

TESTO UFFICIALE
TEXTE OFFICIEL

PARTE PRIMA

CORTE COSTITUZIONALE

PREMIÈRE PARTIE

COUR CONSTITUTIONNELLE

Sentenza 21 maggio 2019, n. 143.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale ai sensi dell'art 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Norme impugnate: Art. 3, c. 10°-bis e 10°-ter, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 18/01/2010, n. 2, come introdotti, rispettivamente, dall'art. 25, c. 1° e 2°, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11/12/2015, n. 19 e dell'art. 25, c. 3°, della medesima legge regionale.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 10-bis e 10-ter, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come introdotti, rispettivamente, dall'art. 25, commi 1 e 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», e dell'art. 25, comma 3, della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, promosso dal Consiglio di Stato, sezione quinta, nel procedimento vertente tra AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) e la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con ordinanza del 17 maggio 2018, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) e della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Piercarlo Carnelli per l'AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) e Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio amministrativo proposto dalla AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa (già Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta società cooperativa) per ottenere l'annullamento dei provvedimenti con i quali la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, a seguito della intervenuta fusione della ricorrente con altro consorzio di

garanzia operante al di fuori del territorio regionale, le aveva ingiunto la restituzione del contributo erogato per la costituzione del fondo rischi per l'accesso al credito agevolato a favore delle piccole e medie imprese (PMI) con sede nella stessa Regione, il Consiglio di Stato, sezione quinta – adito in sede di appello avverso la sentenza del Tribunale amministrativo regionale della Valle d'Aosta che aveva respinto il ricorso della AscomFidi – ha reputato rilevante ed ha quindi sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questioni incidentali di legittimità costituzionale dei commi 10-bis e 10-ter dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi) – come introdotti, rispettivamente (il comma 10-bis) dall'art. 25, comma 1, e (il comma 10-ter) dall'art. 25, comma 2, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali» – oltre che del comma 3 dello stesso art. 25 della legge reg. n. 19 del 2015, per contrasto con gli artt. 3, secondo comma, 41, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione: quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

2.– Secondo il giudice amministrativo rimettente, sarebbe infatti irragionevole, e quindi in contrasto con l'art. 3, secondo comma, Cost., la disposizione recata dal citato comma 10-bis dell'art. 3 della censurata legge regionale, nella parte in cui – ai fini della restituzione dei contributi regionali erogati per il fondo rischi per l'accesso al credito delle PMI regionali – aggiunge al caso, già previsto dal comma 10, della “liquidazione” del consorzio di garanzia collettiva, quello della sua “fusione” con altri soggetti operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale, quale, nella specie, appunto, intervenuta tra la società cooperativa Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta e la società cooperativa AscomFidi Piemonte, che ha dato origine alla ricorrente AscomFidi Nord-Ovest società cooperativa.

Mentre, infatti, nell'ipotesi di liquidazione del consorzio di garanzia la restituzione dei contributi erogati dalla Regione è giustificata dal sopravvenire di una causa di scioglimento del soggetto che avrebbe dovuto impiegarli, diversamente, nel caso di incorporazione di consorzi di garanzia collettiva valdostani in soggetti operanti al di fuori del territorio, non altrettanto giustificata sarebbe la restituzione dei contributi percepiti, poiché l'atto di fusione non escluderebbe la continuità operativa dell'incorporato nell'area regionale.

2.1. – L'ingiustificato obbligo di restituzione del contributo regionale a causa della mera realizzazione di un procedimento di fusione violerebbe, altresì, l'art. 41 Cost., per il vulnus così arrecato alla libertà d'impresa del consorzio regionale incorporato.

2.2. – Sotto altro profilo – aggiunge il rimettente – risulterebbero violati gli artt. 24 e 113 Cost., in ragione del carattere di legge provvedimento da riconoscere alla legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015 (in vigore dal 1° gennaio 2016), il cui art. 25, comma 3 – con il prevedere che «[I]e disposizioni di cui all'articolo 3, commi 10-bis e 10-ter della L.R. n. 2/2010 [...] si applicano alle operazioni di fusione deliberate a far data dal 1° gennaio 2015» – verrebbe così a “legittimare” pregressi provvedimenti restitutori.

2.3. – L'incidenza della riferita normativa su giudizi già instaurati avverso precedenti intimazioni restitutorie comporterebbe, infine, l'ulteriore violazione del diritto a un equo processo dei rispettivi confidi ricorrenti. Dal che l'ulteriore contrasto della normativa censurata con l'art. 6 CEDU e, per interposizione, con l'art. 117, primo comma, Cost.

