

Pubblicato il 02/11/2022

**N. 09541/2022REG.PROV.COLL.**  
**N. 10342/2018 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 10342 del 2018, proposto da:

-OMISSIS- e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Fantin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Ministero dello Sviluppo Economico, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato, i cui uffici sono ubicati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

*nei confronti*

Società Agricola Cooperativa -OMISSIS- in liquidazione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Filippo Cece, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per la riforma:*

della sentenza in forma semplificata *ex art.* 60 c.p.a. del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Terza) n. -OMISSIS-/2018, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dello Sviluppo Economico e della Società Agricola Cooperativa -OMISSIS- in liquidazione;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 20 ottobre 2022 il Consigliere Lorenzo Cordì e uditi per le parti gli avvocati Alberico Marracino, in sostituzione dell'avvocato Massimo Fantin, e l'avvocato Filippo Cece;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. I Signori -OMISSIS- e -OMISSIS- ricorrono in appello avverso la sentenza n. 438/2018 con la quale il T.A.R. per il Veneto respinge il ricorso da loro proposto avverso il decreto n. 65/2017 del Ministero dello Sviluppo Economico – Direzione Generale per la vigilanza sugli enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali – Divisione VI.

2. Tale provvedimento decreta lo scioglimento *ex art. 2545-septiesdecies* c.c. della Società agricola Cooperativa -OMISSIS- (nominando, altresì, il commissario liquidatore) ed è assunto all'esito della procedura ordinaria di revisione biennale nell'ambito della quale il revisore incaricato accerta:

i) il mancato perseguimento dello scopo mutualistico in quanto la compagine sociale non viene coinvolta nella gestione della cooperativa, che si concretizza nel concedere in affitto il terreno agricolo di proprietà dell'ente ad una società riconducibile al socio ed amministratore unico della cooperativa;

ii) il mancato deposito dei bilanci da oltre due anni consecutivi.

3. La Società Cooperativa -OMISSIS- è costituita in data 26.7.1995 e si *“propone di concorrere alla valorizzazione tecnico-economica delle produzioni agricole del territorio veneto, alla promozione di tali produzioni, allo sviluppo tecnico-economico e sociale dei produttori agricoli ed allevatori per salvaguardare e migliorare il reddito delle imprese agricole nel quadro degli orientamenti e degli indirizzi generali dell'economia agricola regionale e nazionale, nonché degli obiettivi della politica agricola della Comunità*

*Economica Europea*” (art. 4 dello Statuto). Conformemente a tali scopi la Società prevede: *i*) l’esercizio dell’attività agricola di cui all’art. 2135 c.c.; *ii*) la distribuzione fra i soci del ricavato delle vendite dei prodotti, dedotte le spese e gli oneri relativi, quale corrispettivo dei prodotti conferiti (articolo 5 dello Statuto).

3.1. Per quanto di rilievo per il presente giudizio si evidenzia che:

- i*) nel periodo tra il 2002/2003 e il 24.8.2016 (data del decesso del Signor -OMISSIS-) la compagine sociale è costituita dal Sig. -OMISSIS- (dal 2002 e sino al 24.8.2016 con una quota pari ad 1/3 del capitale sociale) e dagli odierni appellanti (con una quota pari ad 1/3 del capitale sociale ciascuno);
- ii*) in data 30.5.2011 la Cooperativa decide di passare da un sistema di gestione amministrativa collegiale ad uno monistico, individuando quale amministratore unico, sino a revoca dell’assemblea dei soci, il sig. -OMISSIS-;
- iii*) in data 11.12.2012 la Cooperativa perfeziona (sostituendo il precedente negozio dell’11.11.2010) un contratto di affitto dell’intero compendio immobiliare in favore della Società agricola Fratelli -OMISSIS-;
- iv*) in data 18.11.2011 l’amministratore unico subisce un grave incidente stradale con conseguenze sulle capacità motorie che impongono la nomina di un amministratore di sostegno, avvenuta con decreto del 27.7.2012 (che individua quale amministratrice la Signora -OMISSIS-, successivamente sostituita dalla Signora -OMISSIS-);
- v*) dal 13.2.2015 al 17.3.2015 la Cooperativa è sottoposta a revisione biennale ordinaria all’esito della quale è poi avviato il procedimento che si conclude con il provvedimento di scioglimento d’ufficio.

