

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1395**DISEGNO DI LEGGE**

**PRESENTATO DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE
(VIGORELLI)**

**DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(DE PIETRO)**

**COL MINISTRO DELLE FINANZE
(TREMELLONI)**

**COL MINISTRO DEL TESORO
(GAVA)**

**COL MINISTRO DEL BILANCIO
(VANONI)**

**COL MINISTRO DEI LAVORI PUBBLICI
(ROMITA)**

**E COL MINISTRO DELL'INDUSTRIA E COMMERCIO
(VILLABRUNA)**

Proroga dei provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori

Seduta del 18 gennaio 1955

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La legge 28 febbraio 1949, n. 43, sui provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori, entrata in vigore il 7 marzo dello stesso anno, fu ideata ed attuata in un clima di eccezione in cui i fenomeni negativi del dopo guerra si manifestavano ancora, nel campo economico e sociale, con tutto il loro vigore.

Di fronte al fenomeno acutissimo della disoccupazione e del basso tenore di vita, dovuti, fra l'altro, alla distruzione dei mezzi di produzione, i primi interventi dello Stato intesi ad alleviare le sofferenze ed il bisogno

delle masse lavoratrici con una politica di sussidi, ben presto palesarono il loro nefasto influsso sull'economia del Paese, favorendo l'inflazione, diseducando i lavoratori dall'impiego produttivo della loro opera.

Fu allora che il Governo e Parlamento idearono ed attuarono il sistema a tutti noto sotto il nome di « Piano I. N. A.-Casa » che intervenendo attraverso l'impiego di considerevoli masse lavoratrici in un settore della produzione particolarmente sensibile quale quello edilizio, consentisse un incentivo apprezzabile alla ripresa produttiva e soprattutto un impulso non occasionale, ma, pro-

lungato per un notevole numero di anni, continuato e sistematico e tale quindi da costituire una spinta efficace all'economia nazionale.

In considerazione, poi, della impossibilità di impegnare oltre certi limiti la pubblica finanza, con la conseguente ripresa del cammino dell'inflazione da poco abbandonato, fu stabilito che il lavoratore, come l'azienda, oltre allo Stato, contribuissero al finanziamento. La giustificazione di questo ricorso eccezionale fu trovata sia nella particolarità della destinazione dei beni prodotti, diretta agli stessi lavoratori, con interesse immediato, quindi, di tutte le categorie produttrici, sia nel principio mutualistico del sacrificio limitato di tutti i lavoratori occupati inteso a soccorrere i lavoratori disoccupati.

Altro aspetto saliente del piano, se pur secondario di fronte al fine di attenuare il fenomeno della disoccupazione, fu la destinazione degli alloggi costruiti alle stesse classi lavoratrici che avevano contribuito al finanziamento.

Queste le linee essenziali del Piano I. N. A.-Casa che attraverso le vicissitudini dell'*iter legis*, nonostante le modifiche apportate al progetto originario, rimasero invariate.

A quasi sei anni dall'entrata in vigore della legge e dopo avere studiato i risultati di essa il Governo si è chiesto se fosse conveniente prorogare il piano di costruzioni previsto dalla legge per il settennio 1949-1956, e se, una volta risposto affermativamente a tale quesito, fosse opportuno provvedere al prolungamento fin d'ora senza attendere la fine del settennio.

La risposta a tali quesiti presupponeva innanzi tutto una indagine sui risultati ottenuti.

Secondo il loro aspetto numerico i risultati del piano sono i seguenti:

*Consuntivo dei risultati del piano
al 30 settembre 1954.*

Stanziamanti effettuati in milioni 308.113.

