

## Cooperative e dintorni n. 34/2020

# Le cooperative di edilizia abitativa: l'osservazione di un universo variegato

di Sebastiano Patanè - revisore legale ed esperto in cooperative

*Le cooperative edilizie rappresentano una particolare categoria di cooperativa, in tali società, infatti, lo scopo mutualistico perseguito è il soddisfacimento delle esigenze abitative della compagine sociale, che si definiscono attraverso la realizzazione di un programma edilizio e la successiva assegnazione, a vario titolo, degli alloggi e relative pertinenze ai propri soci. Nel presente intervento si sviluppa una sintetica disamina del rapporto socio-cooperativa all'interno di una cooperativa edilizia, cui segue l'analisi delle diverse nature di scambio mutualistico che caratterizzano l'interesse dei soci portatori di differenti esigenze abitative. Avremo, così, cooperative a proprietà divisa o individuale e cooperative a proprietà indivisa che, a loro volta, possono distinguersi in cooperative c.d. libere e cooperative che godono di finanziamento pubblico. Per finire, si prenderà in esame la tipicità delle cooperative "multiprogramma", che realizzano più programmi edilizi, differenziati nel tempo e per tipologia.*

### Il rapporto socio-cooperativa: la teoria dei due rapporti

Il varo della L. 142/2001 sul socio lavoratore ebbe a suo tempo una rilevante portata innovativa nella definizione dei rapporti tra socio e cooperativa, affermando che

*"il socio lavoratore di cooperativa stabilisce con la propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo un ulteriore<sup>1</sup> rapporto di lavoro, ... con cui contribuisce comunque al raggiungimento degli scopi sociali".*

In precedenza, pur nelle diverse interpretazioni dottrinarie, era prevalsa la tesi che tra socio e cooperativa si configurasse un unico contratto di scambio mutualistico a prestazioni corrispettive, in cui il conferimento del socio (economico, di lavoro, o di fornitura e fruizione di beni o servizi) costituiva adempimento del contratto societario<sup>2</sup>. Parallelamente, il concetto di "scambio ulteriore" dapprima

<sup>1</sup> Le parole "e distinto", originalmente presenti, vennero abrogate dalla L. 30/2003 (c.d. Legge Biagi). Nel merito il Ministero del lavoro, con [circolare n. 10/2004](#), commentava l'abrogazione del termine "distinto": "Con tale modifica viene ulteriormente confermata la preminenza del rapporto associativo su quello di lavoro, in ossequio alla tesi dello "scambio ulteriore" sulla quale è imperniato tutto l'impianto della L. 142/2001. Con l'intervento correttivo apportato viene fugato ogni possibile dubbio sul fatto che il rapporto di lavoro sia strumentale al vincolo di natura associativa."

<sup>2</sup> Su tale tesi, ad esempio, si basava il rinvio al giudice ordinario, anche in materia di lavoro, dei contenziosi tra cooperativa e socio lavoratore.

distinto e poi gerarchicamente collegato e strumentale, si estese a tutte le categorie di cooperative. Per le cooperative edilizie possiamo ricordare, in tema di interpretazioni dottrinarie, una delibera della Commissione centrale delle cooperative<sup>3</sup> e, in tema di giurisprudenza, un consolidato orientamento della Corte di Cassazione<sup>4</sup>. La suprema Corte collega, inoltre, il concetto di scambio al principio della parità di trattamento ex [articolo 2516](#), cod. civ., evidenziando che

*“la cessazione del rapporto sociale comporta anche la cessazione del rapporto mutualistico, il quale, tuttavia, può cessare solo qualora la cooperativa abbia realizzato lo scopo mutualistico in favore di tutti i soci, in adempimento del principio di parità di trattamento<sup>5</sup>”.*

### Il diverso scopo mutualistico<sup>6</sup>

La prima distinzione tra le diverse tipologie di cooperative edilizie va fatta risalire al T.U. del 1938<sup>7</sup>. Si ebbe così la definizione di:

