

DIREZIONE LEGACOOPABITANTI - CONSIDERAZIONI SUL FUTURO MODELLO DI COOPERATIVA TRA ABITANTI

(Roma, 6 giugno 2017)

Nel dicembre del 2016 ci siamo confrontati sulla necessità di trovare risposte e dare indicazioni di fronte alla iniziativa e alle decisioni del Comitato per l'Albo nazionale delle cooperative di abitazione sulla coerenza degli statuti e dei comportamenti delle nostre cooperative alle disposizioni di legge vigenti che - nonostante la miriade di provvedimenti legislativi successivi, a volte anche contraddittori tra loro, e gli interventi delle Regioni che, sul tema dell'edilizia abitativa, hanno competenza diretta - **vengono ricondotte ancora a quelle del T.U. del 1938.**

Le obiezioni ruotano intorno alla presunta violazione della purezza dello scopo mutualistico e dell'oggetto sociale delle cooperative di abitazione, oggi spesso "contaminati" dalla presenza di servizi non necessariamente collegati alla tipicità dello scambio mutualistico (servizi di consulenza verso EE.LL. o verso condomini estranei a quelli propri) e alla permanenza nella compagine sociale di soggetti che hanno già esaurito il loro scambio mutualistico (assegnazione in proprietà dell'alloggio) e che quindi non avrebbero titolo a mantenere la qualità di soci.

Quindi, è chiaro che si sta discutendo di modelli e l'orientamento che traspare dalle posizioni dell'Autorità è quello che preferisce la cooperativa di abitazione di piccola dimensione, la cui base sociale sia composta da soggetti interessati allo scambio mutualistico che verrà, non a quello già compiuto. E se vi è necessità di dare continuità all'azione imprenditoriale c'è sempre la possibilità di ricorrere alla figura del consorzio, cui affidare i servizi essenziali per organizzare l'offerta.

Questo è l'orientamento, a meno che non si estenda il raggio di azione mutualistica delle cooperative, ma - a tal fine - occorre un intervento legislativo.

E l'intervento legislativo sta per giungere.

Si tratta del decreto legislativo di attuazione della legge 106 del 2016 che reca, nell'ambito della riforma del Terzo Settore, la revisione della normativa sulle imprese sociali. E' stato recentemente approvato dal CdM e oggi è all'attenzione delle competenti Commissioni Parlamentari affinché esprimano il loro parere. Entro il 3 luglio il Governo dovrà approvare in via definitiva il testo, pena la decadenza del termine della delega.

In estrema sintesi, il quadro legislativo in materia di impresa sociale sarà il seguente, a meno che il Governo non recepisca alcune delle indicazioni che giungeranno dalle Commissioni:

CHI PUO' ESSERE IMPRESA SOCIALE

Il D.Lgs. di attuazione della legge delega non definisce direttamente cosa sia l'impresa sociale, ma stabilisce che “possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutte le organizzazioni private che esercitano in via stabile e principale un'attività di impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modelli gestionali responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alla loro attività.

Poiché sono esplicitamente citati anche gli “enti di cui al libro V del codice civile”, tutte le forme societarie, comprese le cooperative, possono essere I.S..

Non possono acquisire la qualifica di I.S. le amministrazioni pubbliche e le organizzazioni che limitino statutariamente, anche indirettamente, l'erogazione dei beni o servizi in favore dei soli soci o associati

Le Amministrazioni Pubbliche o le imprese lucrative non possono esercitare attività di direzione e coordinamento o detenere in qualsiasi forma il controllo di un'I.S.

I CAMPI DI ATTIVITA'

Si considerano attività d'impresa di interesse generale:

- ✚ Interventi e servizi sociali, ai sensi della legge 328/00;
- ✚ Prestazioni sanitarie riconducibili ai livelli essenziali di assistenza;
- ✚ prestazioni socio-sanitarie;
- ✚ educazione, istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 53/03;
- ✚ servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;
- ✚ tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio;
- ✚ formazione universitaria e post-universitaria;
- ✚ ricerca scientifica di particolare interesse sociale;
- ✚ organizzazione e gestione di attività culturali, turistiche o ricreative di particolare interesse sociale;
- ✚ formazione extra-scolastica ai fini della prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo;
- ✚ servizi strumentali alle I.S. e agli ETS;
- ✚ cooperazione allo sviluppo;
- ✚ commercio equo e solidale;
- ✚ servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone svantaggiate;
- ✚ alloggio sociale;
- ✚ microcredito;
- ✚ agricoltura sociale;
- ✚ attività sportive dilettantistiche.

