IANUS
Diritto e Finanza

UNIVERSITÀ DI SIENA 1240

Rivista di studi giuridici

https://www.rivistaianus.it

ISSN: 1974-9805

Anteprima n. 32 - dicembre 2025

GIURISPRUDENZA

LA FINE DELL'AUTOMATISMO SANZIONATORIO NELLA VIGILANZA COOPERATIVA: OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA N. 116/2025 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Andrea Bertini

LA FINE DELL'AUTOMATISMO SANZIONATORIO NELLA VIGILANZA COOPERATIVA: OSSERVAZIONI A MARGINE DELLA SENTENZA N. 116/2025 DELLA CORTE COSTITUZIONALE °

Andrea Bertini

Dottorando di ricerca in Diritto e Management della Sostenibilità
Università di Siena

Il contributo analizza la sentenza n. 116 del 2025 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 220 del 2002 nella parte in cui prevedeva lo scioglimento automatico delle cooperative che si sottraggono all'attività di vigilanza.

La Corte qualifica lo scioglimento autoritativo come misura sostanzialmente sanzionatoria e ne valuta la compatibilità con il principio di proporzionalità, censurando l'equiparazione tra la sottrazione ai controlli e l'accertata mancanza delle finalità mutualistiche. Attraverso una pronuncia di natura sostitutiva, il giudice costituzionale individua nella gestione commissariale prevista dall'art. 2545-*sexiesdecies* c.c. la risposta sanzionatoria costituzionalmente adeguata, preservando al contempo l'effettività del sistema di vigilanza.

La decisione assume un ampio rilievo sistematico. Da un lato, essa si inserisce nella giurisprudenza costituzionale che applica il principio di proporzionalità al diritto amministrativo sanzionatorio, censurando automatismi legislativi che impediscono qualsiasi graduazione della risposta punitiva; dall'altro, la sentenza valorizza il significato costituzionale dell'art. 45 Cost., riconoscendo alla cooperazione una funzione sociale specifica e richiamando il legislatore alla necessità di promuoverne lo sviluppo attraverso strumenti normativi coerenti con tale mandato. In questa prospettiva, la Corte evidenzia come un assetto sanzionatorio eccessivamente rigido possa produrre un effetto dissuasivo (cd. *chilling effect*) sull'adozione della forma cooperativa, in contrasto con la logica promozionale propria della disposizione costituzionale.

La pronuncia contribuisce così a ridefinire il rapporto tra poteri di vigilanza pubblica e tutela del fenomeno cooperativo, delineando un modello di controllo che, pur garantendo l'effettività dell'intervento amministrativo, risulti compatibile con i principi di proporzionalità, ragionevolezza e promozione della funzione mutualistica.

The contribution examines Constitutional Court judgment no. 116 of 2025, which declared unconstitutional Article 12(3) of Legislative Decree no. 220 of 2002 insofar as it provided for the automatic dissolution of cooperatives that evade supervisory oversight.

The Court characterizes compulsory dissolution as a measure that is substantively punitive in nature and assesses its compatibility with the principle of proportionality, criticizing the equation between evasion of supervision and the ascertained absence of mutualistic purposes. Through a substitutive ruling, the Constitutional Court identifies management by a commissioner appointed by the supervisory authority, as provided for in Article 2545-sexiesdecies of the Civil Code, as the constitutionally appropriate sanction, while at the same time preserving the effectiveness of the supervisory system.

The decision has broad systemic significance. On the one hand, it fits within the Constitutional Court's case law applying the principle of proportionality to administrative sanctions, striking down legislative automatism that precludes any gradation of the punitive response. On the other hand, the judgment emphasizes the constitutional significance of Article 45 of the Constitution, recognizing the specific social function of cooperatives and calling upon the legislator to promote their development through regulatory instruments consistent with that mandate. From this perspective, the Court highlights how an excessively rigid sanctioning framework may

° Saggio sottoposto a *double-blind peer review*.

produce a dissuasive effect (so-called "chilling effect") on the adoption of the cooperative form, in contrast with the promotional logic underlying the constitutional provision.
The ruling thus contributes to redefining the relationship between public supervisory powers and the protection of the cooperative phenomenon, outlining a model of oversight that, while ensuring the effectiveness of administrative intervention, remains compatible with the principles of proportionality, reasonableness, and the promotion of the mutualistic function

Sommario:

1. Una breve premessa
2. Il quadro normativo di riferimento
3. La vicenda e le questioni sollevate dal Consiglio di Stato
4. Natura della misura, principio di proporzionalità e *least restrictive means*
5. Il *favor* costituzionale per la cooperazione ed il cd. *chilling effect*
6. La soluzione adottata dalla Corte
7. Alcune considerazioni conclusive

1. Introduzione

Con la sentenza n. 116 del 2025 la Corte costituzionale è intervenuta su un nodo di particolare rilevanza sistematica nel diritto della cooperazione, ponendo un argine all'automatismo sanzionatorio massimo previsto dall'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 220 del 2002 in caso di sottrazione degli enti cooperativi all'attività di vigilanza. La decisione si colloca al crocevia tra l'esigenza di garantire controlli efficaci sugli enti cooperativi e il *favor* costituzionale per la cooperazione sancito dall'art. 45 Cost., riaffermando il principio secondo cui anche nel settore della vigilanza amministrativa le misure sanzionatorie devono rispettare criteri di proporzionalità e ragionevolezza.

L'oggetto del giudizio non riguarda, dunque, la legittimità della vigilanza in quanto tale, bensì la compatibilità costituzionale della previsione di uno scioglimento autoritativo automatico, accompagnato dalla devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, quale conseguenza necessaria di qualsiasi condotta di sottrazione ai controlli, indipendentemente dalla sua natura, gravità e significato sostanziale.

La disposizione censurata assimilava, infatti, la sottrazione all'attività di vigilanza alla perdita delle finalità mutualistiche, prevedendo per entrambe le ipotesi lo scioglimento dell'ente cooperativo quale conseguenza automatica. Il legislatore aveva così configurato un meccanismo sanzionatorio rigidamente vincolato, che non consentiva alcuna valutazione sulla natura e sulla gravità della condotta.

