

Allegato no. 8 - FORME GIURIDICHE PER L'ATTUAZIONE DI UNA POLITICA DELL'ALLOGGIO

L'iniziativa popolare prevede l'istituzione di un Ente autonomo di diritto comunale che persegue gli obiettivi indicati. Nel presente capitolo si passano brevemente in rassegna le diverse forme giuridiche che potrebbero entrare in linea di conto per l'attuazione di una politica dell'alloggio.

1. L'ENTE AUTONOMO DI DIRITTO COMUNALE (ARTT. 193 C, D, E LOC)

Nell'ambito della revisione della LOC del 2009, sono state inserite una serie di norme (artt. 193 e segg. LOC) con le quali si sono poste basi legali più ampie e sistematiche concernenti l'agire dei Comuni attraverso soggetti esterni all'amministrazione per lo svolgimento di compiti di natura pubblica. Sono stati previsti una serie di principi base, tra cui il principio di cui si è detto, secondo cui il Comune, nelle forme di legge, può costituire organismi di diritto pubblico e privato e decidere di parteciparvi per lo svolgimento di compiti di natura pubblica, la responsabilità primaria del Comune dell'esecuzione del compito verso la collettività, l'obbligo di informazione al Legislativo comunale da parte del Municipio sull'attività svolta attraverso tutti i soggetti esterni, come pure il diritto degli organi comunali di impartire "indicazioni vincolanti sull'attività".

Tra le diverse novità, con la revisione è stata aperta ai Comuni la possibilità di operare attraverso un ente autonomo di diritto comunale (nuovi art. 193c e segg. LOC; in seguito detto Ente) con l'eventuale coinvolgimento di altri Comuni e operatori privati. Tale Ente dispone di una personalità giuridica propria, indipendente, ed è quindi capace di una formazione di volontà attraverso i suoi organi, con suoi diritti e doveri.

Al medesimo il Comune può conferire mezzi finanziari per l'esecuzione di un compito al di fuori dell'amministrazione comunale. L'idea di fondo è segnatamente quella di rendere indipendente, per rispetto a quest'ultima, l'esecuzione di un determinato compito.

L'organizzazione, riservate alcune disposizioni minime nella LOC, può essere improntata dal/dai promotore/i sulla base delle esigenze concrete e fissata nello statuto. Ciò può essere utile in ambiti in cui occorre sviluppare e promuovere progetti a valenza regionale (o sovra-regionale) che presuppongono conoscenze e relazioni tali da non poter essere messe a carico dell'Esecutivo e dell'amministrazione comunale.

Le modalità di controllo del Comune sull'Ente, da definire in ambito statutario, potrebbero essere le seguenti:

- adeguate istruzioni ai rappresentanti, di natura vincolante;
- presentazione periodica di rapporti da parte del/dei rappresentante/i all'attenzione del Municipio;
- in sede di conti, il Municipio deve informare convenientemente il Legislativo dell'operare del Comune tramite il soggetto esterno.

Per il resto si ritenga che la competenza ad approvare lo Statuto è riservata al Legislativo Comunale e, in caso di adesione di altri enti, esso deve essere approvato dagli organi di ciascuno di essi.

Il Consiglio Comunale deve inoltre approvare i conti, di modo che vi è un controllo fondamentale da parte del Comune sull'Ente.

Il Comune delega all'Ente un determinato compito attraverso un mandato di prestazione; la competenza ad attribuire il mandato di prestazione può essere assegnata dallo Statuto al Municipio. Tale possibilità permette di modificare facilmente il mandato senza che vi sia la necessità di modificare la base statutaria.

Nel mandato di prestazione il Comune dovrà regolamentare diversi aspetti, tra cui la durata e i casi di revoca del mandato, i diritti e gli obblighi reciproci (es. obbligo di informazione nei confronti del

Comune, l'obbligo di sottostare alla sua vigilanza, ...), le penalità nel caso di violazione degli stessi, ecc.