3.– Innanzi a questa Corte si è costituita la AscomFidi ricorrente (e poi appellante) nel giudizio a quo, che ha aderito in toto alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato, auspicandone l'accoglimento.

Ha, in particolare, tra l'altro, sottolineato come le norme censurate comportino la violazione della tutela della concorrenza e dei principi di uguaglianza e non discriminazione (sempre con riferimento all'art. 3 Cost.) nella parte in cui ostacolano la fusione dei confidi aventi sede in Valle d'Aosta (o operanti esclusivamente in questa Regione) con altri confidi, che abbiano sede o operino al di fuori del territorio regionale, avuto riguardo all'asserito – ma, tuttavia, irragionevole – scopo di evitare che le risorse pubbliche attribuite ai confidi valdostani siano sottratte al sostegno delle imprese che esercitano la loro attività sul territorio della Regione Valle d'Aosta, per essere rivolte ad imprese che operano al di fuori del territorio.

Ha, conclusivamente, quindi, sostenuto che non altra finalità avrebbero le disposizioni regionali suddette che quella di ostacolare, in modo irragionevole e discriminatorio, l'operazione di fusione tra la società cooperativa Confidi Commercio turismo e servizi Valle d'Aosta con la società cooperativa AscomFidi Piemonte, da cui ha avuto origine la AscomFidi Nord-Ovest: operazione, questa, effettuata al solo fine di far rientrare essa ricorrente tra i “confidi maggiori”, mantenendo,

comunque, la propria sede ed operatività in Valle d'Aosta.

E tali conclusioni ha ribadito, e ulteriormente illustrato, anche con memoria integrativa.

4.– Si è costituita anche la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, che ha eccepito preliminarmente l'inammissibilità, sotto molteplici profili, delle questioni sollevate, e ne ha chiesto, in subordine, la declaratoria di manifesta infondatezza nel merito, in relazione ad ognuno dei parametri evocati, ulteriormente argomentando tali conclusioni con successiva memoria integrativa.

4.1.– Inammissibili, secondo la Regione, sarebbero, infatti, le questioni in esame:

- a) per irrilevanza e inadeguatezza del petitum, poiché i provvedimenti impugnati nel giudizio a quo troverebbero il loro fondamento normativo, oltre che nell'art. 25 della legge regionale n. 19 del 2015, anche nell'art. 1 della precedente legge della Regione Valle d'Aosta 1° agosto 2011, n. 21 (Disposizioni in materia di contributi a sostegno delle imprese e dei liberi professionisti aderenti agli enti di garanzia collettiva dei Fidi - Confidi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 27 novembre 1990, n. 75): norma, quest'ultima, non sottoposta a scrutinio di costituzionalità, per cui, sulla base della stessa, i provvedimenti in questione rimarrebbero, comunque, validi anche in caso di esito positivo dell'odierno incidente di legittimità costituzionale;
- b) per omessa individuazione dei parametri statuari e del rapporto in cui questi si trovino con le norme costituzionali asseritamente violate;
- c) per difetto di motivazione, quantomeno in ordine al comma 10-ter, avendo il giudice a quo rivolto le proprie censure al solo comma 10-bis dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010.

4.2.– Nel merito, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste esclude, tra l'altro, la violazione dell'art. 3 Cost., ponendo in risalto come, in effetti, le censurate disposizioni perseguano la finalità di incrementare lo sviluppo economico del territorio valdostano, onde al contributo regionale andrebbe riconosciuto lo specifico scopo di aiutare l'area delle imprese che, in quanto operanti in Valle d'Aosta, potrebbero effettivamente contribuire a sviluppare e movimentare l'economia locale. Con la conseguenza che una tale connessione biunivoca, tra fondi regionali e sostegno alle imprese operanti nel territorio valdostano, verrebbe appunto meno tanto nell'ipotesi di liquidazione del consorzio (che cesserebbe con ciò di esercitare l'attività di garanzia collettiva dei fidi), quanto nell'ipotesi di fusione con consorzio esterno alla Regione e, quindi, con sostituzione del precedente ente con uno diverso, costituito da imprese aventi sede e operanti al di fuori della Regione Valle d'Aosta.

Contesta, poi, la Regione che la denunciata normativa incida retroattivamente nel giudizio a quo, dal momento che la fusione tra il confidi valdostano e il confidi piemontese – da cui scaturisce il contestato obbligo di restituzione del contributo al fondo rischi ai sensi dell'art. 3, comma 10-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come introdotto dall'art. 25, comma 1, della successiva legge regionale n. 19 del 2015 – si è perfezionata nel gennaio 2016.