Muovendo da tali premesse, la Corte è stata chiamata ad esprimersi in merito alla compatibilità di un simile automatismo con i principi costituzionali di ragionevolezza e proporzionalità, nonché con il mandato promozionale contenuto nell'art. 45 Cost., che riconosce alla cooperazione una specifica funzione sociale e impone al legislatore di favorirne lo sviluppo mediante strumenti normativi coerenti con tale finalità. In questa prospettiva, la sentenza n. 116 del 2025 assume un rilievo che travalica la singola disposizione censurata, contribuendo a ridefinire l'equilibrio tra poteri di vigilanza pubblica e tutela del fenomeno cooperativo.

2. Il quadro normativo di riferimento

L'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002 (Norme in materia di riordino della vigilanza sugli enti cooperativi, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, recante: «*Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore*») disciplina le conseguenze dell'attività di vigilanza sugli enti cooperativi, prevedendo un articolato sistema di misure correttive e sanzionatorie. In particolare, il terzo comma - nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 936, lettera

a), numero 1), della legge 27 dicembre 2017, n. 205[1] - equipara la sottrazione all'attività di vigilanza al mancato rispetto delle finalità mutualistiche, disponendo per entrambe le ipotesi la cancellazione dall'albo e l'applicazione del provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-*septiesdecies* c.c. e dell'articolo 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio, ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), c.c., ai fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione.

Al fine di un più preciso inquadramento della questione di cui si discute, è opportuno richiamare brevemente il quadro normativo antecedente al d.lgs. n. 220 del 2002. In tale contesto, infatti, la prassi amministrativa, in assenza di una disciplina di fonte primaria che regolasse la condotta di sottrazione all'attività di vigilanza, aveva seguito un approccio conservativo, applicando la meno grave sanzione della sottoposizione alla gestione commissariale, che determina la sostituzione dell'organo amministrativo con un commissario nominato dall'autorità di vigilanza. E si aggiunga anche che tra il 2012 e il 2018 il legislatore aveva previsto che la suddetta condotta venisse colpita, anziché con lo scioglimento, con una sanzione amministrativa soltanto pecuniaria (in forza del comma 5-*ter* dell'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002, nella formulazione in vigore fino al 31 dicembre 2017).

La disciplina introdotta con la legge 27 dicembre 2017, n. 205 sopra citata ha quindi segnato una netta discontinuità rispetto al passato, trasformando una violazione funzionale e strumentale (l'impedimento o l'omissione di collaborazione ai controlli) in un presupposto diretto per l'adozione della misura più afflittiva prevista dall'ordinamento cooperativo. In questo modo, il legislatore ha eliminato ogni spazio di valutazione in capo all'amministrazione, configurando lo scioglimento come atto dovuto e svincolato da un previo accertamento in ordine alla effettiva sussistenza o meno dei requisiti mutualistici.

Pare opportuno, infine, fare un ultimo cenno anche alla disciplina in materia di vigilanza sulle imprese sociali. Tali enti, infatti, sono sottoposti al potere ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e ai sensi dell'art. 15, comma 7, del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, «*in caso di ostacolo allo svolgimento dell'attività ispettiva […], il Ministero vigilante può nominare un commissario ad acta, anche nella persona del legale rappresentante dell'impresa sociale, che affianchi gli organi*

[1] È con tale intervento normativo che il legislatore, con lo scopo - peraltro ribadito nella difesa statale svolta in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato - di «*contrastare l'evasione fiscale e agevolare l'accertamento e la riscossione da parte dell'Agenzia delle entrate, mediante il potenziamento del sistema di vigilanza nei confronti delle società cooperative e delle sanzioni per il mancato rispetto del carattere mutualistico prevalente*», ha esteso l'applicabilità agli enti cooperativi che si sottraggono all'attività di vigilanza o non rispettano finalità mutualistiche del provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'articolo 2545-s*eptiesdecies* c.c. e dell'articolo 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., con conseguente obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), c.c.

dell'impresa sociale e provveda allo specifico adempimento richiesto»[2].

Come vedremo, tale (ingiustificato) discostamento da una disciplina normativa applicata a fattispecie contraddistinte dalle medesime condotte di ostacolo all'attività ispettiva, è stato ritenuto dalla Corte come elemento sintomatico della rinuncia, da parte del legislatore, a ricorrere ai cd. *least restrictive means*[3]

3. La vicenda e le questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

Nel giudizio *a quo*, il Consiglio di Stato è stato chiamato a decidere l'appello avverso la sentenza con cui il Tribunale amministrativo regionale del Lazio aveva rigettato il ricorso proposto contro il decreto del Ministero delle imprese e del made in Italy del 22 agosto 2023 che, in applicazione del citato art. 12, comma 3, aveva disposto lo scioglimento e la nomina del commissario liquidatore di una società cooperativa.

Tale società aveva omesso di dare riscontro sia alla richiesta del revisore di prendere immediati contatti per avviare l'attività di vigilanza, sia alla successiva diffida, entrambe inviate a mezzo PEC all'indirizzo della società. Con lo stesso mezzo, il Ministero aveva comunicato alla cooperativa l'avvio del procedimento ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* c.c. e, in assenza di osservazioni pervenute, aveva dunque adottato il provvedimento di scioglimento.

Ritenendo di dovere esaminare i motivi di impugnazione formulati dalla ricorrente davanti al TAR Lazio, e poi riproposti come motivi di appello della sentenza che aveva erroneamente omesso di scrutinarli, il Consiglio di Stato ha considerato non fondata la tesi secondo cui l'amministrazione non avrebbe ponderato la propria decisione con gli interessi in gioco, osservando che l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 220 del 2002 imporrebbe lo scioglimento dell'ente cooperativo che si sottragga alla revisione senza richiedere ulteriori verifiche, trattandosi di un "atto dovuto". La previsione in esame, pertanto, dettando un automatismo sanzionatorio vincolato, non conferirebbe spazi di valutazione discrezionale all'amministrazione e nemmeno si presterebbe a interpretazioni costituzionalmente orientate, le quali risulterebbero in contrasto con il dettato normativo, incentrato su una valutazione *ex ante*, per cui la sottrazione all'attività di vigilanza determina automaticamente lo scioglimento.

