

Emanuele Cusa

**ANCHE LA CORTE
COSTITUZIONALE RIFORMA LA
VIGILANZA COOPERATIVA**

Estratto



Lefebvre Giuffrè

SENTENZA (10 giugno 2025) 21 luglio 2025 n. 116 — *Pres.* Amoroso — *Red.* Antonini — R.R. — Pres. Cons. ministri.

[6328/12] **Pubblica amministrazione (P.A.) - In genere - Cooperative - Attività di vigilanza - Automatico scioglimento degli enti cooperativi che si sottraggono a tale attività con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio, anziché nomina di un commissario che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati - Denunciata violazione del principio convenzionale di proporzionalità della sanzione - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.**

(Cost., artt. 11, 117, comma 1; CDFUE, artt. 17 e 49, par. 3; d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220, art. 12, comma 3, secondo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 936, lett. a, n. 1, l. 27 dicembre 2017, n. 205).

[6328/12] **Pubblica amministrazione (P.A.) - In genere - Cooperative - Attività di vigilanza - Automatico scioglimento degli enti cooperativi che si sottraggono a tale attività con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio, anziché nomina di un commissario che si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati - Irragionevolezza e violazione del principio di proporzionalità della sanzione nonché degli opportuni controlli previsti per l'attività della cooperazione - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

(Cost., artt. 3, 45; d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220, art. 12, comma 3, secondo periodo, come sostituito dall'art. 1, comma 936, lett. a, n. 1, l. 27 dicembre 2017, n. 205).

Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220, censurato per violazione degli artt. 11 e 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, par. 3, CDFUE, nella parte in cui dispone lo scioglimento per atto dell'autorità degli «enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza», con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione. Il rimettente non ha illustrato le ragioni che farebbero ricadere la disposizione censurata nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, circostanza alla quale è subordinata, ai sensi dell'art. 51 CDFUE, la stessa applicabilità delle norme della Carta, inclusa la loro idoneità a costituire parametri interposti nel giudizio di legittimità costituzionale (sentt. nn. 85 del 2024, 7, 31, 69 del 2025) (1).

È costituzionalmente illegittimo l'art. 12, comma 3, secondo periodo, d.lgs. 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 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. La misura censurata si inserisce nel ventaglio dei provvedimenti sanzionatori amministrativi individuati come possibili effetti della vigilanza sugli enti cooperativi e si colloca al grado massimo di afflittività, determinando autoritativamente lo scioglimento dell'ente, con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici, al verificarsi di qualsiasi condotta di inadempimento all'obbligo di consentire l'attività di vigilanza. Ciò determina la violazione del principio di proporzionalità, atteso che la mera sottrazione alla vigilanza, che di per sé non è indicativa della mancanza dei requisiti mutualistici, viene irragionevolmente assimilata alla situazione, di ben diverso disvalore, dell'ente che risulti effettivamente privo degli stessi all'esito dei controlli eseguiti. 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. Inoltre, la misura dello scioglimento è una sanzione caratterizzata da una sproporzione intrinseca, o cardinale, in quanto automatica e non graduabile, nonostante all'interno della vasta gamma di condotte astrattamente ricomprese dalla disposizione è dato ravvisare un insieme di fatti concreti per i quali tale conseguenza risulta non adeguatamente correlata alla gravità dell'illecito commesso, potendo questo derivare da un comportamento meramente omissivo e non necessariamente doloso del legale rappresentante. L'unica sanzione applicabile finisce quindi per omologare condotte sia attive e intenzionali, sia, soprattutto, omissive e soggettivamente soltanto colpose. È quindi imprescindibile fare ricorso, per non lasciare priva di tutela l'esigenza di apprestare una sanzione alle condotte di sottrazione all'attività di vigilanza sugli enti cooperativi, a una pronuncia che sostituisca la sanzione censurata con altra conforme a Costituzione. Al riguardo, pare congrua la soluzione volta a individuare la sanzione in quella della gestione commissariale di cui all'art. 2545-sexiesdecies c.c.: misura che, per un verso, può dirsi

