

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3007

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ROCELLI, BOTTA, MANFREDI, CERUTTI, D'ANGELO, GALLI,  
ANGELINI PIERO, LODIGIANI, BORTOLAMI, BOATO, PAGA-  
NELLI, BONSIGNORE, RICCIUTI**

*Presentata il 13 luglio 1988*

Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico per il riordino, l'integrazione e la modifica delle 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 aggrovigliato 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 sociale, come servizio sociale, a seconda degli *slogans* che hanno caratterizzato le spinte politiche ad intervenire

legislativamente in varie fasi storiche, 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 vieppiù 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 congiunturali, è inoltre caratterizzata dalla mancanza di una visione organica dei problemi da risolvere e delle relative implicazioni.

Quando con la legge 22 ottobre 1971, 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 sfoltoimento 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 con la legge 5 agosto 1978, n. 457, si sono perseguiti ancora una volta anche obiettivi di razionalizzazione normativa, purtroppo ancora con risultati non confortanti.

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, dopo cinquant'anni, diventa sempre più indispensabile un nuovo provvedimento di quel tipo, perché l'esigenza della certezza delle norme applicabili non è più oltre dilazionabile, se si vuol perseguire una seria e programmata politica della casa nella cui ottica si colloca questa proposta.

Proprio valutando la situazione, già nelle passate legislature, erano state presentate proposte di legge, a prima firma Rocelli, per il riordino in un testo unico della normativa di settore nel presupposto che occorresse mettere ordine in una materia sempre più sordinata, pletorica ed ingarbugliata.

Nella settima legislatura il primo presentatore della presente proposta di legge ebbe l'onore e l'onere di essere relatore sul disegno di legge n. 1000, poi n. 1000-bis, che divenne la citata legge n. 457 del 1978. In quella occasione sostenne con profonda convinzione la necessità che si

ponesse mano alla stesura di un testo unico delle leggi sull'edilizia residenziale.

Del medesimo parere, del resto, era anche il relatore al 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.

Ricordiamo anche che nel corso dei lavori preparatori, il Comitato ristretto, costituito 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 un'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 provvedimento *ad hoc*, delegandone per praticità 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 27 luglio 1978, n. 392, sono stati emanati a ondate successive molti altri importanti provvedimenti legislativi in materia di edilizia residenziale (la legge 31 marzo 1979, n. 93, la legge 15 febbraio 1980, n. 25, la legge 25 marzo 1982, n. 94, la legge 5 aprile 1985, n. 118, la legge 23 dicembre 1986, n. 899) oltre quelli di minore rilievo che però hanno inciso ugualmente sulla già complessa materia.

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

Ma quel che è peggio, la normativa comincia ad essere quasi 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 cittadino 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, è necessario assumere una nuova iniziativa.

Nonostante la sua indubbia opportunità la norma di delega al Governo per la formazione del testo unico delle leggi sull'edilizia residenziale, non è stata varata dal Parlamento.

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 23 gennaio 1982 poi convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, né nei successivi decreti emanati in materia per evidente mancanza del requisito dell'urgenza ma non certo per l'opportunità.

L'articolo 16 del predetto disegno di legge n. 2582 ripresentato come proposta di legge autonoma nella IX legislatura non è stato approvato.

Tuttavia tale esigenza di procedere alla ricomposizione unitaria della norma-

tiva di settore risulta sempre più urgente e non più ulteriormente procrastinabile, tanto che essa è stata riconosciuta come prioritaria dallo stesso Ministro dei lavori pubblici nel corso dell'audizione sul problema casa effettuata il 30 giugno scorso presso la Commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati.

Ma ancor più va segnalata la revisione critica effettuata dai colleghi dell'opposizione e, in specie, da quelli del gruppo comunista nel corso del dibattito che è seguito alla ricordata audizione.

È stata infatti espressamente dichiarata la necessità di trovare un punto di coordinamento per l'unificazione dei vari filoni normativi superando le obiezioni che essi stessi avevano fatto a proposte di legge per la formulazione di testi unici in materia.

Il dibattito ha, invero, evidenziato come il trascorrere di tanto tempo da quando per la prima volta la norma che costituisce oggetto della presente proposta di legge, lungi dal determinare una sua perdita di validità e le sue carenze ha, se è possibile, ancor più dimostrato il suo essere necessaria e urgente ed, allo stato attuale, assolutamente indispensabile per affrontare in modo globale il problema casa.

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 l'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 24 luglio 1977, n. 616, in particolare con gli articoli 13, 80, 93, 94 e 95.

Confidiamo, per le ragioni esposte, in un sollecito esame della proposta di legge e nella sua rapida approvazione.

PAGINA BIANCA

**PROPOSTA DI LEGGE**

PAGINA BIANCA

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

1. 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 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) 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;

f) raccordo tra la legislazione ordinaria e la legislazione speciale vigente in materia;

g) enucleazione ed armonizzazione delle norme che apprestano una difesa delle aree sottoposte a vincoli o a previsioni urbanistiche con destinazione a verde, nonché degli strumenti a disposizione dei cittadini per tutelare le aree medesime.

2. Le norme delegate sono 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 della programmazione economica, previo parere di una Commissione parlamentare composta da dieci deputati e dieci senatori designati dai Presidenti delle rispettive Camere. Lo schema di provvedimento è comunicato alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, le quali faranno pervenire le proprie osservazioni entro 30 giorni dalla comunicazione.