GIURISPRUDENZA COMMERCIALE
ISSN 0390-2269
Anno LIII Fasc. 2 - 2026

Pierluigi Morara

DALLA ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DI UNA NORMA DELLA VIGILANZA ALLA INSUFFICIENTE ATTUAZIONE DELL'ART. 45 DA PARTE DELLA LEGISLAZIONE

Estratto

Lefebvre Giuffrè

Società - Società cooperativa - Scioglimento per atto dell'autorità - Sottrazione all'attività di vigilanza - Illegittimità costituzionale.
(art. 12, comma 3, secondo periodo, D. Lgsl. 2 agosto 2002, n. 220; art. 3, art. 45 Cost).

"È costituzionalmente illegittimo l'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, nella parte in cui prevede che agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza «[s]i applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-septiesdecies del codice civile e dell'articolo 223-septiesdecies delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d*), del codice civile» anziché prevedere che l'autorità di vigilanza nomini un commissario ai sensi dell'articolo 2545-*sexiesdecies *del codice civile, anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati"* (1).

Società - Società cooperativa - Finalità mutualistica della cooperativa: riconoscimento costituzionale - Società benefit.
(art. 45 Cost).

L'impresa cooperativa rappresenta una forma avanzata di impresa anche in sistemi socialmente evoluti, che non è surrogabile dal nuovo fenomeno delle società benefit, che perseguono, nell'esercizio dell'attività d'impresa, oltre allo scopo di lucro, anche una o più finalità di beneficio comune, funzionale a determinare un impatto responsabile, sostenibile e trasparente sulle persone, sull'ambiente e sulla società.

A contraddistinguere l'impresa cooperativa sono, infatti, elementi del tutto peculiari: la mutualità, che ne costituisce la missione fondante, ricollegandosi ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, e la democraticità, che ne informa il modello di governance (2).

Società - Società cooperativa - Carattere mutualistico della cooperativa: riconoscimento costituzionale - La funzione della legge nell'incremento della cooperazione.
(art. 45 Cost).

Nonostante i caratteri, che ne rendono perdurante e attuale la specifica funzione sociale, oggi il modello cooperativo sta attraversando una grave crisi, attestata dal tasso di crescita ormai da alcuni anni costantemente negativo, a dispetto di quello del totale delle imprese, che, escluso il periodo pandemico, è positivo: in sostanza, il modello cooperativo non sembra attirare più come forma di impresa.

A determinare tale fenomeno, rilevato negli ultimi anni, concorrono senza dubbio plurimi fattori, ma tra questi riveste un ruolo anche l'assetto legislativo, nel quale, a fronte della perdita di peso dei vantaggi fiscali, sono state introdotte normative non particolarmente incentivanti per questa tipologia di impresa.

In questi termini, la legislazione stenta a favorire realmente l'«incremento» della cooperazione «con i mezzi più idonei» secondo il mandato dell'art. 45 Cost." (3).

Il testo della sentenza è reperibile sul sito della Corte Costituzionale.

(1-3) **Dalla illegittimità costituzionale di una norma della Vigilanza alla insufficiente attuazione dell'art. 45 da parte della legislazione.**

Chiamata a pronunciarsi su un tema apparentemente molto specifico — la misura sanzionatoria cui sottoporre le cooperative che si sottraggono alla Vigilanza amministrativa — la Corte Costituzionale

ha colto l'occasione per consegnarci una sentenza di un rilievo che va molto al di là del singolo tema trattato.

La Corte, infatti, risolve la questione di legittimità dell'art. 12 co.3 del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220, sollevata dal Consiglio di Stato, sviluppando un'analisi accurata dei principi costituzionali in materia, che si confronta in maniera significativa con l'attualità del fenomeno e colloca con precisione la funzione sociale della cooperativa nell'ambito del moderno sistema economico e imprenditoriale.

Non solo, ma concentra la sua attenzione su dati quantitativi che attestano una dinamica del fenomeno cooperativo che marca un periodo di decrescita, per affermare significativamente che "la legislazione stenta a favorire realmente l'«incremento» della cooperazione «con i mezzi più idonei» secondo il mandato dell'art. 45 Cost".

Dunque, la sentenza n. 115/2025 [1] si offre a tanti piani di lettura, che si intersecano nella motivazione e che cerchiamo di affrontare con queste brevi note.

Il tema direttamente oggetto della questione di legittimità costituzionale sottoposta alla Corte: l'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220. — La Corte ha affrontato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi), nella parte in cui dispone lo scioglimento per atto dell'autorità degli «enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza [2]», con conseguente obbligo di devoluzione del loro patrimonio ai Fondi Mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Come è facile comprendere, la norma in esame rappresenta una sorta di elemento di chiusura del sistema della Vigilanza amministrativa sulle cooperative, in quanto disciplina la reazione dell'ordinamento nei confronti delle cooperative che non consentono l'attività di Vigilanza da parte dei soggetti che vi sono preposti.

L'art. 12 comma 3 di cui si tratta è inserito nel Titolo V del D.lgs. 220/2002, la cui rubrica definisce eufemisticamente "effetti della vigilanza" i provvedimenti sanzionatori che l'ordinamento assegna all'Autorità amministrativa per colpire le cooperative nelle quali gli "strumenti della vigilanza" (la revisione cooperativa o l'ispezione straordinaria) facciano emergere situazioni di irregolarità o vera e propria illegalità.

Gli "effetti della vigilanza", comprendono quindi misure di diversa natura, da quelle sostitutive come il commissariamento o la sostituzione dei liquidatori, a quelle addirittura soppressive come lo scioglimento e la liquidazione coatta amministrativa, destinate queste ultime a sanzionare cooperative che non perseguono o non sono in grado di proseguire lo scopo mutualistico che ne costituisce la causa essenziale.

