

N. 08199/2014 REG.PROV.COLL.
N. 12683/2013 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12683 del 2013, proposto dalla Unione Nazionale Cooperative Italiane (UNCI), rappresentata e difesa dagli avv.ti Silvio Crapolicchio e Massimiliano Marsili, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Silvio Crapolicchio in Roma, viale Parioli, 44;

contro

Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Interno, Prefettura di Roma, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti di

sigg.ri Paolo Galligioni, Cosimo Mignogna, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni Pesce, Fortunato Calo', con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Giovanni Pesce in Roma, via Bocca di

Leone, 78;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Ad Valorem Management Italia Società Cooperativa, Ad Valorem Insurance Service Italia Società Cooperativa, Alba Azzurra Società Cooperativa, Alfa, Ape Soc. Coop, Araniti Soc. Coop, Arcadia Società Cooperativa Edilizia, Archiutti 87, Artigianfidi Puglia Arcadia Società Cooperativa, Babilonia Digitale, Bios Servizi, B.N. Consulting Società Cooperativa, Co.Ed Società Cooperativa, Coofim Xvi, Consorzio Conaprol, Consorzio El.Ca, Consorzio Fidicommercio, Consorzio Fidemil, Consulenze e Servizi, C.S.A, C.S.I., Delta Società, Doimo 87, Domus Aurea, Fast Service, Felix, Form@T, Fratelli Giuffrida, Fratelli Purcaro, Icaro - Onlus, Icaro Mediterraneo Consorzio Pesca, Ideal Gomme Eventi, Il Pizzicagnolo, Infostudio, Insieme, La Ginestra, L'Airone, L'Azzurro del Mare, La Picena, La Picena Società Cooperativa, La Voce, Mercurio D'Oro, Mi.Pa, Nuova Remi Costruzioni, Omnia, Paternò Soc. Coop., Picena, Polis A.R.T.S., Raggio di Sole, Remi Costruzioni, San Giorgio So. Coop., San Martino, San Nicolo, Servizi 3c, Sirio, Stella Polare, Studio Center, Target Out Onlus, Vesuvio Società, Zeta Soc. Coop. rappresentate e difese dall'avv. Claudio De Stefanis, con domicilio eletto presso Claudio De Stefanis in Roma, Piazzale delle Medaglie D'Oro, 7;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia,

del d.m. 22.11.13 con il quale viene revocato, ai sensi dell'art. 3 co. 7 d.lgs. n. 220/02, il precedente d.m. 18.07.75 che riconosceva l'Unione Nazionale delle Cooperative Italiane (UNCI) associazione nazionale di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dello Sviluppo Economico e dei sigg.ri Paolo Galligioni e Cosimo Mignogna;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 giugno 2014 la dott.ssa Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso, notificato al Ministero dello Sviluppo Economico, alla Prefettura di Roma, ai controinteressati, sigg.ri C. Mignogna e P. Galligioni, il 30 dicembre 2013 e depositato in pari data, l'Unione Nazionale delle Cooperative Italiane (d'ora in poi UNCI), impugna il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico con il quale il Ministro revoca, ai sensi dell'art. 3, comma 7, dlgs 220/2002, il riconoscimento dell'UNCI quale associazione nazionale di rappresentanza e tutela del movimento cooperativo di cui al decreto

del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 18 luglio 1975, adottato ai sensi degli artt. 4 e 5 del dlgs del Capo Provvisorio dello Stato n. 1577 del 1947.

Avverso tale provvedimento, dopo una dettagliata ed articolata esposizione dei fatti che hanno preceduto l'adozione della revoca qui gravata, ed, in particolare della vicenda giudiziaria svoltasi davanti al Tribunale Civile di Roma III Sezione, la ricorrente articola i seguenti motivi di doglianza:

- 1) illegittimità per interversione del procedimento amministrativo avviato al solo fine di confermare la posizione già assunta prima di iniziare il procedimento, in base a quanto emerge dalla nota, a firma della dott.ssa Serani prot. n. 1172 del 26/6/2013, in risposta alla nota 1906/2013 prot. n. 0011528;
- 2) illegittimità del decreto nella misura in cui interviene sulla personalità giuridica rivestita dall'UNCI sin dal 1975, non avendone la competenza ai sensi dell'art. 3 del dlgs 220/2002, in quanto il potere di far venire meno la personalità giuridica spetta al solo Ministero dell'Interno;
- 3) erroneità del presupposto, consistente nella sussistenza di "perduranti problematiche ed inefficienze nell'attività di vigilanza dell'UNCI nei confronti delle Cooperative associate, stante il persistere di una conflittualità interna circa il soggetto titolato all'effettiva rappresentanza dell'associazione, manifestata dalla nomina di rappresentanti legali eletti in adunanze separate, indette, di

