

Coop edilizie a contributo pubblico: definite le competenze sulla vigilanza

di Sara Agostini

La novità

Oggetto

Il Ministero dello Sviluppo Economico e quello delle Infrastrutture e dei Trasporti hanno siglato il 2 luglio 2009 un accordo procedimentale in materia di vigilanza sulle cooperative edilizie a contributo erariale che contribuisce a chiarire le prerogative di ciascun Dicastero al fine di una migliore funzionalità dei controlli da parte della Pubblica Amministrazione nei confronti di questa particolare categoria di società.

Riferimenti

D.Lgs. 2 agosto 2002, n. 220, art. 1
R.D. 28 aprile 1938, n. 1165, artt. 125 -138

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 2 agosto 2002, n. 220 che attribuisce al Ministero dello Sviluppo Economico la competenza in materia di vigilanza sulle società cooperative e i loro consorzi, si era determinata la reazione del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, il quale sosteneva la propria autorità nello specifico campo della vigilanza delle cooperative edilizie a contributo erariale o, in via più generale, pubblico, in base a quanto disposto dal Testo Unico sull'edilizia popolare ed economica¹.

Il provvedimento di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, nel precisare che tale funzione è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici, specifica altresì che sono fatte salve le diverse forme di vigilanza previste dalle disposizioni vigenti².

Dal momento che si era verificato un conflitto positivo di competenza tra i due Ministeri, il 26 ottobre 2006 la Direzione generale per gli Enti coope-

rativi del Ministero dello Sviluppo Economico ha chiesto in merito un parere al Consiglio di Stato; a seguito di una relazione illustrativa da parte del Dicastero delle Infrastrutture e agli approfondimenti effettuati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito delle funzioni di coordinamento, il Consiglio di Stato ha stabilito³:

- 1) la necessità di un intervento normativo chiarificatore;
- 2) una specifica iniziativa volta ad individuare un accordo procedimentale tra le due Amministrazioni⁴ da parte della Presidenza del Consiglio, in attesa del provvedimento legislativo.

Le cooperative a contributo erariale

Le cooperative a contributo erariale sono quelle fruente di un finanziamento pubblico e disciplinate per la prima volta dal Testo Unico del 1938 sull'edilizia economica e popolare⁵.

Il Testo Unico del 1938 stabiliva sostanzialmente due forme di finanziamento dello Stato delle cooperative edilizie per la costruzione di alloggi: una attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, l'altra concessa da istituti di credito cui lo Stato contribuisce nel pagamento degli interessi.

Note:

- 1 T.U. 28 aprile 1938, n. 1165. Cfr. in Banca Dati BIG, IPSOA
- 2 Art. 1, comma 4, D.Lgs. n. 220/2002: «Sono fatte salve le diverse forme di vigilanza previste dalle disposizioni vigenti».
- 3 Con parere 16 ottobre 2007, n. 4428.
- 4 La legge 7 agosto 1990, n. 241 (G.U. 18 agosto 1990, n. 192) stabilisce che «le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune».
- 5 S. Agostini, «Cooperative a contributo erariale», in questa Rivista n. 2/2007, pag. 121 ss.

Per quanto atteneva ai controlli, le cooperative edilizie a contributo erariale erano vigilate dal Ministero dei Lavori Pubblici (ora Ministero delle Infrastrutture).

Con la legge 1° novembre 1965, n. 1179 il sistema di finanziamento statale transita dal contributo in conto capitale al contributo in conto interessi e ciò modifica non solo l'operatività delle cooperative edilizie, ma anche il sistema dei controlli.

Pertanto le norme del Testo Unico del 1938 troverebbero applicazione per tutti gli alloggi realizzati dalle cooperative edilizie con contributo erariale prima del 6 settembre 1965, in quanto, per il periodo successivo, trovano applicazione le nuove norme relative alle «agevolazioni creditizie» in conto interessi, anziché in conto capitale⁶.