L'art. 12 comma 3 si propone di "chiudere" il sistema con misure che colpiscano la cooperativa che non consentono all'attività di Vigilanza di svolgere efficacemente il ruolo che le è assegnato.

È ovvio che strumenti di questo genere debbano contenere in sé una capacità fortemente "dissuasiva"; tuttavia, non si può trascurare che la Vigilanza, con particolare riferimento alla Revisione cooperativa, non esaurisce la sua funzione nel controllo, che ne costituisce per certo un elemento significativo.

Ritorneremo più avanti su questo aspetto, ma vogliamo già da ora dare risalto alla c.d. funzione assistenziale o consulenziale della Vigilanza.

Da questo punto di vista, lo strumento adatto per reagire a chi si sottrae alla Vigilanza dovrebbe essere configurato in modo da rendere possibile — seppur forzosamente — l'esecuzione delle verifiche cui si reca ostacolo e da riaprire — ove possibile — un canale di comunicazione con la cooperativa.

---

[1] Sentenza 116 del 10 giugno 21 luglio 2025, in G.U. Serie speciale Corte costituzionale, n. 30 del 23 luglio 2025 oppure in *https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2025:116*.

[2] La sottrazione all'attività di vigilanza va distinta, dall'ostacolo alle funzioni di vigilanza, che costituisce una fattispecie a rilevanza penale, sanzionata dall'art. 2638 c.c.. applicabile nei rapporti tra la cooperativa e l'Autorità di Vigilanza, giusto anche il richiamo operato dallo stesso art. 12 co. 3, che fa salva la sua applicazione eventualmente concorrente (vedi ad esempio Cassazione penale, n. 21878 del 16.03.2023).

La ricerca di una soluzione ha evidentemente affannato il legislatore., considerato che la norma dell'art. 12 comma 3 è stata proposta in tre differenti formulazioni.

Quella originaria, contenuta nel D.lgs. 220/2002, prevedeva la cancellazione dall'Albo per le cooperative che si sottraggono all'attività di vigilanza, stabilendo eguale sanzione per quelle che non rispettano finalità mutualistiche.

Nel 2012 (3), la norma viene modificata, separando il caso della sottrazione alle attività di vigilanza da quello del mancato rispetto delle finalità mutualistiche (per il quale rimane la sanzione dello scioglimento).

Al presupposto della sottrazione alla vigilanza viene affiancato anche quello della "irreperibilità" al momento delle verifiche e si stabilisce per entrambi i casi una sanzione pecuniaria, la cui misura appare assai afflittiva.

A questa astratta afflittività fa però riscontro una sostanziale inapplicabilità della sanzione, se si tenga conto che in concreto nella maggior parte dei casi la cooperativa che si sottrae alla Vigilanza versa in cattive condizioni economiche e patrimoniali; il che rende difficile recuperare i relativi importi, ma anche scarsamente dissuasivo comminarla.

Per non parlare, poi, della cooperativa "irreperibile", rispetto alla quale l'idea di irrogare una sanzione pecuniaria per essere "scomparsa" pare davvero singolare.

Dunque, considerato che la sanzione pecuniaria si rivela una soluzione inefficiente, il legislatore ritorna a quella della cancellazione, ma arricchendola di dettagli: l'art. 12 viene riformulato nella parte de qua dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205, con l'art. 1, comma 936, lettera a. (4)

La nuova norma ripropone allora l'equivalenza — al fine sanzionatorio — della sottrazione alla Vigilanza con il mancato rispetto delle finalità mutualistiche, con la precisazione che alla cancellazione si aggiunge lo scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'art. 2545 septesdecies c.c, "con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), del codice civile".

Dopo queste "torsioni", questa è definitivamente la norma su cui la Corte costituzionale è chiamata a intervenire.

Per completare il quadro di riferimento, non pare inutile — anche perché la Corte vi fa

---

(3) Ci si riferisce all'art. 46 del D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134: "Agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o risultano irreperibili al momento delle verifiche disposte nei loro confronti si applica la sanzione amministrativa da euro 50.000 ad euro 500.000 per il periodo in corso alla data di riscontro del comportamento elusivo da parte dell'autorità di vigilanza e per ciascuno dei successivi periodi fino alla cessazione dell'irreperibilità". Non si può dire che la norma spicchi per scorrevolezza lessicale e precisione tecnica e che manchi di un qualche spunto originale, come l'idea della irreperibilità della persona giuridica, che poi si rende nuovamente reperibile per far cessare il decorso della sanzione. D'altro canto, in quello stesso periodo la normativa che regola la Vigilanza ha sofferto degli spunti della creatività del legislatore: si pensi che la legge 23 luglio 2009, n. 99 aveva ideato, "la sanzione della sospensione semestrale di ogni attività dell'ente, intesa come divieto di assumere nuove eventuali obbligazioni contrattuali". Questa sanzione era destinata a colpire (*i*) le cooperative che non adempiano puntualmente una diffida (art. 12 co. 5-*ter* del D.lgs. 2 agosto 2002, n. 220) e (*ii*) l'omessa o ritardata comunicazione della perdita della qualifica di cooperativa a mutualità prevalente (art. 2545-*octies* c.c.). A parte i problemi con l'italiano, si tratta di una sanzione che se applicata davvero potrebbe in pratica segnare — anche per violazioni del tutto marginali — la fine della cooperativa, con buona pace della ragionevolezza e proporzionalità nelle sanzioni e della funzione promozionale della Vigilanza. Sebbene lo stesso D.L. 83/2012 abbia sostituito questa misura con la sanzione pecuniaria per il caso di inottemperanza alla diffida, la sanzione è ancora vigente per l'omessa o ritardata comunicazione della perdita della perdita della prevalenza della mutualità. Probabilmente, il fatto che la sanzione non venga applicata per una consapevolezza tacita della sua illegittimità ha sinora evitato in proposito un pronunciamento della Corte.