Si intende svolta in via principale l'attività per la quale i relativi ricavi siano superiori al 70% dei ricavi complessivi dell'I.S.

Al di fuori di questi settori possono essere I.S. le organizzazioni che finalizzano l'attività di impresa all'inserimento lavorativo di lavoratori molto svantaggiati, persone svantaggiate o con disabilità, persone beneficiarie di protezione internazionale e persone senza fissa dimora le quali versino in una condizione di povertà. L'I.S. deve impiegare un numero di persone non inferiore al 30% dei lavoratori.

ASSENZA DELLO SCOPO DI LUCRO

Il D.Lgs. fissa il principio della destinazione degli utili e degli avanzi di gestione allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento patrimoniale.

Stabilisce quindi il divieto di distribuzione diretta e indiretta degli utili, fissando limiti ai compensi degli amministratori, sindaci e lavoratori, alla remunerazione degli strumenti finanziari e all'acquisto di beni e servizi.

Stabilisce tuttavia anche la possibilità di destinare una quota inferiore al 50% degli utili e degli avanzi di gestione annuali, dedotte eventuali perdite maturate negli esercizi precedenti:

- ✚ se costituite nelle forme di cui al Libro V c.c., ad aumento gratuito del capitale sociale versato dai soci (alla stregua dell'articolo 7 della legge 59/92) o alla distribuzione di dividendi ai soci in misura non superiore a quella prevista per le società cooperative ai sensi dell'articolo 2514 c.c.;
- ✚ ad erogazioni gratuite in favore di ETS diversi dalle I.S. che non siano fondatori, associati, soci dell'I.S. o società da queste controllate, finalizzate alla promozione di specifici progetti di utilità sociale.

SOCI ED AMMINISTRATORI

L'ammissione e l'esclusione dei soci devono essere regolate secondo principi di non discriminazione; negli statuti deve essere prevista la possibilità di ricorso all'assemblea dei soci avverso ai provvedimenti di rifiuto

dell'ammissione o di esclusione (derivazione dalla disciplina delle cooperative).

Qualora lo statuto riservi a soggetti esterni all'I.S. la nomina di componenti degli organi sociali, la nomina della maggioranza degli amministratori deve essere riservata all'assemblea dei soci. Non possono rivestire cariche sociali soggetti nominati da società lucrative o amministrazioni pubbliche.

SCRITTURE CONTABILI

L'I.S. deve tenere libro giornale e libro degli inventari e deve redigere e depositare presso il Registro delle Imprese il bilancio di esercizio redatto ai sensi degli articoli 2423 e ss., 2435-bis e 2435-ter c.c., in quanto compatibili.

Deve redigere il bilancio sociale, secondo linee definite dal Ministero del Lavoro, tenendo conto dell'attività esercitata e dalle dimensioni dell'I.S., anche ai fini della valutazione dell'impatto sociale delle attività svolte.

ORGANI DI CONTROLLO

A meno di diverse e più rigorose disposizioni di legge, gli atti costitutivi delle I.S. devono prevedere la nomina di uno o più sindaci, aventi i requisiti di professionalità ed onorabilità previsti dal c.c.. Essi vigilano sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile. I sindaci svolgono anche funzioni di monitoraggio sull'osservanza delle finalità sociali, con particolare riguardo al rispetto delle attività istituzionali, dei limiti della distribuzione degli utili, della struttura proprietaria, del coinvolgimento dei lavoratori ed utenti, delle condizioni di lavoro dei lavoratori.