volta in volta, da organi oggetto di contestazione, con deliberazioni impugnate in sede giurisdizionale che hanno determinato pronunce difformi e non definitive, rese in sede cautelare”. Difetto di motivazione e violazione degli artt. 3 e 10 della legge 241/1990, laddove il Ministero non ha in alcun modo valutato gli apporti forniti dal privato in sede procedimentale. Eccesso di potere per carenza ed erroneità dei presupposti dell’adottata revoca, difetto di istruttoria, travisamento, manifesta ingiustizia e contraddittorietà intrinseca, laddove il provvedimento non ha in alcun modo tenuto nella dovuta considerazione i numerosi e univoci provvedimenti dell’autorità giudiziaria ordinaria., senza darne una adeguata motivazione;

4) erroneità del presupposto, posto a base della revoca, delle “perduranti problematiche ed inefficienze nell’attività di vigilanza dell’UNCI nei confronti delle cooperative associate, atteso che l’UNCI nel biennio 2011/2012 ha adempiuto i propri compiti di vigilanza cooperativa, sottoponendo a revisione 3642 cooperative, come da documentazione già in possesso del Ministero inviata con nota 1660/13/0422 del 25 giugno 2013, contenente una relazione nella quale si evidenziava che in detto biennio erano state revisionate 3642 cooperative sulle 4.469 revisionabili e con il rilascio di 2.564 attestati di revisione. Per il 2013 il Presidente, con nota del 23 ottobre 2013, aveva riscontrato la richiesta del Ministero relazionando di avere disposto 3403 revisioni e di averne già effettuate 296 e che alle predette revisioni avrebbe ottemperato l’area

di Vigilanza dell'UNCI, composta dalle medesime figure professionali ivi operanti da tempo ed implementata di due unità;

5) erroneità dei presupposti e carenza di istruttoria, laddove il provvedimento non tiene conto dell'esito dell'attività di vigilanza svolta dal Ministero ed, in particolare, del fatto che tutte le criticità rilevate in quella sede sono state risolte nei mesi successivi e ben prima dell'avvio del procedimento in esame;

6) illegittimità del decreto nella misura in cui fa riferimento alla corrispondenza intercorsa con la Prefettura di Roma in ordine alla iscrizione "quale rappresentate legale, nel registro prefettizio delle persone giuridiche, da parte di soggetti diversi, legittimati a seguito di successive pronunce non definitive e non univoche, rese dal Tribunale civile di Roma;

7) illegittimità ed erroneità del decreto gravato derivanti dalle illegittimità compiute dal Ministero dello Sviluppo economico a partire dalla comunicazione di avvio del procedimento, ricevuta dall'UNCI il 9/9/2013, per non avere garantito, se non in modo meramente formale, la partecipazione al procedimento alla ricorrente e per avere posto a base della presupposta confusione, in ordine alla titolarità della rappresentanza dell'ente, segnalazioni di soggetti che rivestono ruoli diversi e non parimenti rilevanti nel procedimento sub judice.

Con memoria depositata il 10 gennaio 2014 si è costituito il controinteressato sig. Mignogna per eccepire la carenza del potere

rappresentativo dell'Associazione in capo al cav. Amico e rappresentare di avere depositato, nella qualità di legale rappresentante dell'UNCI autonomo ricorso avverso il medesimo provvedimento.

Si sono costituiti i Ministeri intimati a mezzo dell'Avvocatura che, con memoria depositata il 13 gennaio 2014, resiste nel merito a sostegno della legittimità dell'impugnato provvedimento.

Con atto depositato il 14 gennaio 2014 si sono costituite ad adiuvandum le cooperative ed i consorzi indicati in epigrafe.

Il Tribunale, all'esito della Camera di Consiglio del 30 gennaio 2014, ha accolto la richiesta misura cautelare di sospensione dell'efficacia del provvedimenti impugnato, rilevando la sussistenza del fumus ed evidenziando, ad un primo sommario esame, che:

“il provvedimento impugnato si basa principalmente sul presunto dubbio, allo stato, in ordine alla legale rappresentanza dell'UNCI ed al soggetto che deve ritenersi ricoprire legittimamente la carica di Presidente dell'ente;

(..) che tale dubbio non appare giustificato alla luce dei numerosi provvedimenti giurisdizionali, pertinenti alla fattispecie, adottati dal Tribunale civile di Roma (alcuni dei quali pure citati nell'atto impugnato), che sono univoci nel ritenere che attualmente la carica di Presidente dell'ente sia legittimamente ricoperta dal dott Amico, vista l'ordinanza del Tribunale civile di Roma 5 dicembre 2013 (giudice designato dott.ssa Clelia Buonocore) che conferma sul

punto i precedenti provvedimenti giurisdizionali dello stesso tribunale”.