(4) Il testo completo del rinnovato art. 12 comma 3 è questo: "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2638, secondo comma, del codice civile, gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettano finalità mutualistiche sono cancellati, sentita la Commissione centrale per le cooperative, dall'albo nazionale degli enti cooperativi. Si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-*septiesdecies* del codice civile e dell'articolo 223-*septiesdecies* delle disposizioni per l'attuazione del codice civile e disposizioni transitorie, di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 318, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera *d*), del codice civile".

riferimento — un rapido sguardo su quale sia l'orientamento della Vigilanza circa le circostanze di fatto che integrano il presupposto della "sottrazione" all'attività di vigilanza.

In proposito, il D.M. del 5 marzo 2025 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy disciplina all'art. 8 stabilisce che può ritenersi accertata ove il revisore abbia provveduto a trasmettere, all'indirizzo di posta elettronica certificata della cooperativa, risultante dal registro delle imprese, due PEC (o comunicazioni con lettera raccomandata, in difetto di PEC): la prima, contenente la notifica dell'incarico di vigilanza, e la seconda contenente la diffida a consentire la revisione, senza ricevere risposta.

Dunque, un accertamento desunto da una mera attività di comunicazioni, senza necessità di indagini ulteriori sul perché della mancata risposta.

Questa, in sostanza la norma oggetto del giudizio della Corte Costituzionale e l'*iter* della sua genesi.

L'Ordinanza di rimessione del Consiglio di Stato. — Con l'Ordinanza del 4 settembre 2024 (5) il Consiglio di Stato ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo n. 220/2002, in relazione agli artt. 3, 45, 117, comma 1, (in relazione articoli 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e 1 del relativo Protocollo n. 1 addizionale alla Convenzione), 11 e 117 della Costituzione (in relazione agli artt. 17 e 49, par 3, della Carte dei diritti fondamentali dell'Unione europea).

L'ordinanza è estremamente articolata: nella sostanza, il Collegio senza sminuire con ciò l'importanza della Vigilanza e della necessaria collaborazione della cooperativa allo svolgimento della sua attività, ritiene che la sanzione prevista dalla norma dell'art. 12 appaia sproporzionata nella parte in cui parifica (a livello sanzionatorio) la sottrazione alla vigilanza (e, quindi, la mancanza di una collaborazione ritenuta necessaria per lo svolgimento dei controlli) alla mancanza del bene e valore «finale», costituito dal possesso dei requisiti mutualistici che ontologicamente connotano le Società cooperative. Si accomuna, in tal modo, la violazione di un dovere di cooperazione strumentale alla verifica del possesso dei requisiti mutualistici, alla mancanza stessa di tali requisiti, nonostante le condotte esprimano ragionevolmente un differente disvalore.

Peraltro, si fa notare, a differenza di altri contesti di sottrazione alla attività di controllo, non sono previsti meccanismi che consentano un "adeguamento" della sanzione al caso concreto: la sanzione consegue automaticamente all'accertamento della sottrazione alla vigilanza, escludendosi l'applicazione da parte dell'Amministrazione di sanzioni diverse e/o più adeguate in relazione alla fattispecie concreta.

Il Consiglio di Stato ravvisa insomma una la carenza di proporzionalità «cardinale» della sanzione, che appare intrinsecamente priva di proporzionalità e ragionevolezza.

La sentenza della Corte costituzionale e l'illegittimità della norma impugnata. — La questione sollevata dal Consiglio di Stato non risulta avere precedenti dottrinali: probabilmente l'(apparentemente) scarso rilievo pratico della fattispecie non stimolato l'attenzione dei commentatori su un tema di cui la sentenza mette in luce la ricchezza di contenuto giuridico.

La Corte affronta la questione della legittimità costituzionale della norma in questione con un'articolata motivazione, sorretta da un percorso argomentativo complesso che si fonda su un consistente indirizzo giurisprudenziale della corte stessa in materia di sanzioni amministrative.

Peraltro, poiché il giudizio consiste in un vaglio della proporzionalità e ragionevolezza della norma sanzionatoria del comportamento della cooperativa che si sottrae alla attività di vigilanza, riveste un'importanza decisiva offrire un'argomentazione esplicita e persuasiva, per evitare che il sindacato di ragionevolezza si mantenga entro gli stretti limiti entro cui la Corte può sindacare la discrezionalità del legislatore (6).

---

(5) Pubblicata in Gazzetta Ufficiale 1ª Serie speciale - n. 41 del 9 ottobre 2024.

(6) Si è infatti affermato che "il problema della ineludibile soggettività del sindacato di ragionevolezza — canone ermeneutico connaturato al giudizio di legittimità costituzionale — riconduce ai lavori preparatori della Costituzione del 1948, nei quali si registrano non poche posizioni problematiche rispetto alla introduzione nell'ordinamento repubblicano del nuovo organo di garanzia, la Corte costituzionale, proprio in ragione del timore che il giudizio di costituzionalità potesse arbitrariamente sovrapporsi alle scelte del legislatore" per concludere che "il vero rimedio per evitare che il sindacato di ragionevolezza copra l'arbitrio consiste nel munire

La Corte svolge il test di proporzionalità nei suoi diversi passaggi logici relativi alla congruenza o connessione razionale, alla necessità della misura, alla proporzionalità in senso stretto (7)

Per ancorare la sua riflessione a basi solide, la Corte premette così un'ampia ricostruzione dei riferimenti costituzionali della funzione della Vigilanza sulle cooperative, riconducibile a quegli "opportuni controlli" che l'art. 45 Cost. ritiene necessari per assicurare quel "carattere e finalità" della cooperazione, che ne fanno una forma di impresa ritenuta dalla Carta costituzionale meritevole di ricevere dalla legge misure che ne "promuovano e favoriscano l'incremento".

