



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 21 LUGLIO 2025, N. 116

Testo

Materia

Imprese

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento sostitutiva¹

Oggetto della q.l.c.

Art. 12, co. 3, *decreto legislativo 2 agosto 2002, n. 220* (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi)²

Parametri

Art. 3 Cost. – Art. 45 Cost. – Art. 117, co. 1, Cost., in relazione all’art. 3 della CEDU e all’art. 1 del relativo Protocollo addizionale¹

Massima

- Lo scioglimento delle cooperative solo perché si sottraggono agli inviti dell’autorità di vigilanza, e quindi a prescindere dalla verifica sull’effettivo conseguimento delle finalità mutualistiche, integra una sanzione amministrativa sproporzionata. Esso è, pertanto, incostituzionale, dovendosi sostituire – nelle more di un nuovo intervento legislativo – con la nomina di un commissario da parte dell’autorità di vigilanza, anche nella persona dello stesso legale rappresentante della cooperativa.

Moniti/Inviti al legislatore

- La Corte tiene ferma la possibilità per il legislatore di intervenire a individuare, nell’ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali.

Profili d’interesse

- La Corte appresta una soluzione propria, suscettibile di successiva modifica da parte del legislatore in quanto dichiaratamente non a rime “obbligate”, bensì “adeguate”.

¹ La sentenza affronta profili ulteriori, che non sono oggetto di questo *report*.

² Per il titolo completo dell’atto v. il testo ufficiale.

Precedenti connessi

Sulle addizioni “a rime costituzionalmente adeguate”

- C. cost., *sentenza 22 marzo 2024, n. 46*.

Estratto della motivazione

3.3. – [O]ggi 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.

Anche con riguardo al fatturato, la relazione al Parlamento sulla cooperazione per gli anni 2018-2021 segnala una consistente flessione del settore [...].

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” [...] e quelle che hanno favorito la nascita di modelli di impresa “quasi concorrenti”, prevedendo e disciplinando altre tipologie societarie [...].

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.

Proprio al rischio di un *chilling effect* fa, invero, riferimento l’ordinanza di rimessione nel sollevare le questioni di legittimità costituzionale della norma censurata, laddove evidenzia che un «sistema così draconiano» [...] rischierebbe di determinare «un effetto di deterrenza rispetto all’esercizio di un’attività che non solo integra un diritto costituzionalmente garantito dei consociati (l’organizzazione dell’impresa), ma che assume anche una peculiare rilevanza sociale, come espresso dall’art. 45 della Costituzione e dalle ulteriori previsioni che [...] trovano realizzazione nella dimensione collettiva cooperativista [...].

4.2. – [...] Posto che la disposizione censurata, al primo periodo, mantiene fermo «quanto previsto dall’articolo 2638, secondo comma, del codice civile», il quale sanziona penalmente i comportamenti dolosi di ostacolo all’attività di vigilanza, la misura dello scioglimento anticipa senza adeguata giustificazione la soppressione dell’ente cooperativo rispetto all’accertamento della mancanza dei requisiti mutualistici. [...]

[L]a condotta sanzionata risulta quanto mai ampia, ricomprendendo non solo le condotte attive e fraudolente ma anche quelle omissive e soltanto negligenti, dal significato molto meno univoco.

Inoltre, in base alle modalità impartite per lo svolgimento della vigilanza [...], a integrare la condotta sanzionata è sufficiente [...] la semplice mancata risposta alla comunicazione di avvio dell’attività di vigilanza e alla successiva diffida [...], senza che sia nemmeno necessario un accesso fisico dell’incaricato presso la sede sociale.

In tal modo, anche la condotta meramente omissiva e negligente del legale rappresentante nel monitorare la PEC, viene a risultare assimilata alla situazione sostanziale della mancanza dei requisiti mutualistici.

[U]na conferma della possibilità di ricorrere a misure meno incisive, pur sempre adeguate a tutelare la legittima finalità perseguita, si rinviene nella vigente disciplina del settore delle imprese sociali [...].

4.3.– La disposizione censurata non supera neanche il test di proporzionalità in senso stretto, dato il particolare favor con cui invece la Costituzione, come si è descritto, valorizza il fenomeno cooperativo [...].

Inoltre, non è dubitabile che la sanzione in questione, determinando la cessazione dell'attività dell'ente cooperativo, finisce per incidere pesantemente anche sulla sfera delle persone fisiche che lo compongono, sia interrompendo l'esercizio del diritto di svolgere attività di impresa in forma cooperativa e di fruire dei connessi servizi mutualistici, sia, nei casi in cui il socio presti attività lavorativa nella cooperativa, precludendogli la possibilità di esercitare il suo diritto al lavoro.

6. – [U]na 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. [...]

[P]are congrua la soluzione proposta dallo stesso Consiglio di Stato rimettente, volta a individuare la sanzione in quella della gestione commissariale di cui all'art. 2545-sexiesdecies cod. civ.: all'ultimo comma, questo prevede – a seguito della novella introdotta dall'art. 1, comma 936, lettera c), numero 3), della legge n. 205 del 2017 – che l'organo nominato dall'autorità pubblica si sostituisce a quelli dell'ente, anche «limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati». [...]

Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002, 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 [...]» anziché prevedere che l'autorità di vigilanza nomina 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.

Tale soluzione si pone nell'orizzonte delle soluzioni «costituzionalmente adeguat[e]» (sentenza n. 40 del 2019), in quanto tratta da discipline già esistenti, che in ogni caso lascia però ferma «la possibilità per il legislatore di intervenire in qualsiasi momento a individuare, nell'ambito della propria discrezionalità, altra – e in ipotesi più congrua – soluzione sanzionatoria, purché rispettosa dei principi costituzionali» qui considerati (sentenza n. 46 del 2024).