

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 3576

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ROCELLI, BOTTA, GIGLIA, PADULA, PORCELLANA, RUSSO FERDINANDO, FORNASARI, ALESSI, ALIVERTI, ALLOCCA, ANDREOLI, ARMELLA, BALESTRACCI, BALZARDI, BIANCHI, BIANCO ILARIO, BORTOLANI, BRICCOLA, CAPPELLI, CAROLI, CITTERIO, DEGAN, FEDERICO, FELICI, FERRARI SILVESTRO, FIORI GIOVANNINO, FIORI PUBLIO, GARAVAGLIA, LAFORGIA, LAMORTE, LEONE, LUCCHESI, MENZIANI, MERLONI, MEROLLI, NAPOLI, PATRIA, PEZZATI, PICANO, PICCOLI MARIA SANTA, PISICCHIO, PRANDINI, QUIETI, ROSSI, RUBINO, RUSSO GIUSEPPE, RUSSO VINCENZO, SCAIOLA, SINESIO, TANCREDI, TANTALO, VISCARDI, ZAMBON, ZURLO**

*Presentata il 22 luglio 1982*

Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico inteso a riordinare, integrare e modificare tutte le disposizioni in materia di edilizia residenziale

ONOREVOLI COLLEGHI! — Le disposizioni di legge relative all'edilizia residenziale, e alle materie comunque ad essa attinenti, dall'urbanistica, al credito, alla fiscalità, costituiscono ormai un aggroviato complesso normativo del quale è difficile venire a capo.

Per di più la rilevanza sociale della soddisfazione del bisogno dell'abitazione, sia essa considerata come bisogno collettivo, come bene sociale, come servizio sociale, a seconda degli *slogan* che hanno caratterizzato le spinte politiche ad intervenire legislativamente in varie fasi sto-

riche, sono all'origine di disposizioni finalizzate alla traduzione in norme concrete di mutevoli e mutate visioni ideologiche del problema-casa.

Solo dal dopoguerra ad oggi la produzione legislativa in materia, che rivela il viepiù crescente interessamento statale per l'edilizia, con disposizioni agevolative, di normalizzazione, di programmazione, di stimolo o di indirizzo, ammontano a oltre 200 provvedimenti, tra leggi, decreti-legge, decreti-presidenziali e ministeriali.

La legislazione vigente, il più delle volte motivata dalle spinte di esigenze con-

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

giunturali, è inoltre caratterizzata dalla mancanza di una visione organica dei problemi da risolvere e delle relative implicazioni.

Nel 1971, quando con la legge n. 865 si tentò di dare una risposta organica e razionale all'intervento pubblico nel settore dell'abitazione si ritennero in parte conseguiti alcuni obiettivi di semplificazione e sfooltimento normativo e istituzionale, abolendo istituti, abrogando norme, unificando procedure.

Che la volontà fosse quella non v'è dubbio, così come non v'è dubbio che il risultato non è stato raggiunto, tanto è vero che nel 1978, con la legge n. 457, si sono perseguiti ancora una volta anche obiettivi di razionalizzazione normativa.

E dire che, prima della guerra, nel 1938, si era provveduto a normalizzare la legislazione di settore con il regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, che provvide a dare una sistemazione organica delle leggi sull'edilizia economica e popolare, raccogliendole in un testo unico.

Oggi occorre di nuovo un provvedimento di quel tipo, perché l'esigenza della certezza delle norme applicabili non è più oltre dilazionabile se si vuole perseguire una seria e programmata politica della casa nella cui ottica si colloca questa proposta.

Ricordo che nella scorsa legislatura ho avuto l'onore e l'onere di essere relatore sul disegno di legge n. 1000, poi n. 1000-bis, che divenne la legge n. 457 del 1978 meglio ricordata come piano decennale per la casa. Ricordo che in quella occasione sostenni con profonda convinzione la necessità che si ponesse mano alla stesura di un testo unico delle leggi sull'edilizia residenziale.

Dello stesso parere, del resto, era anche il relatore del Senato sullo stesso disegno di legge, il senatore Degola, che appunto si rammaricava che nel testo approvato dalla Camera fosse stata eliminata la norma che originariamente il disegno di legge conteneva nella consueta forma della delega al Governo.

Ricordo anche che nel corso dei lavori preparatori, il Comitato ristretto, costi-

tuito nell'ambito della Commissione lavori pubblici per l'esame del ricordato disegno di legge n. 1000, procedette a numerose audizioni delle categorie degli operatori interessati, degli enti istituzionali, degli enti di credito, delle regioni, ecc., ponendo a tutti una precisa domanda (l'ottava del questionario inviato): «in che misura si ritiene opportuno, o necessario, addivenire, in sede di formulazione del piano decennale, al coordinamento, nell'ambito del medesimo, di tutti i provvedimenti concernenti l'edilizia, a qualunque titolo adottati».

La prevalente risposta a questo quesito fu nel senso dell'opportunità di procedere ad una opera di razionalizzazione e unificazione normativa. Convenendosi tuttavia, sui lunghi tempi che ciò avrebbe comportato, si riteneva preferibile procedere a questa opera non già in occasione della formulazione della legge sul piano decennale, ma con un provvedimento *ad hoc*, delegandone il compito al Governo.

Dal 1978, data di definitiva approvazione del disegno di legge n. 1000-bis (che è bene ricordarlo aveva iniziato il suo *iter* parlamentare il 7 gennaio 1977) nonché della legge n. 392 sono stati emanati a ondate successive altri tre importanti provvedimenti legislativi in materia di edilizia residenziale, la legge n. 93 del 1979, la legge n. 25 del 1980, la legge n. 94 del 1982, oltre ad altri eventi comunque riflessi sul settore (la legge n. 741 del 1981, la legge n. 168 del 1982, i vari provvedimenti per la ricostruzione delle zone terremotate, ecc.).