La premessa della Corte ricostruisce in maniera esemplare il contesto degli interessi entro cui collocare la vigilanza pubblica sulle cooperative e, nel suo ambito, la misura sanzionatoria di cui si discute, così da considerarla non in astratto, ma secondo una valutazione che ne contemperi razionalmente e concretamente il bilanciamento (8).

Gli spunti ricostruttivi della disciplina costituzionale della cooperazione e soprattutto la loro attualizzazione con l'analisi concreta di un fenomeno molto attuale — la decrescita delle imprese cooperative — offrono di per sé stessi stimoli a una riflessione, che cercheremo di affrontare nel prossimo paragrafo di queste note.

Quel che ci preme comunque evidenziare da subito è che questa "incursione" della Corte nel concreto stato attuale della cooperazione non deve apparire un "fuor d'opera", rispetto al suo percorso argomentativo, che possa far debordare la valutazione costituzionale verso un esame di merito del caso concreto. Al contrario, il riferimento al contesto economico vale a supportare la valutazione di quel *chillig effect* che l'applicazione della sanzione potrebbe avere sulle cooperative, nel contesto "recessivo" in cui operano, rafforzando di nuove motivazioni la valutazione di proporzionalità.

Effettuata questa importante premessa, la Corte passa poi a esaminare i molteplici profili che appaiono rivelatori della irragionevolezza e sproporzione della misura prevista dall'art. 12, comma 3, secondo periodo, del decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220.

Innanzitutto la Corte puntualizza che la finalità della vigilanza amministrativa è quella — sancita dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2002 — dell'"accertamento dei requisiti mutualistici" della cooperativa: rispetto a tale fine generale prevedere che la sanzione della cancellazione e scioglimento colpisca indifferentemente sia le cooperative che non perseguono la finalità mutualistiche, sia quelle che si sottraggono all'attività di vigilanza diretta a verificarne la sussistenza rivela già di per sé stessa un profilo di sproporzione.

La disposizione non solo tratta insieme due ipotesi che contengono un disvalore del tutto diverso

---

la decisione di una motivazione che sia veramente persuasiva. La motivazione descrive il percorso argomentativo e, attraverso la citazione dei precedenti, dimostra come la decisione si inserisca coerentemente in un indirizzo interpretativo ovvero mostra quanto se ne discosti e per quali motivi" Fierro, *La ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in Corte Costituzionale, Servizio Studi, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza nella giurisprudenza costituzionale, anche in rapporto alla giurisprudenza delle Corti Europee,* 2013, 7 *https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_QuadernoStudi_Roma2013.pdf*.

(7) Il percorso logico del test di proporzionalità è sintetizzato in maniera efficace da un'autorevolissima Autrice: "la prima fase, detta di "legittimità", consiste nella verifica che il legislatore abbia agito per uno scopo legittimo, non in contrasto con i principi costituzionali; la seconda, consiste in una valutazione del rapporto mezzi-fini, in modo da assicurare che sussista una "connessione razionale" tra i mezzi predisposti dal legislatore e i fini che questi intende perseguire; il terzo passaggio, quello della verifica della "necessità", è volto a sincerarsi che il legislatore abbia fatto ricorso al least-restrictive means, allo strumento che permette di ottenere l'obiettivo prefissato con il minor sacrificio possibile di altri diritti o interessi costituzionalmente protetti; la quarta fase è quella della "proporzionalità in senso stretto" ed esaminagli effetti dell'atto legislativo, mettendo a raffronto e soppesando i benefici che derivano dal perseguimento dell'obiettivo cui il legislatore mira e i costi, cioè i sacrifici che esso impone ad altri diritti e interessi in gioco". Cartabia, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, Roma, Palazzo della Consulta 24-26 ottobre 2013, Conferenza trilaterale delle Corte costituzionali italiana, portoghese e spagnola *https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf*.

(8) "il ragionevole esprime una ragione potenziata e più adeguata all'ambito dei comportamenti umani che essa è chiamata a conoscere attraverso il diritto. Il controllo di ragionevolezza esige una ragione concreta, "situata", che conosce l'ordinamento nella sua vitale commistione con l'esperienza giuridica. L'universo giuridico ha bisogno di entrambe le espressioni della ragione: ha bisogno di coerenza interna e ha bisogno di apertura sulle vicende umane e sociali che deve regolare". Cartabia, (nt. 7), 16.

tra loro, ma all'interno stesso della fattispecie di "sottrazione all'attività di vigilanza", appiattisce nel profilo sanzionatorio condotte che possono consistere in comportamenti del tutto diversi.

Rimarchevole da questo punto di vista come, a questo proposito la Corte si sia preoccupata di verificare — acquisendo le disposizioni amministrative che regolano i controlli — come il presupposto dello scioglimento possa essere desunto dal mancato ricevimento o dal mancato riscontro a due comunicazioni del Revisore.

La stessa misura, così potrebbe colpire la sottrazione intenzionale alla Vigilanza — in questo caso sì, presumibilmente per nasconderle qualcosa di riprovevole — alla negligenza, al mero errore materiale.

La Corte sottolinea come ci si trovi di fronte, oltre che a un'irrazionalità sistematica per aver il Legislatore previsto la stessa sanzione per casi così diversi anche nell'ambito della sottrazione all'attività di vigilanza, anche a un cattivo esercizio di bilanciamento degli interessi: lo scioglimento della cooperativa espunge dal sistema economico un'impresa del cui rilievo sociale si è detto, compromettendo le aspettative di servizio mutualistico dei soci; frustrazione di un interesse costituzionalmente ritenuto primario che potrebbe conseguire — per come è strutturata la sanzione — anche solo a una negligenza o addirittura a una disattenzione del Presidente della cooperativa che ha omesso di rispondere alla comunicazione del Revisore o di comunicare la variazione dell'indirizzo della sede sociale.

