

Roma, 21 maggio 2026

A mezzo e mail

Alla cortese attenzione del
Presidente della VIII Commissione permanente
Camera dei deputati,
on. Mauro Rotelli
SEDE

p.c

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri
Al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei
ministri, Alfredo Mantovano
Al Vicepresidente del Consiglio dei ministri,
Matteo Salvini
Alla Ministra per la Famiglia, la Natalità
Eugenia Roccella
Al Ministro della Giustizia,
Carlo Nordio
Alla sottosegretaria MEF
On. Lucia Albano
Loro caselle posta elettronica

Atto Camera 2920 – Conversione DL 66/2026 - Contributo - urgente

Preg.mo Presidente,

il network "Ditelo sui tetti" da anni svolge un lavoro pre-politico specie in ordine alla individuazione di norme a favore di un "umano tutto intero" (Wojtyla), come si può verificare al portale www.suitetti.org. In effetti, molte sono state le interlocuzioni con le rappresentanze di Governo e del Parlamento e, in tale contesto, il network ha costituito anche una commissione che opera sui temi della famiglia, ivi comprese le questioni relativi alle politiche abitative.

In coerenza con la propria missione, il network ritiene essenziale che anche le politiche abitative assumano la famiglia come soggetto centrale e non meramente come destinatario passivo di misure assistenziali, sul punto declinando, allo stato, i contenuti che verranno infra esposti.

Le proposte qui sinteticamente richiamate si caratterizzano per essere:

- a “costo zero” per la finanza pubblica;
- espressione di una dinamica normativa sussidiaria;
- idonee a generare effetti economici e sociali virtuosi senza aggravio di spesa.

In sintesi, si propone di arricchire il testo del DL 66/26 con le due proposte che vengono di seguito descritte, unitamente alla proposizione puntuale di possibili emendamenti all'AC 2920.

1. Semplificazione per le cooperative edilizie e accesso al credito.

La prima proposta, elaborata anche con il contributo di esperti del settore e - già positivamente discussa nel corso del 2024 e 2025 con i preposti uffici ministeriali, interviene su una criticità concreta che oggi ostacola in modo significativo gli interventi di edilizia convenzionata.

In particolare:

- l'obbligo di trascrizione dei contratti preliminari previsto dalla normativa vigente, pur condivisibile nelle finalità, produce l'effetto di impedire agli istituti di credito di concedere il mutuo fondiario con l'iscrizione di ipoteca di primo grado, in base a diffuse policy interne ai soggetti bancari;
- ciò determina, nella prassi, una forte limitazione all'accesso al credito per le cooperative, con conseguente blocco di numerosi interventi edilizi.

La proposta normativa mira quindi a:

- prevedere una postergazione della trascrizione dei preliminari rispetto all'ipoteca bancaria;
- ristabilire un equilibrio tra tutela degli acquirenti e esigenze del credito;
- consentire la concreta realizzazione di interventi di edilizia convenzionata, destinati in particolare alle famiglie meno abbienti.

Venendo a un maggior dettaglio, si richiama preliminarmente l'art. 388 del Codice delle crisi d'impresa, di cui al D. Lgs. 12 gennaio 2019, n.14, nel punto ove ha stabilito che i contratti preliminari e ogni altro contratto comunque diretto al successivo acquisto, in capo ad una persona fisica, della proprietà o di altro diritto reale su un immobile da costruire, debbano essere stipulati per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, con il relativo consequenziale obbligo di trascrizione nei registri immobiliari.

Tale seppur giusta disposizione sotto il profilo della trasparenza delle operazioni immobiliari, ha dato luogo a un effetto secondario, certamente non voluto dal Legislatore del 2019. Segnatamente, giova ricordare che, secondo le consuete dinamiche proprie delle cooperative edilizie, dopo i contratti preliminari/pre-assegnazioni con i soci sulle porzioni di un complessivo intervento abitativo, esse di norma necessitano di approvvigionarsi di una finanza adeguata alla realizzazione dell'intero complesso edilizio, il quale viene, poi, a valle frazionato per la stipula dei contratti definitivi di compravendita dei singoli appartamenti con ciascun socio-assegnatario. Tuttavia, la più parte degli istituti di credito, per proprie *policy*, a fronte di un immobile già gravato di una trascrizione non concede il mutuo o il prodotto finanziario equivalente, al netto di ogni disamina del merito della situazione.

