

Cooperative e dintorni n. 20/2019

La trasformazione delle cooperative edilizie di abitazione da proprietà indivisa a proprietà divisa

di Sebastiano Patanè - revisore legale ed esperto in cooperative

Dopo un esame delle varie qualificazioni delle cooperative edilizie in relazione ai finanziamenti e alle agevolazioni di cui si propongono di fruire, si passa, attraverso un'analisi cronologica delle normative di riferimento, a esaminare le modalità di erogazione del contributo erariale a favore di tali sodalizi. Si conclude con la descrizione del processo di trasformazione di una cooperativa, da proprietà indivisa a proprietà individuale. Si rileva, così, l'esistenza di una pluralità di tipologie di cooperative che perseguono con modalità diverse lo stesso scopo mutualistico: la soddisfazione dell'esigenza abitativa dei soci.

Le categorie di cooperative rappresentate nell'Albo

L'Albo delle società cooperative, tenuto presso il Mise, individua varie tipologie di sodalizi e li inquadra in apposite "categorie", in relazione alla diversa natura dello scopo mutualistico posseduto. Tra esse la categoria delle cooperative edilizie di abitazione raccoglie un eterogeneo insieme di sodalizi, che hanno come scopo comune la realizzazione di alloggi da assegnare ai propri soci, ma che si differenziano per le agevolazioni di cui godono e i diritti che i soci possono esercitare sugli immobili. Abbiamo, quindi, cooperative edilizie a finanziamento erariale, o comunque pubblico, e cooperative libere, cooperative a proprietà divisa o indivisa, cooperative che realizzano alloggi in diritto di proprietà o in diritto di superficie.

Le cooperative edilizie c.d. libere sono cooperative che non godono di finanziamenti pubblici, né di particolari agevolazioni, se non quelle di carattere generale previste per le cooperative in genere. Tali sodalizi realizzano il proprio programma immobiliare su un terreno di proprietà, attraverso mutui ordinari e/o il finanziamento dei soci, e assegnano di norma gli alloggi in proprietà individuale ai soci stessi, eventualmente alienandoli anche a terzi.

Le cooperative a finanziamento erariale erano originariamente disciplinate dal T.U. 1165/1938, ma la normativa successiva ha poi più volte variato e integrato le suddette previsioni.

Le cooperative che assegnano ai propri soci alloggi in diritto di superficie realizzano il proprio programma edilizio su un terreno non di proprietà, ma messo a disposizione dal Comune in forza di convenzione in un'area Peep (Piano edilizia economica e popolare) per una durata di 99 anni, rinnovabili¹.

Le cooperative edilizie a proprietà indivisa hanno lo scopo di realizzare gli alloggi da affidare in godimento ai propri soci. Gli stessi, una volta ottenuta l'assegnazione, ne esercitano solo il possesso, ma la proprietà dell'immobile, che costituisce un patrimonio strumentale, resta in capo alla cooperativa, che ne assicura la manutenzione e la gestione. Il socio utilizzatore corrisponde un canone per l'uso dell'alloggio, esercitando su di esso un "*diritto reale di godimento*" che nasce dal contratto societario.

Le cooperative edilizie a proprietà divisa o individuale hanno lo scopo di realizzare gli alloggi da assegnare in proprietà ai propri soci. Una volta ultimato l'immobile si procede al frazionamento del mutuo, all'assegnazione in via definitiva a mezzo rogito notarile e, se la cooperativa non intende varare nuovi programmi edilizi, allo scioglimento volontario della stessa.

Il contributo erariale: l'evoluzione normativa

Il R.D. 1165/1938 prevedeva più forme di finanziamento da parte dello Stato per la realizzazione di alloggi di edilizia economica e popolare:

- finanziamento attraverso contributo da parte dello Stato direttamente agli IACP e ai Comuni, con intervento in conto capitale per la copertura del 20% dei costi;
- finanziamento attraverso la Cassa depositi e prestiti, con intervento in conto capitale attraverso mutui a tasso particolarmente agevolato e di lunga durata (normalmente 35 anni);
- contributo dello Stato con intervento conto interessi su mutui erogati da istituti di credito.