Costruzioni iniziate:

Milioni	273.531
Numero alloggi	135.907
Numero vani	691.518

Costruzioni ultimate:

Milioni	213.843
Numero alloggi	109.095
Numero vani	553.018

Giornate lavorative impiegate nei cantieri:
N. 50.850.000

*Previsione dei risultati del piano
alla fine del settennio.*

Fondi:

contributo Stato	Milioni 105.000
» datori	» 115.000
» lavor.	» 71.000

Milioni 291.000

segue fondi:

rate riscatto avanzi netti locazione, altre sopravv. attive	» 20.000
---	----------

Totale Milioni 311.000

per un complesso di:

Numero alloggi	156.000
» vani	800.000
» giorn. lav.	60.000.000

Le cifre esposte, però, per quanto imponenti, non possono da sole riuscire a fare comprendere tutto il significato della riuscita del piano, sia dal punto di vista numerico, sia dal punto di vista sociale; occorre, pertanto, ad esse aggiungere altri elementi.

Come è stato detto, il piano fu concepito ed attuato con il fine principale di permettere un impulso all'economia e un largo impiego di mano d'opera.

La rapida e progressiva ripresa economica del Paese nel periodo successivo all'attuazione del piano non ha permesso di poter valutare nella sua intierezza l'apporto da esso dato all'economia nazionale.

Lo sviluppo della produzione nel settore privato, infatti, e le molte iniziative pubbliche, sia nello stesso settore edilizio, sia in altri campi hanno fatto sì che il Piano I. N. A.-Casa, se pur imponente nella sua ideazione e nei risultati, per la stessa rigidità della sua impostazione finanziaria, che non gli permetteva ampliamenti, non abbia avuto, nel sistema generale dell'economia italiana, tutta la rilevanza che avrebbe acquistato se, è il caso di dire sfortunatamente, fosse rimasto uno dei pochi baluardi interposti alla crisi esistente all'atto della sua impostazione.

L'importanza dell'apporto del Piano I. N. A.-Casa, però, se resa meno appariscente in senso relativo, da questa fortunata coincidenza, in senso assoluto ha raggiunto pienamente lo scopo come appare a chi ben valuti l'ampiezza delle sue realizzazioni quali risultano dalle cifre esposte e da considerazioni obiettive.

È bensì vero, infatti, che la produzione ha avuto un incremento imprevisto e fortunato al di fuori della sua influenza, ma è altresì vero che il piano, oltre ad avere efficacemente cooperato a tale impulso, ha operato in profondità nel particolare settore in cui era innestato ed ha altresì operato come elemento tonificatore in particolari zone.

Se da un lato, infatti, ha permesso, unitamente ad altre provvidenze che lo hanno seguito, ad indirizzare una larga parte della produzione edilizia nazionale verso il settore popolare agendo come correttivo alla iniziativa privata, tutta diretta verso costruzioni di tono elevato, d'altra parte esso, a causa della sua stessa impostazione, voluta dalla legge, agendo con maggior profondità nelle zone più depresse, ove più urgente era il bisogno di alloggi, più pressante il fenomeno della disoccupazione e del pauperismo, ha apportato, ove più sentita era la necessità, un sollievo apprezzabile ed ha realizzato in pieno, in tali zone, ove meno si era fatto sentire l'effetto della ripresa generale economica, quell'azione di impulso che il legislatore si era prefissa.

Il Piano I. N. A.-Casa, oltre ad una funzione economica, ha assolto, ed assolve tuttora ad una sentita necessità sociale. Attraverso il meccanismo instaurato dalla legge istitutiva, infatti, il piano ha permesso che i capitali affluiti al centro, con rapidità e semplicità di sistema, defluissero diretti verso le zone ove più sentita era la necessità del loro impiego pur col rispetto dei limiti imposti dalla necessità di non deludere l'aspettativa delle categorie lavoratrici contribuenti accentrate nelle zone di più alto livello economico. Si è così attuato in modo originale e riuscito il principio della mutualità di una scala mai prima immaginata.

Si potrebbe domandare a questo punto se non sarebbe più conveniente, dato che il Governo ha preso altre iniziative al fine di risolvere il problema dell'alloggio in favore delle famiglie che ne sono prive e non sono in grado di procurarselo, predisponendo allo scopo mezzi ingenti, concentrare lo sforzo collettivo in quest'ultima direzione.