4. Acquisita la documentazione relativa al procedimento, gli odierni appellanti propongono ricorso dinanzi al T.A.R. per il Lazio – sede di Roma (successivamente riassunto dinanzi al T.A.R. per il Veneto dopo la declaratoria di incompetenza del Tribunale originariamente adito) affidato a tre motivi:

- i*) nullità del procedimento di revisione per inesistenza del contraddittorio, difetto di istruttoria ed omessa motivazione, violazione dell’art. 7 del D.M. 6

dicembre 2004 in relazione all'art. 4 del d.lgs. n. 220/2002, violazione dell'art. 15, comma 3, della L. n. 59/92 e dell'art. 45 della Costituzione;

ii) illegittimità del decreto di scioglimento per difetto di istruttoria e difetto e/o contraddittoria della motivazione;

iii) illegittimità del decreto di scioglimento per inesistenza dei presupposti di cui all'art. 2545-*septiesdecies* c.c.

5. Il T.A.R. per il Veneto respinge il ricorso osservando che:

i) la revisione ordinaria biennale è svolta in contraddittorio con il Sig. -OMISSIS-, munito di delega *ad hoc* rilasciata in data 16 marzo 2015 dalla Sig.ra -OMISSIS-, amministratrice di sostegno del legale rappresentante della cooperativa (Sig. -OMISSIS-);

ii) tale delega non può ritenersi tardivamente rilasciata, essendo intervenuta prima della chiusura del procedimento ed essendosi comunque svolto il contraddittorio procedimentale;

iii) la delega è, inoltre, legittimamente conferita dall'amministratrice di sostegno stante l'ampiezza dei poteri riconosciuti dal decreto del Tribunale di Treviso;

iv) alcun profilo di illegittimità può affermarsi per contraddittorietà con il precedente provvedimento positivo adottato dal Ministero all'esito della revisione condotta nell'anno 2011, trattandosi di due periodi diversi e dovendosi prendere in considerazione i fatti sopravvenuti;

v) non assume rilievo la mancata motivazione in ordine alle deduzioni presentate dal Sig. -OMISSIS-, non incombendo sull'Amministrazione un onere di analitica confutazione delle avverse deduzioni tutte le volte in cui risulta comunque compiutamente motivato il provvedimento stesso;

vi) le doglianze contenute nel terzo motivo non scalfiscono la ragionevolezza e la logicità di quanto affermato dall'Amministrazione laddove riscontra il mancato perseguimento dello scopo mutualistico, non svolgendo i soci alcuna attività, non essendo i medesimi coinvolti nelle scelte sociali, e riducendosi l'attività della cooperativa al mero affitto del fondo rustico in favore di una

società terza di cui era socio il Sig. -OMISSIS-, amministratore unico della cooperativa, senza alcun coinvolgimento degli altri due soci della cooperativa medesima, né assume alcun rilievo il fatto che l'altro socio della società semplice affittuaria sia il padre degli odierni appellanti, rimanendo, comunque, impregiudicato il fatto che l'attività della cooperativa viene indirizzata al solo ed esclusivo beneficio del socio amministratore unico Sig. -OMISSIS-.

6. Gli appellanti articolano tre motivi di ricorso.

6.1. Con il primo motivo censurano il capo di sentenza relativo al potere gestorio conferito dall'amministratrice di sostegno al Sig. -OMISSIS- evidenziando che:

- i) la delega sarebbe contenuta in un *“foglio singolo totalmente decontestualizzato e solo assertivamente ricondotto alla procedura di revisione per cui è causa”*;
- ii) la delega non è allegata nel processo di revisione né vi viene fatta menzione;
- iii) la delega è rilasciata solo al termine della revisione senza ratifica del precedente operato;
- iv) la delega sarebbe, comunque, inesistente in quanto della stessa non vi sarebbe traccia nei verbali ministeriali;
- v) l'amministratrice di sostegno non avrebbe potuto, comunque, conferire la delega essendo sfornita di simile potere;
- vi) in ogni caso, il delegato non informa i soci della procedura di revisione con conseguente lesione delle loro prerogative partecipative.