- cooperative edilizie a proprietà indivisa: la finalità è quella di realizzare alloggi da affidare in godimento ai propri soci. La proprietà dell’immobile, che costituisce un patrimonio strumentale della società, resta in capo alla cooperativa, che ne assicura la gestione e la manutenzione. Il socio esercita un “diritto reale di godimento” sull’alloggio assegnato, a fronte della corresponsione di un canone d’uso a copertura delle spese;
- cooperative edilizie a proprietà individuale o divisa: hanno lo scopo di realizzare il programma edilizio assegnando gli alloggi in proprietà ai propri soci; dopodiché, di norma, conclusi anche gli adempimenti di carattere amministrativo, se la cooperativa non si propone di realizzare nuovi programmi edilizi si perviene allo scioglimento volontario della stessa.

---

<sup>3</sup> La Commissione centrale cooperative, deliberando in data 5 marzo 2002 in materia di cooperative edilizie, affermava: “considerato il principio del rapporto di scambio ulteriore, per il quale il contratto di scambio tende a identificarsi con ipotesi contrattuali tipiche quando la cooperativa opera sul mercato; l’adesione al contratto sociale di una cooperativa di abitazione ha come obiettivo la soddisfazione dello scopo mutualistico, il conseguimento del quale non necessariamente implica lo scioglimento del contratto stesso”.

<sup>4</sup> Vedi Cassazione n. 6197/2008 “secondo quanto ripetutamente osservato da questa Corte, nelle cooperative edilizie aventi come scopo la costruzione di alloggi e l’assegnazione degli stessi ... ai soci, i rapporti tra questi ultimi e la società sono di 2 specie: da un lato quelli attinenti all’attività sociale, comportanti l’obbligo dei conferimenti e della contribuzione alle spese comuni di organizzazione e di amministrazione, dall’altro i rapporti relativi alla peculiarità dello scopo perseguito, comportanti anticipazioni ed esborsi di carattere straordinario ai fini dell’acquisto del terreno, della realizzazione degli alloggi e così via”. E ancora, Cassazione n. 13641/2013, in cui si afferma che “in tema di cooperative edilizie deve distinguersi tra il rapporto sociale, di carattere associativo, e quello di scambio, di natura sinallagmatica, rapporti che, pur collegati, hanno causa giuridica autonoma”.

<sup>5</sup> Cfr. Tribunale di Roma, n. 6674/2017.

<sup>6</sup> Ricordiamo che nel nostro ordinamento giuridico non è mai stata fornita una definizione di scopo mutualistico, pertanto, sempre attuale può ritenersi quella inserita nella relazione del guardasigilli accompagnatoria al codice civile, in cui si legge: “lo scopo mutualistico consiste nel fornire beni o servizi o occasioni di lavoro direttamente ai membri dell’organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato, mentre lo scopo delle imprese sociali in senso proprio è il conseguimento ed il riparto di utili patrimoniali”.

<sup>7</sup> Con il R.D. 1165/1938 veniva approvato il testo unico delle disposizioni sull’edilizia popolare ed economica.

### Edilizia libera ed edilizia a finanziamento pubblico

#### Le cooperative edilizie c.d. libere

Tali sodalizi non godono in alcun modo di finanziamenti pubblici, né di significative agevolazioni di carattere particolare, se non di quelle di carattere generale riferite a tutte le cooperative e, in particolare, a quelle a mutualità prevalente<sup>8</sup>.

Le cooperative provvedono direttamente all'acquisto del terreno e alla successiva realizzazione del programma edilizio attraverso il finanziamento dei propri soci e l'ottenimento di mutui ordinari. Ultimato il programma sociale, la cooperativa assegna in genere in proprietà gli alloggi ai propri soci, che, proprio per l'assenza di agevolazioni, non sono tenuti ad avere particolari requisiti di reddito o di impossidenza.