Molte considerazioni, riassunte nel modo seguente, si appongono a quest'ultima conclusione:

1°) il motivo principale per il quale il Piano I. A. N.-Casa è stato attuato, la necessità di contribuire alla parziale eliminazione del fenomeno della disoccupazione attraverso uno sforzo collettivo al quale partecipassero direttamente i lavoratori occupati,

oltre allo Stato, nonostante il progressivo miglioramento della situazione economica, non ha cessato di esistere;

2°) il prolungamento del Piano I. N. A.-Casa potrà contribuire alla parziale soluzione del problema della crisi degli alloggi attraverso il finanziamento solo parzialmente gravante sul bilancio dello Stato. Il contributo delle categorie direttamente interessate alle costruzioni potrà essere notevolissimo come lo è stato nel primo settennio, secondo quanto dimostrato dalle seguenti cifre:

Contributo dei datori di lavoro previsto alla fine del settennio	Milioni 115.000
Contributo dei lavoratori previsto alla fine del settennio	» 71.000
Totale	<u><u>Milioni 186.000</u></u>

Da questi sono affluiti da aziende e cooperative che hanno costruito alloggi ai propri dipendenti o soci milioni 42.627 per un complesso di 23.091 alloggi, 116.148 vani e 8.500.000 giornate lavorative;

3°) il sistema I. N. A.-Casa ha un significato suo proprio, diverso da quello delle altre provvidenze intese a soddisfare il bisogno dell'alloggio, delle categorie meno provviste.

Quest'ultime provvidenze, infatti, sono concettualmente dirette al cittadino bisognoso come tale e si riallacciano, in senso lato, alle disposizioni del primo comma dell'articolo 38 della Costituzione.

Il sistema I. N. A.-Casa, invece, si unisce direttamente, secondo i criteri che lo informano, al sistema assistenziale mirante alla sicurezza sociale dei lavoratori siccome è concepita dal secondo comma dello stesso articolo 38 ed è diretto, quindi, se pure in modo mediato, al mantenimento dell'integrità delle forze della produzione attraverso la soddisfazione del diritto al lavoro del cittadino lavoratore, e, sia pure in modo non perfetto, perché non generale, al raggiungimento dello stesso fine con la soddisfazione del bisogno elementare della casa del lavoratore stesso. E questo inserimento del sistema I. N. A.-Casa nel più ampio sistema di una sicurezza sociale appare chiaro ed evidente quando si constati che le realizzazioni da esso attuate contribuiscono, unitamente, o separatamente, alla realizzazione degli altri aspetti dello stesso sistema.

L'assorbimento del sistema I. N. A.-Casa nel piano generale di assistenza edilizia promosso dallo Stato, quindi, con la devoluzione al secondo dei fondi al primo altrimenti destinati, oltre a causare una inevitabile rinuncia a notevole parte delle realizzazioni (dovute alla corrispondente rinuncia dei contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori), provocherebbe, anche, l'isterilimento di una forma più moderna e socialmente più evoluta di provvidenza con il conseguente ricorso ad altre provvidenze, se pur tuttora estremamente necessarie, socialmente meno idonee e meno progredite.

Da quanto sopra appare, attraverso la stessa inconfondibilità dei due sistemi, la giustezza della loro coesistenza, basata sulla inevitabile ma graduale e lenta evoluzione del sistema generale dell'assistenza verso forme sempre più perfette:

4^o) la legge 28 febbraio 1949, n. 43, ha instaurato una organizzazione di produzione, basata su criteri di semplicità, di economia e di praticità che alla prova dei fatti si è dimostrata efficiente e pienamente rispondente allo scopo.

Questa organizzazione, che è costata notevole sforzo, dovrebbe essere gradualmente annullata, qualora non si addivenisse al rinnovo del Piano I. N. A.-Casa.