Appare opportuno precisare che, all'epoca della norma, il finanziamento era previsto quasi esclusivamente per le cooperative edilizie a proprietà indivisa, che costituivano la normalità, in quanto quelle a proprietà individuale potevano essere costituite solo tra militari e/o dipendenti pubblici². Solo successivamente il D.P.R. 2/1959³ prevede la possibilità di trasformazione a proprietà divisa.

¹ L'articolo 31, L. 448/1998, ha previsto la facoltà dei Comuni di cedere in proprietà le aree comprese nei Peep già concesse in diritto di superficie ex articolo 35, L. 865/1971, attraverso il rinnovo della convenzione.

² Come sostituito dalla L. 113/1952, l'articolo 91, T.U., individuava puntualmente la tipologia dei soggetti: a) i dipendenti delle 2 Camere del Parlamento; b) gli impiegati civili di ruolo dello Stato; c) il personale militare e dei corpi armati dello Stato, specificato nell'articolo 156, R.D. 2395/1923, nonché il personale dei gradi corrispondenti del corpo delle guardie di pubblica sicurezza; d) i pensionati dello Stato godenti di assegno vitalizio; e) il personale di ruolo in servizio o in pensione delle ferrovie dello Stato; f) i pensionati dell'opera di previdenza a favore degli impiegati dello Stato e i loro superstiti non aventi diritto a pensione. Mentre il primo periodo dell'articolo 90 recitava: "*Le cooperative che non siano costituite esclusivamente fra soci appartenenti alle categorie di cui all'articolo 91, e che abbiano ottenuto il concorso o il contributo dello Stato, possono costruire e acquistare case popolari ed economiche, soltanto a proprietà indivisa e inalienabile*".

³ L'articolo 23, comma 1, D.P.R. 2/1959, prevedeva inizialmente la trasformazione automatica, successivamente fu modificato dalla L. 231/1962 nella nuova stesura: "*Le cooperative già costituite ai sensi dell'articolo 90 del testo unico delle leggi sull'edilizia popolare ed economica approvato*

La L. 1179/1965⁴ modificò radicalmente il sistema di finanziamento; secondo la nuova norma lo Stato non avrebbe più erogato direttamente gli importi a favore delle cooperative, ma si sarebbe limitato a garantire, in caso di insolvenza, la copertura di una percentuale del 44% dell'importo del mutuo e dei relativi interessi.

La L. 865/1971 introdusse un'ulteriore agevolazione per le cooperative che realizzavano programmi edilizi in diritto di superficie in area Peep, reinserendo, oltre alle garanzie, un contributo diretto dello Stato nel pagamento degli interessi.

La L. 247/1974⁵ estese le agevolazioni e i contributi previsti dalla L. 865/1971 per le aree Peep anche ai mutui concessi ai sensi della L. 1179/1965.

La L. 457/1978 introdusse una serie di novità⁶: sostanzialmente, venne subordinata al reddito la concessione di agevolazioni, mantenendo la garanzia sui mutui e il contributo sugli interessi. Inoltre, venne differenziata la posizione delle cooperative a proprietà indivisa rispetto a quelle a proprietà divisa, prevedendo per le prime interessi più favorevoli rispetto alle seconde nella concessione dei mutui agevolati⁷.

La L. 59/1992 è stata una legge di riforma della più generale disciplina delle cooperative, ma merita menzione perché con l'[articolo 13](#) venne istituito l'Albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi. Si prevede che a esso potessero essere iscritte le società cooperative edilizie di abitazione costituite da non meno di 18 soci e i loro consorzi, iscritti nei Registri prefettizi⁸ e che si trovassero in una delle seguenti condizioni:

- a) fossero costituiti con il conferimento da parte di ciascun socio di quote o di azioni per un valore non inferiore a 500.000 lire⁹;
- b) avessero iniziato o realizzato un programma di edilizia residenziale;
- c) fossero proprietari di abitazioni assegnate in godimento o in locazione o avessero assegnato in proprietà gli alloggi ai propri soci.

Si prevede altresì che:

con R.D. 1165/1938, e che abbiano usufruito del contributo dello Stato per la costruzione di alloggi, possono trasformarsi in cooperative a proprietà individuale mediante deliberazione dell'assemblea dei soci".

⁴ Legge di conversione del D.L. 1022/1965.

⁵ Legge di conversione del D.L. 115/1974.