pre-data, traendosi dal medesimo ambito della vigilanza sugli enti cooperativi; per altro verso, rappresenta il provvedimento sanzionatorio immediatamente meno grave dello scioglimento, potendosi così ritenere mantenuta l'indicazione legislativa per un trattamento di rigore da riservare alle condotte di sottrazione ai controlli. La sostituzione dell'organo di amministrazione consente lo svolgimento dell'attività di vigilanza, dal quale potrebbe emergere che l'ente debba comunque essere sciolto per atto dell'autorità, ricorrendo una delle fattispecie autonomamente considerate dall'art. 2545-septiesdecies c.c.; ma non si esclude che invece tale sostituzione permetta di accertare il genuino rispetto delle finalità mutualistiche» (sentt. nn. 408 del 1989, 40, 212 del 2019, 68 del 2021, 93, 150, 246, 266 del 2022, 40 del 2023, 46 del 2024) (2).

L'ordinanza che ha sollevato la questione è pubblicata in *G.U.* n. 41 del 9 ottobre 2024, 1^a serie spec.

(1-2) Sul controllo di ragionevolezza, cfr. i richiami contenuti nella nota alla sent. n. 4 del 2025. Poi, cfr. le note alle sentt. nn. 9, 16, 23, 36, 37, 38, 39, 40, 46, 49, 53, 56, 58, 66, 68, 69, 70, 82, 86, 90, 94, 103, 104, 109, 111, 112 e 115 del 2025.

Sui caratteri della società cooperativa cfr., di recente, sentt. nn. 93 e 150 del 2022.

La Corte costituzionale aveva già avuto modo di intervenire in materia ritenendo, con la sent. n. 334 del 1995, non incostituzionale una disparità di trattamento tra i soci della cooperativa e coloro che a quest'ultima sono legati da un rapporto di lavoro.

L'art. 45, comma 1, Cost. si riferisce alla società cooperativa che, insieme all'impresa artigiana trattata al secondo comma del medesimo articolo, rappresentano fenomeni economici di forte impatto sociale. Nello specifico, l'impresa cooperativa è organizzata in forma societaria ed è caratterizzata dalla centralità dell'elemento della persona (ne è un esempio la disciplina dei diritti sociali), rispetto all'elemento patrimoniale, oltretutto dalla presenza di finalità mutualistiche.

In altri termini, «la società cooperativa si caratterizza per essere una forma organizzata di impresa e del lavoro del tutto originale, in quanto società di capitali e persone nella quale lo stesso capitale, pur necessario nell'importo minimo legalmente previsto (a pena di liquidazione della società), è tuttavia un elemento di circoscritta importanza rispetto alle persone dei soci, legati tra loro da un *pactum societatis* che è finalizzato essenzialmente all'esercizio congiunto dell'attività di impresa mediante la messa in comune della forza lavoro e/o della produzione che consegue al lavoro individuale e che, certo, non è finalizzato prioritariamente ad ottenere una remunerazione del capitale impiegato». P. LOTITO, D. NARDELLA, sub art. 45, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino 2006, p. 919.

Inoltre, l'art. 45, comma 1, Cost. demanda alla legge il compito di promuovere e favorire «l'incremento [della cooperazione], predisponendo anche forme di controllo e di vigilanza per assicurarne carattere e finalità» (sul punto cfr. F. SAITTO, *I diritti della sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia*, in M. BENVENUTI, R. BIFULCO (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, vol. II, Torino 2024, 341 s.), ravvisati «nella mutualità, intesa come fine nei rapporti tra i soci, e nell'assenza della speculazione privata, che non coincide necessariamente con l'assenza di qualsiasi forma di utile, elementi che distinguono tale modo di produzione dal tradizionale sistema proprio del capitalismo industriale, al punto di scorgervi la tutela di una forma associata di lavoro individuale».