Considerato in diritto

1.– Con ordinanza emessa nel corso del giudizio di cui si è più ampiamente detto nel Ritenuto in fatto – nel quale ciò che viene sostanzialmente in discussione è l'obbligo di un consorzio di garanzia collettiva (cosiddetto "confidi") valdostano di restituire alla Regione autonoma i contributi ottenuti per il fondo rischi per l'accesso al credito agevolato delle piccole e medie imprese (PMI) aventi sede nella Regione (restituzione richiesta) a causa e in conseguenza della intervenuta fusione di esso consorzio con altro soggetto operante fuori del territorio regionale – l'adito Consiglio di Stato, sezione quinta, premessane la rilevanza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- del comma 10-bis dell'art. 3 della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come aggiunto dall'art. 25, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali», il quale dispone che «[a]l fine di garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione ai Consorzi garanzia fidi della Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 2, commi 7 e 8, della [legge della Regione Valle d'Aosta 23 gennaio 2009, n. 1, recante «Misure regionali straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle

imprese»], al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale, i fondi rischi presso di essi costituiti sono restituiti alla Regione, oltre che nei casi [di liquidazione] di cui al comma 10, anche nei casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale, nei limiti e secondo le modalità di cui al comma 10-ter; in ogni caso, a decorrere dalla data di deliberazione della fusione, i predetti fondi rischi non possono essere utilizzati per la concessione di nuove garanzie»;

- del comma 10-ter dello stesso art. 3 della medesima legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come aggiunto dall'art. 25, comma 2, della legge regionale n. 19 del 2015, il quale sancisce che «[a] partire dall'esercizio finanziario 2015 e, successivamente, al termine di ciascun esercizio finanziario, le somme presenti sui fondi rischi e non utilizzate per le finalità di cui all'articolo 2, commi 7 e 8, della l.r. n. 1/2009, come certificate dal collegio sindacale, comprensive degli interessi maturati o di qualsivoglia altra utilità o ricavo connessi, devono essere restituite alla Regione entro tre mesi dalla chiusura del relativo esercizio, per essere da essa destinate al sostegno delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»;
- del comma 3 dell'art. 25 della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, il quale stabilisce che «[l]e disposizioni di cui all'articolo 3, commi 10-bis e 10-ter della L.R. n. 2/2010, come introdotti dai commi 1 e 2 del presente articolo, si applicano alle operazioni di fusione deliberate a far data 1° gennaio 2015».

Secondo il giudice rimettente la riferita normativa violerebbe:

- l'art. 3, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui – equiparando ingiustificatamente, ai fini della restituzione del fondo rischi alimentato da contributi regionali, le due situazioni della liquidazione del consorzio di garanzia collettiva e della sua fusione con altri soggetti operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale (della Valle d'Aosta) – determinerebbe un'irragionevole esclusione dall'erogazione di detti contributi in favore dei consorzi che danno vita ad un siffatto procedimento di fusione (come quello da cui ha avuto origine l'AscomFidi Nord-Ovest, appellante nel giudizio a quo), che – diversamente dall'ipotesi di scioglimento e liquidazione dei precedenti consorzi – conservano le rispettive sfere operative preesistenti (malgrado l'unificazione soggettiva patrimoniale ed economica scaturente dalla realizzata fusione);
 - l'art. 41 Cost., poiché, per effetto dell'evidenziato obbligo di restituzione dei contributi regionali a causa della mera attivazione del descritto procedimento di fusione, si configurerebbe una violazione della libertà di impresa, discendente dal previsto «automatismo irragionevole [...] tra la fusione del consorzio confidi valdostano con soggetti aventi sede ed operanti al di fuori del territorio della Valle d'Aosta ed il supposto venir meno delle finalità dell'adesione regionale al consorzio», quali enunciate dall'art. 1 della legge della Regione Valle d'Aosta 1° agosto 2011, n. 21, recante «Disposizioni in materia di contributi a sostegno delle imprese e dei liberi professionisti aderenti agli enti di garanzia collettiva dei Fidi - Confidi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste. Abrogazione della legge regionale 27 novembre 1990, n. 75»;
 - gli artt. 24 e 113 Cost., per l'intervenuta retroattiva “legificazione” – con legge-provvedimento, quale la citata legge regionale n. 19 del 2015 – di atti amministrativi (ordinanti la restituzione di contributi regionali) già impugnati in sede giurisdizionale;
 - l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, poiché, per effetto della efficacia retroattiva delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 10-bis e 10-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, i confidi destinatari di già impugnati provvedimenti, intimanti la restituzione di contributi regionali, si vedrebbero privati del diritto ad avere, al riguardo, un processo equo, come prescritto dal citato art. 6 CEDU.
- 2.– Le prime due eccezioni di inammissibilità formulate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, e di cui si è ampiamente detto nel Ritenuto in fatto, sono insuscettibili di accoglimento.
- 2.1.– Non è esatto, infatti, che i provvedimenti avverso cui è stato proposto ricorso nel giudizio a quo troverebbero comunque il loro fondamento nell'art. 1 della non impugnata precedente legge regionale n. 21 del 2011, per cui sarebbero prive di rilevanza le censure rivolte ai soli commi (1, 2 e 3) dell'art. 25 della legge regionale n. 19 del 2015.