#### Le cooperative edilizie a finanziamento pubblico

Vengono, così, definite quelle cooperative che, portando avanti programmi di edilizia economica e popolare, e comunque di edilizia convenzionata, ottengono finanziamenti e agevolazioni da parte dello Stato ovvero da altri enti territoriali: Regioni, Province, e Comuni, questi ultimi, in particolare, per l'assegnazione di aree in diritto di proprietà ovvero in diritto di superficie ex L. 162/1967, su cui realizzare i programmi edilizi.

La prima norma di finanziamento fu il citato T.U., il R.D. 1165/1938, che prevedeva 2 distinti criteri agevolativi:

1. un finanziamento in conto capitale, erogato direttamente dalla Cassa depositi e prestiti;
2. un finanziamento in conto interessi, attraverso il quale lo Stato contribuiva al pagamento degli interessi sui mutui erogati dagli istituti bancari, abbattendo così l'importo delle rate di mutuo.

Successivamente, con la L. 1179/1965 venne definitivamente eliminata la forma di finanziamento diretto da parte dello Stato, mantenendo il contributo e la garanzia statale sui mutui erogati dagli istituti di credito.

Appare di rilievo l'interpretazione autentica fornita dall'[articolo 16](#), L. 136/1999<sup>9</sup>, che chiarisce definitivamente l'inapplicabilità del T.U. a quelle cooperative che hanno fruito di contributi pubblici successivamente all'entrata in vigore della citata L. 1179/1965 e della normativa successiva.

---

<sup>8</sup> Permangono, tuttavia, alcune agevolazioni di non rilevante entità. Ad esempio, le cooperative edilizie a mutualità prevalente, in relazione ai libri sociali e contabili, sono esentate dal versamento dell'imposta di bollo (ex articolo 66, commi 6-bis e 6-ter, D.L. 331/1993, convertito con L. 427/1993) e scontano a 1/4 le concessioni governative (ex articoli 147 e 148, R.D. 1165/1938).

<sup>9</sup> L'articolo 16, L. 136/1999, recita: "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 dalle successive Leggi di rifinanziamento, nonché delle agevolazioni previste per i programmi di edilizia residenziale pubblica di cui alla L. 457/1978 e

### La vigilanza sulle cooperative edilizie

Com'è noto, la fonte normativa su cui si basa la vigilanza cooperativa è di tipo costituzionale<sup>10</sup>. Le varie norme che l'hanno regolamentata nel tempo<sup>11</sup> hanno disegnato un articolato sistema dei controlli, che vede affiancarsi il controllo giudiziale<sup>12</sup> a quello governativo e all'autocontrollo del sistema cooperativo, ora rispettivamente effettuati dal Mise, dalle Regioni a statuto speciale, dalle Province autonome di Trento e Bolzano, e dalle associazioni nazionali di rappresentanza del movimento cooperativo.

In deroga a questa disciplina - pur speciale, ma di carattere generale - le cooperative edilizie a finanziamento pubblico si differenziano per essere soggette a norme più "propriamente speciali"<sup>13</sup>, che individuerrebbero prima nel Ministero dei lavori pubblici e poi nelle Regioni i titolari della vigilanza<sup>14</sup>. Tuttavia, ad oggi, non avendo le Regioni legiferato autonomamente in materia di cooperative edilizie a finanziamento pubblico, la vigilanza è ancora attribuita al Mit.

La concorrenza di competenze fra il Dicastero delle infrastrutture e trasporti e quello dello sviluppo economico ha creato, però, nel tempo numerosi conflitti e problemi interpretativi, finché il 2 luglio del 2009, con il patrocinio della Presidenza del Consiglio, si è finalmente arrivati alla stipula di un accordo procedimentale, in base al quale si definisce una forma di vigilanza di concerto tra le 2 Amministrazioni<sup>15</sup>.

---

*successive Leggi di rifinanziamento, alla legge 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".*

<sup>10</sup> L'articolo 45, Costituzione, recita: "La Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità".

<sup>11</sup> Ricordiamo in particolare, oltre alle previsioni codicistiche, le varie Leggi speciali: il D.L. 1577/1947, la L. 59/1992, la L. 142/2001, il D.Lgs. 220/2002.