6.2. Con il secondo motivo gli appellanti censurano il capo di sentenza relativo alla legittimità del provvedimento ministeriale osservando come il decreto sia in contrasto con il precedente esito favorevole della revisione del 2011. Osservano, inoltre, come la decisione sia errata nella parte in cui ritiene non necessaria una confutazione dei rilievi formulati dal delegato dell'amministratore.

6.3. Con il terzo motivo gli appellanti censurano la sentenza di primo grado ritenendo insussistenti i presupposti per lo scioglimento della cooperativa.

7. Si costituiscono in giudizio il Ministero dello Sviluppo Economico e la Società Cooperativa -OMISSIS- in liquidazione chiedendo di rigettare il ricorso in appello.

8. In vista dell'udienza pubblica del 20.10.2022 le parti depositano memorie conclusionali. Gli appellanti depositano, inoltre, memoria di replica. All'udienza del 20.10.2022 la causa è trattenuta in decisione.

9. Procedendo alla disamina del primo motivo del ricorso in appello il Collegio rileva come le motivazioni del relativo capo della sentenza di primo grado non possano ritenersi integralmente condivisibili ma, purtuttavia, non vi sono – per le ragioni che saranno di seguito spiegate – i presupposti per accogliere (in riforma della sentenza di primo grado) la domanda di annullamento del provvedimento impugnato in primo grado.

9.1. Il tema del corretto conferimento del potere gestorio deve necessariamente calibrarsi sull'istituto dell'amministrazione di sostegno che, innovando il sistema delle tutele previste in favore dei soggetti deboli, persegue la finalità di offrire, a chi si trovi nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi per una qualsiasi "*infermità*" o "*menomazione fisica*" non necessariamente di ordine mentale, uno strumento di assistenza che ne sacrifichi nella minor misura possibile la "*capacità di agire*" e che - a differenza dell'interdizione e dell'inabilitazione - sia idoneo ad adeguarsi alle esigenze del beneficiario, in ragione della sua flessibilità e della maggiore agilità della relativa procedura applicativa. L'amministrazione di sostegno, ancorché non esiga che la persona versi in uno stato di vera e propria incapacità di intendere o di volere, nondimeno presuppone una condizione attuale di menomata capacità che la ponga nell'impossibilità di provvedere ai propri interessi. In ragione delle peculiarità dell'istituto, la valutazione della congruità e conformità del contenuto dell'amministrazione di sostegno alle specifiche esigenze del beneficiario richiede che il Giudice tutelare tenga essenzialmente conto, secondo criteri di proporzionalità e di funzionalità, del tipo di attività che deve essere compiuta per conto

dell'interessato, della gravità e durata della malattia o della situazione di bisogno in cui versa l'interessato, nonché di tutte le altre circostanze caratterizzanti la fattispecie, in modo da assicurare che il concreto supporto sia adeguato alle esigenze del beneficiario senza essere eccessivamente penalizzante (*cf.*, *ex multis*, Cassazione civile, Sez. I, 3 marzo 2022, n. 10483).

9.2. Le caratteristiche proprie dell'amministrazione di sostegno impongono, in linea con le indicazioni dell'art. 12 della Convenzione delle Nazioni Unite sui Diritti delle Persone con disabilità (ritenuto “*canone ermeneutico cui deve confrontarsi il Giudice di merito nell'assumere la sua decisione*”; Cassazione civile, Sez. I, 11 luglio 2022, n. 21887), che l'accertamento della ricorrenza dei presupposti di legge sia compiuto in maniera specifica, circostanziata e focalizzata sia rispetto alle condizioni di menomazione del beneficiario, sia rispetto alla incidenza delle stesse sulla capacità del beneficiario di provvedere ai propri interessi personali e patrimoniali, anche eventualmente avvalendosi, in tutto o in parte, di un sistema di deleghe dallo stesso approntato; inoltre, il perimetro dei poteri gestori ordinari attribuibili all'amministratore di sostegno va delineato in termini direttamente proporzionati ad entrambi gli anzidetti elementi, di guisa che la misura risulti specifica e funzionale agli obiettivi individuali di tutela, altrimenti implicando un'ingiustificata limitazione della capacità di agire della persona (*cf.*, ancora, Cassazione civile, Sez. I, 3 marzo 2022, n. 10483).