Il Consiglio di Stato ha tuttavia sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 3 del d.lgs. n. 220 del 2002, nella parte in cui prevede automaticamente lo scioglimento anche per la sola sottrazione alla vigilanza, riconoscendo la rilevanza della risoluzione ai fini della definizione del giudizio.

---

[2] D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106).

[3] Per cui v. *infra* par. 4

Infatti, ad avviso del Consiglio, ove la disposizione censurata venisse ritenuta conforme ai parametri evocati, l'appello dovrebbe essere respinto, «*risultando le altre censure prive di fondamento*»; al contrario, l'illegittimità costituzionale della stessa «*determinerebbe il venir meno della fattispecie*» attributiva del potere in concreto esercitato, con conseguente accoglimento dell'appello e annullamento del provvedimento originariamente impugnato[4].

L'ordinanza di rimessione si caratterizza per un approccio particolarmente articolato, poiché oltre a denunciare il contrasto con i parametri costituzionali (ed unionali) - l'art. 12, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 220 del 2002 violerebbe, ad avviso del Consiglio di Stato, non soltanto gli artt. 3 e 45 Cost. e l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3 CEDU e all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, ma anche gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 17 e 49, paragrafo 3, CDFUE -, individua altresì una possibile soluzione alternativa all'interno dell'ordinamento vigente, ravvisandola nella gestione commissariale prevista dall'art. 2545-*sexiesdecies* c.c., ai sensi del quale l'autorità di vigilanza può revocare gli amministratori e i sindaci ed affidare la gestione della società a un commissario, determinando i poteri e la durata. Tale soluzione, come si vedrà, è stata pienamente condivisa dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento, dalla quale emerge chiaramente l'obiettivo sistematico del giudice delle leggi, e cioè quello di ridurre il rischio di un vuoto di tutela del sistema dei controlli sugli enti cooperativi.

4. Natura della misura, principio di proporzionalità e *least restrictive means*

Uno dei passaggi centrali della sentenza in commento riguarda la qualificazione dello scioglimento autoritativo come misura di natura sostanzialmente sanzionatoria. Dopo aver dichiarato come fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 45, primo comma, Cost., con assorbimento dell'altro parametro evocato, la Corte chiarisce fin da subito che la misura censurata da un lato si inserisce nel ventaglio dei provvedimenti sanzionatori amministrativi che l'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002 individua come possibili effetti della vigilanza sugli enti cooperativi e dall'altro si colloca al grado massimo di afflittività, determinando autoritativamente lo scioglimento dell'ente. Di conseguenza anche a detta misura deve ritenersi applicabile il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito[5].

---

[4] Cfr. Consiglio di Stato, ord. n. 183 del 4 settembre 2024, consultabile al seguente link: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2024/10/09/24C00222/s1

[5] Sul punto cfr. Corte Cost., sent. n. 266/2022, in cui il giudice delle leggi ricorda che: «*secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la discrezionalità legislativa nelle scelte relative all'an e al quantum delle sanzioni amministrative incontra il limite della manifesta irragionevolezza*» e […] «*recentemente si è aggiunto che il «principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito [è] applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative» (sentenza n. 112 del 2019, punto 8.2.2. del Considerato in diritto;*

Pur prescindendo dalla qualificazione formale adottata dal legislatore, la Corte valorizza gli effetti concreti della misura prevista dall'art. 12 sopra citato, evidenziandone la funzione repressiva e l'elevato grado di afflittività. Lo scioglimento determina, infatti, la cessazione dell'attività dell'ente, l'apertura della fase liquidatoria e la devoluzione del patrimonio, incidendo non solo sull'organizzazione societaria, ma anche sui diritti dei soci[6] e, nei casi di cooperative di lavoro, sul diritto al lavoro[7].

Inoltre, la stessa Corte sottolinea come la misura sanzionatoria in questione possa determinare anche «*rilevanti ripercussioni sugli altri stakeholders*». In tale prospettiva emerge, quindi, l'esigenza di un'attenta valutazione della proporzionalità delle sanzioni, alla luce della funzione sociale della cooperazione e della maggiore ampiezza degli interessi coinvolti[8].

Muovendo da tali premesse, il giudice delle leggi applica il principio di proporzionalità sia nella sua dimensione comparativa (ordinale) sia in quella intrinseca (cardinale)[9]. Sotto il primo profilo, nonostante riconosca la legittimità

---

nello stesso senso, sentenze n. 246 del 2022, punto 9.1. del Considerato in diritto, n. 95 del 2022, punto 4.1. del Considerato in diritto, e n. 185 del 2021, punti 4 e 6 del Considerato in diritto)».

[6] La Corte evidenzia, infatti, come non sia dubitabile che la sanzione in questione, determinando la cessazione dell'attività dell'ente cooperativo, finisca per «*incidere pesantemente anche sulla sfera delle persone fisiche che lo compongono, […] interrompendo l'esercizio del diritto di svolgere attività di impresa in forma cooperativa e di fruire dei connessi servizi mutualistici*». Per un approfondimento sui diritti dei soci nelle cooperative, cfr. PIRAS, *Profili mutualistici della governance delle società cooperative*, in DI CATALDO - CAMPOBASSO - CARIELLO - GUERRERA - SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *Società, banche e crisi d'impresa. Liber amicorum Pietro Abbadessa*, Torino, 2014, 2027 ss.

[7] Al riguardo, la Corte ha più volte stigmatizzato la grave incidenza che il diritto al lavoro della persona può subire proprio per effetto di una sanzione amministrativa di particolare rigore. Cfr. Corte Cost. sent. n. 266/2022, n. 246/2022 e n. 68/2021, tutte relative alla revoca della patente di guida e richiamate nella sentenza in commento.