<sup>12</sup> Con la riforma del codice civile, l'articolo 2545-*quinquiesdecies* estende il controllo giudiziario, previsto per le società, anche alle cooperative: "I fatti previsti dall'articolo 2409 possono essere denunciati al Tribunale dai soci che siano titolari del decimo del capitale sociale ovvero da 1/10 del numero complessivo dei soci, e, nelle società cooperative che hanno più di 3.000 soci, da 1/20 dei soci. Il ricorso deve essere notificato a cura dei ricorrenti anche all'Autorità di vigilanza. Il Tribunale, sentiti in camera di consiglio gli amministratori, i sindaci e l'Autorità di vigilanza, dichiara improcedibile il ricorso se per i medesimi fatti sia stato già nominato un ispettore o un commissario dall'Autorità di vigilanza. L'Autorità di vigilanza dispone la sospensione del procedimento dalla medesima iniziato se il Tribunale per i medesimi fatti ha nominato un ispettore o un amministratore giudiziario".

<sup>13</sup> Il "principio di specialità" è definito dall'articolo 15, c.p.: "Quando più Leggi penali o più disposizioni della medesima Legge penale regolano la stessa materia, la Legge o la disposizione di Legge speciale deroga alla Legge o alla disposizione di Legge generale, salvo che sia altrimenti stabilito", ma ha una portata di carattere generale nel nostro ordinamento.

<sup>14</sup> Il R.D. 1165/1938 attribuisce la vigilanza al Ministero dei lavori pubblici, competenze progressivamente trasferite alle Regioni dall'articolo 94, comma 1, D.P.R. 616/1977, e dall'articolo 4, lettera e), L. 457/1978.

<sup>15</sup> Al fine di individuare la separazione di competenze, è utile analizzare i contenuti dell'accordo ex articolo 11, L. 241/1990, stipulato in data 2 luglio 2009 presso la Presidenza del Consiglio: "Il Mise riconosce che la vigilanza su tale tipologia di cooperative viene svolta dal Mit ai sensi dell'articolo 125, T.U.. In particolare, la vigilanza concerne gli aspetti relativi al corretto utilizzo dei fondi pubblici di cui sono beneficiarie le cooperative con specifico riferimento a: la verifica del possesso dei requisiti di ammissione da parte dei soci e la perdita della qualità di socio; le modalità di prenotazione, assegnazione e trasferimento degli alloggi; gli ulteriori rapporti tra socio e cooperativa; l'approvazione dei progetti, del collaudo e della manutenzione dei fabbricati, nonché delle cause di decadenza dal contributo o di eventuali tentativi di speculazione; la destinazione del patrimonio edilizio realizzato o in corso di realizzazione, in caso di anticipato scioglimento o di liquidazione coatta amministrativa della cooperativa, ai sensi dell'articolo 90, T.U. 1165/1938; ogni altra situazione o controversia di natura agevolativa o creditizia che possa potenzialmente pregiudicare il fine pubblico connesso all'elargizione del contributo oppure questioni attinenti interessi legittimi o di diritto soggettivo concernenti la titolarità o il

La rilevanza dell'accordo si evince considerando che, da allora, anche le cooperative edilizie a contributo erariale sono state indubbiamente soggette alla revisione cooperativa e, per quanto previsto dal D.Lgs. 220/2002, possono anche aderire alle associazioni nazionali di rappresentanza tutela e revisione del movimento cooperativo, da cui essere revisionate, versando il contributo di revisione.

### L'Albo delle cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi

Con l'[articolo 13](#), L. 59/1992, venne istituito l'Albo delle cooperative edilizie e venne, altresì, disciplinato che *“le società cooperative edilizie di abitazione e i loro consorzi che intendano ottenere contributi pubblici dovranno documentare l'iscrizione all'Albo medesimo”*.

Venne, pertanto, stabilito, esclusivamente per tali sodalizi, un ulteriore controllo ministeriale, in parte cartolare<sup>16</sup> e in parte con attività esterna<sup>17</sup>.