Il citato art. 25 non ha, infatti, né pretende di avere, natura di norma interpretativa, nell'asserito senso confermativo di

un divieto – di partecipazione o sostegno regionale a confidi valdostani coinvolti in operazioni di fusione con confidi esterni – (divieto) che possa dirsi già riconducibile all'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2011, e sia tale, quindi, da rimanere fermo sulla base di questa precedente disposizione.

L'art. 1 della legge regionale n. 21 del 2011, più volte peraltro citato dal rimettente nel suo percorso argomentativo, attiene, su un piano generale, alla previsione di misure di sostegno agli operatori economici con sede nella Regione ed è norma, aperta, e non chiusa, nell'indicazione dei rispettivi beneficiari; tantomeno contiene l'equiparazione delle due fattispecie della liquidazione e della fusione, introdotta solo dall'impugnato art. 25 della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015.

2.2. – La mancata individuazione di parametri dello statuto speciale non ha poi, in questo caso, l'eccezionale effetto ostativo all'ammissibilità delle questioni sollevate, posto che tali questioni – al di là della loro estraneità al contesto di una impugnazione in via principale (sentenze n. 103 del 2017 e n. 252 del 2016) – non attengono comunque al riparto di competenze Stato-Regioni, bensì, direttamente, e soltanto, a specifiche violazioni di precetti costituzionali, in cui si assume incorsa la legge regionale.

2.3. – È fondata, invece, l'eccezione di inammissibilità delle questioni in esame, quanto al coinvolgimento, nelle stesse, della disposizione sub comma 10-ter dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010.

Detta disposizione – pur se richiamata dal comma 10-bis, quanto alle modalità di restituzione del contributo erogato a un confido valdostano in caso di sua fusione con confidi extraregionale – non esaurisce a tale caso la sua portata disciplinatoria, dettando una regola a tutela del vincolo di destinazione delle risorse erogate dalla Regione, riferibile in via generale, e a regime, ai consorzi valdostani di garanzia, tenuti a certificare, «al termine di ciascun esercizio finanziario», l'effettiva utilizzazione delle risorse ricevute dalla Regione per il sostegno alle PMI operanti sul territorio della Valle d'Aosta. Ed è norma cui il rimettente non rivolge comunque alcuna specifica censura.

2.4. – Inammissibili sono peraltro anche le censure di violazione degli artt. 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU.

L'asserita “retroattività” in ragione della quale tali censure sono formulate, e che propriamente si rivolgono alla sola disposizione di cui all'art. 25, comma 3, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 19 del 2015 non viene infatti in rilievo nel giudizio a quo, posto che è lo stesso rimettente a dare espressamente atto che l'operazione di fusione, in discussione in quella sede, è intervenuta in data successiva a quella di entrata in vigore della predetta legge.

3. – Nel merito, la questione che residua – relativa al comma 10-bis dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010 – è fondata per contrasto con l'art. 3 Cost., restando assorbita ogni residua censura.

3.1. – L'art. 13, comma 1, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, definisce i confidi come «[...] i consorzi con attività esterna [...], le società cooperative, le società consortili per azioni, a responsabilità limitata o cooperative, che svolgono l'attività di garanzia collettiva dei fidi», per tale intendendosi «l'utilizzazione di risorse provenienti in tutto o in parte dalle imprese consorziate o socie per la prestazione mutualistica e imprenditoriale di garanzie volte a favorirne il finanziamento da parte delle banche e degli altri soggetti operanti nel settore finanziario».