Da quanto sopra il Governo ha tratto la conclusione sulla convenienza della proroga del piano, la quale, per motivi previdenziali, si ritiene possa essere limitata a due anni.

Ciò premesso si può rispondere, ora, alla seconda domanda: se, cioè, ammessa l'opportunità di prolungare il piano sia conveniente provvedere a questo fin d'ora, ovvero attendere un'epoca più prossima allo scadere del primo piano settennale.

La programmazione delle costruzioni, in base ai criteri indicati dalla legge, non è avvenuta secondo un sistema di ripartizione uniforme fra i vari anni del settennio in corso di svolgimento.

Causa determinante di questo fenomeno è stata la necessità di accelerare al massimo il programma di costruzioni per corrispondere alla sentita necessità di fornire un alloggio ai lavoratori che ne erano sforniti e di consentire con la maggior urgenza possibile al massimo impiego di mano d'opera. Altra causa di concentrazione del piano di costruzioni nei primi anni è stata altresì determinata dal vivo interesse che hanno dimostrato le aziende e le cooperative per il sistema I. N. A.-Casa al fine di poter fornire un alloggio ai propri

dipendenti o soci, sistema del quale esse hanno potuto fruire solo nei primi anni di attuazione del piano, secondo quanto disposto dall'articolo 11 della legge istitutiva.

Da quanto sopra è derivato che il piano settennale ha avuto una punta massima negli anni centrali 1952-53 con previsione di forte declino dopo tale epoca, come è dimostrato dal fatto che al 30 settembre 1954, su di una disponibilità totale per il settennio di milioni 311.000, erano già stati stanziati milioni 308.113, per un complesso di 135.907 alloggi fra iniziati e ultimati, sui complessi 156.000 previsti per l'intero settennio.

Qualora non venisse sollecitamente approvata la prosecuzione del piano per un biennio, si avrebbe una flessione delle costruzioni nel periodo finale del primo piano settennale, con i conseguenti effetti negativi di carattere organizzativo e sociale.

Da ciò l'iniziativa del Governo di proporre ora il progetto di legge sul prolungamento del piano.

* * *

Il disegno di legge stabilisce, all'articolo 1, la proroga dei provvedimenti previsti dalla legge n. 43 per un biennio.

Il periodo relativamente breve di due anni, previsto per il secondo piano di costruzioni I. N. A.-Casa, è stato determinato dal Governo nell'intendimento di non provocare impegni sul piano legislativo per un lasso di tempo eccessivamente lungo, e ciò in relazione ad eventuali cambiamenti, in senso migliorativo, che potrebbero avvenire circa la politica edilizia popolare e la stessa politica di massima occupazione.

Le norme contenute nell'articolo 2 si ispirano alla necessità di adattare le norme di legge n. 43, alla struttura del sistema I.N.A.-Casa quale verrà ad essere dopo l'approvazione del nuovo programma di costruzioni, ed in particolare alla opportunità di mantenere per gli assegnatari di alloggi a riscatto, costruiti in attuazione del secondo piano, le stesse agevolazioni previste per il primo settennio.

L'articolo 3 oltre a stabilire norme ispiranti pure a necessità tecniche, fissa la spesa che lo Stato dovrà sostenere, salvo conguaglio, per ogni anno del biennio per concorrere allo svolgimento del piano. Questa è stata determinata nella misura di 12 miliardi annui entro il quale limite, secondo calcoli eseguiti, necessariamente approssimativi, perché basati su elementi non ancora esattamente accertabili, dovrà essere contenuto l'onere devo-

luto allo Stato per effetto degli articoli 5 e 22 della legge n. 43, mantenuti in vigore.

Gli articoli 5, 6 e 7 di contenuto strettamente tecnico, mirano ad un maggior coordinamento con l'attività particolare degli organi preposti all'edilizia popolare, in modo da consentire una efficiente cooperazione fra organi affini e la migliore armonia nella impostazione dei programmi.