[8] È proprio in considerazione della funzione sociale della cooperazione, infatti, che la categoria dei portatori di interessi rilevanti deve ritenersi più ampia. Oltre ai vantaggi offerti ai soci lavoratori, o consumatori, o produttori, devono essere considerati come *stakeholders* anche gli altri utenti, i volontari, le comunità locali, i soggetti appartenenti a categorie sociali svantaggiate o meritevoli di protezione. Si pensi, infatti, anche al disposto dell'art. 2520, secondo comma, c.c., ai sensi del quale: «*La legge può prevedere la costituzione di cooperative destinate a procurare beni o servizi a soggetti appartenenti a particolari categorie anche di non soci*». Ecco che si comprende, quindi, la necessaria considerazione delle «*ripercussioni sugli altri stakeholders*» di cui parla la Corte, la quale ribadisce che la funzione sociale della cooperazione è estesa e va necessariamente oltre i confini dell'interesse dei soci. Per un approfondimento sul tema cfr. BONFANTE, *La società cooperativa*, in COTTINO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale*, vol. V, t. III, Padova, 2014, e BAGNOLI, *La funzione sociale della cooperazione. Teorie, esperienze e prospettive*, Roma, 2010.

[9] La distinzione tra proporzionalità "ordinale" e "cardinale", divenuta ormai un luogo comune nella dottrina anglosassone sulla proporzionalità della pena, risale verosimilmente a VON HIRSCH, *Past or Future Crimes*, Manchester, 1985, 39 ss. Più ampiamente, sul punto, cfr. in particolare VIGANÒ, *La proporzionalità nella giurisprudenza recente della corte costituzionale: un primo bilancio*, in CASSETTI - FABRIZZI - MORRONE - SAVASTANO - STERPA (a cura di), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, Napoli, 2024, 1113-1140.

della finalità perseguita dal legislatore[10], la Corte prosegue precisando che la disposizione censurata «*impone lo scioglimento dell'ente, ai sensi dell'art. 2545-septiesdecies cod. civ., 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: è in questa prospettiva, in sostanza, che il rimettente lamenta la violazione del principio di proporzionalità, rilevando che la mera sottrazione alla vigilanza, che di per sé non è indicativa della mancanza dei requisiti mutualistici, nella disposizione censurata viene irragionevolmente assimilata alla situazione, di ben diverso disvalore, dell'ente che risulti effettivamente privo degli stessi all'esito dei controlli eseguiti*».

Ciò che risulta quindi irragionevole, secondo il giudice delle leggi, è proprio l'equiparazione tra la sottrazione alla vigilanza e l'accertata mancanza delle finalità mutualistiche, trattandosi di condotte caratterizzate da un disvalore profondamente diverso[11], poiché la sottrazione all'attività di vigilanza sarebbe solo strumentale alla verifica del possesso dei requisiti mutualistici, mentre non rappresenterebbe in alcun modo un indice della relativa mancanza. Di conseguenza, l'irragionevole assimilazione delle due fattispecie produrrebbe il rischio che, per la mera sottrazione alla vigilanza, vengano sciolti enti cooperativi che esercitano la loro attività conformemente alle previsioni legali. Non può quindi condividersi, ad avviso della Corte, la tesi dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui la situazione di sottrazione all'attività di vigilanza costituirebbe per il legislatore «*una presunzione iuris et de iure di mancanza dello scopo mutualistico*». Infatti, la misura dello scioglimento anticipa senza adeguata giustificazione la soppressione dell'ente cooperativo rispetto all'accertamento della mancanza dei requisiti mutualistici, ed inoltre la 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.

Per quanto riguarda, invece, il secondo profilo - ovvero quello relativo al principio di proporzionalità nella sua dimensione cardinale[12] -, ritenendo fondate le censure che il Consiglio di Stato aveva sollevato ravvisando nella misura dello scioglimento una sanzione caratterizzata da una sproporzione intrinseca, in quanto «*automatica e non graduabile*», la Corte rileva che «*all'interno della vasta gamma di condotte astrattamente ricomprese dalla disposizione è dato ravvisare un insieme*

---

[10] Come enuncia l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2002, infatti, la vigilanza cooperativa «*è finalizzata all'accertamento dei requisiti mutualistici*», e ciò risulta coerente con gli «*opportuni controlli*» previsti dall'art. 45, primo comma, Cost. e finalizzati ad assicurare che gli enti cooperativi mantengano sempre il carattere e le finalità della cooperazione.

[11] Nella sua dimensione ordinale il principio di proporzionalità emerge "per relazione" e, dunque, presuppone la comparazione della fattispecie "indubbiata" con altra assimilabile, che fungerà da modello del rapporto tra gravità dell'illecito e sanzione. Sul punto cfr. in particolare VIGANÒ, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021.

[12] La carenza di proporzionalità "cardinale" emerge, quindi, indipendentemente dalla individuazione di un preciso *tertium comparationis*. In questa prospettiva la Corte effettua una valutazione circa l'appropriatezza della sanzione prevista dalla disposizione censurata per le condotte in essa ricomprese. Per un approfondimento sul punto cfr. VIGANÒ, *op. cit.*, 167 ss.

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, in ipotesi rimasto inerte a fronte delle due comunicazioni formali inviate a mezzo PEC dal revisore alla cooperativa»[13].

Sul punto, la Corte ricorda di essersi già pronunciata, arrivando a ritenere consolidato l'assunto secondo cui «*previsioni sanzionatorie rigide […], che colpiscono in egual modo, e quindi equiparano, fatti in qualche misura differenti, debbano rispondere al principio di ragionevolezza, dovendo tale omologazione trovare un'adeguata giustificazione*»[14]. Tale omologazione, nel caso di specie, non risulta essere giustificata, dal momento che l'unica sanzione applicabile, e cioè lo scioglimento dell'ente cooperativo, con conseguente devoluzione del patrimonio ai fondi mutualistici, finisce per omologare condotte sia attive e intenzionali, sia, soprattutto, omissive e soggettivamente soltanto colpose, negando *in toto* l'applicazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