Sono seguite memorie e repliche nelle quali le parti mantengono le posizioni esplicitate nei primi scritti difensivi.

Alla pubblica udienza del 12 giugno 2014 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

In via preliminare il Collegio deve esaminare l'eccezione, sollevata dal sig. Mignogna in ordine alla capacità di stare in giudizio del cav. Amico, in qualità di legale rappresentante dell'UNCI.

L'eccezione è infondata.

Atteso che non spetta a questo giudice accertare quale sia il soggetto che legittimamente riveste la qualifica di rappresentante legale dell'UnCI, se non al limitato fine di verificare la rituale costituzione in giudizio dell'ente, ritiene il Collegio che la difesa della ricorrente abbia fornito elementi sufficienti per ritenere sussistente la capacità del cav. Amico a stare in giudizio in qualità di rappresentante legale dell'UNCI.

A sostegno di tale legittimazione la ricorrente ha depositato copia del certificato della Prefettura dal quale il cav. Amico risulta iscritto quale Presidente e legale rappresentante dell'UNCI.

Si tratta di un certificato di data successiva a quello prodotto dal sig. Mignogna, il cui contenuto è tale da consentire l'identificazione del Presidente dell'ente nella persona del cav. Amico fin da tempo

antecedente la proposizione dell'odierno ricorso, ovvero dalla data della nomina di quest'ultimo al 1° Congresso Straordinario tenutosi il 24 marzo 2012.

La certificazione prodotta, in considerazione della tipologia di scrutinio esercitabile in questa sede, di mera verifica della capacità processuale dell'ente, non può che confermare, ai sensi dell'art. 75 c.p.c., la rituale costituzione in giudizio dell'UNCI, con conseguente reiezione dell'eccezione formulata dalla difesa del sig. Mignogna.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Va, innanzitutto, esaminato il terzo motivo di gravame con il quale la ricorrente deduce l'illegittimità per incompetenza del provvedimento di revoca, "nella misura in cui interviene sulla personalità giuridica rivestita dall'UNCI sin dal 1975".

Assume la ricorrente che il Ministero dello Sviluppo non avrebbe, ai sensi dell'art. 3 del dlgs 220/2002, il potere di far venire meno la personalità giuridica, in quanto tale potere spetta al solo Ministero dell'Interno.

La censura è infondata.

Il provvedimento impugnato dispone, nell'ambito dei poteri conferiti al Ministro dello Sviluppo dall'art. 3 del dlgs 220/2002, la revoca ad ogni effetto del riconoscimento dell'UNCI quale associazione nazionale di rappresentanza a tutela del movimento cooperativo, con conseguente estinzione di ogni legittimazione a ricevere alcun versamento a titolo di contributo per l'attività revisionale da parte

delle cooperative e degli enti mutualistici e di accettare i relativi versamenti.

La revoca si pone correttamente nell'alveo dei poteri di vigilanza del Ministero il quale, ai sensi del 7° comma dell'art. 3 del dlgs 220/2002, può revocare il riconoscimento delle Associazioni del tipo di quella in esame, "che non sono in grado di assolvere efficacemente le proprie funzioni di vigilanza sugli enti cooperativi associati".

Sembra evidente che se questo è il presupposto della revoca, la prima e principale conseguenza del provvedimento di revoca sarà quella di inibire, ad un ente al quale sia stata revocato il riconoscimento, la raccolta di versamenti a titolo di contributo per l'attività revisionale da parte delle cooperative.

Il provvedimento si è, pertanto, limitato a revocare il riconoscimento, rinviando ad un successivo provvedimento per determinare i criteri e le modalità per la definizione dei rapporti pendenti e per la individuazione delle risorse residue.

La censura di incompetenza, quindi, appare riferirsi ad aspetti che non sono contemplati nel provvedimento impugnato e che ove si riferiscano alla cessazione della legittimazione della Promocoop spa ad accettare versamenti e devoluzioni destinati al fondo mutualistico costituito dall'UNCI, ad avviso del Collegio, tale inibitoria è una conseguenza inevitabile ed automatica della revoca del riconoscimento concesso con il decreto del 1975.

Né, peraltro, può sostenersi l'illegittimità per incompetenza del Ministero laddove le conseguenze ulteriori di atti tipici a questo attribuiti, quali la revoca del riconoscimento, finiscano per costituire presupposti necessari per l'adozione di ulteriori atti di competenza di altre pubbliche amministrazioni.

Nel caso di specie della Prefettura, che dovrà provvedere alla cancellazione dal registro delle Persone Giuridiche dell'ente al quale sia stato revocato il riconoscimento.

Il terzo motivo va, quindi, respinto.

