva una presenza limitata dei non vedenti in un sistema che invece doveva garantire condizioni di lavoro per gli handicappati. Ci risposero che la nostra osservazione non era priva di elementi reali, ma che era indispensabile assumere collaboratori vedenti per questioni di ordine pratico. Nel momento in cui chiedevamo lo scioglimento dell'ente, proponevamo una linea complessiva volta ad affrontare il problema degli handicappati, nel caso specifico dei non vedenti portatori di *handicap*, per poter garantire soluzioni adeguate per un nuovo collocamento occupazionale.

Ritengo che sia necessario sciogliere alcune pregiudiziali per entrare nel merito del disegno di legge che, così come è, ha una sua validità. Ma non si possono far pagare ai dipendenti, vedenti e non, le conseguenze dello scioglimento dell'ente.

Si auspica una normativa che chiarisca gli elementi emersi nella discussione mediante la determinazione dell'effettivo collocamento dei dipendenti, poichè il problema dell'apparato centrale dell'ente è ancora troppo incerto, con riguardo al destino dei lavoratori dipendenti.

È impensabile garantire anche quello cui

mira la stessa filosofia di questo piccolo disegno di legge senza la copertura adeguata per far fronte a processi di ristrutturazione. Se lo scarto fra la disponibilità del valore degli immobili rispetto alle trasformazioni da apportare è quello denunciato dal relatore, è necessario trovare la copertura finanziaria adeguata, altrimenti i processi di ristrutturazione non si faranno mai.

Con il disegno di legge in discussione si destinano 57 miliardi ai non vedenti occupati in tutti gli stabilimenti che fanno parte dell'Ente nazionale di lavoro per i ciechi, ma il loro problema doveva essere già risolto da molti anni; invece si è trascinato fino a questo punto. Signor Presidente, so che lei è molto sensibile a tale problema e mi chiedo se, nonostante il lavoro svolto dalla commissione trilaterale, non sia il caso, in attesa di elementi di precisazione chiesti in sede di primo dibattito, di ascoltare gli interessati in modo da reperire una soluzione che tenga conto degli sviluppi intervenuti.

Per quanto sia interessato un ambito molto ristretto di dipendenti, ritengo che sia bene ascoltare i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori degli stabilimenti.

COSTA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Credo di poter convenire con lei, ma ritengo che sia bene avere anche il parere della commissione trilaterale per verificare la situazione creatasi e per garantire la economicità della gestione; sulla base della relazione del mese di gennaio 1982 stesa dalla suddetta commissione è stato redatto il disegno di legge al nostro esame.

MORANDI. Se la commissione nel frattempo si fosse depauperata, potremmo ricorrere ad una veloce audizione dei rappresentanti reperibili, perchè il problema è quello della rapidità; la questione che stiamo esaminando si trascina da troppo tempo.

COSTA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Ritengo che i componenti della commissione siano reperibili, poichè di essa facevano parte i rappresentanti dei sindacati, dell'Unione ciechi e del Ministro dell'interno.

**PRESIDENTE.** Informo la Commissione che ho avuto recentemente alcuni contatti informali con la Federazione unitaria sulla materia in discussione. I rappresentanti sindacali hanno formulato alcune proposte, chiedendo peraltro una audizione, anche informale, da parte della Commissione. Sarà certamente utile approfondire questi aspetti, ma ritengo che sia meglio rinviare l'eventuale audizione a quando saremo in possesso di ulteriori elementi di informazione nonché del parere della Commissione bilancio, che non è ancora pervenuto.

**COSTA, sottosegretario di Stato per l'interno.** Occorre dare una definizione all'attività economica e alla situazione giuridica di questo ente, tenendo conto di una situazione progressiva che già nel passato aveva dato luogo ad interventi del Parlamento. La legge n. 161 del 1981, infatti, da un lato autorizzava la concessione di un contributo straordinario rilevante, ma del tutto insufficiente a risolvere la situazione generale, dall'altro prevedeva l'istituzione di una commissione che avrebbe fornito una traccia per la futura gestione dell'azienda. Questa commissione comprendeva rappresentanti del Ministero dell'industria, della Unione italiana ciechi e delle organizzazioni sindacali; il suo compito era quello di predisporre un piano generale di ristrutturazione delle aziende dipendenti dall'ente, al fine di mettere il Parlamento nelle condizioni di poter decidere quale sarebbe dovuta essere la finalità dell'istituto, come salvaguardarla e come salvaguardare, inoltre, l'attività economica delle aziende e il posto di lavoro dei dipendenti. Sulla base delle conclusioni di questa commissione trilaterale è stato predisposto il disegno di legge, che prevede come elementi di fondo lo scioglimento dell'ente, la nomina di un commissario liquidatore nella persona dell'attuale commissario e l'alienazione sul libero mercato delle cinque aziende, a condizione che gli acquirenti si dichiarino vincolati a riassumere i dipendenti, affinché si mantenga invariato il livello occupazionale. Si prevede inoltre un diritto di prelazione con qualche particolare agevolazione per i dipendenti che si costituiscano in cooperative, e cioè dei

prestiti agevolati, il mantenimento dei benefici attuali relativamente alla quota del 15 per cento delle forniture commissionate dalle amministrazioni statali e la parificazione nelle agevolazioni a quei benefici che normalmente lo Stato e gli enti locali concedono alle imprese di questo tipo.