L'articolo 8 è diretto, invece, a colmare una lacuna esistente nella legge istitutiva, che aveva dato luogo a non lievi incertezze. Per esso la gestione I. N. A.-Casa è posta sullo stesso piano della Cassa per il Mezzogiorno.

L'articolo 9 contiene anch'esso una precisazione della quale l'esperienza ha dimostrato la necessità al fine di porre su di un piano di certezza la posizione fiscale della gestione I. N. A.-Casa.

Le norme contenute nell'articolo 10 si ispirano alla necessità non solo di coordinare mediante delega al Governo le norme di attuazione alla legge n. 43, alle nuove disposizioni legislative, opportunamente modificandole, ma anche di coordinare le une e le altre, per quanto strettamente necessario, alla precedente legislazione sui provvedimenti in materia di avviamento al lavoro e di assistenza ai lavoratori involontariamente disoccupati, sia per consentire maggior armonia di attuazione circa provvidenze intese sostanzialmente allo stesso fine, sia per consentire la massima possibile semplicità di organizzazione, il maggior perfezionamento dei servizi, e la maggiore economia di spesa di gestione.

L'articolo suddetto, inoltre, al punto 2°) prevede una notevole innovazione in materia di assegnazione di alloggi. Esso non costituisce in senso proprio una modifica alla legge n. 43, in quanto per l'articolo 13 di questa, ogni determinazione dei criteri di assegna-

zione era rinviata al regolamento, ma piuttosto un criterio basilare sul quale fissare, in sede di norme delegate, un nuovo sistema di assegnazioni.

È stato ampiamente rilevato in proposito che il ricorso al solo criterio del bisogno nello stabilire il diritto all'assegnazione dell'alloggio può talvolta non costituire un sano criterio di giustizia sociale. Il criterio suddetto, infatti, se da un lato rispetta i principi che ispirano l'assistenza generica che deve sempre aver di mira il soddisfacimento dei bisogni elementari dei cittadini non in grado di provvedere altrimenti, d'altro canto, però, non considera il diritto, che definiremo sociale, a beneficiare in maggior misura di una forma di assistenza che non ha e non deve avere un contenuto caritativo, del cittadino che in veste di lavoratore per un numero maggiore di anni ha contribuito al benessere generale attraverso la propria attività, ovvero che da lungo tempo risiede, per motivi di lavoro, nel luogo ove le costruzioni sono effettuate.

A ciò si aggiunga che il ricorso al solo criterio del bisogno presuppone un giudizio estremamente difficile che se in genere lodevolmente assolto finora dalle commissioni provinciali di assegnazione, si ha motivo di ritenere sia stato basato spesso più sul rispetto di disposizioni, concretato necessariamente in una elencazione di criteri di valore decrescente, costituenti norme imperative, piuttosto che sull'obiettivo stato di bisogno che con tutte le sfumature che il concetto così definito comporta, sfugge il più delle volte ad ogni possibile umana comparazione.

L'introduzione dei nuovi criteri potrà essere così giustificata, oltre che dai motivi obiettivi sopra esposti, anche dalle necessità di apportare al sistema attuale un utile e necessario correttivo.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

L'attuazione dei provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia, agevolando la costruzione di case per lavoratori, previsti dalla legge 28 febbraio 1949, n. 43, è prorogata di due anni a decorrere dal 1° aprile 1956.

Per la predisposizione e lo svolgimento del secondo piano si applicheranno le norme previste dalla legge citata.

ART. 2.

L'esclusione del godimento del contributo statale dell'uno per cento di cui all'articolo 22 della legge 29 febbraio 1949, n. 43, prevista dall'ultimo comma dell'articolo 20 della legge stessa, non sarà applicata in riferimento agli alloggi costruiti con fondi affluti per il secondo piano.

ART. 3.

Per la costituzione dei fondi necessari alla attuazione del secondo piano, si applicano le norme contenute negli articoli 5, 7, 8, 9, 21 e 22 della legge 28 febbraio 1949, n. 43.