Con il quarto motivo la ricorrente denuncia l'eccesso di potere per erroneità del presupposto sulla cui base il Ministero è addivenuto alla decisione di revocare il riconoscimento all'UNCI, per il difetto di istruttoria e di motivazione.

Il motivo è fondato.

Il Ministero, con il provvedimento del 22 novembre 2013, pone a base della disposta revoca le "perduranti problematiche ed inefficienze nell'attività di vigilanza dell'UNCI nei confronti delle Cooperative associate, stante il persistere di una conflittualità interna circa il soggetto titolato all'effettiva rappresentanza dell'associazione, manifestata dalla nomina di rappresentanti legali eletti in adunanze separate, indette di volta in volta da organi oggetto di contestazione, con deliberazioni impugnate in sede giurisdizionale che hanno determinato pronunce difformi e non definitive, rese in sede cautelare".

E' circostanza avvalorata dalla documentazione versata in atti che la conflittualità interna, in ordine al soggetto che avrebbe dovuto ricoprire la carica di legale rappresentante dell'UNCI, può farsi risalire ad una illegittima Delibera del 23/6/2010, dichiarata nulla con sentenza n. 16217/2013 della III Sezione del Tribunale Civile di Roma, con la quale era stato adottato il Regolamento Congressuale sulla cui base è stato invalidamente convocato il Congresso Nazionale Straordinario del 19/11/2010.

E, tuttavia, come si legge anche nella parte motiva del decreto impugnato, da allora, le delibere contrarie all'unico Statuto valido ed efficace dell'Ente, sono state oggetto di ben 25 provvedimenti giurisdizionali della III sezione del Tribunale Civile di Roma, tutti conformi alla tesi dell'odierna ricorrente nella parte in cui hanno confermato la legittimità dell'elezione del cav. Pasquale Amico come Presidente dell'UNCI ed accertato la valida convocazione del Congresso UNCI del 24/3/2012, nel quale il primo è stato eletto, e la conseguente efficacia delle delibere adottate in quella sede.

Tutti i provvedimenti giudiziari riportati nel provvedimento impugnato, benché in numero inferiore a quelli effettivamente emessi, concorrono nel senso di eliminare qualsivoglia incertezza in ordine all'identità del legittimo Presidente dell'UNCI, eletto nel marzo del 2012 in base alle norme dell'unico Statuto riconosciuto valido ed efficace.

Con l'ordinanza del 27 aprile 2012 la Terza Sezione del Tribunale di

Roma sospende le delibere adottate dal Consiglio di Presidenza dell'UNCI in data 20 dicembre 2011, avendo accertato, oltre alla mancata convocazione del vicepresidente ed odierno Presidente Pasquale Amico, un comportamento, da parte del Consiglio di Presidenza dell'epoca, non conforme alle disposizioni statutarie e finalizzato al consolidamento di un complessivo assetto gestionale dell'ente diverso da quello delineato dal contratto associativo.

L'ordinanza collegiale del 19 giugno 2012, con la quale viene confermata l'ordinanza del 23 febbraio 2012, favorevole al dott. Paolo Galligioni, è di fatto una ordinanza in rito con la quale si dichiara inammissibile il ricorso per difetto di legittimazione degli interventori adesivi.

L'ordinanza del 27 luglio 2012, nel riconoscere l'efficacia pienamente vincolante della delibera del Congresso dell'UNCI del 24 marzo 2012, che ha portato alla elezione del dott. P. Amico quale Presidente dell'UNCI, anche a prescindere dalla circostanza che la Prefettura non avesse ancora provveduto ad iscrivere nel Registro la deliberazione di detta Adunanza, dà atto che il dott. Galligiani Paolo, pur all'esito della deliberazione che ne ha disposto la sostituzione nella Presidenza dell'UNCI, "ha continuato ad espletare le attività connesse alla carica precedentemente rivestita spendendo la qualità nei rapporti esterni, con il compimento di atti anche di notevole rilievo per la vita dell'Ente, impedendo l'esercizio delle funzioni all'unico soggetto legittimato in forza dell'investitura ad opera

dell'organo assembleare (...) sta tentando di fatto di destituire, anche formalmente, i soggetti di nuova nomina, avendo convocato per la data del 27 luglio 2012 – nella pretesa qualità di Presidente dell'UNCI e senza previa delibera del Consiglio Generale – il Congresso Nazionale con un ordine del giorno che contempla anche la ricostituzione degli organi statuari”.

Ed è ben evidente che tale condotta di Galligioni Paolo, volta a porre nel nulla le deliberazioni adottate dall'organo assembleare competente, e “ad accentrare arbitrariamente nella sua persona l'attività di gestione dell'UNCI, anche con il compimento di atti e l'assunzione di decisioni di primario rilievo per la vita dell'Ente, è atta ad integrare una situazione di pericolo grave, imminente ed irreparabile per la vita dell'associazione, compromettendo i meccanismi di funzionamento democratico che devono governare l'attività degli Enti collettivi”.