9.3. Pertanto, nella logica del sistema dell'amministrazione di sostegno è il giudice tutelare che, con il decreto di nomina, individua l'oggetto dell'incarico e gli atti che l'amministratore ha il potere di compiere in nome e per conto del beneficiario. Spetta al giudice, pertanto, il compito di individuare e circoscrivere nel decreto tali poteri secondo l'apprezzamento della situazione concreta alla luce delle coordinate generali sopra tracciate (*cf.*, Corte Costituzionale, sentenza 13 giugno 2019, n. 144).

9.4. Declinando i principi esposti al caso di specie, si osserva come il decreto di nomina del Tribunale di Treviso conferisca all'amministratore di sostegno i

seguenti poteri:

- i)* redigere e depositare presso il Tribunale l'inventario dei beni dell'amministrato;
- ii)* riscuotere le pensioni di cui l'amministrato è titolare, facendole accreditare su di un conto corrente bancario esclusivamente a lui intestato ed utilizzandole per le spese di mantenimento, cura ed assistenza dello stesso;
- iii)* adempiere agli obblighi di natura fiscale potendo all'uopo anche presentare le relative dichiarazioni;
- iv)* compiere pagamenti in nome e per conto dell'amministrato;
- v)* firmare presso gli istituti di credito e per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi;
- vi)* assistere e consigliare il beneficiario per la prestazione del consenso informato a cure mediche;
- vii)* tenere la contabilità delle somme appartenenti al beneficiario.

9.4.1. Inoltre, il decreto impone all'amministratore di richiedere l'autorizzazione al Giudice tutelare per gli atti di cui agli artt. 374, 375, 376 c.c. e di informare la persona degli atti da compiere nonché il Giudice tutelare dell'eventuale dissenso. In ultimo, il decreto impone di riferire annualmente al Giudice tutelare l'attività svolta e le condizioni di vita del beneficiario.

9.5. Ora, se la possibilità per l'amministratore di sostegno di compiere attività connesse alla gestione del patrimonio potrebbe, in ipotesi, ricavarsi dall'inciso finale delle premesse del decreto (che fa riferimento all'impossibilità di attendere con regolarità al compimento degli atti connessi alla gestione del patrimonio sebbene, poi, tale indicazione non si traduca nella parte dispositiva nel conferimento di specifici poteri diversi da quelli elencati al punto 9.4 della presente sentenza), il dato che emerge con certezza dall'elencazione dei poteri conferiti all'amministratore di sostegno è che lo stesso non risulta abilitato a delegare un terzo al compimento di taluni di questi atti. Né simile potere può ricavarsi dalla natura ordinaria della revisione, ove si tenga conto delle caratteristiche dell'istituto dell'amministrazione di sostegno in cui, come



spiegato, i poteri del rappresentante sono dal Giudice specificamente calibrati sul caso concreto e sulle necessità della persona amministrata; con la conseguenza che non può che essere il decreto del Giudice a stabilire l'eventuale possibilità di delega delle attività sulla base della concreta situazione e delle esigenze di amministrazione.

