



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori Marco PELLEGRINI, SANTILLO, PIRRO
e CASTELLONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 APRILE 2021 ^(*)

Istituzione del programma nazionale pluriennale straordinario « Abita »
per la realizzazione di alloggi sociali e per il contrasto al disagio
e all'emergenza abitativa

(*) Testo non rivisto dal presentatore

ONOREVOLI SENATORI. - Negli ultimi anni il legislatore si è occupato più volte dei temi connessi al disagio e alle emergenze abitative e dell'allarme che queste provocano, specie nei grandi o medi centri urbani, in termini di mancata o insufficiente inclusione sociale.

I molteplici interventi normativi che si sono succeduti avevano l'obiettivo di incrementare l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica o di alloggi sociali e, all'uopo, cercavano di rendere più snella l'azione degli enti territoriali e dei soggetti pubblici o privati che operano in questo settore, più semplici gli investimenti di tali soggetti e, infine, mettevano a disposizione alcune risorse finanziarie. Ma, purtroppo, il risultato non può definirsi soddisfacente.

La legislazione statale, più o meno recente, non è stata risolutiva in tema di carenza di alloggi, in quanto permangono il disagio e l'emergenza abitativa sia nei ceti a reddito molto basso o nullo - per i quali gli alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale sono in numero insufficiente - e sia per quegli individui o nuclei familiari svantaggiati che, invece, hanno un reddito troppo alto per vedersi assegnare una « casa popolare » ma hanno reddito troppo basso per poter accedere alle locazioni del libero mercato. Secondo vari studi di settore, questo fabbisogno abitativo ammonta a circa 500/600.000 alloggi e le somme che lo Stato spende - attraverso il trasferimento di fondi ai comuni - per fronteggiare l'emergenza abitativa sono ingenti, pur senza affrontare il problema in modo sistematico e risolutivo, quindi non realizzando o acquistando al patrimonio pubblico alloggi da de-

stinare alle fasce meno abbienti e ai soggetti fragili.

A nostro parere, gli enti territoriali in questi ultimi decenni hanno dimostrato poca efficienza nell'utilizzo delle - invero, non ingenti - risorse, sia in termini di realizzazione di nuovi alloggi, sia in termini di efficientamento/riqualificazione/manutenzione degli edifici esistenti, sia, infine, in termini di rigenerazione urbana di quei pezzi di città caratterizzati dalla presenza di alloggi pubblici e dalla mancanza o dalla insufficienza di servizi.

Peraltro, proprio la frammentazione regionale o provinciale dei soggetti pubblici che operano nel campo dell'offerta di alloggi popolari ha reso - da una parte - impossibile la messa in campo di un programma nazionale sistematico pluriennale di contrasto all'emergenza abitativa e - dall'altra - ha reso difficile l'interlocuzione di tali soggetti locali e territoriali con le istituzioni europee, con la conseguenza che gli stessi hanno avuto minore accesso, rispetto ad altri Stati membri, alle risorse che l'Unione europea mette a disposizione dei Paesi comunitari in materia di rigenerazione urbana, *housing* sociale, *co-housing*, *co-living*, transizione ecologica, contrasto alla povertà energetica. In questa speciale classifica, purtroppo, il nostro Paese è agli ultimi posti nell'accesso ai finanziamenti della Banca europea per gli investimenti, nell'accesso alle garanzie europee per gli investimenti (pubblici o privati) nel campo del *social housing* e nell'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei.

Appare chiaro che, per invertire questa tendenza, occorra istituire al più presto un programma nazionale, adeguatamente finan-

ziato, che aiuti gli enti territoriali a programmare e realizzare, in un arco di tempo pluriennale, gli alloggi di cui hanno bisogno per fronteggiare in modo sistematico l'emergenza abitativa.

Con il programma previsto dal presente disegno di legge, che viene denominato « Abita », aggiuntivo rispetto alle politiche di edilizia residenziale pubblica attuate dagli enti territoriali, ci si pone l'obiettivo di garantire i diritti sociali dei cittadini e di concorrere alla riduzione, su tutto il territorio nazionale, del disagio e dell'emergenza abitativa nonché di soddisfare la richiesta case da parte di individui o nuclei familiari svantaggiati, realizzando alloggi sociali.

Il programma Abita ha durata ventennale ed è finalizzato a incrementare e riqualificare il patrimonio immobiliare destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a rifunzionalizzare spazi e immobili pubblici e privati, in un'ottica di sostenibilità e di densificazione dei tessuti edilizi, quindi preferibilmente senza consumo di nuovo suolo, favorendo il risparmio energetico e la realizzazione di costruzioni antisismiche nonché la promozione, da parte degli enti territoriali, di politiche urbanistiche mirate ad un processo integrato di rigenerazione delle aree e dei tessuti edilizi cittadini degradati, attraverso lo sviluppo dell'edilizia sociale e l'offerta di servizi integrati e innovativi.