Il giudice conclude ordinando al sig. Galligioni di immettere il sig. Amico Pasquale, quale Presidente dell'UNCI, nella disponibilità della documentazione e dei beni di pertinenza della predetta Associazione e di consentire allo stesso il libero accesso alla sede dell'Ente per l'espletamento delle funzioni di pertinenza e di astenersi dal compimento di atti ed attività riservati per legge e statuto al Presidente o altro diverso organo e dalla spendita della qualità di presidente dell'UNCI.

Con ordinanza del 16 novembre 2012 il giudice respinge l'istanza di

sospensione della delibera che ha eletto Presidente il cav. Amico, asserendo la non illegittima convocazione del Congresso Nazionale del 24/3/2012 ed il tribunale, in composizione collegiale, conferma tale ordinanza il 6 febbraio 2013.

Con ordinanza del 10 gennaio 2013 il Tribunale , in composizione monocratica, dichiara la piena regolarità di tutti gli atti prodromici al congresso del 24 marzo 2012 che ha eletto il cav. Amico quale presidente e legale rappresentante dell'UNCI.

Con ordinanza del 29 luglio 2013 è stata riconosciuta la legittimazione dell'UNCI come rappresentata dal presidente dott. Amico.

Oltre alle ordinanze citate nel provvedimento impugnato, nessuna di quelle emesse dal giudice ordinario, pronunciatisi sulla vicenda, ed allegate dalla Avvocatura erariale, mettono in dubbio la legittima elezione del dott. Amico da parte del Congresso convocato il 24 marzo 2013.

Da ultimo, con ordinanza del 3/12/2013 il Tribunale sospendeva l'efficacia delle deliberazioni adottate dal Congresso Straordinario del 15/7/2013, che iscriveva quale Presidente il sig. Mignogna Cosimo.

Sulla scorta di tale ennesima pronuncia il Presidente dott. P. Amico chiedeva alla Prefettura la revoca dell'iscrizione del sig. Mignogna quale Presidente e Legale Rappresentante.

A fronte di dette pronunce giudiziali, che si snodano in un arco di tempo sicuramente anteriore al provvedimento impugnato e dalle

quali si evince che l'attuale legale rappresentante dell'UNCI è quello attualmente in carica, dott. Amico, non si comprende per quale ragione il Ministero ne tragga la conseguenza che perduri un insanabile conflitto e la non univoca individuazione del rappresentante legale dell'UNCI.

La vicenda giudiziaria o, più esattamente, la ricostruzione dei fatti contenuta nelle pronunce giurisdizionali, sembrerebbe far emergere il tentativo, arginato proprio dall'intervento, a più riprese e su sollecitazione delle cooperative, del giudice civile, di un soggetto non regolarmente eletto di imporre la propria volontà in dispregio dei ruoli e delle competenze degli organi societari legittimamente formati ed in violazione delle norme statutarie.

Il giudice civile ha, in diverse ordinanze, accertato tali tentativi, fino ad inibire ulteriori illegittimi interventi, come risulta accertata l'illegittima convocazione dei Congressi Nazionali Straordinari del 27/7/2012 (v. sentenza n. 11218/2013 depositata il 22 maggio 2013) e del 24/1/2013 (vedi ordinanza del 16/7/2013 adottata dal Giudice dott.ssa Buonocore).

Alla data del provvedimento impugnato vi erano sufficienti elementi per individuare l'unico legale rappresentante dell'ente, grazie all'accertamento giudiziale, anche se non definitivo, pur sempre dotato di efficacia prescrittiva e vincolante, e nulla di quanto è dato leggere nei provvedimenti giudiziali o in altra documentazione riversata in giudizio, porta a ritenere che vi fossero margini per una

ricostruzione dei fatti diversa da quella desumibile dalle ordinanze e dalle sentenze del Tribunale civile di Roma.

In nessun punto del provvedimento impugnato il Ministero fa comprendere la ragione per la quale il comportamento extra ordinem del sig. Galligioni potesse denunciare una più vasta ed irrisolvibile spaccatura nell'ambito della Associazione sub iudice, tale da giustificare la gravità del provvedimento di revoca del riconoscimento di una associazione di considerevole importanza economica ed esistente fin dal 1975.

La rilevanza e gravità di un provvedimento di revoca che coinvolge la rappresentanza e l'attività di revisione di migliaia di cooperative in tutta Italia, avrebbe richiesto elementi di valutazione certamente più pregnanti di due lettere del Sindacato FE.S.I.C.A. del 13 settembre 2012 e del 15 marzo 2013 o di non meglio identificate "segnalazioni e richieste di chiarimenti rivolte al Ministero, provenienti da enti di natura pubblica e privata presso i quali l'U.N.C.I. ha designato propri rappresentanti, circa l'effettività della carica di rappresentante legale dell'associazione medesima".