A.D.N.

A commento della sentenza pubblichiamo le osservazioni dei proff. Guido Rivosecchi e Emanuele Cusa.

Anche la Corte costituzionale riforma la vigilanza cooperativa.

1. In modo condivisibile, con la sentenza n. 116/2025 la Corte costituzionale, da un lato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 — nella sola parte in cui prevedeva, per «gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza» (1), la loro cancellazione «dall'albo nazionale degli enti cooperativi» (*rectius*, dall'albo delle società cooperative, istituito con d.m. 23 giugno 2004) e il loro scioglimento coatto *ex art.* 2545-*septiesdecies* c.c. — e, dall'altro lato, ha sostituito queste sanzioni censurate con altra conforme a Costituzione, individuata dalla stessa Corte nella gestione commissariale di cui all'art. 2545-*sexiesdecies*, comma 4, c.c. (2).

Se approvo convintamente le conclusioni cui pervengono i giudici costituzionali nel caso di specie, assieme alle relative motivazioni (3), fondate in riferimento agli artt. 3 (*rectius*, 3, comma 1) (4) e 45, comma 1, Cost. (5), anticipo (6) però che l'inquadramento sistematico che le precede (7) contiene alcune affermazioni non condivisibili.

La sentenza n. 116/2025 conferma la necessità di addivenire a un ripensamento della vigente disciplina sulla vigilanza delle cooperative e degli altri enti cooperativistici (8).

Di questo avviso è lo stesso Governo, il quale ha presentato il 2 settembre 2025, presso la Camera dei deputati, un apposito disegno di legge delega (9), già deliberato dal Consiglio dei ministri del 28 marzo 2025, il quale risulta essere collegato alla manovra

(1) Eventualmente — come è accaduto nella controversia che ha portato alla pronuncia in commento — anche solo con condotte meramente omissive e negligenti del legale rappresentante della cooperativa nel monitorare la PEC: così sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 4.2.

(2) L'ottimo intervento integrativo della Corte costituzionale determina così una disciplina simile a quella espressamente prevista dall'art. 15, comma 7, 3 luglio 2017, n. 112, in presenza di una fattispecie analoga (riguardante le imprese sociali non in forma cooperativa) a quella esaminata nella sent. n. 116/2025. Diversamente accade, invece, per gli enti del Terzo settore che non sono imprese sociali; essi, infatti, ai sensi degli artt. 13, comma 4 e 17 comma 1, lett. c), d.m. 7 agosto 2025, sono cancellati dal Registro Unico Nazionale del Terzo settore (RUNTS), se non si riesce a controllarli. A seguito della sent. n. 116/2025 il Ministero delle imprese e del *made in Italy* è intervenuto con una nota rivolta a tutti i revisori cooperativi, datata 30 luglio 2025, richiamandoli a rispettare il nuovo quadro normativo derivante dalla sentenza in parola.

(3) Contenute in sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punti 4.1, 4.2, 4.3, 5 e 6.

(4) In effetti, come sottolineerò nel § 3, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 220/2002 in ragione della sua contrarietà con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, i quali, secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, sono ricavati, appunto, dall'art. 3, comma 1, Cost. Circa l'eguaglianza formale e la ragionevolezza nelle sentenze della Corte costituzionale non si può non richiamare L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza*. Aprile 1979 - dicembre 1983, in questa *Rivista* 1984, I, 220 ss., spec. 254-255.

(5) Di contro, della penultima (senza contare quella qui commentata) sentenza della Corte costituzionale attinente all'ordinamento cooperativo (la n. 93, depositata il 12 aprile 2022) non condivido né le conclusioni, né le relative argomentazioni, sulla base dei ragionamenti illustrati in E. CUSA, *Le cooperative insolventi tra liquidazione coatta amministrativa e liquidazione giudiziale*, in *Dir. fall.* 2022, 1177 ss.

(6) Quello che spiegherò nel § 4.

