

Numero 00408/2020 e data 11/02/2020

REPUBBLICA ITALIANA

Consiglio di Stato

Sezione Prima

Adunanza di Sezione del 15 gennaio 2020

NUMERO AFFARE 01426/2019

OGGETTO:

Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per la vigilanza sugli enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali.

Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con istanza di sospensiva, proposto da Social Mind Società cooperativa a r.l., contro il Ministero dello sviluppo economico, per l'annullamento del decreto del Ministro dello sviluppo economico n. 318 del 18 maggio 2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 135 del 13 giugno 2018, con cui è stata disposta la liquidazione coatta amministrativa della società ricorrente.

LA SEZIONE

Vista la relazione n. 162076 del 24/06/2019, con la quale il Ministero dello sviluppo economico - Direzione generale per la vigilanza sugli enti, il sistema cooperativo e le gestioni commissariali ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sull'affare consultivo in oggetto;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Giuseppe Chine';

Premesso:

1. Con il ricorso straordinario in epigrafe, la Social Mind Società cooperativa a r.l. impugna il D.M. n. 318 del 18 maggio 2018, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 135 del 13 giugno 2018, con cui è stata disposta la liquidazione coatta amministrativa della società ricorrente e nominato il commissario liquidatore.
2. Avverso il decreto impugnato, denuncia eccesso di potere per erronea presupposizione di fatto e per travisamento, la violazione dell'art. 2545-terdecies c.c. ed eccesso di potere per illogicità ed ingiustizia manifesta, deducendo che la società posta in liquidazione, come risulta dal bilancio di esercizio al 31.12.2017, presentava un saldo positivo del netto patrimoniale societario pari ad euro 6.389,00, di talché il decreto

impugnato sarebbe stato adottato in assenza dei presupposti previsti dall'art. 2545-terdecies c.c.

Deduce, altresì, di aver presentato al Ministero referente, in data 27.08.2018, istanza di revoca del provvedimento oggetto di gravame, senza ricevere alcun riscontro.

Conclude, pertanto, richiedendo, in via principale, l'annullamento del decreto impugnato, previa sua sospensione in via cautelare; in via subordinata, l'accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione, con conseguente ordine alla stessa di provvedere sull'istanza di revoca del 27.08.2018. Con il medesimo atto di gravame propone altresì domanda risarcitoria "per i danni subiti e subendi dalla ricorrente, di cui si darà dimostrazione nel corso del presente procedimento, anche per il silenzio serbato sull'istanza di revoca".

3. Con la relazione prot. 162076 del 13 giugno 2018, il Ministero referente, dopo aver ricostruito compiutamente la vicenda controversa, deduce preliminarmente l'irricevibilità del ricorso straordinario perché notificato oltre il termine di 120 giorni dalla pubblicazione del D.M. 18 maggio 2018 sulla Gazzetta Ufficiale, nonché la sua inammissibilità, in quanto recante la denuncia di vizi di merito e non di legittimità, in contrasto con il carattere esclusivamente impugnatorio del gravame in esame.

Nel merito, il Ministero deduce l'integrale infondatezza delle doglianze denunciate dalla società ricorrente, ritenendo il provvedimento impugnato adottato a valle di un iter procedimentale correttamente espletato dall'Amministrazione, a fronte della colpevole inerzia di parte ricorrente, che si sarebbe sottratta alle operazioni di revisione contabile disposte dal Ministero e non avrebbe colpevolmente esercitato i propri diritti partecipativi dopo la comunicazione di avvio del procedimento.

4. Con memoria del 3 aprile 2017, acquisita al protocollo ministeriale n. 75472 e trasmessa dal Ministero referente a corredo della relazione istruttoria, la società ricorrente replica alla relazione ministeriale, deducendo che il ricorso è stato presentato tempestivamente, in quanto la notizia della messa in liquidazione della cooperativa sarebbe stata appresa soltanto in seguito a formale comunicazione del commissario liquidatore. Deduce, altresì, che la mancata partecipazione procedimentale è da ricondursi a motivi di salute del legale rappresentante della cooperativa, che non gli hanno permesso di svolgere a pieno le proprie funzioni nel periodo immediatamente precedente all'adozione del decreto ministeriale gravato. Ribadisce, pertanto, la piena fondatezza del ricorso, essendo il decreto impugnato fondato sulla condizione di sostanziale insolvenza della società cooperativa, a fronte di una effettiva situazione economica di quest'ultima, quale risultante dal bilancio di esercizio al 31.12.2017, caratterizzata dal saldo positivo del netto patrimoniale societario pari ad euro 6.389,00, dato dalla differenza dell'attivo (pari ad euro 503.459,00) ed il passivo patrimoniale (pari ad euro 497.070,00), con azzeramento di ogni perdita.

Considerato:

5.1 Il Collegio ritiene di prescindere dall'esame delle eccezioni preliminari di rito, di irricevibilità ed inammissibilità, proposte dal Ministero referente, considerata la integrale infondatezza nel merito delle doglianze di cui al proposto gravame.

5.2 Ed invero, con dette doglianze, la società ricorrente denuncia che il decreto ministeriale gravato sarebbe stato adottato in assenza della "condizione di sostanziale insolvenza" risultante dalla motivazione del

medesimo decreto, e pertanto in violazione dell'art. 2545-terdecies c.c. E ciò, in quanto il Ministero referente si sarebbe nella specie determinato facendo esclusivo riferimento all'ultimo bilancio depositato dalla società cooperativa relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2014, ignorando che il bilancio relativo all'esercizio chiuso al 31 dicembre 2017, ed approvato in data 30 maggio 2018, presentava un saldo positivo del netto patrimoniale societario pari ad euro 6.389,00, dato dalla differenza tra il totale dell'attivo (euro 503.459,00) ed il passivo patrimoniale (euro 497.070,00), con evidente azzeramento di ogni perdita risultante dai bilanci precedenti.