Con il progressivo trasferimento delle funzioni in materia di urbanistica ed edilizia alle Regioni, poi, ne è derivata l'attribuzione ad esse delle competenze fino ad allora esercitate dal Ministero dei Lavori Pubblici, «inclusa la vigilanza sulla gestione amministrativo-finanziaria delle cooperative edilizie, comunque fruente di contributi pubblici»⁷.

Interessante appare anche il contenuto della circolare 30 luglio 1985, n. 99 del Ministero del Lavoro, con cui, ricordando proprio l'entrata in vigore della legge 1° novembre 1965, n. 1179 - che ha introdotto le «agevolazioni creditizie per l'edilizia» da parte dello Stato, che si differenziano dall'erogazione dei contributi in annualità costanti per lo sviluppo dell'edilizia popolare - si ribadisce la necessaria implicazione della «competenza del Ministero del Lavoro per la vigilanza sulle cooperative che ne beneficiano»⁸.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, poi,

con la sentenza 29 novembre 2001, n. 14542 hanno stabilito che il godimento di sovvenzioni pubbliche da parte di una cooperativa edilizia si verifica anche nel caso in cui la finanziamento sia di fonte regionale, anziché statale, e si esprima sotto forma di agevolazione nel pagamento degli interessi sui mutui⁹.

Il c.d «Piano Casa»

Nel corso del 2008 si sono succeduti una serie di interventi legislativi che hanno inciso sul Testo Unico sull'edilizia economica e popolare.

Le norme che interessano la vigilanza sulle cooperative a contributo erariale sono contenute negli articoli da 125 a 138 R.D. n. 1165/1938.

In un primo momento il legislatore aveva ritenuto

Note:

- 6 Per una ricostruzione accurata delle modalità di contribuzione dello Stato alle cooperative edilizie si veda Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 85-2006/I - Le cooperative edilizie tra leggi speciali e codice civile.
- 7 Art. 4 della legge n. 457/1978. Si veda P. Ronchi, «Riparto di giurisdizione delle controversie tra socio e cooperativa edilizia», *Diritto e Pratica delle Società*, n. 18/2006.
- 8 La Commissione Centrale per le Cooperative, nella seduta del 23 febbraio 1992, indica, inoltre, che «la vigilanza sulle cooperative edilizie a contributo erariale compete al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, come confermato anche dagli artt. 13 e ss. della legge 31 gennaio 1992 n. 59. Competono al Ministero dei Lavori Pubblici, ai sensi del T.U. sull'edilizia economica e popolare n. 1665 del 1938, gli accertamenti tecnici relativi all'esecuzione dei lavori di costruzione degli edifici fruente di contributo erariale, nonché alcuni aspetti patologici del rapporto socio-cooperativa edilizia finanziata».
- 9 L'agevolazione mediante il pagamento di interessi sui mutui rientra poi nel concetto di contributo pubblico, costituendo una delle forme di concorso finanziario dello Stato negli oneri delle cooperative edilizie per l'acquisto di suoli edificatori e per la costruzione dei fabbricati. Così Cass. civ., SS.UU., sentenza 26 aprile 1993, n. 4905 e Cass. civ., SS.UU., sentenza 19 gennaio 1991, n. 516.

Tavola n. 1 - Piano casa

PROVVEDIMENTO	CONTENUTO
<i>(Taglia - leggi)</i> - Art. 24 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, conv. legge 6 agosto 2008, n. 133	A far data dal centottantesimo giorno successivo alla data di entrata in vigore del presente decreto sono o restano abrogate le disposizioni elencate nell'allegato A e salva l'applicazione dei commi 14 e 15 dell'art. 14 della legge 28.11.2005, n. 246. All. A - artt. da 118 a 138 del T.U. delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica.
<i>(D.L. Contenimento del disagio abitativo/Piano Casa)</i> - Art. 1, comma 4-bis, D.L. 20 ottobre 2008, n. 158, conv. legge 18 dicembre 2008, n. 199	Al fine di adeguare gli strumenti di vigilanza per la realizzazione del Piano casa di cui all'art. 11 del decreto legge 25.06.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 06.08.2008, n. 133, alla voce 668 dell'allegato A di cui all'art. 24 del medesimo decreto legge n. 112 de 2008, relativa al Regio decreto 28 aprile 1938, n. 1165, le parole «Artt. da 118 a 138» sono sostituite dalle seguenti «Artt. da 118 a 124».