In pratica, l'attività dei confidi (finalizzata ad agevolare l'erogazione del credito alle PMI) consiste nel tenere il creditore, totalmente o parzialmente, indenne dalle perdite che possono derivare dall'insolvenza del socio o consorziato suo debitore (Corte di cassazione, sezione prima, sentenza 6 agosto 2014, n. 17731), al qual fine è predisposto un “fondo rischi”, alimentato, di regola, dai versamenti dei singoli associati.

3.2. – La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste – da ultimo con le già citate leggi regionali n. 1 del 2009, n. 2 del 2010 e n. 21 del 2011 – ha istituito e prorogato varie forme di partecipazione, contribuzione e sostegno ai fondi rischi dei confidi cui aderiscono professionisti e imprese operanti nel territorio di essa Regione.

Con la disposizione sub comma 10 dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010, la stessa Regione ha, peraltro, poi

stabilito che «[i]n caso di liquidazione dei Consorzi Garanzia Fidi della Valle d'Aosta, i fondi rischi presso di essa costituiti [...] devono essere devoluti integralmente alla Regione».

3.3. – Con il comma 10-bis – introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015 nel corpus dell'art. 3 della legge regionale n. 2 del 2010 – la restituzione alla Regione autonoma dei fondi rischi istituiti presso i consorzi garanzia fidi valdostani è stata estesa anche ai «casi di operazioni di fusione tra i predetti Consorzi garanzia fidi con Confidi operanti o aventi sede al di fuori del territorio regionale».

Tale estensione – che forma appunto oggetto della articolata denuncia di illegittimità costituzionale formulata dal rimettente – effettivamente contrasta con il principio di ragionevolezza.

3.4. – La disposizione in esame si propone il fine – espressamente enunciato nel suo incipit – di «garantire l'effettiva destinazione delle risorse erogate dalla Regione [...] al sostegno dell'accesso al credito delle piccole e medie imprese operanti nel territorio regionale»: fine cui appunto risponde l'obbligo di restituire alla Regione i contributi da questa erogati, imposto ai confidi valdostani che diano luogo ad operazioni di fusione con confidi operanti o aventi sede fuori del territorio regionale. Ciò sul presupposto, dunque, che siffatte «fusion[i]» automaticamente comportino, al pari della «liquidazione» (di cui al comma 10 dell'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010), il medesimo effetto di sottrazione dei contributi in questione al sostegno delle PMI operanti in Valle d'Aosta.

L'equiparazione, operata a questi fini, tra fusione (di confidi valdostani) con confidi extraregionali e liquidazione di confidi valdostani è però giuridicamente erronea e, di conseguenza, priva di ragionevolezza la disciplina che la presuppone.

La “fusione” è vicenda, infatti, di carattere evolutivo-modificativo ben diversa e anzi antitetica alla vicenda liquidatoria (per effetto di scioglimento) che prelude all'estinzione, per la quale è giustificata la restituzione dei contributi.

L'art. 2504-bis del codice civile – nel testo modificato 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) – sotto la rubrica «Effetti della fusione», prevede ora, infatti, che la società che risulta dalla fusione (nel caso di “fusione per unione”) ovvero quella incorporante (nel caso di “fusione per incorporazione”) «assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti [...] anteriori alla fusione».

Il che comporta, per diritto vivente, che il soggetto coinvolto in operazione di fusione non si estingue e conserva invece la propria identità, sia pur con diverso assetto organizzativo (ex multis, Corte di cassazione, sezione quinta civile, ordinanza 12 febbraio 2019, n. 4042; sezione lavoro, sentenza 15 febbraio 2013, n. 3820; sezioni unite civili, sentenza 17 settembre 2010, n. 19698 e ordinanza 8 febbraio 2006, n. 2637).

Con più specifico riguardo ai consorzi di garanzia collettiva dispone, del resto, su questa linea, l'art. 13, commi 39 e 42, del d.l. n. 269 del 2003, che tali consorzi possono «fondersi con altri confidi comunque costituiti» (comma 39) e che tale operazione non comporta «in alcun caso per i contributi e i fondi di origine pubblica una violazione dei vincoli di destinazione eventualmente sussistenti» (comma 42).

Posto dunque che – come esattamente sostenuto dal consorzio valdostano costituito in questo giudizio – l'intervenuta sua fusione con altro confidi avente sede fuori dalla Valle d'Aosta non ne esclude necessariamente la continuità operativa nell'area regionale, in vista della quale ha ottenuto (prima della fusione) il contributo regionale al fondo rischi, restano di conseguenza ingiustificati e privi di ragionevolezza la restituzione di tale contributo e il parallelo divieto della sua utilizzabilità «per la concessione di nuove garanzie», imposti dalla normativa denunciata come effetto, automatico ed immediato, dell'operazione di fusione.