Di rilievo appare la definizione di *“contributo pubblico”* fornita dal regolamento del comitato per l'Albo, in base alla quale per

*“contributo pubblico” si indica qualunque forma di elargizione e di agevolazione proveniente da enti pubblici, avente carattere finanziario, di assegnazione di aree e di sgravio di oneri in genere a favore di cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi”*.

### Cooperative edilizie: il diverso ciclo vitale, le cooperative multiprogramma

Nell'ambito delle cooperative edilizie rileviamo come, a seconda del tipo di scambio mutualistico, la durata dei sodalizi si distingue per un diverso ciclo vitale.

Nelle cooperative a proprietà individuale o divisa le fasi vitali possono individuarsi in:

- costituzione della cooperativa;

---

*godimento dell'alloggio sociale”, mentre “Il Mit riconosce la competenza del Mise in materia di accertamento dei requisiti mutualistici delle cooperative a contributo erariale, in base a quanto disposto dagli articoli 4 e 9, D.Lgs. 220/2002. Il Mise ha altresì il compito di vigilare sulla corretta devoluzione ai fondi mutualistici del patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione così come prescrive l'articolo 11, L. 59/1992. Le verifiche da parte delle predette Amministrazioni saranno svolte, di norma, in maniera autonoma. Per esigenze straordinarie e in casi particolari, ciascuna Amministrazione può richiedere l'ausilio di personale ispettivo dell'altra per l'effettuazione di verifiche congiunte, al fine di pervenire a una più compiuta ed esauriente visione della situazione del sodalizio. Le Amministrazioni riconoscono che le cooperative edilizie a contributo pubblico sono tenute, come gli altri enti cooperativi, al versamento del contributo di revisione ex articolo 8, D. Lgs. 1577/1947. Qualora una delle 2 Amministrazioni si accinga a porre in essere provvedimenti sanzionatori nei confronti di una cooperativa edilizia a contributo erariale o, comunque, pubblico, comunicherà l'avvio del procedimento all'altra. Verrà, comunque, comunicata l'eventuale conclusione del procedimento stesso sia in caso di applicazione della sanzione sia in caso di archiviazione”*.

<sup>16</sup> Ai sensi dell'articolo 13, L. 59/1992: *“le società cooperative iscritte devono trasmettere alla Direzione generale della cooperazione entro il 30 giugno di ciascun anno” una comunicazione “per documentare l'attività svolta nel corso dell'anno precedente”*.

<sup>17</sup> Con D.M. 26 luglio 2007 del Mise è stato approvato il regolamento del comitato per l'Albo, che tra l'altro definisce la modulistica relativa alle certificazioni e al verbale di accertamento per le eventuali verifiche disposte dal comitato *“sulla sussistenza dei requisiti e delle condizioni previste dall'articolo 13, L. 59/1992, per l'iscrizione e/o il mantenimento dell'iscrizione all'Albo nazionale delle società cooperative edilizie di abitazione e dei loro consorzi. ... Gli accertamenti possono avere ad oggetto anche l'utilizzo dei contributi pubblici”*.

- definizione del programma edificatorio: tipo, localizzazione, fonti di finanziamento, prenotazioni dei soci, etc.;
- realizzazione degli alloggi;
- frazionamento del mutuo;
- assegnazione degli alloggi;
- scioglimento e liquidazione della società.

Nelle cooperative a proprietà indivisa, invece, il ciclo vitale non si conclude con la realizzazione degli alloggi e l'assegnazione in godimento ai soci degli stessi, ma, come abbiamo visto, il sodalizio prosegue nella propria attività di gestione del patrimonio immobiliare, per consentire ai propri soci il godimento del bene della casa. Nel tempo, tuttavia, le esigenze abitative possono variare e, quindi, è dato assistere a una maggiore mobilità della compagine sociale e al subentro di nuovi soci nella fruizione di tale servizio<sup>18</sup>.