⁶ Di rilievo la previsione dell'articolo 4, comma e), che trasferisce alle Regioni l'esercizio della "vigilanza sulla gestione amministrativo-finanziaria delle cooperative edilizie, comunque fruente di contributi pubblici", precedentemente di competenza del Ministero dei lavori pubblici.

⁷ Erano previsti interessi del 4,5%, ridotti al 3% per le cooperative a proprietà indivisa.

⁸ Ora all'Albo delle società cooperative, di cui all'articolo 2512, comma 2, cod. civ., e all'articolo 223-sexiesdecies, disposizioni per l'attuazione cod. civ..

⁹ Ora 250 euro.

“decorsi 2 anni dall’istituzione dell’Albo, le società cooperative edilizie di abitazione e i loro consorzi che intendessero continuare a ottenere contributi pubblici, dovessero documentare l’iscrizione all’Albo medesimo”.

Pertanto, l’iscrizione all’Albo divenne propedeutica al godimento dei pubblici contributi.

La L. 136/1999 affermò in maniera definitiva la portata innovativa della L. 1179/1965, fornendone un’interpretazione autentica, che evidenziò, con effetto retroattivo, la non applicabilità del T.U. del 1938 ai finanziamenti erogati successivamente all’entrata in vigore della suddetta norma¹⁰.

Le modalità di trasformazione di una cooperativa da proprietà indivisa a proprietà divisa

Come in precedenza accennato¹¹, alcune norme avevano già previsto l’ipotesi di trasformazione di una cooperativa, ma solo con la L. 179/1992 e le successive modificazioni si è puntualmente declinato l’iter da seguire, che cercheremo ora di analizzare punto per punto.

L’[articolo 18](#), L. 179/1992, reca il titolo: *“Autorizzazione alla cessione in proprietà del patrimonio realizzato da cooperative a proprietà indivisa”.*

Si prevede, appunto, la facoltà per le cooperative edilizie a proprietà indivisa *“che hanno usufruito di agevolazioni pubbliche, statali o regionali”* di chiedere al Comitato per l’edilizia residenziale¹² o alla Regione *“l’autorizzazione a cedere in proprietà individuale tutti o parte degli alloggi realizzati ai soci che ne abbiano già ottenuto l’assegnazione in uso e godimento”.*

Nel dettaglio, le condizioni e le attività che la cooperativa deve porre in essere al fine del rilascio dell’autorizzazione possono riassumersi come segue:

- la cooperativa deve provvedere a modificare lo statuto sociale inserendo la previsione di assegnazione degli alloggi in proprietà individuale;
- la richiesta deve riferirsi ad almeno il 50% degli alloggi e deve essere deliberata dal CdA, che la sottopone nei successivi 120 giorni all’approvazione dell’assemblea ordinaria regolarmente costituita. Quest’ultima deve provvedere a una doppia votazione, con la maggioranza dei 2/3, a distanza di almeno 60 giorni l’una dall’altra¹³;

¹⁰ L’articolo 16, L. 136/1999, recitava: *“L’articolo 13, D.L. 1022/1965, convertito, con modificazioni, dalla L. 1179/1965, deve intendersi nel senso che agli interventi realizzati dalle cooperative edilizie di abitazione ammessi a beneficiare delle agevolazioni previste dal Titolo II dello stesso D.L. e alle successive leggi di rifinanziamento, nonché delle agevolazioni previste per i programmi di edilizia residenziale pubblica di cui alla L. 457/1978, e successive leggi di rifinanziamento, alla L. 179/1992, e successive modificazioni, e alla presente legge, non si applicano le disposizioni del testo unico delle disposizioni sull’edilizia popolare ed economica, approvato con R.D. 1165/1938, e successive modificazioni, relative alle cooperative a contributo erariale”.*

¹¹ Vedi nota n. 3

¹² Il Cer era un organismo collegiale istituito presso il Ministero dei lavori pubblici dalla L. 865/1971 e successivamente soppresso dall’articolo 62, D.Lgs. 112/1998, per il passaggio delle competenze alle Regioni.

¹³ Come modificata dall’articolo 29, L. 166/2002.