9.6. Del resto, la giurisprudenza sottolinea quale punto di forza dell'istituto, *“l'intrinseco dinamismo e la strumentale flessibilità che lo connotano, desumibili dalla previsione normativa, non formale, del dovere dell'amministratore di sostegno di riferire periodicamente al giudice tutelare non solo in ordine alle attività svolte con riguardo alla gestione del patrimonio, ma anche in ordine ad ogni mutamento delle condizioni di salute e delle condizioni di vita personale e sociale dell'amministrato (art. 405 c.c., comma 5, n. 6) e, soprattutto, dalla possibilità che il provvedimento che ha dichiarato aperta la procedura sia sempre suscettibile di adeguamento e modifiche anche d'ufficio (art. 407 c.c., comma 4; art. 411 c.c., comma 4)”*; uno *“strumentario, sintonico all'obiettivo di una individualizzata rispondenza tra il provvedimento e la sua effettiva e perdurante adeguatezza alle esigenze di assistenza del beneficiario”* (cfr., ancora, Cassazione civile, Sez. I, 3 marzo 2022, n. 10483). Pertanto, l'eventuale necessità di conferire la delega ad un terzo sarebbe stata agevolmente soddisfatta richiedendo al Giudice un adeguamento dei poteri consentendo, al contempo, allo stesso di verificare le ragioni a sostegno dell'istanza nonché l'eventuale adozione delle misure ritenute dallo stesso necessarie al fine di meglio tutelare le esigenze dell'amministrato. Tanto più ove si consideri che, se la nomina dell'amministratore di sostegno è rimessa al Giudice cui spetta verificare *“il miglior soggetto da scegliere come amministratore per assicurare al massimo la cura degli interessi del beneficiario”* (Cassazione civile, Sez. I, 20 marzo 2013, n. 6881), parimenti non può che essere lo stesso Giudice ad accertare la necessità di autorizzare la delega di tali poteri a soggetti ritenuti maggiormente adeguati in considerazione della concreta attività da svolgere.

9.7. Alla luce delle considerazioni svolte deve ritenersi, pertanto, privo di valido potere rappresentativo e gestionale il Sig. Orfeo, designato

dall'amministratrice di sostegno pur in assenza di un espresso conferimento di tale potere da parte del Giudice tutelare.

9.8. Tuttavia, come anticipato all'inizio della trattazione, la carenza di potere del delegato non si traduce nell'illegittimità del provvedimento impugnato. Deve, infatti, considerarsi come la censura articolata dai soci appellanti si sostanzia nella denuncia della mancanza di un valido contraddittorio endoprocedimentale proprio in quanto svolto con soggetto ritenuto non munito di validi poteri. Ritiene il Collegio che, nel caso di specie, debba operare il principio affermato da questo Consiglio secondo il quale le garanzie procedurali non possono, tuttavia, ridursi a mero rituale formalistico, con la conseguenza che, nella prospettiva del buon andamento dell'azione amministrativa, il privato non può limitarsi a denunciare la lesione delle pretese partecipative, ma è anche tenuto ad indicare o allegare, specificamente, gli elementi, fattuali o valutativi, che, se introdotti in fase procedimentale, avrebbero potuto influire sul contenuto finale del provvedimento (Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 ottobre 2022, n. 9183; Id., Sez. VI, 27 aprile 2020, n. 2676; Id., Sez. VI, 29 febbraio 2019, n. 1405).

9.9. Nel caso di specie, gli appellanti si limitano ad evidenziare che: i) *“le violazioni rilevate erano tutte di natura sanabile e se quindi fosse stata garantita agli interessati l'effettività del contraddittorio, gli stessi avrebbero avuto la possibilità (poi negata) di ottemperare alla diffida, con ciò evitando il verificarsi delle condizioni costituenti presupposto dello scioglimento coatto da parte dell'Autorità”*; ii) *“la mancata ottemperanza agli inviti di cui alla diffida citata avrebbe ineluttabilmente portato all'adozione del provvedimento ministeriale di scioglimento qui censurato”* (f. 14 del ricorso in appello).

In sostanza, non si indicano quali effettivi e concreti apporti si sarebbero potuti fornire nel procedimento al fine di sanare le irregolarità riscontrate. E ciò vale, in particolare, con riferimento al mancato perseguimento dello scopo mutualistico che non è una violazione di carattere formale ma, al contrario, di evidente natura sostanziale in quanto afferente ad un tratto caratterizzante le società cooperative. Proprio in relazione a tale tematica, gli appellanti neppure

deducono quali concreti apporti avrebbero potuto fornire in sede procedimentale. E ciò nonostante la particolare gravità della situazione accertata dal provvedimento ministeriale che, in sostanza, documenta il mancato coinvolgimento dei soci nella compagine sociale e il mancato raggiungimento dello scopo mutualistico. Né certamente possono ritenersi apporti che avrebbero influito sul contenuto finale del provvedimento le ragioni poste a fondamento del secondo e del terzo motivo del ricorso in appello le quali, come si esporrà *infra*, non possono essere condivise dal Collegio.