(7) Tratteggiato in sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punti 3, 3.1 e 3.2.

(8) In argomento cfr., da ultimo, E. CUSA, *La vigilanza cooperativa come è e come dovrebbe essere*, di prossima pubblicazione in *Giur. comm.*

(9) Atto Camera n. 2577, *Delega al Governo per la riforma delle amministrazioni straordinarie e per la riforma della vigilanza sugli enti cooperativi e mutualistici*.

di finanza pubblica, come indicato nel Documento programmatico di finanza pubblica 2025, approvato dal Parlamento il 9 ottobre 2025.

2. Prima di esaminare la sentenza n. 116/2025, propongo una breve ricostruzione della fattispecie concreta che ha determinato il ricorso alla Corte costituzionale, basata sulle informazioni ricavate dalla pregevole ordinanza del rimettente Consiglio di Stato del 4 settembre 2024, n. 183 (10).

Una cooperativa che offriva servizi educativi ricevette, dall'incaricato di condurre sulla stessa una revisione cooperativa, una prima PEC il 2 maggio 2022 (con la quale si richiedeva alla cooperativa di accordarsi con il revisore al fine di consentirgli di espletare il suo incarico) e una seconda PEC il 9 maggio 2022 (con la quale si diffidava lo stesso ente a consentire la revisione). In assenza di qualsiasi risposta dalla cooperativa, il revisore redasse il relativo verbale di revisione il 17 maggio 2022, proponendo al Ministero delle imprese e del *made in Italy* di scioglierla ai sensi del combinato disposto degli artt. 2545-*septiesdecies* c.c. e 12, comma 3, d.lgs. n. 220/2002. Il 30 gennaio 2023 il predetto dicastero dispose il provvedimento proposto dal revisore, dando alla cooperativa quindici giorni di tempo per presentare eventuali osservazioni, le quali, però, non furono formulate. Il 22 agosto 2023 il Ministero adottò il decreto di scioglimento e nominò il relativo commissario liquidatore. La cooperativa impugnò davanti al Tribunale amministrativo del Lazio il decreto ministeriale di scioglimento e tutti gli atti connessi. Non essendo stato accolto il suo ricorso, la cooperativa adì il Consiglio di Stato, il quale, con l'ordinanza appena ricordata, dichiarò rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, secondo periodo, d.lgs. n. 220/2002, sospese il relativo giudizio e trasmise gli atti alla Corte costituzionale.

3. La Corte costituzionale, seguendo il Consiglio di Stato, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 220/2002, in ragione del mancato rispetto dei principi di proporzionalità e di ragionevolezza che sono ricavati — come già precisato (11) — dall'art. 3, comma 1, Cost.

In effetti, la liquidazione coatta risulta sproporzionata sia rapportando le diverse situazioni sanzionate con tale provvedimento amministrativo (avendosi una carenza di proporzionalità ordinale, comparativa, relativa o estrinseca, secondo la nomenclatura usata dal Consiglio di Stato (12) e poi ripresa dalla Corte costituzionale (13), con la conseguente violazione del principio di proporzionalità), sia in assoluto (avendosi una carenza di proporzionalità cardinale, non comparativa, assoluta o intrinseca, sempre secondo la predetta nomenclatura, con la conseguente violazione del principio di ragionevolezza).

In particolare, circa la proporzionalità ordinale, è evidente l'ingiustificata parità di trattamento sanzionatorio prevista dall'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 220/2002 in presenza di queste due diverse situazioni illegittime: da un lato, la cooperativa che si sottrae alla vigilanza (14) e, dall'altro lato, la cooperativa che si trova in una situazione (accertata a seguito di un'istruttoria condotta dal revisore e/o dall'ispettore e giudicata adeguata dal

(10) In GURI, 9 ottobre 2023, 1^a Serie speciale, n. 41, 63.

(11) Nel § 1.

(12) Ord. n. 183/2025, punti 16, 18 e 18.6.