Al superamento di due dei limiti indicati nell'art. 2345-bis cod. civ., per due esercizi consecutivi, l'I.S. ha l'obbligo del controllo contabile.

LAVORATORI E DESTINATARI DELLE ATTIVITÀ

Negli atti costitutivi e nei regolamenti devono essere previste forme di coinvolgimento (consultazione e partecipazione) dei lavoratori e dei destinatari delle attività in misura tale da consentire loro di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'I.S., con particolare riferimento alle questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi.

Gli statuti devono comunque disciplinare:

- la partecipazione dei lavoratori ed utenti, anche tramite loro rappresentanti, all'assemblea;
- la partecipazione di almeno un componente nel CdA e nel collegio sindacale qualora l'I.S. superi i limiti di cui all'articolo 2435-bis.

Tali norme non si applicano nei confronti delle I.S. in forma di cooperativa a mutualità prevalente.

Il trattamento economico e normativo dei lavoratori non può essere inferiore a quello previsto dai CCNL stipulati dalle Parti Sociali comparativamente più rappresentative (articolo 51nd.lgs 81/2015).

Sono ammesse prestazioni di volontariato nei limiti del 50% dei lavoratori.

TRASFORMAZIONE, FUSIONE, SCISSIONE, CESSIONE D'AZIENDA

La trasformazione, fusione e scissione devono essere realizzate in modo da preservare l'assenza di scopo di lucro, i vincoli di destinazione del patrimonio e il perseguimento delle attività e delle finalità di interesse generale da parte del soggetto risultante dagli atti stessi. Il perseguimento delle attività e delle finalità di interesse generale deve essere rispettato anche in caso di cessione di azienda o di ramo d'azienda, la quale deve essere preceduta da una relazione giurata di un esperto designato dal Tribunale competente.

Gli atti devono essere realizzati in conformità alle disposizioni di un decreto del Ministero del Lavoro, sentito il Consiglio nazionale del III Settore. Gli atti devono essere notificati al Ministero del Lavoro ed autorizzati dallo stesso.

In caso di scioglimento volontario o di perdita volontaria della qualifica di I.S. il patrimonio residuo è devoluto ad altri ETS o ai Fondi per la promozione e lo sviluppo delle I.S.¹ (per le cooperative è fatta salva la devoluzione ai Fondi).

PROCEDURE CONCORSUALI

Le I.S., ad esclusione delle imprese in forma cooperativa, sono assoggettate, in caso di insolvenza, a liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministro del Lavoro

MONITORAGGIO E VIGILANZA

Il Ministero del Lavoro demanda all'Ispettorato nazionale del lavoro le funzioni ispettive al fine di verificare il rispetto delle disposizioni del decreto da parte delle imprese sociali. L'attività ispettiva può essere svolta anche da enti associativi che possiedano determinati requisiti e dalle Centrali cooperative. Il contenuto e le modalità della vigilanza saranno stabiliti con decreto ministeriale. Le I.S. in forma cooperativa continueranno ad essere vigilate dal MiSE.

Si procede alla diffida in caso di violazione delle regole e, in caso di mancata regolarizzazione o di impedimento dell'attività di vigilanza, si può emanare la sanzione della gestione commissariale.

Nei casi di irregolarità insanabili o non sanate si dispone la perdita della qualifica di impresa sociale con devoluzione del patrimonio residuo ai Fondi per la promozione e lo sviluppo delle I.S. e la cancellazione dell'I.S. dalla apposita sezione del registro delle imprese.

¹ Le I.S. possono destinare il 3% degli utili netti annuali a tali fondi istituiti dalle Associazioni di rappresentanza, comprese le Centrali cooperative, o dalla Fondazione Italia Sociale per iniziative quali progetti di studio o ricerca in materia di I.S., promozione o sviluppo di imprese sociali. i contributi sono deducibili ai fini IRES.

MISURE FISCALI E DI SOSTEGNO

Gli utili e gli avanzi di gestione non costituiscono reddito imponibile qualora destinati a riserva indivisibile in sospensione di imposta e risultino effettivamente destinati - entro il secondo periodo di imposta successivo a quello in cui sono stati conseguiti - allo svolgimento dell'attività statutaria o ad incremento del patrimonio.