Naturalmente la normativa prevede un'attività senza soluzione di continuità presso le attuali aziende nelle more del perfezionamento (previsto dagli articoli 1 e 2) delle procedure connesse al venir meno di quella attuale. A questo proposito il parere del Governo circa la durata della gestione di liquidazione, indicata in sei mesi, è che possa essere agevolmente portata a diciotto mesi, in modo che vi sia la possibilità materiale e cronologica di arrivare al completamento delle incombenze.

Per quanto riguarda il bilancio dell'ente, alla fine del 1982 si prevedeva un disavanzo di 17.600 milioni. Le perdite nell'esercizio 1983, quasi unicamente derivanti dall'addizionale degli interessi passivi, fanno aumentare di 3.400 milioni la quota di disavanzo, facendolo arrivare complessivamente a 21 miliardi.

Il patrimonio dell'ente viene valutato sulla base di una possibile cessione in 5 miliardi; questo patrimonio si condensa in un complesso di macchinari e attrezzi dei cinque opifici, più tre immobili: il complesso immobiliare di Villa Flora a Bologna, un terreno a Roma in via Populonia, un fabbricato a Roma in via Quattro Fontane. La somma — che ci pare ragionevole — di 5 miliardi farebbe scendere il disavanzo a 16 miliardi. La situazione è tale per cui questo ente, proprio per la sua qualificazione, e non solo quindi sotto il profilo occupazionale, potrebbe comportare per lo Stato degli oneri suppletivi se non si determinasse una forma atta a consentire di ripianare il disavanzo.

Mi riservo di fornire ulteriori elementi di documentazione, con riguardo anche alle questioni sollevate circa la natura del rapporto di lavoro del personale dipendente.

**PAVAN, relatore alla Commissione.** Vorrei sottolineare che il rappresentante del Governo ha sollevato il problema della copertura

finanziaria del disavanzo; sarà opportuno che il Governo, avendo esaminato questo problema, presenti alla Commissione competente una proposta concreta circa la copertura finanziaria, in modo che non si debba chiedere un ulteriore parere alla Commissione bilancio.

COSTA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. Credo di poter fornire su questo punto la documentazione necessaria.

SANDULLI. Vorrei fare un'ulteriore raccomandazione al Governo. Tenendo presente quanto è stato detto circa la natura pubblicistica del rapporto, bisognerebbe prendere in considerazione anche l'onere che potrebbe derivare dalla liquidazione di quel personale che non entrasse a far parte delle cooperative. Tale personale dovrà infatti essere liquidato o sistemato.

Colgo inoltre l'occasione per richiamare l'attenzione sul fatto, che mi sembra clamoroso, che per assistere 56 ciechi si spendono 16 miliardi, oltre agli altri oneri che non sono calcolati.

COSTA, *sottosegretario di Stato per l'interno*. L'errore (se si può parlare di errore, dato che bisogna tener conto delle condizioni in cui si è operato) è che un ente per i ciechi assuma personale di cui i ciechi costituiscono solo la settima parte. Comunque il criterio deve essere valutato sulla base di quello che è successo negli anni; ci troviamo oggi, infatti, in una situazione consolidata.

TARAMELLI. È però pregiudiziale che si sciogla il nodo della posizione giuridica di questo personale, che è un punto che costringe a rivedere tutto l'impianto della legge. Siamo favorevoli al provvedimento, però se questo è personale pubblico deve, a mio parere, seguire tutta la trafila che ha già seguito il personale degli altri enti soppressi.

Abbiamo per il momento due sentenze che affermano che si tratta di dipendenti pubblici; se tali sono, il provvedimento va profondamente rivisto, dato che i meccanismi ivi previsti non sono più idonei. Si liquidi allora il patrimonio, trasferendolo alle Regioni e agli enti locali, e il personale passi allo Stato e agli enti locali. Mi pare che si debba risolvere questo punto, che è pregiudiziale, prima di proseguire l'iter del provvedimento. Il rappresentante del Governo dovrebbe anche fornire un quadro più preciso della situazione debitoria, anche se i dati sono già significativi.

SANDULLI. Sulla base delle sentenze citate, bisogna guardare il trattamento previdenziale che viene assicurato. È evidente che in conseguenza delle sentenze stesse si potrà determinare l'assetto delle aziende, il cui disavanzo, come confermatoci anche dall'onorevole Sottosegretario, desta preoccupazione.

PRESIDENTE. Desidero ancora una volta sottolineare l'urgenza del provvedimento. I lavoratori non percepiscono da vari mesi la loro retribuzione: nel mese di novembre hanno ricevuto 300.000 lire e poi null'altro. Anche questo è un problema grave che si somma a tutti gli altri motivi che ci fanno ritenere estremamente urgente la soluzione della questione.

In attesa di acquisire il parere della Commissione bilancio, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,25.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare preposto all'Ufficio centrale  
e dei resoconti stenografici*

DOTT. ETTORE LAURENZANO