opportuno eliminare queste norme, anche se, successivamente, tali disposizioni sono state reintrodotte attraverso l'adeguamento degli strumenti di controllo del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti agli interventi per la realizzazione del c.d. «Piano Casa».

Il testo dell'accordo procedimentale

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha nel corso del tempo svolto le proprie funzioni di coordinamento per la stipula di un accordo procedimentale tra i due Dicasteri interessati alle cooperative a contributo erariale, il quale è stato sottoscritto dalle Amministrazioni il 2 luglio 2009.

Il Ministero dello Sviluppo Economico, in base a detto accordo, riconosce che la vigilanza su tale tipologia di cooperative viene svolta dal Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 125 del Testo Unico.

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 sulla 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 od in corso di realizzazione, in caso di anticipato scioglimento o di liquidazione coatta amministrativa della cooperativa, ai sensi dell'art. 90 del T.U. n. 1165/1938;
- ogni altra situazione o controversia di natura agevolativa o creditizia che possa potenzialmente

Soluzioni operative

Attività di vigilanza

Nell'accordo procedimentale - in base al quale si riconosce al Ministro delle Infrastrutture la funzione di **vigilanza** sulle cooperative edilizie a contributo erariale - è stato chiarito che la vigilanza concerne gli aspetti relativi al **corretto utilizzo dei fondi pubblici** di cui sono beneficiarie le cooperative, con particolare riferimento alla verifica dei **requisiti di ammissione**, della **destinazione del patrimonio edilizio** in caso di anticipato scioglimento o di liquidazione coatta amministrativa e di ogni altra situazione o **controversia** di natura agevolativa o creditizia che possa potenzialmente **pregiudicare il fine pubblico** connesso all'elargizione del contributo.

pregiudicare il fine pubblico connesso all'elargizione del contributo oppure questioni attinenti interessi legittimi o di diritto soggettivo concernenti la titolarità o il godimento dell'alloggio sociale.

Requisiti mutualistici

Il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti riconosce la competenza del Ministero dello Sviluppo Economico in materia di accertamento dei requisiti mutualistici delle cooperative a contributo erariale, in base a quanto disposto

dagli artt. 4 e 9 del D.Lgs. n. 220/2002¹⁰.

Il Ministero dello Sviluppo Economico ha altresì il compito di vigilare sulla corretta devoluzione ai fondi mutualistici del patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione.

Le cooperative a contributo erariale sono tenute al versamento del contributo di revisione, così come gli altri enti cooperativi.

Controlli e sanzioni

Le verifiche da parte dei due Ministeri avverranno, di norma, in maniera autonoma, anche se, per esigenze straordinarie ed in casi particolari, ciascuna Amministrazione può richiedere l'ausilio del personale ispettivo dell'altra al fine di effettuare verifiche congiunte dirette ad una più compiuta ed esauriente visione della situazione del sodalizio.

Nel caso in cui un Ministero intenda applicare provvedimenti sanzionatori nei confronti di una cooperativa a contributo pubblico, dovrà comunicare l'avvio del procedimento all'altra Amministrazione, nonché il suo risultato, sia che si concluda con la sanzione sia in caso di archiviazione.

Nota:

¹⁰ La revisione è finalizzata a fornire agli organi di direzione e di amministrazione suggerimenti e consigli per migliorare la gestione e il livello di democrazia interna, al fine di promuovere la reale partecipazione dei soci alla vita sociale, nonché accertare la natura mutualistica dell'ente.