- nel caso la richiesta non si riferisca a tutti gli alloggi il sodalizio deve impegnarsi a provvedere direttamente alla gestione degli immobili che non verranno ceduti, ovvero deve indicare alla Regione la cooperativa o l'ente che acquisteranno gli stessi alloggi alle condizioni previste dall'[articolo 19](#), comma 2, L. 179/1992¹⁴;
- dev'essere, poi, aggiornata la convenzione di assegnazione dell'area con il Comune¹⁵, perché questa preveda l'assegnazione in proprietà ai soci degli alloggi realizzati e ne determini il prezzo di cessione sulla base dei seguenti criteri:
 - se l'autorizzazione alla cessione riguarda l'intero patrimonio immobiliare della cooperativa il prezzo è costituito dal valore dei singoli alloggi risultante dall'ultimo bilancio approvato;
 - nel caso di cessione parziale di solo una quota del patrimonio, il prezzo massimo di cessione è determinato, per la parte finanziata con risorse della cooperativa, mediante l'applicazione dei criteri di cui all'articolo 19, comma 2, L. 179/1992, e, per la parte restante, in misura pari al valore di quest'ultima, fermo restando il prezzo minimo delle singole unità immobiliari, da determinare con lo stesso criterio utilizzato nel caso di cessione dell'intero patrimonio. Le fonti di finanziamento dell'intervento devono risultare dal programma finanziario approvato dal CdA della cooperativa¹⁶;
- l'entità del contributo, nonché il piano di riparto del mutuo e del contributo stesso, debbono essere approvati da parte degli enti erogatori dei mutui in corso, per l'accollo da parte dei soci;
- la Regione e gli altri enti locali erogatori di eventuali ulteriori agevolazioni si dovranno esprimere se mantenere o meno immutate le agevolazioni già concesse o sulla loro riduzione ovvero sul rimborso di quelle già erogate;
- gli istituti mutuanti dovranno fornire l'assenso all'eventuale riduzione del capitale mutuato a fronte dei maggiori importi già finanziati sulla base delle norme per le cooperative a proprietà indivisa. Ai soci viene, quindi, richiesto un maggior onere di acquisto;
- il mutuo relativo agli alloggi oggetto di cessione ai soci deve essere in ammortamento da almeno 5 anni;
- il finanziamento pubblico che alla fine potrà ancora essere mantenuto deve corrispondere a quello previsto dalla legge per gli alloggi a proprietà individuale, riferito all'epoca della concessione del medesimo. I soci assegnatari dovranno rimborsare agli enti erogatori, i contributi erogati in eccesso, in

¹⁴ L'articolo 19, comma 2, recita: "Per la determinazione del corrispettivo riconoscibile alle cooperative edilizie a proprietà indivisa o loro sezioni soci per le acquisizioni di cui al comma 1 si applicano massimali periodicamente determinati ai sensi della lettera n) del primo comma dell'articolo 3 L. 457/1978, e successive modificazioni, vigenti al momento dell'atto di trasferimento in proprietà integrata con i coefficienti di vetustà di cui all'articolo 20, L. 392/1978".

¹⁵ Ovvero stipulata, se inesistente.

¹⁶ Il testo appare oscuro, ma sostanzialmente individua una modalità di valutazione degli alloggi, cui dovranno uniformarsi i Comuni, che tenga conto sia dei valori di bilancio sia dei massimali di cui alla nota n. 12, sia dei costi per interessi dovuti al finanziamento esterno.

misura del 50% in un'unica soluzione all'atto dell'assegnazione. In alternativa, i soci possono chiedere all'ente erogatore di effettuare per intero il versamento dell'importo dovuto, ma rateizzato in 10 annualità costanti;

- i costi relativi alla modifica delle convenzioni e dei mutui resteranno a carico dei soci assegnatari;
- i versamenti dovranno effettuarsi a favore della Cassa depositi e prestiti;
- i requisiti soggettivi dei soci da valutare sono quelli stabiliti dalle leggi vigenti alla data di assegnazione in uso e godimento degli alloggi.

Una volta acquisita la documentazione comprovante quanto sopra elencato, la cooperativa potrà materialmente avanzare l'istanza per il rilascio dell'autorizzazione alla Regione, la quale, ultimata con esito positivo l'istruttoria sulla documentazione presentata¹⁷, provvederà a notificare alla cooperativa, a mezzo determinazione dirigenziale, le modalità di restituzione degli eventuali contributi percepiti in eccesso. All'esito dell'accertamento degli uffici finanziari regionali sull'avvenuto introito delle somme dovute, verrà rilasciato l'attestato di autorizzazione dirigenziale per la stipula degli atti notarili di assegnazione in proprietà esclusiva degli alloggi.