9.10. Pertanto, il primo motivo del ricorso in appello deve essere respinto pur con differente motivazione rispetto a quella del primo Giudice.

10. Passando alla disamina del secondo motivo del ricorso in appello il Collegio osserva come non possano condividersi le censure degli appellanti nella parte in cui denunciano una contraddittorietà dell'azione amministrativa ponendo a raffronto l'esito della revisione del 2011 con quello del 2015.

10.1. Sul punto deve osservarsi, in primo luogo, come l'omessa adozione di provvedimenti all'esito della revisione del 2011 (pur in una situazione nella quale lo scopo mutualistico non sarebbe perseguito secondo gli intendimenti statuari) non può, certamente, tradursi nell'illegittimità degli atti in esame che, in ragione del perdurante mancato conseguimento dello scopo mutualistico, dispongono lo scioglimento della Società.

10.2. In secondo luogo, meritano rilievo due aspetti correttamente sottolineati dalla difesa dell'Amministrazione. Il riferimento è al fattore temporale che non può considerarsi privo di significato. Infatti, il mancato perseguimento dello scopo mutualistico per un lungo lasso temporale denuncia, chiaramente, il perdurante sviamento dell'attività della cooperativa, non allineata alle indicazioni statutarie. Inoltre, deve considerarsi come il verbale del 2011 evidenzi come i soci si limitino al disbrigo delle incombenze di legge (f. 7 del documento n. 17 di primo grado degli odierni appellanti). Al contrario, nella successiva verifica si osserva come il sistema di amministrazione muti e i soci

non svolgano alcuna attività, neppure quelle limitate incombenze a cui fa riferimento il primo verbale. Pertanto, dalla verifica del 2011 a quella del 2015 si registra un ulteriore “*disimpegno*” della compagine sociale anche in considerazione del mutamento del sistema di amministrazione. Non può, quindi, condividersi l’assunto degli appellanti secondo i quali i presupposti di fatto delle due verifiche sarebbero identici con conseguente contraddittorietà nell’operato dell’Amministrazione.

11. E’ priva di fondamento, inoltre, la censura relativa all’omessa considerazione delle osservazioni formulate dal Sig. Orfeo nell’ambito del procedimento di revisione (*f.* 6 del documento n. 3 del fascicolo di primo grado degli appellanti).

11.1. Osserva il Collegio come le osservazioni alle quali fanno riferimento gli appellanti sono quelle allegate al verbale del 27 maggio 2015 che è l’ultimo atto istruttorio che chiude il procedimento di revisione con la proposta di scioglimento dell’ente alla competente articolazione ministeriale. Si tratta, inoltre, di osservazioni formulate espressamente “*a precisazione di quanto emerso nell’attività di verifica e maggiore puntualizzazione*”. Dopo la chiusura di tale procedimento l’articolazione ministeriale (alla quale le risultanze istruttorie sono inviate) avvia, quindi, il procedimento di scioglimento della cooperativa con comunicazione del 12.2.2016, ritualmente inviata al delegato (*cf.* documento n. 8 del fascicolo di primo grado del Ministero). Con tale comunicazione l’Amministrazione invita la parte a presentare eventuali controdeduzioni entro il termine di quindici giorni dalla ricezione della comunicazione stessa. Nonostante tale invito la parte omette di inviare specifiche osservazioni alla Divisione ministeriale competente, come emerge anche dal testo del provvedimento di scioglimento. Pertanto, non vi era alcuna osservazione da confutare da parte della Direzione generale del Ministero atteso che alcuna controdeduzione era stata inviata in relazione all’apposito procedimento di scioglimento, come correttamente evidenziato nelle difese sia dall’Amministrazione che dalla Cooperativa in liquidazione.

12. Passando alla disamina dell'ultimo motivo di ricorso si osserva come le censure ivi contenute riguardino la carenza dei presupposti di cui all'art. 2545-*septiesdecies* c.c. nel caso di specie.