In altri termini, si verifica la situazione per cui nei programmi edilizi delle cooperative, i contratti preliminari e/o di preassegnazione con i soci, per effetto del richiamato art. 388 D.lgs 14/19, vengono trascritti in epoca antecedente all'ipoteca della banca, che si trova tecnicamente

nella impossibilità di iscrivere ipoteca di primo grado, il che diviene sovente di per sé ostativo alla concessione del finanziamento. Per questo, la disposizione che si propone introduce la postergazione della trascrizione del preliminare rispetto all'ipoteca a favore degli istituti di credito, con ciò coniugando le opportune cautele di cui al Codice della Crisi di Impresa a favore delle cooperative, nonché per la maggiore trasparenza di diffuse operazioni immobiliari, con le del tutto diverse e parallele esigenze proprie delle dinamiche del credito fondiario.

D'altronde, appare pacifico che la trascrizione dei preliminari/preassegnazioni stipulate fra le cooperative edilizie e i propri soci, nella normale operatività, non risponde a scopi di tutela patrimoniale a favore del promissario acquirente (tutela peraltro garantita dalla fideiussione rilasciata sugli acconti versati), bensì, come evidenziato, a dinamiche di trasparenza sui negozi immobiliari, cosicché l'ipotesi di postergazione della trascrizione del preliminare con il socio rispetta la finalità per cui è stato introdotto l'art. 388 del d.lgs 14/2019 lascia intatta l'esigenza di trasparenza che orientò il d.lgs 14/19 e, al tempo stesso, non pregiudica più l'erogazione del finanziamento da parte degli istituti di credito, così da risolvere un gravissimo ostacolo che, in linea pratica, impedisce molti investimenti in piani di edilizia convenzionata, e ciò senza alcuna maggiore spesa pubblica.

Pertanto, si propone il seguente emendamento all'AC 2920:

All'art. 10, dopo il comma 1, del DL 66/2026, aggiungere il seguente comma 1 bis:

“1. bis. All'art. 6 del D. Lgs. 20 giugno 2005, n. 122, come modificato dall'art. 388, comma 1, lett. a), del D. Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, si aggiunge il seguente comma 4: *“L'art. 2825 bis Codice civile è sostituito come segue: «L'ipoteca iscritta su edificio o complesso condominiale, anche da costruire o in corso di costruzione, di proprietà di una cooperativa edilizia, a garanzia di finanziamenti a favore di quest'ultima dell'intervento edilizio ai sensi degli articoli 38 e seguenti del D. Lgs. 1° settembre 1993, n. 385 prevale sulla trascrizione anteriore dei contratti preliminari di cui al primo comma del presente articolo ai sensi dell'art. 2645 bis c.c.»”*.

2. Introdurre i Crediti edilizi familiari ovvero riconoscere il “*Familiare ius aedificandi*”

La seconda proposta introduce, si crede in senso fortemente innovativo, la possibilità di riconoscere una capacità edificatoria non solo connessa all'immobile, ma anche alla famiglia, attraverso l'istituzione di crediti edilizi familiari.

Si tratta di una previsione di principio, da attuarsi mediante indirizzo alle Regioni, che consenta di:

- attribuire a ciascun nucleo familiare con figli una potenziale capacità edificatoria (quale nuova forma di “dote” familiare);
- rendere tale capacità utilizzabile o trasferibile, generando valore economico concreto a favore delle famiglie;
- orientare il mercato immobiliare e il credito verso la famiglia, favorendo una redistribuzione sussidiaria di ricchezza.

La misura, coerente con i principi costituzionali di sussidiarietà e sostegno alla famiglia, consentirebbe di introdurre un nuovo paradigma culturale, in cui lo *ius aedificandi* diverrebbe funzionale anche alle esigenze familiari e non esclusivamente alla proprietà o alla pianificazione pubblica.

Con maggior dettaglio, si richiama la circostanza per cui, a proposito della possibilità di edificare, si discute se lo *ius aedificandi* appartenga allo statuto della proprietà immobiliare o allo Stato. Il principio di sussidiarietà orizzontale introduce, invece, una possibile rivoluzione culturale in materia, ponendo al centro la persona ovvero, più propriamente, la famiglia in luogo della *res* (proprietà) o dello Stato.

Tale prospettiva consente di pensare che lo *ius aedificandi* debba essere strumentale e funzionale anche alle esigenze della famiglia.

Il senso della modesta riforma che si propone, avente solo carattere normativo e **priva di oneri per la finanza pubblica**, è infatti di istituire *ex lege* dei “**Crediti Edilizi Familiari**”, per costituire una **significativa ricchezza in capo alle famiglie con figli**, vincolando opportunamente tale nuovo valore economico alle esigenze del nucleo stesso. Altresì, la possibilità di alienare i crediti in parola consentirebbe alle famiglie che non possano o non vogliano implementare la propria abitazione di avere comunque a disposizione interessanti somme in tempi relativamente celeri, garantendo, tuttavia, che questo nuovo valore economico sia effettivamente destinato ai bisogni della famiglia attraverso la costituzione di un fondo patrimoniale, a sua volta disciplinato, fino alla maggiore età dei figli, dalle rigorose norme a tutela dello scopo imposte dal Codice Civile.