(13) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punti 4 e 4.3.

(14) Non a caso, l'Avvocatura generale dello Stato, a sostegno della legittimità della sanzione qui scrutinata, argomentò davanti alla Corte costituzionale che il sottrarsi all'attività di vigilanza costituiva per il legislatore una presunzione assoluta di mancanza dello scopo mutualistico, come è riportato in sent. n. 116/2005, *considerato in diritto*, punto 4.1.

Ministero) tale da non perseguire lo scopo mutualistico o da non essere in condizione di raggiungere gli scopi per cui è stata costituita. Con la conseguenza che, prima della sentenza n. 116/2025, sotto la vigenza della disposizione dichiarata incostituzionale, si sarebbe dovuta sciogliere, per atto dell'autorità, una cooperativa perseguente i propri scopi statutari in modo sostenibile economicamente, qualora si fosse sottratta a revisioni cooperative o a ispezioni straordinarie.

4. Evidenzio ora i passaggi non condivisibili della sentenza n. 116/2025.

Risulta inutile nell'*iter* argomentativo della Corte costituzionale l'affermazione, secondo la quale l'art. 45, comma 1, Cost. non sarebbe «una disposizione comune nel panorama comparatistico» (15); se poi con essa si volesse rimarcare la sua singolarità (16), si potrebbe ricordare che il riconoscimento e/o la promozione della cooperazione caratterizza la costituzione di numerosi Stati (sia nell'Unione europea (17), sia fuori da essa (18)), a volte con discipline costituzionali assai più articolate di quella presente nella nostra Carta fondamentale (19).

Discutibile poi la sussunzione dell'«impresa cooperativa» all'interno dell'«economia civile», essendo tale sintagma definito da una parte degli economisti italiani (20), ma (ancora) irrilevante nel diritto positivo (21); dunque, in un inquadramento sistematico di natura giuridica, come ci si aspetterebbe in una sentenza della Corte costituzionale, sarebbe stato meglio collocare la cooperazione all'interno di un'area che è ormai delimitata dal diritto (22), sulla quale ci sono ormai specifiche politiche dell'Unione europea: l'economia sociale; questa, infatti, è certamente formata anche (e soprattutto, per rilevanza economica) da enti in forma di società cooperativa.

Mi pare inoltre pericoloso (anche solo in chiave comparativa (23)) l'avvicinamento della cooperativa alla società benefit; in effetti, la prima non solo è insostituibile dalla seconda (come sostiene pure la Corte (24)), ma, di solito, è anche molto diversa dalla seconda, almeno quando la società benefit non sia costituita in forma di cooperativa (25). Questo avvicinamento può diventare pericoloso, poiché contribuisce (i) a svaporare (almeno nell'opinione pubblica) i tratti distintivi delle vere cooperative, (ii) a migliorare immotivatamente la reputazione delle società benefit e (iii) a confondere le

(15) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 3.

(16) Anche se con l'uso del suddetto aggettivo «comune» si potrebbe voler segnalare che le cooperative non sarebbero considerate nelle costituzioni della totalità o della maggioranza degli Stati del mondo.

(17) Come la Bulgaria, la Grecia, Malta, il Portogallo e la Spagna.

(18) Come la Cina e il Brasile. In materia v., tra gli altri, I. DOUVITSIS, *National constitutions and cooperatives: an overview*, in *International Journal of Cooperative Law* 2018, 128 ss., reperibile in www.iuscooperativum.org.

(19) Penso, ad esempio, al contenuto della Costituzione dell'India.

(20) Tra i quali spiccano L. BECCHETTI, L. BRUNI, S. ZAMAGNI, *Principi di economia. Un testo di economia civile*, Bologna, 2025.

(21) Il sintagma sopra indicato pare essere stato usato per la prima volta in una sentenza della Corte costituzionale proprio con il provvedimento qui commentato.

(22) Si legga, in particolare, la definizione legale di economia sociale contenuta nella raccomandazione UE/2023/1344 del 27 novembre 2023.