Il programma è uno strumento che, in buona sostanza, coadiuva l'azione degli enti territoriali, aiutandoli nella programmazione

e nella progettazione degli interventi edilizi e urbanistici in questo settore. In definitiva, consentirà ad essi di utilizzare in modo più efficiente le risorse finanziarie dedicate.

Altro obiettivo che si vuole conseguire con il programma è la realizzazione di edilizia sostenibile, di qualità, apprezzabile anche dal punto di vista estetico, architettonico e formale e a costi contenuti, potendo contare su economie di scala. Inoltre, con gli interventi di riqualificazione, demolizione e ricostruzione si perseguono anche gli importantissimi obiettivi europei in tema di transizione ecologica, di ambiente urbano e di miglioramento della sostenibilità dell'abitare delle città europee, al fine di raggiungere, entro il 2050, l'obiettivo di vivere bene « entro i limiti del pianeta » (decisione 1386/2013/UE, direttiva (UE) 2018/844, recepita con il decreto legislativo 10 giugno 2020, n. 48, direttiva 2010/31/UE), sia in fase di realizzazione e sia in fase gestione degli alloggi.

Infine, la creazione di uno strumento nazionale come il programma Abita favorirà e incrementerà la possibilità per gli enti territoriali di avere accesso più agevole ai fondi e alle risorse finanziarie che l'Unione europea mette a disposizione dei Paesi membri in materia di rigenerazione urbana e sociale, riqualificazione energetica, *housing* sociale, servizi innovativi alla residenza, contrasto alle emarginazioni e alle devianze, eccetera.

Per tutto quanto sopra evidenziato, auspichiamo un esame e un'approvazione in tempi brevi del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. Al fine di garantire i diritti sociali dei cittadini e di concorrere alla riduzione, su tutto il territorio nazionale, del disagio e dell'emergenza abitativa nonché di soddisfare la richiesta di alloggi da parte di individui o nuclei familiari svantaggiati, la presente legge promuove un programma nazionale pluriennale straordinario denominato « Abita », aggiuntivo rispetto alle politiche di edilizia residenziale pubblica attuate dagli enti territoriali.

2. Il programma Abita ha durata ventennale, a partire dalla data di entrata in vigore della presente legge, ed è finalizzato a incrementare e riqualificare il patrimonio immobiliare destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a rifunzionalizzare spazi e immobili pubblici e privati, in un'ottica di sostenibilità e di densificazione dei tessuti edilizi, preferibilmente senza consumo di nuovo suolo, favorendo il risparmio energetico e la realizzazione di costruzioni antisismiche nonché la promozione, da parte degli enti territoriali, di politiche urbanistiche mirate a un processo integrato di rigenerazione delle aree e dei tessuti edilizi degradati, attraverso lo sviluppo dell'edilizia sociale.

3. Il programma Abita è altresì finalizzato a favorire e incrementare l'interlocazione degli enti territoriali con l'Unione europea in tema di accesso e utilizzo dei fondi strutturali e dei finanziamenti europei in materia di *housing* sociale, rigenerazione urbana, transizione energetica, contrasto all'emergenza abitativa, in un'ottica di ottimizza-

zione e razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili a tali fini anche in ambito europeo.

4. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di concerto con il Ministro della transizione ecologica, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dello sviluppo economico, da adottare, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono definiti:

a) i contenuti, i termini e le modalità di presentazione delle proposte, dei fabbisogni e delle disponibilità che gli enti territoriali trasmettono al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, per le finalità di cui ai commi 1, 2 e 3 del presente articolo;

b) i criteri per la redazione del cronoprogramma nazionale di intervento, in coerenza con le finalità della presente legge, privilegiando interventi che favoriscano: l'attivazione di finanziamenti sia pubblici, sia privati; il coinvolgimento di operatori privati, anche del Terzo settore; le misure e i modelli di inclusione sociale, innovazione sociale, assistenza delle persone fragili, *co-living*, *co-housing*;

c) l'entità massima del contributo riconoscibile, a valere sulle risorse di cui all'articolo 5.

5. Una quota degli alloggi sociali realizzati o riqualificati, pari al 10 per cento del totale, è destinata alla locazione temporanea a soggetti sottoposti a procedure di sfratto o alla locazione temporanea agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica in corso di ristrutturazione o riqualificazione.

Art. 2.