A fronte delle molteplici pronunce del giudice civile, l'assetto legittimo degli organi dell'ente non poteva essere ignorato dal Ministero, così vanificando la tutela offerta dall'ordinamento tramite i competenti Tribunali e concorrendo alla confusione ingenerata da illegittime condotte emerse nell'ambito associativo e puntualmente censurate nelle predette ordinanze e sentenze del tribunale di Roma.

L'averne posto a base del provvedimento di revoca, tanto più grave in quanto estingue una Associazione esistente da oltre un trentennio, l'asserita incertezza in ordine alla titolarità della rappresentanza legale, oltre a porsi in insanabile contrasto con le pronunce del giudice, finisce per imputare alla Associazione le conseguenze di condotte di soggetti che hanno operato in virtù di nomine non conformi allo Statuto dell'ente.

Né il Ministero, volendosi discostare dalle conclusioni del giudice civile, risulta avere accertato autonomamente la legittimazione dei soggetti, diversi dal cav. Amico che, in contrasto con le determinazioni del giudice, asserivano la loro qualità di rappresentanti legali, verificando la conformità allo statuto della loro elezione.

Appare evidente che non lo ha fatto, ignorando il contenuto di 25 provvedimenti giurisdizionali, opponendovi lettere e richieste di chiarimenti da parte di soggetti la cui rilevanza nella vicenda che interessa non sembra in alcun modo verificata e valutata.

Il provvedimento è, pertanto, viziato da eccesso di potere per travisamento, contraddittorietà e difetto di istruttoria, nella parte in cui ritiene non univocamente individuato il rappresentante legale dell'UNCI, tanto più che i provvedimenti giurisdizionali riportati non sembrano lasciare dubbi in merito alla illegittimità dell'operato del sig. Galligioni e della diversa volontà dell'Assemblea dei soci regolarmente costituita.

Tali circostanze portano a confinare il cosiddetto “conflitto” nell’ambito di anomalie derivanti dagli illegittimi comportamenti posti in essere da un soggetto estraneo alla compagine societaria conforme a statuto, rispetto ai quali era legittimo attendersi un diverso atteggiamento da parte dell’Autorità di vigilanza.

Aspettativa tanto più legittima, laddove risulta per tabulas che il competente ufficio ministeriale era ben a conoscenza delle criticità che affliggevano l’Associazione fin dal dicembre 2010 e che avevano condotto ad una ispezione ministeriale seguita da diffida ad adempiere nel febbraio 2011 (vedi p. 1 dell’Appunto al Capo di Gabinetto, del prof. G. Esposito).

Nel corpo del provvedimento, inoltre, non si legge alcuna controdeduzione in ordine alle osservazioni fatte dalla ricorrente a seguito di comunicazione di avvio del procedimento di revoca.

Del pari fondate sono le censure contenute nel quinto motivo di ricorso.

A supporto del principale argomento per potere ritenere integrato il presupposto previsto dal 7° comma dell’art. 3 del dlgs 220/2002 per la revoca del riconoscimento, il Ministero assume che perdurino problematiche ed inefficienze nell’attività di vigilanza dell’UNCI nei confronti delle cooperative associate.

Il presupposto risulta smentito dalle allegazioni della ricorrente.

Risulta dalla documentazione in atti che l’UNCI, nel biennio 2011/2012, ha adempiuto i propri compiti di vigilanza cooperativa,

sottoponendo a revisione 3642 cooperative, come da documentazione già in possesso del Ministero inviata con nota 1660/13/0422 del 25 giugno 2013, contenente una relazione nella quale si evidenziava che in detto biennio erano state revisionate 3642 cooperative sulle 4.469 revisionabili e con il rilascio di 2.564 attestati di revisione.

Per il 2013 il Presidente, con nota del 23 ottobre 2013, aveva riscontrato la richiesta del Ministero relazionando di avere disposto 3403 revisioni e di averne già effettuate 296 e che alle predette revisioni avrebbe ottemperato l'area di Vigilanza dell'UNCI, composta dalle medesime figure professionali ivi operanti da tempo, implementata di due unità.

Eventuali ritardi nella effettuazione delle revisioni disposte per il 2013, prima di potere determinare la decisione di revocare il riconoscimento all'Associazione, soprattutto alla luce delle vicende occorse negli anni precedenti al 2013 e dei positivi risultati della gestione contenuti nella relazione per il biennio 2011/2012 trasmessa la prima volta al Ministero con nota prot. n. 1660/13/0422 del 25/6/2013, avrebbero richiesto una valutazione di più ampio respiro che tenesse conto degli interessi coinvolti, in una ponderazione comparativa degli stessi, e che ben documentasse la sussistenza del presupposto richiesto dall'art. 3, comma 7, dlgs 220/2002 consistente nel "non essere in grado di assolvere efficacemente le proprie funzioni di vigilanza sugli enti cooperativi associati".