Aggiunge la ricorrente che quest'ultimo bilancio non è stato formalmente depositato proprio a causa della intervenuta comunicazione del provvedimento ministeriale di messa in liquidazione coatta amministrativa.

5.3 La tesi della ricorrente, pur suggestiva, non può essere condivisa dal Collegio.

Per stessa affermazione della ricorrente, il bilancio al 31 dicembre 2017 è stato approvato soltanto in data 30 maggio 2018, e non è stato mai formalmente depositato.

Alla data del 30 maggio 2018, il decreto ministeriale oggetto di gravame era stato già adottato, anche se la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale è intervenuta il 13 giugno 2018.

Ne discende che al momento del perfezionamento del decreto, costituente provvedimento conclusivo del procedimento avviato con la comunicazione di avvio in data 29 settembre 2017, il bilancio chiuso al 31 dicembre 2017 non era stato ancora approvato. Non si comprende, pertanto, come risultanze contabili di un bilancio approvato soltanto in epoca successiva alla data di adozione del decreto di messa in liquidazione della società cooperativa potrebbero inficiare la legittimità di detto provvedimento.

Per indirizzo giurisprudenziale consolidato (cfr, ex multis, Cons. Stato, sez. II, 24 ottobre 2019, n. 7216; Id, sez. IV, 21 marzo 2016, n. 1126; Id., sez. IV, 21 agosto 2012, n. 4583; Id., sez. VI, 3 settembre 2009, n. 5195), dal quale il Collegio non ha motivo nella specie di discostarsi, la legittimità di un provvedimento amministrativo deve difatti essere vagliata in virtù dello stato di fatto e di diritto esistente al momento della sua emanazione, in applicazione del principio del tempus regit actum. Circostanze sopravvenute, come nella specie le risultanze di un bilancio approvato in epoca successiva al perfezionamento del provvedimento, non possono pertanto rilevare ai fini del sindacato sulla legittimità di un provvedimento antecedente.

5.4 Del pari priva di pregio è l'ulteriore censura mossa dalla ricorrente, secondo cui non le è stato possibile partecipare al procedimento amministrativo a causa della mancata ricezione della comunicazione di avvio del procedimento, spedita alla sede legale della società cooperativa, ma restituita al mittente con la dicitura "compiuta giacenza".

Quivi è difatti assorbente rilevare, in disparte la questione della ritualità o meno della intervenuta comunicazione di avvio del procedimento, da un lato, che la ricorrente non avrebbe certamente potuto produrre agli atti del procedimento, definito con provvedimento del 18 maggio 2018, un bilancio approvato soltanto in data 30 maggio 2018, dall'altro che il Ministero referente, in ossequio all'art. 21-octies, comma 2, secondo periodo, della legge n. 241 del 1990, ha dedotto e documentato agli atti dell'odierno gravame che, alla luce delle risultanze istruttorie acquisite, non avrebbe potuto nel caso di specie determinarsi diversamente.

5.5 Dalla reiezione, in quanto integralmente infondata, della domanda di annullamento del provvedimento impugnato discende l'assorbimento della istanza cautelare di sospensiva.

5.6 Le ulteriori domande proposte dalla ricorrente, di accertamento dell'illegittimità del silenzio serbato dall'Amministrazione sulla istanza di revoca del 27 agosto 2018 e di risarcimento dei danni, devono essere dichiarate entrambe inammissibili.

Quanto alla prima, rileva il Collegio, in ossequio ad un indirizzo ormai consolidato delle Sezioni consultive (cfr. ex multis, Cons. Stato, sez. I, n. 2571 del 2019; Id., sez. II, n. 1296 del 2018; Id., sez. I, 2317 del 2017; Id., sez. II, n. 1912 del 2017; Id. n. 1273 del 2017; Id. n. 5225 del 2012), che la domanda di accertamento dell'illegittimità del silenzio risulta incompatibile con un rimedio di carattere esclusivamente impugnatorio e demolitorio come è il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. E ciò, in particolare, dopo la previsione ad opera del legislatore – per la prima volta per effetto dell'art. 21-bis della legge n. 1034 del 1971, introdotto dall'art. 2 della legge n. 205 del 2000 – di un rito speciale appositamente dedicato ai ricorsi avverso il silenzio inadempimento delle pubbliche amministrazioni (rito ad oggi disciplinato dall'art. 117 del cod. proc. amm.).

Quanto alla seconda, è sufficiente richiamare l'indirizzo di questa Sezione secondo cui “occorre ribadire che al carattere impugnatorio del rimedio del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica consegue l'inammissibilità delle azioni di mero accertamento, delle azioni di condanna della pubblica amministrazione ad un facere specifico, nonché delle azioni risarcitorie sia in forma specifica, che per equivalente, con la conseguenza che, nel caso di specie, deve essere dichiarata l'inammissibilità della domanda di risarcimento del danno (cfr. Cons. Stato, sez. I, n. 3161 del 2019; in termini, ex multis, Id., n. 3218 del 2019; Id. 2392 del 2019; Id. n. 1044 del 2019; Id. n. 2102 del 2019).

P.Q.M.

esprime il parere che il ricorso debba essere in parte respinto, in parte dichiarato inammissibile, nei termini di cui in motivazione.

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE  
Giuseppe Chine' Paolo Troiano

IL SEGRETARIO

Maria Cristina Manuppelli