La trasformazione delle cooperative edilizie a proprietà indivisa fra appartenenti alle forze armate e di Polizia

Abbiamo già parlato della L. 136/1999, per evidenziare la rilevanza dell'aspetto interpretativo espresso dall'[articolo 16](#) in ordine all'applicabilità del T.U. del 1938, ma è il caso di esaminare puntualmente anche il precedente [articolo 9](#), poiché lo stesso detta una disciplina speciale per la trasformazione delle cooperative tra militari e forze di Polizia ex L. 492/1975: il comma 1¹⁸ subordina la trasformazione dell'ente all'autorizzazione rilasciata

“dai Servizi integrati infrastrutture e trasporti, già provveditorati regionali alle opere pubbliche, ed al fatto che la delibera sia adottata, dall'assemblea dei soci, con le modalità prescritte per le modifiche dell'atto costitutivo e dello statuto delle società per azioni. Qualora la cooperativa abbia realizzato più interventi edilizi in varie località l'autorizzazione deve essere concessa per singolo intervento edilizio a cura del Servizio integrato infrastrutture e trasporti competente per territorio”.

Il comma 2¹⁹ prevede che il rilascio dell'autorizzazione sia condizionato:

¹⁷ Alla richiesta di autorizzazione alla cessione del patrimonio in proprietà individuale dovrà allegarsi in copia conforme tutta la documentazione attestante il possesso dei requisiti.

¹⁸ Così come modificato dall'articolo 39-*undevicies*, D.L. 273/2005, convertito con modificazioni dalla L. 51/2006.

¹⁹ Anch'esso modificato dall'articolo 39-*undevicies*, D.L. 273/2005, convertito con modificazioni dalla L. 51/2006.

“a) alla consegna di tutti gli alloggi sociali compresi nell'edificio assistito dal contributo statale, in subordine tutti gli alloggi debbono comunque essere stati assegnati, eventualmente anche con riserva di consegna;

b) all'accertamento dei requisiti posseduti dai soci assegnatari;

b-bis) al fatto che la richiesta riguardi almeno il 50% degli alloggi effettivamente consegnati, ovvero - nel caso in cui il programma edilizio si articoli in più edifici separati e i soci assegnatari degli alloggi compresi in un medesimo edificio non intendano avvalersi della facoltà di costituirsi in cooperativa di cui al comma successivo - a una richiesta di autorizzazione alla cessione per almeno il 50% degli alloggi effettivamente consegnati, facenti parte dello stesso intervento edilizio”.

Qualora la richiesta di autorizzazione non riguardi la totalità degli alloggi, la cooperativa deve contestualmente impegnarsi a provvedere alla gestione diretta degli alloggi residui.

Il comma 3 prevede che, nel caso in cui la cooperativa realizzi più edifici separati, a seguito della consegna di tutti gli alloggi compresi in un medesimo edificio, i soci assegnatari rimasti possano costituirsi, previo nulla osta del Ministero dei lavori pubblici, in altra cooperativa separata.

Il comma 4 prevede l'applicabilità, nei confronti dei sodalizi in questione, delle disposizioni in materia di cooperative edilizie a proprietà individuale di cui al R.D. 1165/1938, e successive modificazioni²⁰.

I 2 commi successivi non contengono ulteriori prescrizioni.

Considerazioni finali

Concludiamo la presente disamina precisando che non si è inteso elencare in maniera esaustiva le numerose leggi di finanziamento, che nel tempo si sono succedute e hanno stratificato un articolato complesso normativo davvero difficile da seguire anche per gli addetti ai lavori, ma piuttosto si è voluto richiamare, a partire dal T.U., quelle norme che nel tempo hanno inciso più profondamente nell'ordinamento giuridico in cui opera il sistema cooperativo nel campo dell'edilizia abitativa a finanziamento pubblico.

²⁰ L'applicabilità del T.U. del 1938 viene di fatto reintrodotta, solo per tale fattispecie di cooperative, in deroga alla previsione più generale del successivo articolo 16.