La base legale dell'Ente è costituita dallo statuto; quest'ultimo deve prevedere alcune disposizioni minime, enumerate dalla nuove normative della LOC, e meglio:

- scopi e compiti;
- organi dell'Ente, competenze e funzionamento;
- meccanismi di controllo degli organi comunali;
- in che misura l'Ente soggiace ai principi di gestione finanziaria comunale;
- finanziamento, copertura disavanzo, ripartizione degli utili;
- eventuali mandati di prestazione;
- modalità di scioglimento.

Le concretizzazioni di dettaglio è invece lasciata a scelte puntuali, con possibilità di meglio rispondere alle esigenze concrete. Lo Statuto dell'Ente di diritto pubblico deve essere ratificato dal Consiglio di Stato.

Da ultimo l'Ente può essere sciolto in ogni tempo, se non vi si oppongono interessi pubblici preponderanti, secondo le modalità previste dallo statuto, con decisione del Legislativo comunale ratificata dal CdS.

Si rileva infine che la Legge sulle commesse pubbliche (LCPub) è applicabile anche all'Ente autonomo di diritto comunale.

Si osserva che questa forma giuridica è ancora poco conosciuta e poco utilizzata (ad Ambri per la gestione dell'ex area aeroportuale, a Lugano l'Agenzia NQC, ed a Bellinzona un ente per la gestione del Teatro sociale ed un altro ente per la gestione delle infrastrutture sportive).

2. LA COOPERATIVA (ART. 828 – 926 CO)

La società cooperativa è l'unione di un numero variabile di persone o di società commerciali organizzata corporativamente, la quale si propone in modo principale l'incremento o la salvaguardia, mediante un'azione comune, di determinati interessi economici dei suoi membri.

La società cooperativa si distingue da ogni altra forma giuridica per lo scopo sociale. Essa non ha scopo di lucro, in quanto si propone di difendere esclusivamente gli interessi comuni dei soci. Quindi, per legge, un eventuale utile va interamente ad aumentare il patrimonio sociale. Se gli statuti stabiliscono diversamente, l'utile può essere ripartito ad esempio sotto forma di ristorno (cioè in base al contributo che il socio ha dato per il buon andamento della cooperativa – esempio, una percentuale di ristorno sugli acquisti fatti presso la cooperativa). Nel caso in cui l'utile venga ripartito, 1/20 di questo deve essere versato a riserva legale, per almeno 20 anni.

Al momento della costituzione il **numero minimo dei soci deve essere di 7**. I soci possono essere **persone fisiche, persone giuridiche o società commerciali**. La società può sempre accogliere nuovi soci; lo statuto può contenere precise disposizioni circa l'ammissione. Comunque, le **condizioni di ammissione non devono essere troppo onerose**.

Un socio, per essere ammesso, deve fare richiesta scritta all'amministrazione della società.

Essere socio di una cooperativa implica i seguenti obblighi:

- buona fede (ogni socio è tenuto a comportarsi lealmente in modo da salvaguardare gli interessi della società);
- pagamento della quota indicata;
- obbligo di effettuare versamenti supplementari, se lo prevede lo statuto;
- obbligo di pagare contributi e di fornire prestazioni secondo lo statuto.

I soci hanno i seguenti diritti:

- diritto di voto all'assemblea generale (il diritto di voto non dipende dalla partecipazione in capitali perché ogni socio ha diritto ad un solo voto);
- diritto di controllo e di informazione sul conto d'esercizio, il bilancio e la relazione dei revisori;
- diritto di partecipazione all'utile, se previsto dallo statuto;
- diritto di recesso.

Per legge, non è ammessa la costituzione di società cooperative con un capitale anticipatamente determinato. Questo perché si vuole lasciare la possibilità di adesione a nuovi soci e di dimissioni ai soci che non volessero più far parte. Il capitale è perciò variabile ed è suddiviso in quote. Lo statuto può prescrivere che la qualità di socio sia accertata da un documento. Questo accertamento può essere contenuto anche nel certificato di quota. I certificati di quota sono emessi a nome del socio. Essi valgono unicamente come prova; non sono pertanto titoli di credito come potrebbero essere, nel caso delle SA, le azioni.