A fronte delle 2 tipologie appena ricordate si pone, poi, l'ulteriore tipologia delle c.d. cooperative multiprogramma.

Ormai da vari anni, le singole esperienze cooperative di ridotte dimensioni che riescono a realizzare il proprio programma, isolate dal resto del tessuto sociale cooperativo, sono diventate sempre meno frequenti.

È andata, infatti, affermandosi una nuova realtà di cooperative edilizie, che cercano di soddisfare le diverse esigenze abitative<sup>19</sup> dei soci che le hanno costituite e che, oltre a seguire contemporaneamente programmi edilizi diversificati per localizzazione e tipologia, una volta raggiunto lo scopo sociale, proseguono la propria attività, al servizio di "nuove generazioni" di soci, cui garantire il bene della casa.

Si tratta, quindi, di realtà aperte alle esigenze che vengono dal territorio e che si esprimono nel movimento cooperativo sia attraverso interazioni con altri sodalizi, sia con la partecipazione a consorzi di cooperative e con l'adesione all'associazionismo cooperativo.

Possiamo, quindi, ritenere che tale evoluzione sia scaturita da varie concause:

- la progressiva stratificazione di norme sull'edilizia che hanno reso sempre più difficile orientarsi nel panorama tecnico-giuridico, imponendo di fatto l'esigenza di una gestione più strutturata e manageriale delle società;

---

<sup>18</sup> Pensiamo all'originaria diffusa realtà costituita dalle cooperative tra militari e rappresentanti delle forze dell'ordine (che nel tempo hanno goduto di notevoli incentivi e finanziamenti), i quali, proprio per le loro funzioni istituzionali, erano soggetti a trasferimenti e, pertanto, avevano la necessità di soddisfare solo transitoriamente le proprie esigenze abitative.

<sup>19</sup> A volte, nell'ambito dello stesso programma edilizio, possiamo trovare alloggi finanziati con contributo pubblico destinati a soci in possesso dei necessari requisiti soggettivi e altri destinati a soci che non fruiscono di tali agevolazioni.

- l'evoluzione normativa, che ha reso possibile inserire nella compagine amministrativa figure, anche di non soci, che garantiscano requisiti di competenza e professionalità;
- le caratteristiche dei regolamenti e dei bandi adottati dai Comuni nell'assegnazione delle aree, che privilegiano le cooperative che abbiano già realizzato programmi edilizi o che aderiscano a consorzi, assegnando a volte le aree direttamente a questi ultimi e stimolando con ciò il perseguimento di economie<sup>20</sup> di scala e di scopo, finalizzate a massimizzare il vantaggio mutualistico.

### Conclusioni

Per concludere la disamina del fenomeno delle cooperative edilizie di abitazione, occorre dare contezza di un fenomeno molto diffuso che riguarda le cooperative edilizie a proprietà indivisa che hanno goduto di un contributo erariale o, comunque, pubblico.

Le varie normative di riferimento<sup>21</sup> prevedono, infatti, una volta estinto il mutuo<sup>22</sup> e previa specifica delibera assembleare e un preciso *iter* procedurale, la possibilità di trasformazione del sodalizio in cooperativa a proprietà individuale, con l'assegnazione in proprietà ai soci degli alloggi e il successivo scioglimento.

---

<sup>20</sup> Si pensi a un ampliamento dei programmi edilizi in termini di alloggi e a una maggiore diversificazione degli stessi, delle pertinenze e dei servizi, nell'ambito di più articolati programmi di urbanizzazione.

<sup>21</sup> La previsione era già presente nel R.D. 1165/1938, venne però meglio definita con la L. 179/1992, che ne fissò l'*iter* procedurale e anche dall'articolo 9, L. 136/1999, con particolare riferimento alle cooperative edilizie a proprietà indivisa fra appartenenti alle forze armate e di Polizia.

<sup>22</sup> Ricordiamo che i vecchi mutui della Cassa depositi e prestiti duravano 35 anni (a volte anche 50).