La materia dell'edilizia residenziale va sempre più ingarbugliandosi e si corre il rischio di una produzione normativa scoordinata e contraddittoria con devastanti effetti in ordine alla certezza del diritto.

Ma, quel che è peggio, la normativa comincia ad essere pressoché incomprensibile anche per la tecnica che viene usata.

Continui richiami a fattispecie regolate da altre norme a loro volta modificate e integrate da leggi successive, rendono veramente arduo, non solo al comune cit-

tadino districarsi dal ginepraio dei richiami normativi, ma allo stesso interprete professionale ricostruire l'esatta portata della norma, con conseguenti paralizzanti effetti sull'attività di settore. Si pensi, ad esempio, alle amministrazioni comunali.

A seguito del ruolo sempre più attivo assegnato all'ente locale in edilizia, che non è più di solo controllo dell'attività di altri nell'edificazione, ma è esso stesso promotore e realizzatore di iniziative edilizie, e che deve dotarsi di strutture e personale il più delle volte impreparato ai nuovi compiti e incapace di districarsi in questo magma normativo.

Basti pensare, ancora, che il documento di lavoro predisposto dal Servizio archivio della Camera per la lettura del decreto-legge n. 9 del 1982, poi diventato la legge n. 94, e nel quale erano riprodotte, a fianco degli articoli del suddetto decreto, le norme richiamate, forma un prezioso, ma poderoso volume di oltre 110 pagine.

Quel che poi riesce veramente poco comprensibile è il motivo per il quale la norma di delegare al Governo per la formazione del testo unico delle leggi sulla edilizia residenziale, non venga varata dal Parlamento e che il Governo si sia dimostrato timido nel sostenerla.

Non è stata inserita nella legge n. 457 del 1978, era presente nel disegno di legge n. 2582, matrice storica della legge n. 94 del 1982; non ha potuto essere inserita nel decreto-legge n. 663 del 1981 decaduto e poi reiterato nel decreto-legge n. 9 del 1982 per evidente mancanza del requisito dell'urgenza.

Tuttavia l'articolo 16 del disegno di legge n. 2582 deve essere ripreso e sottoposto all'esame del Parlamento e la necessità di procedere al riordino della normativa di settore non è più oltre procrastinabile.

Ultima, in ordine di tempo, conferma di questa esigenza viene dall'Assemblea dell'Associazione nazionale degli istituti autonomi e consorzi case popolari (ANIACAP), che il 16 giugno 1982 ricordava come la rivendicazione che tale As-

sociazione fa da lunghissimo tempo di questo insostituibile strumento normativo fa parte del patrimonio storico dei contributi da essa offerti con studi, proposte, formule organizzative, alla elaborazione di un quadro di riferimento dell'edilizia residenziale pubblica.

Veniva ancora sottolineato dall'ANIACAP come lavorare per un testo unico significa automaticamente lavorare per una visione unitaria ed organica del problema della casa nel nostro paese.

Leggiamo, poi, nella ultima relazione annuale dell'ANCE, l'Associazione dei costruttori, che gli operatori imprenditoriali non chiedono altre leggi, anzi le temono.

Affermano, inoltre, i costruttori edili che il riordino e lo sviluppo necessari al settore non si faranno più con rivoluzioni normative, ma con sistemazioni razionali di procedure, e comportamenti, con intelligenti interpretazioni delle leggi, con più assidue attenzioni per gli specifici problemi operativi.

D'altra parte, la chiarezza e la semplificazione del quadro legislativo per gli operatori ed i cittadini sono sempre state costanti nelle necessità rappresentate anche dal movimento cooperativo.

In pratica si tratta di richieste di un testo unico.

Onorevoli colleghi, dopo quanto ricordato, è a questo punto superfluo illustrare la presente proposta che si compone di un unico articolo, con il quale viene conferita la delega al Governo per la emanazione di un testo unico e se ne fissano i criteri direttivi secondo il collaudato schema della delegazione legislativa, ai sensi dell'articolo 76 della Costituzione. Il cui esercizio sarà particolarmente utile nell'adeguamento di tutta la normativa vigente al nuovo assetto delle competenze regionali e locali, introdotto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, in particolare con gli articoli 13, 80, 93, 94 e 95.

Confido per le ragioni esposte in un sollecito esame della proposta e nella rapida approvazione.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ARTICOLO UNICO.

Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge norme aventi il valore di legge ordinaria intese a riordinare tutte le disposizioni in materia di edilizia residenziale a carico dello Stato e comunque fruente di contributi, concorsi e agevolazioni da parte dello Stato e di enti pubblici e a riunirle in un testo unico con facoltà di integrarle e modificarle, secondo i seguenti criteri:

a) semplificazione delle norme con eliminazione di ogni duplicazione di disposizioni;

b) revisione e tipizzazione delle procedure;

c) classificazione delle varie forme di intervento e definizione unica delle procedure di programmazione e di finanziamento;

d) adeguamento della normativa alle competenze attribuite alle regioni e ai comuni;

e) armonizzazione della normativa con le disposizioni in materia urbanistica, di edilizia privata, comprese quelle in materia di equo canone, di riforma tributaria e di finanza locale.

Le norme delegate saranno emanate con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri dei lavori pubblici, del tesoro e del bilancio e programmazione economica, previo parere di una Commissione parlamentare composta da dieci deputati e dieci senatori. Lo schema di provvedimento sarà comunicato alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, le quali faranno pervenire le proprie osservazioni entro 30 giorni dalla comunicazione; decorso tale termine, le norme verranno sottoposte, unitamente alle eventuali osservazioni delle regioni, alla predetta Commissione parlamentare.