12.1. Tale previsione dispone: *“L'autorità di vigilanza, con provvedimento da pubblicarsi nella Gazzetta Ufficiale e da iscriversi nel registro delle imprese, può sciogliere le società cooperative e gli enti mutualistici che non perseguono lo scopo mutualistico o non sono in condizione di raggiungere gli scopi per cui sono stati costituiti o che per due anni consecutivi non hanno depositato il bilancio di esercizio o non hanno compiuto atti di gestione. Se vi è luogo a liquidazione, con lo stesso provvedimento sono nominati uno o più commissari liquidatori”*. Si tratta di regola inserita nel corpo del Codice civile nel contesto della riforma del diritto societario dall'art. 8 del D.Lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, successivamente modificato dal D.Lgs. 6 febbraio 2004, n. 37 e dal D.Lgs. 28 dicembre 2004, n. 310; essa contempla un'ulteriore ipotesi di scioglimento della cooperativa, per atto dell'autorità governativa, che si aggiunge a quelle previste dagli artt. 2545-*duodecies* e 2545-*terdieces* c.c.

12.2. Incentrando le valutazioni sul tema relativo allo scopo mutualistico si osserva come, nel caso della Cooperativa -OMISSIS-, lo statuto si *“propo[nga] di concorrere alla valorizzazione tecnico-economica delle produzioni agricole del territorio veneto, alla promozione di tali produzioni, allo sviluppo tecnico-economico e sociale dei produttori agricoli ed allevatori per salvaguardare e migliorare il reddito delle imprese agricole nel quadro degli orientamenti e degli indirizzi generali dell'economia agricola regionale e nazionale, nonché degli obiettivi della politica agricola della Comunità Economica Europea”* (art. 4 dello Statuto). Inoltre, conformemente a tali scopi, la Società prevede: *i)* l'esercizio dell'attività agricola di cui all'art. 2135 c.c.; *ii)* la distribuzione fra i soci del ricavato delle vendite dei prodotti, dedotte le spese e gli oneri relativi, quale corrispettivo dei prodotti conferiti (articolo 5 dello Statuto).

12.3. L'Amministrazione dello Sviluppo Economico evidenzia, come alla luce delle risultanze ispettive, la società non persegua lo scopo mutualistico atteso che la compagine sociale non viene coinvolta nella gestione della cooperativa

che si sostanzia nel concedere in affitto il terreno agricolo di proprietà dell'ente ad una società semplice riconducibile al socio ed amministratore unico della Cooperativa.

12.4. Gli appellanti affidano la contestazione della sentenza di primo grado ai seguenti rilievi:

i) le società semplici hanno soggettività ma non personalità giuridica distinta dalle persone fisiche che le compongono;

ii) i soci della Cooperativa (-OMISSIS-) partecipavano direttamente (l'-OMISSIS-) o indirettamente (-OMISSIS- per il tramite del padre -OMISSIS-) al patrimonio sociale della Società Agricola Flli -OMISSIS- S.S.;

iii) i contratti di affitto agrario via via perfezionati nel tempo tra la Cooperativa e la Società Agricola Flli -OMISSIS-, lungi dal configurare attività a scopo di lucro, erano in realtà funzionali a ricavare parte della liquidità necessaria ad estinguere i ratei delle vendite con patto di riservato dominio perfezionate (rispettivamente il 11.11.1989 ed il 20.04.1994) dai soci della medesima Cooperativa con la venditrice prima del loro ingresso nella predetta compagine sociale;

iv) l'operazione *de qua* (i contratti di affitto di fondo rustico), non solo non implicava interazione con terzi, ma nemmeno finalità lucrativa, essendo intesa e realizzata con la precipua finalità di azzerare i costi di gestione fondiaria in seno alla cooperativa e, dall'altro, di generare flussi di cassa che permettessero solo ed esclusivamente il pagamento dei ratei d'acquisto dei terreni (in scadenza rispettivamente nel 2020 e 2024);

v) in tale schema sarebbe rinvenibile sia il rapporto di mutualità interna (contenimento dei costi e massimizzazione della rendita fondiaria), quanto la partecipazione diretta di tutti i soci (trasferimento di risorse derivanti dalla gestione dei fondi da parte di tutti i soci al fine di garantire il pagamento dei ratei di prezzo e così consolidare nel medio periodo il patrimonio immobiliare della cooperativa) allo scopo mutualistico;