(23) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 3.3.

(24) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 3.2.

(25) La possibilità indicata nel testo è ignorata dai più, ma discende pianamente dalla disciplina delle società benefit.

priorità promozionali assegnate allo Stato-istituzione (26). Invece, unicamente gli imprenditori entificati che sono sussumibili nella «cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata» (art. 45, comma 1, Cost.) godono, direttamente nella Costituzione, del riconoscimento della funzione sociale costituzionalmente intesa (27); questa funzione, presuntivamente, è assente nelle società *benefit* in quanto tali (anche in ragione della loro disciplina estremamente vaga), mentre è presente negli imprenditori qualificabili come enti del Terzo settore (sebbene riconosciuta solo con legge ordinaria (28)).

Non capisco poi come le società a responsabilità limitata semplificata possano considerarsi «“quasi concorrenti”» delle cooperative (29), se è vero che queste due forme imprenditoriali sono così diverse in termini strutturali e funzionali da non poter essere in concorrenza tra loro, quando i soci scelgano la forma imprenditoriale per esercitare attività economiche.

Mi pare poi confusionario, se non errato, affermare che la mutualità della cooperativa — la cui nozione rappresenta solo una porzione dell'area concettuale circoscritta dal sintagma «a carattere di mutualità» di cui all'art. 45, comma 1, Cost. (30) — si ricollega necessariamente ai principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale (31); in effetti, se è vero che ogni cooperativa (anche quella a mutualità non prevalente) è costretta a destinare almeno il 3% dei propri utili per finalità altruistiche (ai sensi degli artt. 2545-*quater*, comma 2, c.c. e 11 l. 31 gennaio 1992, n. 59) e ad avere un carattere

(26) Un esempio di questo rischio è la recente promozione delle società *benefit* da parte del Ministero delle imprese e del *made in Italy* (cfr. www.mimit.gov.it/it/benefit/societa-benefit), cioè dallo stesso dicastero che ha il compito di promuovere la cooperazione costituzionalmente riconosciuta.

(27) Tra gli enti sussumibili nella suddetta locuzione virgolettata non vanno annoverate solo le cooperative a mutualità prevalente (cioè quelle rispettose degli artt. 2513 e 2514 c.c.); ad esempio, rientrano nel perimetro dell'art. 45, comma 1, Cost., anche le società di mutuo soccorso, sulle quali, da ultimo, E. CUSA, *Fattispecie e disciplina della società di mutuo soccorso: un rebus giuridico*, in *Riv. soc.* 2022, 126 ss.; *contra*, per tutti, P. LOTITO-D. NARDELLA, *Art. 45*, in *Costituzione commentata*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, Banca dati One Legale, 2025, § 2.3.

(28) Mi riferisco al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, il cui art. 2 stabilisce che «è riconosciuto il valore e la funzione sociale degli enti del Terzo settore ...».

(29) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 3.3.

(30) Nel sintagma costituzionale sopra riportato, infatti, è sussumibile, ad esempio, non solo lo scopo mutualistico, ma anche il carattere democratico e aperto della cooperativa. Sull'interpretazione dell'art. 45, comma 1, Cost. suggerisco la lettura di V. BUONOCORE, *Diritto della cooperazione*, Bologna, 1997, 47 ss. e di A. NIGRO, in A. NIGRO, G. GHEZZI, F. MERUSI, *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Artt. 45-47, t. 3, Bologna, 1980, 1 ss.