Sono altresì previsti vantaggi fiscali per coloro - persone fisiche o giuridiche - che investano nelle I.S. Si applicano alle stesse le agevolazioni previste per le start-up innovative.

---o---

Nell'ambito di questa normativa è stata introdotta la norma che si riferisce alle cooperative di abitazione. È l'articolo 17, comma 1, il quale stabilisce che le cooperative in forma di società cooperative che svolgono le attività di cui all'articolo 2, lettera q), possono iscriversi all'Albo nazionale di cui all'articolo 13 della legge 59/92. Il passaggio più importante è tuttavia quello che segue: **“le cooperative edilizie e loro consorzi iscritte al medesimo Albo nazionale possono in ogni caso svolgere le attività di cui alla lettera q)”,** cioè attività di impresa avente ad oggetto *“alloggio sociale, ai sensi del d.m. 22 aprile 2008, nonché ogni altra attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi, lavorativi e di accoglienza umanitaria di stranieri”*

Vale la pena esaminare la norma nei suoi dettagli:

1. le cooperative di abitazione possono in ogni caso svolgere le attività elencate dalla lettera q), senza cioè che questa estensione implichi la necessità che le nostre cooperative debbano uniformarsi alla disciplina delle I.S.;
2. i consorzi di cooperative di abitazione possono svolgere le medesime attività, il che potrebbe significare che le cooperative consorziate

possano continuare a svolgere le attività tradizionali affidando al consorzio quelle più innovative;

3. le I.S. in forma cooperativa non sono obbligate ad iscriversi all'Albo, ma ne hanno facoltà, il che significa che le I.S. non iscritte non potranno usufruire dei contributi pubblici evocati dal medesimo articolo 3 della legge 59/92.

Il contenuto della lettera q) si avvicina molto a quanto noi intendiamo quando parliamo di cooperazione tra abitanti e può contribuire a risolvere alcuni dei problemi strutturali:

- a) maggiore facilità a superare il vaglio del Comitato per l'Albo per ciò che riguarda la coerenza dell'oggetto sociale con quanto stabilito dalla legge;
- b) rendere più agevole l'applicazione del principio secondo il quale la cooperativa possa svolgere attività anche nei confronti di soggetti terzi;
- c) mantenere nelle cooperative a proprietà divisa o cosiddette miste il rapporto sociale con i soci che hanno già consumato lo scopo mutualistico (scelta dettata soprattutto dalla opportunità di continuare a raccogliere prestito sociale). Si tratta di una prassi che va corretta perché potrebbe creare, anche in modo indiretto, distorsioni nel governo della cooperativa e nella gestione delle risorse finanziarie e patrimoniali.

Con l'estensione delle attività dettata dalla lettera q) il problema di giustificare la permanenza del socio potrebbe essere rimosso con l'erogazione dei servizi dalla stessa previsti.

Indubbiamente, in futuro sarà più difficile giustificare la permanenza di soci senza alcun scambio mutualistico. Da qui la necessità di compiere scelte: attivare i nuovi servizi escludendo i soci non interessati a beneficiarne o non attivare i servizi avviando un'opera radicale di scrematura della base sociale.

Peraltro, se si considera l'ipotesi della erogazione dei servizi, si potrebbe esplorare la possibilità di applicare il criterio della mutualità mediata, secondo il quale *“ai fini del calcolo della prevalenza di cui all'art. 2513, comma 1 lett. a), tra le cessioni di beni e prestazioni di servizi verso soci sono ricomprese quelle effettuate nei confronti di persone fisiche socie di enti giuridici aventi la qualità di soci della cooperativa”*. In altre parole, se una cooperativa di abitazione è socia di una cooperativa che ha come scopo mutualistico l'erogazione di servizi ai propri soci utenti, in tal caso i soci della cooperativa di abitazione possono usufruire dei medesimi servizi.

Ovviamente, tali ragionamenti non valgono per le cooperative che decidano di affidare i nuovi servizi al consorzio cui aderiscono.