(Interventi edilizi ammessi per la realizzazione o la riqualificazione degli alloggi e loro caratteristiche)

1. Gli interventi edilizi ammessi per la realizzazione degli alloggi sociali sono i seguenti:

a) sostituzione edilizia, preferibilmente mediante la totale demolizione dell'edificio e la sua ricostruzione con eventuale modifica di sagoma e diversa localizzazione nel lotto di riferimento, nei limiti di quanto previsto dall'articolo 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98;

b) ristrutturazione edilizia, restauro o risanamento conservativo;

c) variazione della destinazione d'uso anche senza opere.

2. Gli interventi di cui al comma 1 interessano edifici di edilizia residenziale pubblica privi di soggetti assegnatari o che necessitano di interventi di manutenzione straordinaria, riqualificazione energetica o adeguamento sismico nonché edifici di altra natura o con altra destinazione, purché rientrino nelle previsioni di cui al comma 4.

3. Gli alloggi realizzati o riqualificati ai sensi della presente legge devono rispettare la normativa antisismica in vigore al momento dell'intervento e conseguire, come minimo, la classe energetica A.

4. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni e gli enti territoriali individuano il proprio fabbisogno di alloggi per contrastare il disagio e l'emergenza abitativa, approvano i criteri di valutazione della sostenibilità urbanistica, economica e funzionale dei progetti di interventi di cui al comma 1 e individuano gli immobili, di proprietà preferibilmente pubblica, su cui realizzare gli inter-

venti, con esclusione delle aree destinate all'agricoltura o non soggette a trasformazione urbanistica ai sensi degli strumenti urbanistici vigenti, nonché di quelle vincolate ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

5. I progetti di realizzazione o di riqualificazione di alloggi devono prevedere, ove non già presenti nel tessuto edilizio nel quale gli stessi ricadono, la creazione di servizi e funzioni connesse e complementari alla residenza, necessarie a garantire l'integrazione sociale degli inquilini degli alloggi, in misura comunque non superiore al 20 per cento della superficie complessiva ammessa. Sono escluse da questi servizi e funzioni le grandi strutture di vendita.

6. Gli interventi di cui al comma 1 non possono essere realizzati su edifici abusivi o siti nei centri storici ricadenti nelle aree omogenee « A » degli strumenti urbanistici vigenti o in aree soggette a inedificabilità assoluta e possono essere autorizzati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, e ai regolamenti edilizi e alle destinazioni d'uso, nel rispetto delle norme e dei vincoli artistici, storici, archeologici, paesaggistici, idrogeologici e ambientali, nonché delle norme di carattere igienico-sanitario e degli obiettivi di qualità dei suoli.

Art. 3.

(Comitato esecutivo per il programma Abita)

1. Il programma ventennale per la progettazione, costruzione e riqualificazione di alloggi di cui all'articolo 1 è formulato dal Comitato esecutivo per il programma, sulla base dei fabbisogni abitativi e sulla base della disponibilità di immobili da riqualificare, indicati dagli enti territoriali ai sensi

dell'articolo 2, comma 4. Il Comitato esecutivo è composto da:

a) un rappresentante designato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome;

b) un rappresentante designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani;

c) un rappresentante designato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili;

d) un rappresentante designato dal Ministero dell'interno;

e) un rappresentante designato dal Ministero dell'economia e delle finanze;

f) un rappresentante designato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

g) un rappresentante designato dal Ministero dello sviluppo economico;

h) un rappresentante designato dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri;

i) due rappresentanti dei lavoratori e uno dei pensionati designati dalle organizzazioni sindacali a carattere nazionale maggiormente rappresentative.

2. I componenti del Comitato esecutivo sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. Per lo svolgimento della propria attività il Comitato esecutivo si avvale del supporto tecnico delle strutture del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, nonché del Consiglio superiore dei lavori pubblici, della struttura tecnica di missione InvestItalia e della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici istituite, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 1,

comma 179 e commi da 162 a 170, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

4. Il Comitato esecutivo provvede all'esame dei fabbisogni e delle disponibilità di cui all'articolo 2, comma 4, e predispone un cronoprogramma, approvato con decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, di progetti ammissibili a finanziamento a valere sul fondo di cui all'articolo 5. Con tale decreto sono definiti anche i termini per la stipulazione delle convenzioni o degli accordi di programma per l'attuazione dei progetti.

5. Il Comitato esecutivo ha sede in Roma presso il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili.

Art. 4.

(Modalità di assegnazione degli alloggi)

1. Gli alloggi di cui all'articolo 1 sono assegnati ai soggetti beneficiari dagli enti e soggetti territoriali ai sensi della vigente normativa. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni definiscono, qualora non siano già disciplinati da norme vigenti, i requisiti di accesso e di permanenza nell'alloggio sociale.