(31) Per il diritto commerciale così si inverte la mutualità cooperativa: (i) rispetto alla cooperativa, perseguendo il suo doveroso scopo mutualistico, cioè indirizzando la sua attività economica e mutualistica al soddisfacimento dei bisogni dei suoi cooperatori; (ii) rispetto a questi ultimi, instaurando reali scambi mutualistici con la loro cooperativa, anche una sola volta durante il periodo in cui sono soci della medesima (come può accadere nel caso delle società cooperative edilizie di abitazione, i cui membri siano interessati a diventare proprietari di ciò che corrisponderà alla loro casa). Se la descritta mutualità (a volte denominata come interna) è coesistente a qualsiasi cooperativa (come provano gli artt. 2511, 2515 e 2545-*septiesdecies* c.c.), la democrazia cooperativa è invece funzionale a questa mutualità (come osservo in E. CUSA, *Democrazia e virtualità nel procedimento assembleare delle cooperative*, in *Rivista ODC* 1/2023, 207 ss.). Confonde solo le idee la nozione di mutualità esterna o di sistema (sulla quale v., tra gli altri, A. BASSI, *Scopo mutualistico*, in *Società cooperative*, in *Trattato delle società*, diretto da V. DONATIVI, IV, Milano 2022, 1365 s.), benché la medesima sia stata recentemente utilizzata anche dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 150, depositata il 16 giugno 2022.

aperto (art. 2528 c.c.), la stessa non deve però esercitare (diversamente da un ente del Terzo settore) una o più attività di interesse generale, così da ricondurla necessariamente tra le organizzazioni di cittadini evocate nell'art. 118, comma 4, Cost.

Mi pare parimenti errato il collegamento della democraticità della cooperativa con il principio della porta aperta (32), se è vero che questo principio è spiegabile in termine di solidarietà in senso lato (33) (qui da intendersi come apertura della compagine sociale a tutti i portatori delle esigenze soddisfabili direttamente con l'impresa esercitata dalla cooperativa) e, soprattutto, di limitazione dello scopo lucrativo degli attuali soci (potendo costoro sbarrare l'ingresso ai nuovi soci al fine di distribuirsi tra loro, anche indirettamente, i crescenti utili generati dall'attività mutualistica coi terzi).

Mi chiedo infine se sia corretto parlare di «vantaggio tributario della società cooperativa» circa «la detassazione degli utili destinati a riserva indivisibile» (34). In effetti, se per vantaggio tributario si intende un'agevolazione tributaria, si dovrebbe rispondere negativamente alla precedente domanda, poiché l'art. 12 l. 16 dicembre 1977, n. 904 (35) rappresenta non tanto un'agevolazione fiscale (derogando le logiche fondanti il prelievo), quanto un'esclusione fiscale (applicando specificatamente tali logiche) (36).

5. La sentenza n. 116/2025, nell'evidenziare come il numero delle cooperative italiane sia in costante diminuzione, annovera tra le cause di questa tendenza «anche l'assetto legislativo» (37).

Ho condiviso questa lettura dei giudici costituzionali in diversi miei lavori (38). D'altra parte, la disposizione dichiarata incostituzionale con il provvedimento qui annotato rappresenta proprio un esempio di questo assetto disincentivante; si è pertanto d'accordo con la Corte costituzionale (salvo l'uso di seguito riportato della lingua

(32) Così, invece, sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 3.3. Sulla cosiddetta porta aperta delle cooperative cfr., *ex multis*, A. MAZZONI, *La porta aperta delle cooperative tra premesse ideologiche e nuovo diritto positivo*, in *Il nuovo diritto delle società. Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, diretto da P. ABBADESSA, G.B. PORTALE, 4, Torino 2007, 765 ss. e G. BONFANTE, *La società cooperativa*, Assago, 2014, 216 ss. Anche il carattere aperto della cooperativa è funzionale alla mutualità, tanto è vero che si può impedire l'ingresso di nuovi cooperatori, se ciò pregiudica lo scambio mutualistico dei soci attuali; si immaginì così una cooperativa di lavoro che impedisca legittimamente l'ingresso di nuovi soci in ragione del fatto che le commesse che la stessa riesce a ottenere siano sufficienti a offrire occasioni di lavoro solo ai soci attuali.