A tale riguardo, meritano condivisione anche le censure contenute nel sesto motivo di ricorso, nel quale parte ricorrente deduce l'erroneità dei presupposti e la carenza di istruttoria, laddove il provvedimento non tiene conto dell'esito dell'attività di vigilanza svolta dal Ministero ed in particolare del fatto che tutte le criticità rilevate in quella sede sono state risolte nei mesi successivi e ben prima dell'avvio del procedimento in esame.

Risulta dalla documentazione versata in giudizio che gli adempimenti richiesti dal Ministero, con diffida ricevuta il 2/11/2011, riguardavano:

- a) approvazione dei bilanci degli esercizi 2009 e 2010;
- b) predisposizione e inoltro di un piano operativo di aggiornamento e addestramento dei revisori;
- c) adeguamento dello Statuto dell'associazione secondo le raccomandazioni espresse con nota del 28/4/2010, con riferimento all'aspetto dei poteri attribuiti al presidente d'onore.

I summenzionati adempimenti, in base a quanto emerge dalla documentazione prodotta in atti, sono stati assolti.

Per quanto concerne le modifiche statutarie, si è provveduto con la delibera del Consiglio di Presidenza del 14/2/2012, inviata alla Prefettura ed iscritta in data 6/4/2012.

Lo stesso è a dirsi per i bilanci consuntivi e preventivi delle annualità 2009, 2010 e 2011 e per il piano dell'attività revisionale, come confermato con nota UNCI del 6/3/2012.

I bilanci 2009-2010 e 2011 sono stati approvati dal Consiglio Generale dell'UNCI nelle sedute del 28 Agosto e 24 ottobre 2012 e ritrasmesse in copia con la nota sopra descritta del 6 marzo 2013.

In tale nota si fa altresì presente che solo in data 4/3/2013 il sig. Galligioni ha completato la consegna dei libri sociali dell'UNCI e che in data 21 febbraio 2013 il Consiglio Generale dell'UNCI ha approvato la riorganizzazione degli uffici entrata in vigore il giorno 1/3/2013, con conseguente predisposizione di apposito regolamento interno.

A tali affermazioni il Ministero non replica, spostando ancora una volta il centro della questione sull'incertezza circa la persona fisica del legale rappresentante dell'Associazione e rilevando che il Ministero avrebbe richiesto la trasmissione degli estratti dei verbali di revisione del 2013 ricevendo una generica risposta da parte del Presidente, dott. Amico.

A tale riguardo il Collegio evidenzia che nel corso della audizione del Cav. Amico, in base a quanto si legge nel verbale del 30 ottobre 2013, quest'ultimo ha riaffermato la sostanziale correttezza dell'attività di vigilanza svolta, ha dato la sua rappresentazione dei fatti ed ha ribadito la propria disponibilità ad un apposito Congresso Straordinario, riservandosi di produrre ulteriori osservazioni in seguito all'esame della documentazione per la quale ha presentato istanza di accesso.

Con successiva nota del 23 ottobre 2013, a distanza di soli 5 giorni

dalla data riportata nella richiesta di aggiornamento firmata dal dott. Capuano del competente dipartimento del Ministero, il cav. Amico ha offerto un sintetico resoconto delle revisioni disposte, di quelle effettuate e delle modalità, dei criteri, del personale addetto a tale attività, indicando gli uffici competenti.

Non sembra che l'aver omesso con tale nota di allegare i verbali richiesti, possa costituire da solo un elemento idoneo e sufficiente a fondare un giudizio di inattendibilità dell'organo della Associazione o di inefficienza della struttura in ordine allo scopo istituzionale soggetto alla attività di vigilanza.

Ben avrebbe potuto il Ministero, trovando insufficienti i dati forniti dal Presidente, insistere sulla necessità di trasmissione dei verbali o disporre una seconda ispezione in ordine alla attività svolta nel 2013 prima di adottare un provvedimento così gravemente lesivo degli interessi dell'Associazione e dei suoi associati.

Il Ministero, in base a quanto si evince dalla comunicazione del 9/1/2013, a firma del prof. Esposito, invita l'Associazione, in continuità con gli esiti della attività ispettiva del luglio 2011, a produrre una serie di documenti tra i quali non vi è menzione dei verbali di revisione del 2013, a cui si fa riferimento nel provvedimento impugnato.

Resta, tuttavia, accertato che tale documentazione è stata trasmessa al Ministero con la citata nota del 6 marzo 2013.