E qui si apre il tema della (im)possibilità di graduare la sanzione in relazione alla gravità del caso, così da renderla proporzionale alla lesione degli interessi sottesi.

Una tematica già affrontata dalla Corte in numerose sentenze che hanno esteso le proprie valutazioni sulle sanzioni in misura fissa dal diritto penale a quello amministrativo e sanzionatorio in generale (9).

Ebbene, in questo caso, rileva la Corte, la norma per come formulata preclude ogni possibilità di modulare la sanzione adattandone la afflittività alla lesione concreta degli interessi che vengono coinvolti dalla sua applicazione (10).

Compiuta la valutazione di fondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma, la Corte si trova a "considerare che una pronuncia meramente ablativa determinerebbe un «insostenibile vuoto di tutela» (ex plurimis, sentenza n. 46 del 2024), *in contraddizione anche con la stessa previsione costituzionale che richiede la previsione di opportuni controlli affinché siano assicurati il carattere e le finalità delle imprese cooperative*". L'enfasi aggiunta intende sottolineare come l'esigenza di evitare vuoti normativi sia ricondotta anche a un'esigenza di tutela dei controlli, che nel caso di specie ha anche essa un rilievo costituzionale.

In ogni caso, l'intervento della Corte sul sistema delle sanzioni la espone sempre al dilemma che "rilevata l'illegittimità di una norma, essa ha dovuto scegliere se sostituirsi al legislatore, andando a completare la disposizione contestata, aggiungendo una frase ritenuta necessaria o limitarsi a una pronuncia ablativa che avrebbe privato, sino a nuovo intervento legislativo, della necessaria copertura sanzionatoria una serie di condotte illegittime (11)".

Non è questa la sede per approfondire la complessa questione delle c.d. "sentenze sostitutive", di cui il caso di specie sembra costituire una delle applicazioni concrete e che coinvolge ancora il delicato confine tra il ruolo della Corte e quello del legislatore (12).

---

(9) Una ricostruzione di questo percorso in Severa, *La proporzionalità delle sanzioni amministrative nella giurisprudenza costituzionale: questioni di sostanza e questioni di processo (una riflessione a partire da Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2023)*, in Consultaonline, 2023, fasc. 2, 541 ss. Si veda anche; Branca, *"Sentenza n. 185 del 2021 e sentenza n. 40 del 2023: identici principi e applicazioni opposte"*; *Giur. cost.*, 2003, 1425; Bevilacqua, *"Sanzioni amministrative e parametri costituzionali"*, *Giorgn. dir. amm.*, 2023, 508.

(10) La Corte, cioè "rileva una sproporzione intrinseca della sanzione (fissa) minacciata rispetto alla gravità delle condotte previste, e svincolata dunque da un tertium comparationis su cui fondare la mancanza di ragionevolezza della misura della sanzione, secondo quel modello di giudizio triadico a lungo praticato dalla Consulta" come in altra sede aveva osservato Venturoli, *La sanzione amministrativa fissa sotto assedio "manipolativo" della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2023, 29.

(11) Bevilacqua, (nt. 9), 515.

(12) Si veda ad esempio Santorelli, *Le sentenze sostitutive della Corte Costituzionale. Rassegna giurisprudenziale 2014-2023*, in *Nomos*, 2025, I.

In altre parole, la Corte — seguendo il c.d. principio delle "rime obbligate" — «non crea [...] liberamente (come farebbe il legislatore) la norma, ma si limita a individuare quella — già implicita nel sistema [...] mediante la quale riempire immediatamente la lacuna»; una legislazione che «vera legislazione non è [13]».

La scelta della Corte nel caso specifico è peculiare perché si orienta verso una soluzione che non sostituisce la sanzione dello scioglimento con un'altra diversa sanzione ritenuta adeguata, ma indica una misura non consistente in una sanzione in senso stretto; una misura, già prevista dall'ordinamento, quale reazione a situazioni della cooperativa che facciano presupporre il compimento di irregolarità.

Se la Vigilanza serve — ragiona la Corte — alla verifica dei requisiti mutualistici, la sottrazione all'attività di controllo non può costituire una presunzione che la cooperativa non persegua tali fini, ma è (solo) un'irregolarità per la quale l'ordinamento prevede già all'art. 2545-*sexiesdecies* una reazione: la sottoposizione a Commissariamento e la nomina del Commissario.

Sarà il Commissario, sostituendosi agli amministratori che — colpevolmente o meno — si sottraggono alla vigilanza, a verificare la sussistenza dei requisiti mutualistici e a sollecitare, ove ne ricorrano i presupposti, lo scioglimento della cooperativa.

In questo senso, pare che la sentenza della Corte, più che essere meramente "sostitutiva", in qualche modo indichi un "arretramento" della reazione dell'ordinamento, così da svolgere coercitivamente i controlli cui la cooperativa si sottrae e da consentire la verifica concreta dei requisiti mutualistici. Facendo conseguire da un esito negativo dei controlli (e non dalla sottrazione all'attività di Vigilanza) l'eventuale scioglimento.

La abrogazione non produce alcuno strappo alla normativa, che ha già in sé gli anticorpi per reagire al comportamento della cooperativa che ostacoli i controlli.

Sarà compito del legislatore riflettere su questa importante indicazione della Corte facendo buon governo dei principi distillati nella sentenza e cogliendo magari l'occasione per riflettere alla luce degli stessi sull'intero sistema sanzionatorio (a partire dalla misura contenuta nell'art. 2545-*octies* co. 7 c.c., di cui si è trattato alla nota 3)

Resta un tema eminentemente pratico, gestionale.