Il che non esclude che la Regione abbia poi, comunque, diritto di chiedere in restituzione il contributo erogato al fondo rischi di confidi valdostano che acceda a operazioni di fusione con confidi esterno, nel caso in cui, al termine dell'anno finanziario, ne risulti la mancata utilizzazione per le finalità di sostegno alle PMI locali, attraverso le certificazioni del collegio sindacale, come prescritto dall'art. 3, comma 10-ter, della legge regionale n. 2 del 2010.

3.5. – Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- 1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della legge della Regione Valle d'Aosta 18 gennaio 2010, n. 2 (Proroga, per l'anno 2010, delle misure straordinarie ed urgenti in funzione anti-crisi per il sostegno alle famiglie e alle imprese di cui alla legge regionale 23 gennaio 2009, n. 1, ed altri interventi), come introdotto dall'art. 25, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2015, n. 19, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta (Legge finanziaria per gli anni 2016/2018). Modificazioni di leggi regionali»;
- 2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-ter, della legge reg. Valle d'Aosta n. 2 del 2010, come introdotto dall'art. 25, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 41, 24, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, sollevata dal Consiglio di Stato, sezione quinta, con l'ordinanza indicata in epigrafe;
- 3) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 19 del 2015, in riferimento agli artt. 24, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, sollevata dal Consiglio di Stato con la medesima ordinanza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente
Mario Rosario MORELLI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria
il 13 giugno 2019.
Il Direttore della Cancelleria
F.to: Roberto MILANA

Avvocatura Generale dello Stato. Ricorso 31 maggio 2019, n. 67.

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale.

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO EX ART 127 DELLA COSTITUZIONE

per

il Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato (CF 80188230587) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12

CONTRO

La Regione Valle d'Aosta, in persona del Presidente della Regione p.t., domiciliato per la carica presso il Palazzo regionale in Piazza Deffeyes 1, 11100 Aosta

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale del 27 marzo 2019 n. 1 recante modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018 n. 12 (legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021) pubblicata sul BUR 15 02.04.2019, come da delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella seduta del 30 maggio 2019.

In data 2 aprile 2019 è stata pubblicata sul BUR n. 15 della Regione Valle d'Aosta, la legge regionale del 29 marzo 2019 n. 1 intitolata Modificazioni alla legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2019/2021), e altre disposizioni urgenti.

L'art. 1 comma 4 della predetta legge dispone quanto segue:

“Art. 1 Modificazioni all'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 2018, n. 12.

“5-bis. Per l'anno 2019, gli enti locali possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 70 per cento della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 per le medesime finalità”.

L'art. 2 dispone poi quanto segue:

“Art. 2 Contribuzione facoltativa a favore della previdenza complementare.

1. Ai consiglieri regionali eletti a decorrere dalla XV legislatura che ne facciano richiesta è trattenuto, a titolo di contribuzione previdenziale, un importo pari all'8,80 per cento dell'indennità di carica di cui all'articolo 2, comma 1, della L.R. n. 33/1995, da versare a sostegno della rispettiva previdenza complementare indicata dal Consigliere unitamente alla contribuzione a carico del Consiglio regionale, fissata nella misura del 24,20 per cento.
2. Il versamento della contribuzione di cui al comma 1 non è effettuato nel caso in cui il Consigliere sia titolare di pensione diretta.
3. La contribuzione a carico del Consiglio regionale di cui al comma 1 è versata per un periodo massimo di 15 anni, tenuto conto anche degli anni di mandato esercitati dal Consigliere antecedentemente alla XV legislatura.

Il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni contenute negli artt. 1 comma 4 e 2 della legge siano illegittime per contrasto con diverse disposizioni costituzionali (indicate in relazione a ciascun articolo impugnato); pertanto propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

L'articolo 1, comma 4, nell'inserire il comma 5-bis all'articolo 6 della L.R. n. 12/2018, attribuisce agli enti locali la facoltà, per il 2019, di avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 70% della media della spesa sostenuta nel triennio 2007-2009 per le medesime finalità.

Ebbene la predetta disposizione contrasta con varie disposizioni normative statali.