L’iniziativa appare complementare e integrativa rispetto al “bonus casa”, già in essere in alcune regioni.

Sull’impatto sociale. La misura proposta, attraverso l’istituzione dei Crediti Edilizi Familiari, sviluppa in capo a ogni nucleo familiare con figli minori un nuovo, concreto valore economico (una sorta di “dote” potenziale) da utilizzare direttamente nell’abitazione ovvero da capitalizzare, alienando tali crediti, per altre esigenze familiari, come l’educazione o altre necessità primarie. In questo secondo caso, la riforma che si propone indurrà il mercato immobiliare a dirigere le proprie risorse anche verso le famiglie, posto che le imprese edili ovvero gli investitori immobiliari troveranno nuova possibilità edificatoria sul mercato, da acquisire, però, dai nuclei familiari titolari di crediti edilizi, ai quali, dunque, verrà così trasferita ricchezza. Anche il sistema creditizio potrebbe così essere incoraggiato a finanziare, con operazioni di vero e proprio acquisto ovvero con anticipazioni sulle future vendite a interessi calmierati, i crediti edilizi familiari.

Per esemplificare: in una città italiana media, il valore di un “bonus” di 100 metri cubi può consistere, orientativamente, in circa 20.000 euro, cosicché una famiglia con tre figli si vedrebbe riconoscere ex lege un nuovo patrimonio del valore di circa 60.000 euro, con il quale potrebbe guardare con maggiore serenità alle esigenze della famiglia stessa e dei figli in particolare, esigenze che appaiono sempre più gravose soprattutto in questa difficile congiuntura economica.

Sulla coerenza costituzionale. La riforma proposta è coerente con i principi costituzionali di cui all'art. 2 (valorizzazione delle formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo), all'art. 30 (diritto e dovere di educare i figli), all'art. 31 (la Repubblica sostiene la famiglia), all'art. 41 (l'iniziativa economica non può essere contraria all'utilità sociale), all'art. 42, comma 2 (la legge determina i modi di acquisto della proprietà per assicurarne l'utilità sociale), all'art. 118, comma 4 (principio di sussidiarietà orizzontale).

In forza di tali riferimenti, la nuova normativa statale per l'introduzione del *familiare ius aedificandi* introdurrebbe un principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 Costituzione, cui le Regioni, seppur nella rispettiva autonomia, dovrebbero adeguarsi.

Tanto premesso, i principali, possibili contenuti di un possibile intervento legislativo per una sussidiarietà urbanistica possono divenire i seguenti:

- **Per ogni figlio minore viene ex lege riconosciuto a chi esercita la potestà parentale un credito edilizio familiare** minimo, riscontrando, così, il bisogno abitativo e/o patrimoniale di cui effettivamente la famiglia si fa carico per ciascun minore. Il valore del credito edilizio familiare è fissato dalla legislazione regionale, orientativamente stimabile in almeno **100 mc** per figlio e ciascun Comune può ulteriormente aumentare lo *standard* regionale nei limiti prefissati dalla legislazione regionale stessa;
- Il credito edilizio è costituito con l'iscrizione in un apposito "Registro dei crediti edilizi familiari", da istituirsi e gestire a cura di ogni Comune, secondo le rispettive legislazioni regionali urbanistiche, che già conoscono detto istituto;
- L'utilizzo dei crediti edilizi familiari non può riguardare immobili in cui siano presenti abusi non sanabili. Inoltre, l'applicazione dei crediti edilizi familiari è soggetta alle ordinarie procedure previste per la tutela dei vincoli di cui al Codice dei Beni Ambientali e Culturali (D. Lgs 42/2004);
- I crediti edilizi familiari sono utilizzabili in senso aggiuntivo rispetto alla volumetria consentita dalla normativa urbanistica con riferimento all'unità immobiliare sulla quale vengono applicati. La legislazione regionale fissa per le zone territoriali omogenee di tipo A, B e C la percentuale massima di ulteriore volumetria, comunque non inferiore al 20%, derivante dall'applicazione dei crediti per ciascun intervento edilizio rispetto alla potenzialità edificatoria vigente al momento della richiesta del titolo di autorizzazione edilizia. I crediti edilizi familiari non sono utilizzabili nelle zone F. Nelle zone agricole la legislazione regionale individua, inoltre, il limite massimo di volumetria applicabile in forza di crediti edilizi familiari, nonché di aumento dell'indice di copertura territoriale;
- La legge regionale stabilisce che i Comuni, debbano considerare la volumetria complessiva anche valutando periodicamente i crediti edilizi familiari iscritti nei registri, con l'obbligo di rivedere la zonizzazione della capacità edificatoria massima assentibile alla luce della nuova volumetria maturata in virtù dei bonus riconosciuti per le esigenze familiari, al fine di mantenere i limiti volumetrici in generale ritenuti congrui in sede locale;
- Chi esercita la potestà parentale può utilizzare i crediti edilizi familiari nell'intero territorio regionale applicandoli direttamente, nel senso sopra descritto, a un immobile che sia già