A quanto consta, non sono poche le cooperative che non rispondono agli appelli della vigilanza per il fatto che non esistono davvero più; la norma abrogata era probabilmente mossa da un malinteso intento di efficienza o economicità.

La sentenza già ha fatto ampia giustizia di questo modo di approcciare i problemi: resterà comunque la necessità di accertare rapidamente che le cooperative non esistono più e, ove sia verificato con i mezzi più efficienti, scioglierle per quel motivo.

La valutazione incidentale sulle prospettive della impresa mutualistica. — Come abbiamo anticipato, la sentenza si distingue, oltre che per il suo contenuto immediato (la declaratoria di illegittimità costituzionale), anche per alcune considerazioni sull'adempimento da parte del legislatore, della prescrizione costituzionale di favorire e sostenere l'incremento della cooperazione.

L'analisi costituzionale della cooperazione svolta dalla Corte, si spinge oltre la pur puntuale e interessantissima sottolineatura del "riconoscimento" operato dall'art. 45 Cost. del fenomeno economico e sociale, cui tributa un omaggio tutt'altro che rituale [14].

Si inoltra in profondità sul tema degli "opportuni controlli" — in cui si concretizza la Vigilanza,

---

[13] Santorelli, (nt. 12), 16, che a propria volta "manipola" con interpolazioni un passo di Crisafulli, "*Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, 407 s.

[14] I riferimenti dottrinali in materia sono amplissimi. Tra i molti: Buonocore, *Diritto della cooperazione*, Bologna, Il Mulino, 1997, 50; Bonfante, *La società cooperativa*, in *Trattato di diritto commerciale*, a cura di Cottino, Padova, Cedam, 2014, 51; Nigro, *Rapporti economici*, in *Commentario della Costituzione* a cura di Branca, sub *art. 45*, Bologna, Zanichelli, 1980. Piace rintracciare nella motivazione della Corte alcune riflessioni comuni a quelle del Presidente della Repubblica svolte in un saluto all'inaugurazione della Biennale della Cooperazione a Bologna il 24 ottobre 2024, nel quale svolse una efficace sintesi dei principi costituzionali in materia di cooperazione, osservando — tra l'altro che "all'impresa cooperativa la Repubblica indica un fine: l'utilità sociale. All'impresa privata, all'articolo 41, l'utilità sociale è posta, per converso, come limite: non può svolgersi in contrasto con essa". Riflessione che ritroviamo quasi riprodotta testualmente nella sentenza in commento *https://www.quirinale.it/elementi/122395*.

oggetto specifico della cognizione della sentenza — cui connette però l'inscindibile funzione di "promozione", affidata alla legge (15).

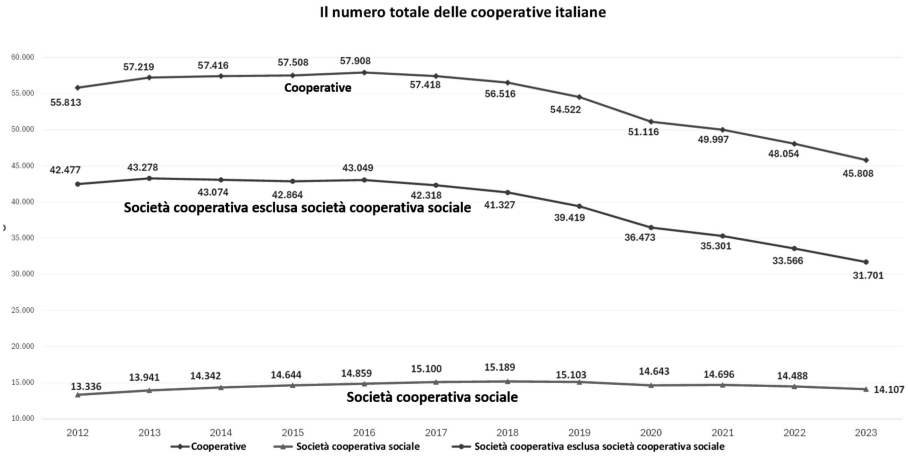
In effetti, la discussione sul fatto stesso che la Costituzione dovesse fare esplicito riferimento ai "controlli" (16) fu oggetto di acceso confronto e la formulazione finale fu adottata nella consapevolezza che si sarebbe comunque operata una forte discontinuità con la concezione del loro ruolo come occhiuta invadenza dello Stato sul fenomeno cooperativistico, quale autoorganizzazione dell'impresa collettiva.

Tenere insieme i due aspetti, la promozione il controllo, consente alla Corte innanzitutto di collocare la Vigilanza in un orizzonte di promozione cooperativa, così da stigmatizzare che il suo utilizzo possa essere fonte di potenziale *chilling effect* (come è definito dalla stessa sentenza), un effetto per certo incoerente con questa funzione promozionale.

È in questo contesto che la sentenza si spinge oltre, per ri-contestualizzare la funzione promozionale, rapportandola alla situazione concreta della cooperazione oggi.

E lo fa osservando che "tuttavia, nonostante questi caratteri, che ne rendono perdurante e attuale la specifica funzione sociale, oggi il modello cooperativo sta attraversando una grave crisi, attestata dal tasso di crescita ormai da alcuni anni costantemente negativo, a dispetto di quello del totale delle imprese, che, escluso il periodo pandemico, è positivo: in sostanza, il modello cooperativo non sembra attirare più come forma di impresa".