In quest'ottica il legislatore avrebbe rinunciato anche a ricorrere ai cd. *least restrictive means*[15], ovvero a strumenti più flessibili e meno "restrittivi", appunto, che sarebbero stati comunque in grado di dare attuazione in via coattiva alla funzione pubblica di controllo e di superare l'ostacolo ad essa frapposto. Del resto, come ricorda la Corte, «*nel quadro normativo precedente al d.lgs. n. 220 del 2002, la prassi amministrativa, in assenza di una disciplina di fonte primaria della condotta di sottrazione all'attività di vigilanza, aveva […] seguito un approccio conservativo, applicando la meno grave sanzione della sottoposizione alla gestione commissariale, che determina la sostituzione dell'organo amministrativo con un commissario nominato dall'autorità di vigilanza*» mentre «*[…] tra il 2012 e il 2018 il legislatore aveva previsto che la suddetta condotta venisse colpita, anziché con lo scioglimento, con una sanzione amministrativa soltanto pecuniaria (in forza del comma 5-ter dell'art. 12 del d.lgs. n. 220 del 2002, nella formulazione in vigore fino al 31 dicembre 2017)*».

Al fine di fornire una ulteriore conferma della possibilità di ricorrere a misure meno incisive, pur sempre adeguate a tutelare la legittima finalità perseguita, la Corte fa riferimento anche alla vigente disciplina del settore delle imprese sociali, sottoposte al potere ispettivo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In tale contesto, infatti, qualora siano poste in essere condotte che ostacolano lo svolgimento dell'attività ispettiva, il Ministero vigilante può nominare un

---

[13] Peraltro, è la stessa Corte ad evidenziare che essendo la condotta sanzionata «*riconducibile solo al legale rappresentante, […] i soci potrebbero persino ignorare l'avvio dell'attività di vigilanza e la mancata collaborazione prestata dallo stesso soggetto*», rischiando tuttavia di subire i "drammatici" effetti derivanti dallo scioglimento della cooperativa.

[14] *Ex plurimis*, Corte Cost. sent. n. 266/2022 e n. 212/2019; nello stesso senso, Corte Cost., sent. n. 40/2023

[15] Per *least restrictive means* devono intendersi quei «*requirements and related legal principles, which require regulators to pursue regulatory objectives in the manner that is "least restrictive" of other societal values, and pervade national and international legal systems*». Per un approfondimento sul tema, cfr. SYKES, *The Least Restrictive Means*, in *University of Chicago Law Review*, 2003, 403 ss.

commissario *ad acta*, anche nella persona del legale rappresentante dell'impresa sociale, che affianchi gli organi dell'impresa e provveda allo specifico adempimento richiesto[16].

Il giudice delle leggi svolge quindi, ad avviso di chi scrive, un ragionamento di pregevole coerenza sistematica, individuando nel discostamento dalle discipline normative sopra indicate un indice sintomatico del mancato ricorso ai *least restrictive means* e della violazione del principio di proporzionalità nella sua dimensione cardinale.

5. Il *favor* costituzionale per la cooperazione ed il cd. *chilling effect*.

La Corte inserisce il proprio ragionamento in una più ampia riflessione sulla portata dell'art. 45 Cost., che riconosce alla cooperazione una funzione sociale peculiare e impone al legislatore di promuoverne e favorirne lo sviluppo, assicurandone il carattere mutualistico mediante opportuni controlli. Proprio tale disposizione costituzionale impedisce che l'esercizio del potere di vigilanza si traduca in un meccanismo repressivo tale da compromettere l'esistenza stessa di enti che, se adeguatamente controllati, potrebbero risultare pienamente conformi al modello cooperativo.

La Corte ribadisce la peculiarità dell'art. 45 Cost. nel quadro della disciplina costituzionale del sistema economico, evidenziando che «*mentre rispetto all'iniziativa economica privata l'«utilità sociale» si pone come principio limitante, alla cooperazione la Costituzione «riconosce» una «funzione sociale», individuandola quindi come connaturale a questo modello organizzativo, in quanto generativo di democrazia economica e mutualità*». E tale funzione sociale si estrinseca proprio «*nella realizzazione del decentramento democratico del potere di organizzazione e gestione della produzione e della maggiore diffusione e più equa distribuzione del risultato utile della produzione stessa*»[17].

Il mandato costituzionale a promuovere la cooperazione, quindi, finalizzato ad unire strutturalmente all'aspetto economico quella funzione sociale che i costituenti consideravano necessaria per la promozione del lavoro e la realizzazione del bene comune, mantiene oggi, secondo il giudice delle leggi, «*una perdurante attualità*». E questo è dovuto alla specificità e all'unicità dell'impresa cooperativa, che si contraddistingue, secondo la Corte, per due elementi peculiari: «*la mutualità*[18]*, che ne costituisce la missione fondante*[19]*, ricollegandosi ai principi di*

[16] D.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106).

[17] Sul punto cfr. Corte Cost., sent. n. 408/1989.

[18] Per un approfondimento sul concetto di mutualità come espressione della funzione sociale della cooperazione cfr. in particolare BONFANTE, *La nuova società cooperativa*, Torino, 2010, 14-17

[19] Sul punto cfr. BONFANTE, *La società cooperativa*, in COTTINO (diretto da), *op. cit.*, 315 ss.

solidarietà e di sussidiarietà orizzontale[20]*, e la democraticità*[21]*, che ne informa il modello di governance*».

Emerge quindi, ad avviso della Corte, la fondamentale differenza tra le società cooperative e le altre imprese, perché solo le prime, accantonando nel patrimonio sociale risorse necessariamente sottratte al godimento dei soci[22], si configurano come enti di creazione di ricchezza intergenerazionale[23], devoluta tramite i fondi mutualistici per la promozione e lo sviluppo della cooperazione, nell'ottica della mutualità esterna o di sistema, volta a sostenere la cooperazione nella sua globalità[24].

In questo contesto, l'impresa cooperativa, ascrivibile all'ambito dell'economia civile[25], rappresenta «*una forma avanzata di impresa*» che non può ritenersi surrogabile nemmeno dal nuovo fenomeno delle società benefit[26]. Infatti,

---

[20] È proprio la sussidiarietà orizzontale, sancita dall'art. 118, quarto comma, Cost. - ai sensi del quale «*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*» - a legare la Cooperazione all'autonoma iniziativa dei cittadini per il bene comune e a far sì che essa diventi una forma organizzata della cittadinanza attiva economica.