2. Al fine di favorire la più veloce attuazione della presente legge e al fine di un più efficace utilizzo rotativo delle risorse finanziarie, pubbliche, private o di provenienza da fondi o finanziamenti europei, gli alloggi di cui alla presente legge possono essere assegnati, in una percentuale massima stabilita dagli enti territoriali, mediante il contratto di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili, di cui all'articolo 23 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, con durata massima quarantennale. Il canone mensile, in tal caso, è comprensivo della componente destinata all'utilizzo dell'alloggio e della compo-

nente da imputare al prezzo di acquisto dello stesso ed è calcolato in modo che allo scadere del periodo di quaranta anni il conduttore-assegnatario abbia corrisposto l'intero prezzo dell'alloggio. Le spese di ordinaria manutenzione sono a carico del conduttore-assegnatario mentre quelle di manutenzione straordinaria dell'alloggio e delle eventuali parti condominiali sono a carico del concedente.

3. Agli assegnatari degli alloggi di cui al comma 2 è consentito, in ogni momento, di procedere all'acquisto definitivo dell'alloggio prima del decorso dei quaranta anni, anticipando, in un'unica soluzione, le rate attualizzate della parte residua del piano quarantennale del pagamento dei canoni.

4. Le regioni definiscono altresì, sulla base del costo di costruzione degli alloggi di cui all'articolo 1, che è loro comunicato dal Comitato esecutivo di cui all'articolo 3, i criteri e i parametri atti a regolamentare i canoni di locazione e i prezzi di cessione per gli alloggi concessi con il contratto di cui al comma 2. Le regioni, per le costruzioni residenziali realizzate o riqualificate ai sensi della presente legge, possono introdurre norme di semplificazione per il rilascio del titolo abilitativo edilizio. I comuni, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, possono prevedere l'esclusione del pagamento del contributo di costruzione previsto dall'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380.

Art. 5.

(Risorse e finanziamento del programma Abita)

1. Per l'attuazione degli interventi previsti dall'articolo 1, a decorrere dall'anno 2021 e fino all'anno 2040, è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture

e della mobilità sostenibili, il « Fondo per il programma Abita », nel quale confluiscono le risorse di cui al comma 2.

2. Al finanziamento del Fondo di cui al comma 1, per la realizzazione del programma ventennale di progettazione e realizzazione di alloggi, si provvede con le seguenti risorse:

a) contributo pari al due per mille della retribuzione lorda mensile, a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, per redditi lordi compresi tra 20.001 e 30.000 euro annui. Medesima percentuale sul reddito annuo lordo a carico dei lavoratori autonomi che rientrano nella stessa fascia di reddito, importo da corrispondere in un'unica soluzione entro il 30 giugno di ogni anno;

b) contributo pari al tre per mille della retribuzione lorda mensile, a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, per redditi lordi compresi tra 30.001 e 40.000 euro annui. Medesima percentuale sul reddito annuo lordo a carico dei lavoratori autonomi che rientrano nella stessa fascia di reddito, importo da corrispondere in un'unica soluzione entro il 30 giugno di ogni anno;

c) contributo pari al quattro per mille della retribuzione lorda mensile, a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, per redditi lordi compresi tra 40.001 e 50.000 euro annui. Medesima percentuale sul reddito annuo lordo a carico dei lavoratori autonomi che rientrano nella stessa fascia di reddito, importo da corrispondere in un'unica soluzione entro il 30 giugno di ogni anno;

d) contributo pari al cinque per mille della retribuzione lorda mensile, a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, per redditi lordi compresi tra 50.001 e 60.000 euro annui. Medesima percentuale sul reddito annuo lordo a carico dei lavoratori autonomi che rientrano nella stessa fascia di reddito, importo da corrispondere in un'unica soluzione entro il 30 giugno di ogni anno;

e) contributo pari al sei per mille della retribuzione mensile, a carico di lavoratori dipendenti e pensionati, per redditi lordi oltre i 60.000 euro annui, fino a un massimo annuo di 450 euro. Medesima percentuale sul reddito annuo lordo e medesimo massimale a carico dei lavoratori autonomi che rientrano nella stessa fascia di reddito, importo da corrispondere in un'unica soluzione entro il 30 giugno di ogni anno;

f) contributo pari a 800 milioni annui a carico dello Stato, come riduzione dei fondi trasferiti agli enti territoriali per il contrasto del disagio e dell'emergenza abitativa;

g) finanziamento di 500 milioni annui, da parte di Cassa depositi e prestiti Spa, nell'ambito delle risorse destinate all'investimento nell'edilizia residenziale pubblica;

h) finanziamento di 1.000 milioni da reperire sul mercato bancario nell'ambito dello sviluppo dello strumento del contratto di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili;

i) risorse derivanti dalla locazione, dall'esercizio anticipato del diritto d'acquisto e dalle rate di ammortamento degli alloggi assegnati con il contratto di godimento in funzione della successiva alienazione di immobili.