vi) contrariamente a quanto rilevato dal Ministero, non era il solo -OMISSIS- a ricavare “*beneficio*” dai contratti di affittanza via via perfezionati ma anche i di lui nipoti e soci della Cooperativa che, invero, partecipavano fattivamente alla conduzione dei fondi ed erano solo formalmente rappresentati nella società agricola affittuaria da loro padre -OMISSIS- (fratello del -OMISSIS-);

vii) a riprova di quanto esposto nella lettera che precede, gli appellanti richiamano il documento che attesta quattro bonifici disposti dalla Società Agricola F.lli -OMISSIS- a favore di -OMISSIS-, quali compensi di collaborazione degli ultimi 5 anni;

viii) non sarebbe estranea all’oggetto sociale l’attività di impresa come in concreto esercitata, che si concretizza nel concedere in affitto l’unico terreno agricolo di proprietà dell’ente alla società semplice riconducibile al socio ed amministratore unico della cooperativa, posto che l’attuazione dell’oggetto sociale può compiersi anche in maniera indiretta.

12.5. Ritiene il Collegio che le deduzioni degli appellanti non siano condivisibili.

12.6. In primo luogo, si osserva come la mancanza di personalità giuridica delle società semplici è questione irrilevante per il tema in esame. Inoltre, non può ritenersi perseguito lo scopo mutualistico della cooperativa attraverso quello che gli appellanti definiscono la partecipazione diretta (dell’amministratore) o indiretta (dei soci) al patrimonio sociale della società agricola titolare dei contratti di affitto. Al contrario, il dato che emerge con chiarezza è la carenza di attività della cooperativa che si limita ad affittare i terreni agricoli a società che vede tra i soci l’amministratore della cooperativa stessa. I soci appellanti non hanno, poi, alcun ruolo nella società agricola; né tale può ritenersi quello esercitato per il tramite fiduciario del padre degli appellanti; deduzione non, soltanto, priva di adeguate evidenze ma, in ogni caso, non idonea a ritenere rispettato lo scopo mutualistico. Infatti, la formale rappresentanza dei figli per il tramite del padre non è circostanza che può ritenersi provata dai bonifici prodotti in giudizio che si riferiscono, comunque,

ad attività svolta dal Sig. -OMISSIS- per la Società affittuaria e non quale distribuzione di utili per la vendita dei prodotti, come previsto dallo Statuto. Inoltre, neppure può ritenersi che lo scopo mutualistico possa essere perseguito mediante tali contratti di affitto in quanto finalizzati a generare flussi di cassa che permettano il pagamento dei ratei d'acquisto dei terreni (in scadenza rispettivamente nel 2020 e 2024): tale operazione comporta, comunque, la mancanza di partecipazione della compagine sociale alle attività della cooperativa e di coinvolgimento della stessa nelle scelte gestionali che sono rimesse al solo amministratore. In sostanza, gli elementi indicati dai soci appellanti non sono idonei a scalfire, come evidenziato dal Giudice di primo grado, la ragionevolezza della valutazione operata dall'Amministrazione che, correttamente, constata la mancanza di attività dei soci e la non conformità della concreta gestione della cooperativa alle previsioni statutarie, con conseguente non perseguimento dello scopo mutualistico che deve caratterizzare l'ente.

13. In definitiva il ricorso in appello deve essere respinto e la sentenza impugnata va confermata seppure con diversa motivazione.

14. Le spese di lite del presente grado di giudizio possono essere eccezionalmente compensate in considerazione della peculiarità della controversia e della diversa motivazione a fondamento della reiezione del primo motivo del ricorso introduttivo, poi trasfuso nel primo motivo di ricorso in appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge. Compensa tra le parti le spese di lite del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27



aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare gli appellanti nonché le altre parti private menzionate nel corpo della presente sentenza.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 20 ottobre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Carminé Volpe, Presidente

Dario Simeoli, Consigliere

Giordano Lamberti, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Roberta Ravasio, Consigliere

**L'ESTENSORE**

**Lorenzo Cordi'**

**IL PRESIDENTE**

**Carminé Volpe**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.