In primo luogo ai sensi del combinato disposto di cui agli articoli 5, comma 1, lett. a) e 22, comma 8, del D.lgs. 165/2001, è fatto divieto alle amministrazioni pubbliche di stipulare i contratti di collaborazione coordinata e continuativa, a decorrere dal 1 luglio 2019.

Inoltre, la disposizione non è in linea con la disciplina posta all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, che, anche dopo la modifica ex articolo 1, comma 147, della legge n. 228/2012, limita la possibilità per la Pubblica Amministrazione di ricorrere ai contratti di collaborazione, e ciò al fine di scongiurare alla radice il rischio di ricorso abuso alle collaborazioni esterne pur in presenza di un elevato numero di dipendenti pubblici (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 43/2016).

La disposizione regionale, pertanto, contrasta con la riserva esclusiva posta a favore del legislatore statale, all'articolo 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione in materia di ordinamento civile.

Tale conclusione non potrebbe essere superata invocando la potestà legislativa regionale sull'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione (articolo 2, Statuto speciale) o quella di integrare e attuare le leggi della Repubblica (successivo articolo 3).

Ed in effetti – malgrado alcune risalenti contrarie pronunce del giudice di merito (ad esempio la sentenza dell'11 settembre 2005 del tribunale di Aosta che aveva affermato la competenza regionale in materia di personale degli enti locali sulla base della ritenuta esistenza di una riserva ai sensi dell'articolo 73 del d.lgs. n. 29/93 (ora articolo 70, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 cit.) – la Corte costituzionale ha ormai chiarito da tempo che il rapporto di impiego alle dipendenze di Regioni ed enti locali, in quanto privatizzato ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, è pur sempre retto dalla disciplina generale dei rapporti di lavoro (Corte Cost. sentenza n. 95 del 21 marzo 2007). Ne consegue che la legge statale, in tutti i casi in cui intervenga a conformare gli istituti del rapporto di impiego attraverso norme che si impongono all'autonomia privata con il carattere dell'inderogabilità, costituisce un limite gravante anche sui rapporti di impiego dei dipendenti delle Regioni a statuto speciale e, dunque, sulla relativa competenza residuale regionale in materia, e ciò per "l'esistenza, connessa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti fra privati" (sentenze n. 234 e 106 del 2005; n. 282 del 2004).

Inoltre, l'art. 9, comma 28 del DL 78/2010 prevede in generale un limite del 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009 e all'ultimo capoverso, solo per le amministrazioni che nel 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, consente di computare il limite in parola (del 50%) con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009.

Al riguardo, da un'interrogazione dei dati relativi al costo per lavoro flessibile sostenuto dalla regione Valle d'Aosta nel 2009, non risulta che la stessa ricada nella possibilità prevista dall'ultimo capoverso dell'art. 9, comma 28 del DL 78/2010, dal momento che la Regione risulta aver sostenuto tali tipologie di spesa, il che impedisce di avvalersi della facoltà prevista dall'art. 9 co.28 citato.

Dunque l'applicazione della disposizione regionale in esame comporterebbe maggiori oneri dato che, dai calcoli effettuati sui dati estrapolati dal conto annuale, il 70% della media della spesa sostenuta nel triennio 2007/2009 risulta maggiore rispetto al 50% della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2009.

Giova ribadire che le disposizioni di cui all'art. 9, comma 28 del DL 78/2010 costituiscono principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, cui la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare.

Ciò posto, si ritiene che la disposizione regionale in esame si ponga anche in contrasto con la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, conclusione non contraddetta dalla sentenza della Corte n. 260/2013.

L'articolo 2 della legge in parola dispone modificazioni all'articolo 5-bis della legge regionale 22 dicembre 2017, n. 21, in materia di procedure selettive interne, prevedendo, in particolare, la sostituzione – nella rubrica e nel comma 1 dello stesso articolo 5-bis – delle parole "per il triennio 2018/2020" con le seguenti: "per il triennio 2019/2021".