L'osservazione sembra cogliere un dato concreto che — ferma rimanendo la assoluta rilevanza economica della cooperazione in termini di contribuzione alla economia nazionale, di fatturato, di impiego di manodopera e di impatto sociale — coglie una tendenza effettivamente riscontrabile dai dati statistici: il numero totale delle cooperative in Italia ha una tendenza costantemente decrementale



Al di là di questo dato "assoluto" è significativo il raffronto dell'incidenza delle cooperative sul numero totale delle imprese

(15) La c.d. legge Basevi (D.Lgs.C.P.S. n. 1577/47), sostanzialmente coeva alla redazione della Costituzione, coglie la relazione tra controllo e promozione: lo sottolinea in particolare Verrucoli, *La società cooperativa*, Milano, Giuffré, 1958, 458, con importanti riferimenti alle circolari ministeriali che ne recepirono i contenuti. Si domandano se l'interazione dialettica tra funzione di controllo e di promozione possa essere sintetizzata in chiave di *nudge*, di spinta gentile verso buone prassi mutualistiche, Iacone-Morara, *Nuovi orizzonti per la vigilanza cooperativa*, *Coop. e enti no profit*, 2024, 30.

(16) Un interessante volume ha recentemente raccolto il dibattito alla Costituente, consentendo di ricostruire direttamente dagli atti parlamentari la genesi della attuale formulazione dell'art. 45 (che allora era numerato come art. 42), dalla quale fu espunta la denominazione di Vigilanza, presente in alcune prime versioni: Granata, *Quarantacinque, Il dibattito sulla Cooperazione alla Costituente*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2024.

Tab. I: Nati-mortalità delle imprese per forme giuridiche - Anno 2024

Forma Giuridica	Iscrizioni	Cessazioni non d'ufficio	Saldo	Cessazioni	Stock Attive 2024
Imprese individuali	184.991	195.049	-10.058	247.306	2.844.102
Società di capitale	115.729	54.770	60.959	78.033	1.430.454
Società di persone	16.999	30.720	-13.721	49.495	657.263
Cooperative	**1.992**	**3.297**	-1.305	**27.228**	**62.968**
Altre forme	2.654	1.514	1.140	1.723	45.283
Consorzi	470	629	-159	710	12.280
Totale	**322.835**	**285.979**	**36.856**	**404.495**	**5.052.350**

Fonte: Unioncamere

Il saldo 2024 per le imprese italiane resta positivo, ma non per tutte le forme giuridiche al netto delle cancellazioni d'ufficio. Complessivamente si registrano quasi 37.000 imprese in più rispetto al 2023 grazie all'apporto delle società di capitali. Per le cooperative il saldo è negativo per oltre 1.000 società.

La c.d. nati/mortalità delle imprese vede per le cooperative un saldo significativamente negativo rispetto alle altre forme societarie di società di capitali, particolarmente con riferimento alle srl (17).

Tab.1: Numero imprese attive per forma giuridica 2011-2024

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Imprese individuali	3.297.359	3.259.192	3.198.612	3.161.195	3.139.288	3.119.577	3.095.837	3.063.038	3.029.956	3.011.670	2.997.197	2.942.898	2.900.390	2.844.102
Società di capitale	953.949	966.141	982.943	1.008.451	1.043.841	1.082.003	1.125.812	1.177.503	1.220.301	1.265.041	1.310.046	1.347.148	1.387.061	1.430.454
Società di persone	900.153	888.437	881.093	852.245	832.311	813.228	795.526	777.090	755.103	738.677	725.328	707.563	680.636	657.263
Cooperative	**79.949**	**80.533**	**76.774**	**78.298**	**79.487**	**80.636**	**81.079**	**80.187**	**78.736**	**77.549**	**76.517**	**75.434**	**72.782**	**62.968**
Altre forme	31.171	32.702	33.887	35.437	36.761	37.879	39.321	40.352	41.118	42.077	43.193	43.724	44.314	45.283
Consorzi	12.934	12.919	12.815	12.787	12.695	12.672	12.574	12.573	12.464	12.500	12.550	12.568	12.434	12.280
Totale	**5.275.515**	**5.239.924**	**5.186.124**	**5.148.413**	**5.144.383**	**5.145.995**	**5.150.149**	**5.150.743**	**5.137.678**	**5.147.514**	**5.164.831**	**5.129.335**	**5.097.617**	**5.052.350**

Fonte: Unioncamere

Le cooperative attive a fine 2024 sono 62.968 imprese che rappresentano nel 2023 l'1,2% del sistema produttivo italiano ed il 4,2% del totale delle imprese di capitali (società di capitali sommate alle cooperative).
Nel periodo 2011-2024 il numero delle cooperative attive diminuisce del 21%.

In altre parole, i dati sembrano evidenziare che la scelta del modello cooperativo quale forma di impresa conosce un momento di difficoltà ad essere scelta come forma per la costituzione di nuova impresa.

La sentenza si interroga sull'origine di questa tendenza, per affermare che: "A determinare tale fenomeno, rilevato negli ultimi anni, concorrono senza dubbio plurimi fattori, ma tra questi riveste un ruolo anche l'assetto legislativo, nel quale, a fronte della perdita di peso dei vantaggi fiscali, sono state introdotte normative non particolarmente incentivanti per questa tipologia di impresa, come quelle per contrastare la nascita di "false cooperative" — quale l'abolizione della figura dell'amministratore unico di cooperativa — e quelle che hanno favorito la nascita di modelli di impresa "quasi concorrenti", prevedendo e disciplinando altre tipologie societarie, in particolare le società a responsabilità limitata semplificate e le società benefit in forma di società di capitali".

A questa analisi, su cui torneremo, la Corte fa seguire un'affermazione destinata a fare un certo rumore e risuona come uno sprone: "In questi termini, la legislazione stenta a favorire realmente l'«incremento» della cooperazione «con i mezzi più idonei» secondo il mandato dell'art. 45 Cost."

Pur non avendo questa nota né l'ambizione né il compito per l'approfondimento che meritano

(17) Forma che sembra "riassorbire" in parte il decremento delle società di persone, che peraltro era un obiettivo della Riforma delle società del 2003.

queste valutazioni incidentali della Corte — peraltro finalizzate nell'economia della pronuncia a rafforzare l'irragionevolezza di sanzioni "draconiane — non è facile esimersi da qualche considerazione.