Per gli oneri derivanti allo Stato dall'attuazione del piano suddetto è autorizzata una spesa annua di dodici miliardi per i due esercizi finanziari 1955-56 e 1956-57.

Il conguaglio fra i versamenti dello Stato alla gestione I. N. A.-Casa e i contributi dovuti a norma degli articoli 5 e 22 della legge citata, sia per il primo, sia per il secondo piano avverrà al termine di quest'ultimo.

La differenza sarà imputata a riduzione delle annualità dovute nel periodo successivo al secondo piano.

ART. 4.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad iscrivere le somme occorrenti per l'attuazione della presente legge nei propri stati di previsione per gli esercizi 1955-56 e 1956-57.

Le somme predette saranno coperte con i mezzi predisposti in relazione agli stati di previsione di ciascun esercizio finanziario.

La gestione I. N. A.-Casa potrà, prima del 31 marzo 1956, in relazione alle possibilità di finanziamento, iniziare l'attuazione del secondo piano, sia per le costruzioni dirette, sia per quelle aziendali previste dal 2° comma dell'articolo 11 della legge 28 febbraio 1949, n. 43.

ART. 5.

I programmi delle opere da eseguire in attuazione del secondo piano devono essere coordinati con quelli predisposti dal Ministero dei lavori pubblici, in sede dell'apposito Comitato di coordinamento costituito con decreto presidenziale 25 gennaio 1954.

ART. 6.

Le deliberazioni relative ai tipi ed ai criteri generali di costruzione degli alloggi ed ai complessi urbanistici, in attuazione del secondo piano, sono assunte dagli organi deliberanti del piano stesso previo parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

ART. 7.

I collaudatori e le commissioni di collaudo qualunque sia l'importo delle opere saranno nominati dalla gestione I. N. A.-Casa tra coloro che siano iscritti nell'elenco del Ministero dei lavori pubblici.

Sulle vertenze sorte con le imprese in sede di collaudo per maggiori compensi o per l'esonero di penalità contrattuali, ove l'importo delle richieste superi i 30 milioni, deve essere sentito il parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici.

ART. 8.

Nelle controversie innanzi alle magistrature ordinarie e speciali e nei giudizi arbitrali la gestione I. N. A.-Casa si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

ART. 9.

L'ultimo comma dell'articolo 24 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, è sostituito dal seguente:

« Le case costruite in attuazione della presente legge sono esentate dall'imposta sui fabbricati e dalle relative sovrainposte per la durata di venticinque anni, sempreché siano state iniziate entro il 31 marzo 1958 e siano state ultimate non oltre il 31 dicembre 1959.

ART. 10.

Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, di concerto con i Ministri per la grazia e giustizia, per le finanze, per il tesoro, per i

lavori pubblici e per l'industria e il commercio, potranno essere emanate, in conformità dei principi e dei criteri direttivi a cui si informa la presente legge e la legge 28 febbraio 1949, n. 43, norme intese a:

1°) modificare le norme legislative e regolamentari sull'attuazione del piano per semplificarle in relazione alle esigenze funzionali della gestione I. N. A.-Casa e per coordinarle con quelle contenute nella legge 29 aprile 1949, n. 264, con particolare riguardo ai compiti della Commissione centrale di cui all'articolo 1 della legge predetta, del Comitato di cui all'articolo 1 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, e della gestione stessa, anche assegnando tali compiti ad un unico organo e per regolare, di conseguenza, la composizione e le attribuzioni dell'organo preposto alla amministrazione della gestione I. N. A.-Casa;

2°) emanare norme integrative dirette a consentire ai lavoratori di concorrere nell'assegnazione degli alloggi, facendo valere, tra i requisiti utili, quello dell'anzianità di residenza nella località e, nelle assegnazioni a carattere aziendale, quello della anzianità di lavoro; nonché norme intese a regolare la assegnazione di alloggi costruiti ai sensi del 3° comma dell'articolo 4;

3°) raccogliere in un unico testo le disposizioni che regolano la materia.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.