Dal momento in cui lo statuto è stato approvato, la società cooperativa esiste. Per la costituzione, non è obbligatorio l'atto pubblico, basta la forma scritta. La società cooperativa è però obbligata ad iscriversi nel Registro di commercio.

Se lo statuto non dispone diversamente, è unicamente **il capitale sociale** che risponde degli obblighi della società. Lo statuto può prevedere la responsabilità personale, solidale ed illimitata, oppure limitare la responsabilità ad una somma determinata. Lo statuto può pure obbligare i soci, solo in caso di perdite, a fare versamenti supplementari.

Il CO prevede l'obbligatorietà dei seguenti organi:

- assemblea generale dei soci
- amministrazione
- organo di revisione

L'assemblea generale dei soci è l'organo supremo della società. Ad essa competono poteri inalienabili, analoghi a quelli dell'assemblea generale nella SA:

- approvazione e modifica statuti;
- nomina amministrazione e ufficio di revisione;
- approvazione dei conti;
- deliberazione sulla ripartizione dell'utile netto;
- scarico dell'amministrazione;
- deliberazioni su materie ad essa riservate dalla legge o dallo statuto.

Nel caso in cui la società cooperativa comprende più di 300 soci oppure quando la maggioranza dei soci sia formata da società cooperative, lo statuto può stabilire che i poteri dell'assemblea generale spettino, completamente o solo in parte, ad un'*assemblea dei delegati*. Invece dell'assemblea dei delegati, si può introdurre una votazione dei soci per corrispondenza.

L'**amministrazione** si compone di almeno tre membri che devono essere, per la maggioranza, soci. La gestione della società può essere affidata a gerenti o direttori che non devono essere necessariamente soci. L'amministrazione ha il compito di dirigere gli affari della società e di rappresentarla di fronte a terzi.

L'**organo di revisione** verifica la gestione ed il bilancio di ogni esercizio annuale. L'ufficio di revisione si compone di uno o più revisori, nominati per la durata di almeno un anno. I revisori possono anche non essere soci. È possibile designare come organo di controllo anche una persona giuridica.

Nella Svizzera francese, vi sono **numerose Cooperative di abitazione**, come ad esempio la Société Coopérative d'habitation Lausanne (SCHL). Per rendersi conto dell'importante presenza di questa particolare forma giuridica, basta pensare che in Svizzera le cooperative di abitazione (pari a 1'800), possiedono il 5% del parco immobiliare.

La cooperativa di abitazione è una forma di convivenza tra la locazione e la proprietà; essa ha quale scopo di fornire delle abitazioni ad affitto moderato ai propri membri. I futuri locatari (abitanti) mettono insieme il capitale (quote sociali), ciò che permette a queste entità di essere più facilmente concorrenziali rispetto ai promotori e di acquistare più facilmente un terreno o un immobile.

La cooperativa è quindi proprietaria degli immobili e i membri sono locatari (abitanti) che partecipano attivamente alle decisioni relative all'insieme degli immobili. Si tratta quindi di una forma giuridica che favorisce lo scambio, la solidarietà e la condivisione delle responsabilità tra gli abitanti.

Riassumendo, la cooperativa di abitazione può essere definita:

- una società di cui il capitale è costituito da quote sociali sottoscritte dai membri: i locatari devono generalmente depositare una percentuale del valore locativo del loro appartamento, che viene poi restituito quando questi lasciano la cooperativa;
- un'organizzazione democratica dove l'organo supremo è l'assemblea generale, in seno alla quale ogni membro dispone di una voce;
- un'organizzazione senza scopo di lucro avente come obiettivo di fornire dei locali / appartamenti a miglior prezzo, in generale prioritariamente o esclusivamente ai propri membri;
- una forma intermediaria tra la locazione tradizionale e la proprietà: la cooperativa è proprietaria dell'immobile e si assume la responsabilità, i membri sono formalmente i locatari (abitanti), ma partecipano alle decisioni ed eleggono il Consiglio di amministrazione, di cui possono far parte;
- un'Entità che favorisce lo scambio e la convivialità tra membri, una solidarietà tra tutti e una divisione delle responsabilità.