[21] Si noti, peraltro, come la riforma del diritto societario operata dal decreto legislativo 17 gennaio 2003, n. 6 (Riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366) abbia valorizzato l'elemento della democraticità, con riguardo ai principi della "*porta aperta*" - che trova tutela negli art. 2527 e 2528 c.c. - e del voto *per capita*, previsto per le cooperative dall'art. 2538, comma 2, c.c. Per un approfondimento sul primo cfr. BONFANTE, *op. cit.*, 94 ss.; MAZZONI, *La porta aperta delle Cooperative*, in ABBADESSA e PORTALE (diretto da), *Il nuovo diritto delle società. Liber amicorum Gian Franco Campobasso*, vol. IV, Torino, 2007, 765 ss.

Sul secondo cfr. BONFANTE, *op. cit.*, 279 ss. e MARANO, *sub* art. 2538 c.c., in ALPA - MARICONDA (a cura di), *Codice civile commentato*, III ed., vol. III, Assago, 2013, 1917 ss.

Più ampiamente, sull'attuazione del principio di "apertura solidaristica" nelle società cooperative cfr. DI CECCO, *Variabilità e modificazioni del capitale sociale nelle cooperative*, Napoli, 2012

[22] Altro elemento distintivo delle società cooperative è certamente il vantaggio tributario derivante dalla detassazione degli utili destinati a riserva indivisibile, disciplinato dall'art. 1, comma 464, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Per un approfondimento sul punto cfr. MARASÀ *L'odierno significato della mutualità prevalente nelle cooperative*, in DI CATALDO - CAMPOBASSO - CARIELLO - GUERRERA - SCIARRONE ALIBRANDI (a cura di), *op. cit.,* 2014 ss.

[23] Sulla nozione di mutualità come "creazione di ricchezza intergenerazionale" cfr. in particolare MARASÀ, *op. cit.,* 2002 ss.

[24] Sul tema cfr. Corte Cost., sent. n. 93/2022 e n. 150/2022, richiamate dalla Corte

[25] Per un approfondimento sul concetto di "economia civile" cfr. BECCHETTI - BRUNI - ZAMAGNI, *Economia civile e sviluppo sostenibile: progettare e misurare un nuovo modello di benessere*, Roma, 2019.

[26] Tale modello innovativo di impresa è stato introdotto nell'ordinamento italiano con la legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*».

Per un approfondimento sul tema cfr. ANGELICI, *Società benefit*, in *Orizzonti dir. comm*., 2017, 1 ss.; STELLA RICHTER, *Società benefit e società non benefit*, in *Riv. dir. comm*., 2017, 271 ss.; DENOZZA - STABILINI, *La società benefit nell'era dell'investor capitalism*, in *Orizzonti dir. comm*., 2017, 1 ss.; ZOPPINI, *Un raffronto tra società 'benefit' ed enti 'non profit': implicazioni sistematiche e profili critici*, in *Orizzonti dir. comm*., 2017, 1 ss.; MARASÀ, *Imprese sociali, altri enti del terzo settore, società benefit*, Torino, 2019, 13ss.;

nonostante tali enti perseguano 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*», essi difettano di quella sopracitata "democraticità" che rappresenta, invece, uno degli elementi fondamentali del modello di impresa cooperativa.

Il ragionamento viene concluso con una presa di coscienza: il modello delle società cooperative è oggi in crisi e non sembra attirare più come forma di impresa. Ciò è in parte attribuibile, ad avviso della Corte, anche al ruolo del legislatore che, oltre ad aver ridimensionato i vantaggi fiscali per le società cooperative[27], stenta a favorire realmente «*l'incremento della cooperazione*» con «*i mezzi più idonei*» secondo il mandato dell'art. 45 Cost.

Attraverso tale ragionamento la Corte arriva ad intravedere proprio quel rischio di *chilling effect*[28], a cui fa 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 (diritto al lavoro, sviluppo della personalità umana e della Società, tutela della piccola proprietà, tutela del credito e del risparmio, etc.)*»[29].

Tornando, solo per un momento, al concetto di *chilling effect*, pare rilevante evidenziare come nonostante sia stato sviluppato dalla giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti - per la prima volta compiutamente impiegato all'interno del caso *Gibson v. Florida Legis. Investigation Comm. (U.S. Supreme Court, Gibson v. Florida Legis. Investigation Comm., 372 U.S. 539, 1963)* - esso è divenuto ubiquitario nella giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti ed in seguito è migrato nella giurisprudenza dei tribunali costituzionali europei e della Corte EDU[30], fino ad essere ripreso nella sentenza oggetto del presente

---

SPERANZIN, *Benefit Legal Entities in Italy: An Overview*, 2022, in *European Company Law Journal*, 142-150; CUOCOLO, *Diritto dello sviluppo sostenibile*, Bologna, 2025.

[27] Sul tema del ridimensionamento dei vantaggi fiscali storicamente accordati alle società cooperative, cfr. DI DIEGO, *Il nuovo regime fiscale delle cooperative*, in *Cooperative e Consorzi*, 2011 e MARASÀ, *Cooperative e mutualità: dalla riforma del codice alla l. n. 99/2009*, in *Studium iuris*, 2011, 139 ss.

[28] Per un approfondimento cfr. *The Chilling Effect in Costitutional Law*, in *Colum. L. Rev.*, 1969, 808 ss.; SCHAUER, *Fear, Risk and the First Amendment: Unraveling the "Chilling Effect"*, in *B.U. L. Rev.*, 1978, 685 ss.

[29] Consiglio di Stato, ord. n. 183 del 4 settembre 2024.