in proprietà o venga acquisito in proprietà e nel quale venga trasferita la residenza della famiglia;

- Inoltre, i crediti edilizi familiari possono, con atto pubblico, essere alienati o costituire oggetto di operazioni finanziarie con istituti bancari, a condizione che la somma ricavata sia documentabile quanto all'entità e alla provenienza, nonché obbligatoriamente convertita in beni immobili, beni mobili registrati o titoli di credito, **da destinarsi a un fondo patrimoniale** costituito ai sensi degli art. 167 e seguenti del Codice civile. Pertanto, nel registro comunale verranno annotati sia l'atto pubblico di cessione, anche finanziaria, del credito edilizio familiare, sia gli estremi identificativi dell'atto pubblico di costituzione del fondo patrimoniale con i beni ricavati dalla stessa cessione.

Pertanto, si propone il seguente emendamento all'AC 2920:

Dopo l'art. 8 del DL 66/2026, aggiungere il seguente art. 8 bis:

“Entro un anno dalla vigenza della presente legge, le Regioni adeguano le proprie leggi urbanistiche, al fine di riconoscere crediti edilizi minimi pari ad almeno 100 metri cubi per ogni figlio minore, nato o concepito dallo stesso termine, in capo a chi ne esercita la potestà parentale, che possono essere direttamente utilizzati dal relativo nucleo familiare ovvero iscritti in un apposito “Registro dei crediti edilizi familiari”, da istituirsi e gestire a cura di ogni Comune, per poi, con atto pubblico, essere alienati o costituire oggetto di operazioni finanziarie con istituti bancari, a condizione che la somma ricavata sia documentabile quanto all'entità e alla provenienza, nonché obbligatoriamente convertita in beni immobili, beni mobili registrati o titoli di credito, da destinarsi a un fondo patrimoniale finalizzato alle esigenze dei figli stessi e costituito ai sensi degli art. 167 e seguenti del Codice civile.

L'utilizzo dei crediti edilizi familiari non può riguardare immobili in cui siano presenti abusi non sanabili ed è soggetto alle ordinarie procedure previste per la tutela dei vincoli di cui al Codice dei Beni Ambientali e Culturali (D. Lgs 42/2004);

I crediti edilizi familiari sono utilizzabili in senso aggiuntivo rispetto alla volumetria consentita dalla normativa urbanistica con riferimento all'unità immobiliare sulla quale vengono applicati. La legislazione regionale fissa per le zone territoriali omogenee di tipo A, B e C la percentuale massima di ulteriore volumetria, comunque non inferiore al 20%, derivante dall'applicazione dei crediti per ciascun intervento edilizio rispetto alla potenzialità edificatoria vigente al momento della richiesta del titolo di autorizzazione edilizia. I crediti edilizi familiari non sono utilizzabili nelle zone F. Nelle zone agricole la legislazione regionale individua, inoltre, il limite massimo di volumetria applicabile in forza di crediti edilizi familiari, nonché di aumento dell'indice di copertura territoriale;

La legge regionale stabilisce che i Comuni, debbano considerare la volumetria complessiva anche valutando periodicamente i crediti edilizi familiari iscritti nei registri, con l'obbligo di rivedere la zonizzazione della capacità edificatoria massima assentibile alla luce della nuova volumetria maturata in virtù dei bonus riconosciuti per le esigenze familiari.

Con atto regolamentare, sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni, entro tre mesi dalla vigenza della presente legge, vengono disciplinate le questioni per una efficiente applicazione di principi di cui al presente articolo”.

*

Si osserva come le due proposte sopra richiamate:

- non comportino nuovi o maggiori oneri per lo Stato;
- valorizzino o la sussidiarietà orizzontale;
- introducano strumenti capaci di attivare risorse private e dinamiche di mercato a favore della famiglia e dell'accesso alla casa.

Sin d'ora ringraziando per la cortese attenzione, si rimane a disposizione e, con l'occasione, si porgono distinti saluti.

Avv. Domenico Menorello
3474412770