In effetti, la legislazione negli ultimi anni ha probabilmente stentato a svolgere quella funzione che l'art. 45 Cost. le aveva affidato: da un canto concentrandosi a promuovere in maniera generica le forme societarie "innovative", "sociali" e sostenibili", allargando però le maglie del rigore analitico sulla natura causale della società mutualistica, che è il vero oggetto della tutela costituzionale.

La cooperativa non si distingue per essere un'impresa socialmente utile e sensibile alle sfide della sostenibilità, ma per la sua peculiare tipologia causale, quella mutualistica, che la distingue e la connota specificamente rispetto a tutte le altre imprese.

D'altro lato, la legislazione si è mossa, in ambito cooperativo, principalmente sull'obiettivo del contrasto alle c.d. false cooperative: fine certamente prioritario, per limitare la diffusione di una idea decettiva del fenomeno cooperativo, che veniva assimilato ai comportamenti fraudolenti di chi profittava dello schermo cooperativo per i propri fini illeciti.

Un obiettivo, questo, però che ha avuto un fine prevalentemente difensivo, che non ha fatto emergere la significativa necessità di innovazione del modello, per stimolarne l'adozione da parte di chi deve scegliere la forma della sua impresa, per rafforzare il mantenimento della opzione mutualistica da parte di chi lo ha già adottata. In questa ultima prospettiva, il contrasto delle "evasioni" verso la demutualizzazione non può avere una natura prevalentemente coercitiva e dissuasiva, pur giustamente da perseguire, ma si deve realizzare prospettando la "convenienza" della cooperativa per lo svolgimento dell'impresa.

La sollecitazione della Corte a una produzione legislativa che davvero favorisca l'incremento del fenomeno cooperativo appare oggi come una sfida, ineludibile per la cooperazione stessa: le tendenze segnalate dalle statistiche meritano una grande opera di ripensamento e di azione, per essere invertite.

Occorre realizzare con un esteso contributo di idee una mappa dei limiti che generano difficoltà al modello cooperativo e a partire da questi pensare non solo ad apportargli i necessari "aggiustamenti", non solo (ma anche!) una efficace ridefinizione degli incentivi economici, ma soprattutto è urgente una riflessione aperta e coraggiosa, che porti la cooperativa a rispondere alle sfide del futuro.

Peraltro, a dispetto di chi lo ritiene un residuo di un passato romantico e solo valoriale, quello cooperativo è un tipo societario attuale e moderno.

La cooperativa è una forma di impresa concepita per raggiungere il proprio fine sociale nel lungo e non sul breve termine, perché da un canto crea valore direttamente in capo ai soci attraverso lo scambio mutualistico e dall'altro ha una struttura economica e patrimoniale che tende ad accumulare risorse a servizio della continuità del servizio mutualistico, fino a una sua proiezione transgenerazionale. Mutualità, limitazione del lucro e indivisibilità delle riserve (18) danno alla cooperativa una connotazione di impresa sostenibile.

Si pensi ancora alla norma dell'art. 2545 c.c., che impone alla cooperativa di fornire ai soci, in occasione del bilancio di esercizio, una relazione che illustri "i criteri seguiti nella gestione sociale per il conseguimento dello scopo mutualistico": un prototipo di quella rendicontazione non finanziaria, qualitativa e non solo quantitativa, che per le imprese lucrative è un'acquisizione recente.

Ancora si potrebbe sottolineare che la cooperativa è una piattaforma già in sé predisposta a un dialogo partecipativo degli stakeholders, considerato che il socio stesso — nello scambio mutualistico — è il primo degli stakeholder che partecipa alla governance (anche) da destinatario del servizio mutualistico (19).

---

(18) "Nelle comuni finalità antilucrative, il limite alla distribuzione dei dividendi opera sul piano della remunerazione immediata del capitale sociale, mentre l'indivisibilità (con il corollario della devoluzione disinteressata del patrimonio in caso di scioglimento della cooperativa) è regola che — come logico corollario della limitazione del dividendo — condiziona nel tempo la disponibilità e la gestione del patrimonio sociale e viene in rilievo rispetto a molteplici operazioni societarie di competenza degli amministratori o dell'assemblea". Genco, Morara, *Riserve indivisibili e scopo mutualistico, Terzo settore, non profit e cooperative — 2, 2024,* 98

(19) "Nella tensione verso la realizzazione di un'economia sostenibile, una delle istanze che raccolgono sempre più diffusi consensi a livello europeo e domestico è quella dell'instaurazione di fome di dialogo e di interazione tra ii management dell'impresa e gli stakeholders, attraverso le quali si assume venga favorita l'emersione degli interessi non finanziari implicati nell'esercizio dell'attività, di cui sono portatori gli svariati e potenzialmente compositi gruppi di soggetti investiti da quest'ultima, e ne venga indotta o incentivata la

Oltre ai caratteri sottolineati dalla Corte, che ne "rendono perdurante e attuale la specifica funzione sociale", la cooperativa si qualifica quindi per la sua importante modernità ed attualità rispetto ai nuovi orizzonti dei fini dell'impresa: è ancor più doveroso raccogliere la forte sollecitazione della Corte Costituzionale ad adempiere il mandato dell'art. 45 Cost: favorire l'incremento della cooperazione.

Pierluigi Morara

presa in carico da parte degli organi societari": Cian, *I comitati rappresentativi degli stakeholders e l'organizzazione societaria*, *Banca, borsa tit. cred.*, 2023, I, 356. L'Autore nel ricostruire possibili forme di organizzazione del dialogo con gli stakeholder individua modalità che connotano in maniera già strutturale la governance cooperativa, che si presenta come un riferimento ideale per aprirsi al dialogo con gli (altri) stakeholders.