[30] Si rammentano, in materia di libertà di espressione, Corte Edu, sent. 7 marzo 2019, *Sallusti c. Italia*, ric. n. 22350/13; Corte Edu, sent. 8 ottobre 2013, *Ricci c. Italia*, ric. n. 30210/06; Corte Edu, sent. 24 settembre 2013, *Belpietro c. Italia*, ric. n. 43612/10. In dottrina, cfr. BAUMBACH, *Chilling Effect as a European Court of Human Rights' Concept in Media Law Cases*, in *Bergen J.Crim. L. & Crim.*

commento, in cui la Corte evidenzia come la previsione di uno scioglimento automatico dell'impresa cooperativa rischi, appunto, di produrre un effetto dissuasivo generalizzato sull'adozione della forma cooperativa, in totale contrasto con il mandato costituzionale di promozione del fenomeno che il legislatore dovrebbe invece rispettare.

6. La soluzione adottata dalla Corte.

Accertata la fondatezza delle questioni e l'illegittimità costituzionale della norma censurata, la Corte esclude la possibilità di fare ricorso ad una pronuncia meramente ablativa, che lascerebbe priva di sanzione la condotta di sottrazione alla vigilanza e determinerebbe un «*insopprimibile vuoto di tutela*»[31], in contraddizione anche con la stessa disposizione costituzionale che richiede la previsione di opportuni controlli affinché siano assicurati il carattere e le finalità delle imprese cooperative.

La Corte opta, quindi, per una pronuncia di natura sostitutiva - specie del più ampio genere delle sentenze manipolative[32], che ha spesso caratterizzato le sentenze con un elevato connotato sociale e politico ed un impatto diretto sulle scelte del legislatore[33] -, in quanto viene affermata l'insufficienza della mera declaratoria di incostituzionalità senza l'individuazione di un meccanismo sostitutivo idoneo a garantire la prosecuzione dei controlli e la salvaguardia delle finalità mutualistiche.

Ed è proprio la soluzione proposta dallo stesso Consiglio di Stato nell'ordinanza di rimessione - che individuava la sanzione alle condotte di sottrazione all'attività di vigilanza sugli enti cooperativi nella gestione commissariale di cui all'art. 2545-*sexiesdecies* c.c. - ad essere ritenuta dal giudice delle leggi come la misura costituzionalmente adeguata da applicare in tali ipotesi.

Al primo comma la norma appena citata prevede infatti che «*fuori dai casi di cui*

Just., 2018, 92 ss.; FATHAIGH, *Article 10 and the chilling effect principle*, in *Hum. Rights Law Rev*, 2013, 304 ss.

[31] Sul tema, *ex plurimis*, Corte Cost., sent. n. 46/2024

[32] Per un inquadramento generale sulle sentenze cd. manipolative, cfr. *ex multis*, MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, 153; PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione*, in *Foro it.*, 1980, 117 ss.; ZAGREBELSKY, *La Corte costituzionale e il legislatore*, in *Foro it.*, 1981, 245 ss.; più recentemente REPETTO, *Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenze di accoglimento manipolative* in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo,* in *Consulta online*, 2020, 1 ss.

[33] Sulle sentenze sostitutive cfr. in particolare MODUGNO, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze «sostitutive» della Corte*, in *Giur. Cost*., 1969, 91 ss; COLAPIETRO, *Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, Pisa, 1990; più recentemente SANTORELLI, *Le sentenze sostitutive della Corte costituzionale. Rassegna giurisprudenziale (2014-2023)*, in *Nomos*, 2025.

all'articolo 2545 septiesdecies[34], *in caso di irregolare funzionamento della società cooperativa, l'autorità di vigilanza può revocare gli amministratori e i sindaci, affidare la gestione della società a un commissario, determinando i poteri e la durata, al fine di sanare le irregolarità riscontrate*»[35]. Ma soprattutto tale norma pare calzare perfettamente proprio perché all'ultimo comma afferma che laddove vengano accertate una o più irregolarità suscettibili di specifico adempimento, l'organo nominato dall'autorità pubblica si sostituisce agli organi amministrativi dell'ente, anche «*limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati*»[36].

La soluzione adottata dalla Corte presenta un duplice pregio: da un lato, individua il provvedimento sanzionatorio immediatamente meno grave dello scioglimento, potendosi così ritenere mantenuto un elevato livello di rigore nei confronti delle condotte di mancata collaborazione; dall'altro, consente di perseguire in modo effettivo la finalità propria della vigilanza, permettendo l'accertamento dei requisiti mutualistici attraverso la sostituzione degli organi amministrativi limitatamente agli adempimenti necessari. Solo all'esito di tale verifica potrà eventualmente essere disposto lo scioglimento dell'ente, ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* c.c. sopra richiamato, qualora emerga una delle fattispecie autonomamente previste da tale disposizione, tra le quali rientra certamente l'effettiva mancanza delle finalità mutualistiche, la quale, tuttavia, dovrà essere puntualmente accertata e dimostrata.

7. Alcune osservazioni conclusive.

Con la sentenza n. 116 del 2025 la Corte dichiara 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 si applica il provvedimento di scioglimento per atto dell'autorità ai sensi dell'art. 2545-*septiesdecies* c.c. e dell'art. 223-*septiesdecies* disp. att. c.c., con conseguente

---

[34] E cioè ai casi in cui l'autorità di vigilanza è autorizzata a sciogliere «*le società cooperative e gli enti mutualistici che non perseguono lo scopo mutualistico o non sono in condizione di raggiungere gli scopi per cui sono stati costituiti o che per due anni consecutivi non hanno depositato il bilancio di esercizio o non hanno compiuto atti di gestione*». Detto inciso è importante, poiché ricorda all'autorità amministrativa l'esistenza di irregolarità insanabili anche da parte del commissario governativo o comunque così gravi secondo il legislatore da imporre la decretazione non già della gestione commissariale, bensì dello scioglimento per atto dell'autorità. Per un approfondimento sul punto cfr. CUSA, *La gestione commissariale delle cooperative*, in *RDS*, 2023, 399 ss.