Nel complesso, ritiene il Collegio che, a fronte della tipologia di

criticità affrontate e risolte dalla Associazione, anche con il fondamentale ausilio dell'autorità giudiziaria ordinaria, l'intervento dell'Autorità di vigilanza avrebbe richiesto una ben più approfondita e dettagliata istruttoria in ordine alla possibilità per i legittimi organi associativi di proseguire nella loro attività, ben enucleando i fattori di disturbo o di ostacolo alla corretta e proficua attività di revisione, e solo ove ritenuti endemici ed ineliminabili, ovvero tali da compromettere irrimediabilmente la capacità dell'associazione di assolvere efficacemente le proprie funzioni, disporre la revoca del riconoscimento.

Il provvedimento impugnato, peraltro, non ha neanche tenuto in conto le preventive, dettagliate ed articolate, valutazioni richieste ed offerte dal Dirigente della Divisione Vigilanza, dott.ssa Antonella Serani, nella parte in cui si evidenzia che l'UNCI:

- è componente dell'Organismo internazionale dell'Alleanza cooperativa”;
- è ente accreditato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la realizzazione di Progetti di Servizio Civile Nazionale;
- ha avuto rappresentanza negli organi costituzionale;
- ha una serie cospicua di rappresentanti nominati in Enti, Società partecipate ed Associazioni costituite ed operanti a livello di enti regionali e sub regionali;
- è azionista di maggioranza (98%) del Fono Mutualistico Promocoop previsto dagli artt. 11 e 12 della legge 59/1992 per la

promozione e lo sviluppo della cooperazione;

- è inserita tra i soggetti che a livello diffuso sul territorio nazionale sono titolari di numerosi affidamenti pubblicitari ai sensi del dlgs 162/2006 e di rapporti contrattuali rientranti nella sfera dell'autonomia privata;

- le cooperative aderenti sono presenti in varie regioni ed operano in tutti i comparti produttivi.

Da tale struttura e caratteristiche dell'ente la nota prosegue evidenziando che un provvedimento di revoca inciderebbe sulla operatività di organismi pubblici; produrrebbe conseguenze non preventivabili su fattispecie contrattuali pubbliche e private, cancellerebbe o lascerebbe del tutto indefinite e pendenti una serie di posizioni lavorative dei dipendenti, degli incaricati etc.; produrrebbe effetti sul Fondo Mutualistico Promocoop.

La nota conclude esprimendo l'avviso che sarebbe più conforme all'interesse dell'Amministrazione e dell'Associazione, oltre che massimamente rispettoso della definizione in sede giudiziale della controversia endoassociativa, sospendere l'efficacia del provvedimento di riconoscimento.

Le suddette valutazioni, benché appositamente richieste con nota dell'Ufficio di Gabinetto 1906/2013, non sono state considerate né nella parte descrittiva delle caratteristiche della associazione e delle possibili conseguenze della proposta revoca, né, tanto meno, nella parte in cui si propone l'adozione di un provvedimento cautelare in

luogo di uno definitivo.

E se rientra nei poteri dell'Amministrazione discostarsi dalle conclusioni contenute nelle relazioni degli uffici consultati in fase istruttoria, denuncia un grave difetto di istruttoria, nonché l'eccesso di potere per illogicità e contraddittorietà, l'adozione di un atto in totale disaccordo, che omette di valutare e considerare tutti i profili di legittimità ed opportunità evidenziati in tali relazioni.

Nel caso di specie, per quanto sopra osservato, nel provvedimento impugnato non sono indicate circostanze sulla cui base possa legittimamente ritenersi che l'UNCI non sia in grado di assolvere efficacemente le proprie funzioni di vigilanza sugli enti cooperativi associati.

La rigorosa, approfondita e documentata sussistenza di tali circostanze è quanto mai necessaria in una ipotesi, quale è quella sub iudice, nella quale si intenda assumere un provvedimento di estrema gravità, non solo per una Associazione di rilevanti dimensioni e di risalente data (1975), profondamente permeata nel tessuto economico e politico-economico della penisola, ma per tutti gli enti, organismi e cooperative ai quali è legata e collegata.

Con riguardo a quanto appena osservato il provvedimento è, conseguentemente, del tutto carente di adeguata motivazione

La fondatezza dei motivi sopra scrutinati consente di accogliere il gravame, con assorbimento delle censure non trattate, avendo il Collegio accertato la sussistenza dei vizi di erroneità ed insufficienza

dei presupposti, di contraddittorietà, di difetto di istruttoria e di motivazione nel provvedimento sub iudice.

Tutto ciò premesso il ricorso va accolto con conseguente annullamento del provvedimento impugnato.

La particolarità della vicenda e delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese di tutte le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Daniele, Presidente

Maria Grazia Vivarelli, Consigliere

Anna Maria Verlengia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/07/2014

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)