(33) In senso stretto la solidarietà va intesa invece come aiuto alle persone bisognose. In questa accezione la solidarietà non è imposta dal diritto comune delle cooperative e non rientra nel loro necessario scopo mutualistico; tuttavia, alla solidarietà si dovrebbe ispirare la cooperativa, qualora volesse agire in conformità con la Dichiarazione di identità cooperativa (cfr., infatti, l'elenco dei valori e il settimo principio cooperativo, ivi contenuti), approvata nel 1995 dall'Alleanza Cooperativa Internazionale.

(34) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 3.3.

(35) Questo è il suo dettato: «fermo restando quanto disposto nel titolo III del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 601, e successive modificazioni ed integrazioni, non concorrono a formare il reddito imponibile delle società cooperative e dei loro consorzi le somme destinate alle riserve indivisibili, a condizione che sia esclusa la possibilità di distribuirle tra i soci sotto qualsiasi forma, sia durante la vita dell'ente che all'atto del suo scioglimento».

(36) In argomento, anche rispetto alla disciplina unionale sugli aiuti di Stato, cfr. E. CUSA, *Il diritto delle organizzazioni imprenditoriali nell'accertamento del requisito di selettività in materia di aiuti di Stato*, in *Riv. soc.* 2025, 104 ss.

(37) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 3.3.

(38) Tra gli ultimi pubblicati segnalo, di E. CUSA, *Democrazia e virtualità*, cit., 206 ss. e *Le cooperative insolventi*, cit., 1182 ss.

inglese), quando afferma che la disposizione in parola rischia di avere un «*chilling effect*» (39), cioè «un effetto di deterrenza rispetto all'esercizio dell'attività cooperativa» (40).

Il che giustifica il riferimento anche all'art. 45, comma 1, Cost. come fondamento della dichiarata incostituzionalità dell'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 220/2002; in effetti, una norma di legge è incostituzionale se sfavorisce le cooperative, essendo in contrasto, appunto, con l'art. 45, comma 1, Cost.

Di contro, non mi convince la Corte, quando critica indirettamente il legislatore per aver concepito l'art. 2542, comma 2, primo periodo, c.c.; secondo i giudici costituzionali, infatti, questa disposizione disincentiverebbe il ricorso alla cooperativa, in quanto, dal 1° gennaio 2018, impedisce a qualsiasi cooperativa di essere gestita da un amministratore unico (oltretutto da un consiglio di amministrazione composto da due amministratori) (41). A mio avviso, invece, la restrizione appena precisata è perfettamente in linea con l'art. 45, comma 1, Cost., poiché la nostra Repubblica deve promuovere le vere cooperative e non le false; in effetti, grazie al nuovo art. 2542, comma 2, primo periodo, c.c., si è ridotto il rischio che operino cooperative fittizie (non di rado qualificate come di produzione e lavoro), corrispondenti sostanzialmente a s.r.l. governate da soci (spesso appartenenti a una stessa famiglia o coincidenti con un'unica persona fisica equiparabile all'imprenditore individuale occulto) indicatisi statutariamente come amministratori a tempo indeterminato.

EMANUELE CUSA

ABSTRACT

Con la sentenza n. 116/2025 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3, d.lgs. n. 220 del 2002 — nella sola parte in cui prevedeva, per «gli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza», il loro scioglimento coatto — e ha sostituito questa sanzione con il provvedimento di cui all'art. 2545-sexiesdecies, comma 4, c.c.

The Constitutional Court also reforms the cooperative supervision.

With the judgment no. 116/2025, the Constitutional Court declared the unconstitutionality of Article 12, paragraph 3, of Legislative Decree no. 220 of 2002 — only in the part in which it provided for forced dissolution for «cooperative entities that evade supervisory activity» — and replaced this sanction with the provision pursuant to Article 2545-sexiesdecies, paragraph 4, of the Civil Code.

(39) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 4.3.

(40) Cons. St., ord. n. 183/2025, punto 4.3.

(41) Sent. n. 116/2025, *considerato in diritto*, punto 3.3.