[35] Il compito principale del commissario è quello di regolarizzare nel più breve tempo possibile il funzionamento della cooperativa, salvaguardando al contempo la continuità aziendale della medesima. Come ribadito anche dalla Suprema Corte, infatti, la gestione commissariale è stata prevista come «*mezzo di rapido intervento nel caso di irregolare funzionamento della cooperativa, a garanzia dei soci e dei terzi*». Sul punto cfr. Cass., 16 febbraio 2007, n. 3694

[36] Si noti che l'autorità di vigilanza ha una discrezionalità maggiore di quella del tribunale, avendo la facoltà di adottare o meno le misure previste dalla legge. Per un approfondimento sul punto cfr. BONFANTE, *op. cit.*, 414 ss.

obbligo di devoluzione del patrimonio ai sensi dell'articolo 2514, primo comma, lettera d), c.c., anziché prevedere che l'autorità di vigilanza nomini un commissario ai sensi dell'articolo 2545-*sexiesdecies* c.c., anche nella persona del legale rappresentante o di un componente dell'organo di controllo societario, che si sostituisca agli organi amministrativi dell'ente, limitatamente al compimento degli specifici adempimenti indicati.

Al plauso per la pregevole coerenza sistematica di tale ultima soluzione individuata dalla Corte, mi sia consentito aggiungere alcune considerazioni conclusive sulla sentenza in commento.

Ad avviso di chi scrive, la sentenza 116/2025 della Corte costituzionale rappresenta un passaggio significativo nel riequilibrio tra poteri di vigilanza e tutela della cooperazione. Essa riafferma il valore del principio di proporzionalità nel diritto amministrativo sanzionatorio e, soprattutto, restituisce centralità all'art. 45 Cost. come parametro effettivo di legittimità delle scelte legislative.

La decisione che si commenta produce effetti rilevanti tanto sul piano applicativo, imponendo all'amministrazione un diverso approccio alle ipotesi di sottrazione alla vigilanza, quanto sul piano sistematico, sollecitando il legislatore a una revisione complessiva della disciplina dei controlli cooperativi. In questo senso, la pronuncia non si limita a correggere un singolo automatismo normativo, ma contribuisce a delineare un modello di vigilanza più coerente con la funzione sociale e personalistica dell'impresa cooperativa[37].

La soluzione adottata dalla Corte nella sentenza 116/2025 si pone nell'orizzonte di quelle soluzioni "costituzionalmente adeguate", in quanto tratte da discipline già esistenti, che devono ritenersi pienamente legittime e rispettose del principio assoluto di separazione dei poteri[38]. Il giudice delle leggi, infatti,

---

[37] In tale prospettiva la Corte identifica e valorizza la cooperazione come idoneo strumento a disposizione dei cittadini per realizzare l'interesse pubblico, riprendendo il concetto di sussidiarietà orizzontale già esplicitato in tema di Enti del Terzo Settore. Infatti, già in precedenza il giudice delle leggi aveva affermato che agli ETS «*è riconosciuta una specifica attitudine a partecipare assieme ai soggetti pubblici alla realizzazione dell'interesse generale*» e a realizzare quel «*principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost*.». Cfr. Corte Cost., sent. n. 131/2020.

[38] Come ricorda la sentenza n. 62/2022 (par. 7.1, in diritto), «*la ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale risulta […] condizionata non tanto dall'esistenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni costituzionalmente adeguate, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore […]. In tale prospettiva, onde non sovrapporre la propria discrezionalità a quella del Parlamento, la valutazione della Corte deve essere condotta attraverso "precisi punti di riferimento e soluzioni già esistenti" […]» (sentenza n. 63 del 2021; nello stesso senso, da ultimo, sentenza n. 28 del 2022)*». Assai chiara, al riguardo, la relazione della Presidente Cartabia sulla giurisprudenza del 2019, nella quale si legge che: «*La Corte - che non è mai legislatore positivo e non può quindi creare essa stessa la disposizione mancante - individua nella legislazione vigente una risposta costituzionalmente adeguata, anche se non obbligata, applicabile in via transitoria fintanto che il legislatore non reputi opportuno mettere mano alla riforma legislativa che resta pur sempre nella sua discrezionalità attivare, nell'an, nel quando e nel quomodo*». Cfr. CARTABIA, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 2020, consultabile al seguente link: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazione_cartabia/1_relazione.pdf

nonostante si "sostituisca" al legislatore nell'individuazione della misura sanzionatoria costituzionalmente legittima, ribadisce, nella parte finale delle proprie considerazioni in diritto, che è lasciata 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*».

Del resto, e per concludere, si noti che è stata la stessa Corte costituzionale ad affermare, in alcuni più recenti casi, che l'esigenza di «*far ricorso a una pronuncia di tipo manipolativo […] si pone imprescindibilmente solo allorché la lacuna […] che conseguirebbe a una pronuncia ablativa […] si riveli foriera di «insostenibili vuoti di tutela» per gli interessi protetti dalla norma incisa*»[39].

E ciò è coerentemente ribadito anche nella sentenza oggetto del presente commento, nella quale la Corte insiste sull'imprescindibilità di una pronuncia sostitutiva che, nel caso di specie, «*tuteli l'esigenza di apprestare una sanzione alle condotte di sottrazione all'attività di vigilanza sugli enti cooperativi*» e, al contempo, sia conforme a Costituzione, assicurando il rispetto delle specificità organizzative e dei valori sociali che la cooperazione incarna.

Sul punto cfr. anche l'interessante contributo di LEONE, *La stagione giurisprudenziale delle "rime possibili". Ovvero del lasciare il (quasi) certo per l'incerto* in *Gruppo di Pisa - in* D'AMICO - FIANO (a cura di)*, Le decisioni del Giudice costituzionale e i loro effetti - Quaderno n. 10: Fascicolo speciale monografico*, 2025, in cui si riflette circa l'ipotetico (e certamente non imminente) rischio che «*la Corte [..] possa non limitarsi più ad annullare una norma perché illegittima sostituendola con una norma costituzionalmente adeguata, tale perché raccolta dal sistema normativo e comune per ratio. Ma che si spinga ad annullare una norma proprio perché il sistema normativo ne offre una "più adeguata", comune per ratio. Insomma, una migliore*».

[39] Cfr. Corte Cost., sent. n. 185/2021 e la già richiamata Corte Cost., sent. n. 46/2024.