3. LA SOCIETÀ ANONIMA (ARTT. 620 E SEGG., E 762 E SEG. CO)

Oltre alle menzionate forme giuridiche, i Comuni negli ultimi decenni hanno diverse volte costituito, unitamente anche ad altri Comuni, organismi di diritto privato - in particolare società anonime - per l'esecuzione di compiti pubblici.

Anzitutto si rileva che, secondo il diritto svizzero, vi sono diverse forme di società anonima, quella tradizionale di diritto privato, regolamentata dagli art. 620 e segg. CO, la società ad economia mista ai sensi dell'art. 762 CO e la società pubblica ai sensi dell'art. 763 CO.

Quest'ultima è una società creata sulla base di una legge cantonale speciale e amministrata con la cooperazione di pubbliche autorità (es. banche cantonali, società di assicurazione, ...). Tale società, non è soggetta alle norme ordinarie sulle società anonime (art. 620 segg. CO).

Nel caso della società di diritto privato "classica", il Comune può avere un'influenza sul potere decisionale, così come sulla nomina degli organi societari, solo in proporzione alla propria partecipazione finanziaria al capitale azionario, essendo che il diritto di voto dell'azionista (in questo il caso il Comune) all'assemblea generale è proporzionale al valore nominale complessivo di cui questo dispone.

Si ritenga che, in merito all'entità della partecipazione comunale contestualmente a questa forma giuridica, vi sono società in cui il pacchetto azionario è interamente in mano al Comune, società in cui la partecipazione è maggioritaria, rispettivamente minoritaria.

Vi sono società in cui il pacchetto azionario è suddiviso fra diversi Comuni (SA diviene strumento di collaborazione intercomunale) oppure fra Comuni e azionisti privati.

Se del caso, il Comune, per avere un maggior controllo (voti) della società da parte del Comune, potrebbe far uso degli strumenti delle azioni con diritto di voto privilegiato, dei buoni di partecipazione.

Per assicurare invece la stabilità dell'azionariato potrebbero essere previste - totalmente o in parte - azioni nominative vincolate. Tale vincolo statutario potrebbe infine essere associato ad un patto para-sociale fra gli azionisti.

La società anonima d'economia mista (art. 762 CO) (es. Lugano Airport SA) è caratterizzata dal fatto che determinate competenze di nomina o revoca in seno al Consiglio di amministrazione o all'ufficio di revisione possono essere attribuite alla corporazione pubblica.

Tale diritto è garantito indipendentemente dalla propria condizione di azionista, quindi anche nel caso in cui non fosse più azionista. Lo statuto può attribuire all'Ente pubblico la facoltà di designare la maggioranza degli amministratori.

Contestualmente al tema che ci riguarda, vi è da rilevare che in Ticino è presente la società anonima Alloggi Ticino SA. Questa è una società di interesse pubblico, il cui pacchetto azionario è detenuto in ragione del 38% dal Cantone e del 35.5% dall'Ufficio federale dell'alloggio. Lo scopo statutario di questa società è quello di favorire, con l'acquisto di terreni, immobili e costruendo appartamenti, l'edilizia residenziale economica in Ticino e di ostacolare la speculazione nel mercato delle abitazioni. Si tratta quindi di uno scopo unicamente di carattere sociale che ha quale obiettivo principale quello di creare alloggi che possano essere affittati a prezzi economicamente sopportabili. Inoltre, la società si prefigge di fungere da osservatorio e da calmiera nel mercato dell'alloggio.