Tale modifica ha l'effetto di determinare la proroga di un anno della disciplina relativa alle progressioni verticali prevista dall'articolo 22, comma 15, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, che prevede che "Per il triennio 2018-2020, le pubbliche amministrazioni, al fine di valorizzare le professionalità interne, possono attivare, nei limiti delle vigenti facoltà assunzionali, procedure selettive per la progressione tra le aree riservate al personale id ruolo, fermo restando il possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno. Il numero di posti per tali procedure selettive riservate non può superare il 20 per cento di quelli previsti nei piani dei fabbisogni come nuove assunzioni consentite per la relativa rea o categoria. In ogni caso, l'attivazione di dette procedure selettive riservate determina, in relazione al numero di posti individuati, la corrispondente riduzione della percentuale di riserva di posti destinata al personale interno, utilizzabile da ogni amministrazione ai fini delle progressioni tra le aree di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 165 del 2001. Tali procedure selettive prevedono prove volte ad accertare la capacità dei candidati di utilizzare e applicare nozioni teoriche per la soluzione di problemi specifici e casi concreti. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni, l'attività svolta e i risultati conseguiti, nonché l'eventuale superamento di precedenti procedure selettive, costituiscono titoli rilevanti ai fini dell'attribuzione dei posti riservati per l'accesso all'area superiore".

Il sopra riportato articolo 22, comma 15, introduce una particolare ipotesi di progressione verticale (per un tempo delimitato: il triennio 2018/2020), che costituisce una deroga rispetto alla disciplina ordinaria prevista dall'articolo 52, comma

1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, secondo il quale : “(...) Le progressioni fra le aree avvengono tramite concorso pubblico, ferma restando la possibilità per l'amministrazione di destinare al personale interno, in possesso dei titoli di studio richiesti per l'accesso dall'esterno, una riserva di posti comunque non superiore al 50 per cento di quelli messi a concorso. La valutazione positiva conseguita dal dipendente per almeno tre anni costituisce titolo rilevante ai fini della progressione economica e dell'attribuzione dei posti riservati nei concorsi per l'accesso all'area superiore”.

In sintesi, “l'art. 22 (rubricato: Disposizioni di coordinamento e transitorie), comma 15 del decreto di riforma del pubblico impiego (Decreto Madia) reintroduce, in buona sostanza, ancorché per un periodo limitato, le progressioni verticali, attraverso la previsione di concorsi interamente riservati al personale interno, così come previsto dalla previgente normativa (ante Riforma Brunetta), piuttosto che mediante riserva di posti in concorsi pubblici” (cfr. Corte Conti, Sez. contr., delib. 23 marzo 2018, n. 42).

Orbene, la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che, in materia di pubblico impiego, “gli interventi legislativi che (...) dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere” devono essere ricondotti alla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile.

Nel caso di specie, l'articolo 2 della legge regionale in oggetto contiene un'estensione dell'efficacia temporale della disciplina contenuta nell'articolo 22, comma 15, del decreto legislativo n. 75 del 2017, incompatibile con l'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, dal momento che prevede, per l'anno 2021, una disciplina delle progressioni di carriera del personale dipendente (nella specie, le c.d. progressioni verticali tra le aree mediante concorsi interamente riservati) difforni da quelle previste dal legislatore nazionale.

Inoltre la disposizione in esame, nel contemplare un'ultrattività, per il solo territorio regionale, della disciplina derogatoria delle previsioni di cui all'articolo 52, comma 1-bis, del decreto legislativo n. 165 del 2001, contenuta nell'articolo 22, comma 15, del decreto legislativo n. 75 del 2017 finisce per introdurre una disciplina di favore per il personale della sola regione Valle d'Aosta, incompatibile sia con l'articolo 3 della Costituzione, sia con gli articoli 51, primo comma, e 97, quarto comma, della Carta fondamentale.

Infatti, poiché la disciplina speciale contenuta nel prefato articolo 22, comma 15, nel perseguire l'obiettivo di valorizzare le professionalità interne alle pubbliche amministrazioni, realizza (sia in ragione della sua temporaneità, sia in considerazione del numero limitato di posti destinato ai concorsi cd. Riservati) un ragionevole bilanciamento tra i principi di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, quello secondo cui “tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge” di cui all'articolo 51, primo comma, della Costituzione e quelli di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di accesso al pubblico impiego mediante concorso di cui all'articolo 97 della Costituzione, non sembra possibile dubitare del fatto che esso debba essere qualificato come “principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica” cui deve uniformarsi la Regione nell'esercizio della potestà legislativa nelle materie di cui all'articolo 2 della legge costituzionale n. 4 del 1948.

Sebbene in passato il giudice delle leggi abbia ritenuto ammissibili procedure integralmente riservate (così sentenze n. 228 del 1997, n. 477 del 1995 e ordinanza n. 517 del 2002), comunque sempre in considerazione della specificità delle fattispecie che di volta in volta venivano in rilievo (ed esigendo, inoltre, che le stesse fossero coerenti con il principio del buon andamento dell'amministrazione), la più recente giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come si necessario, affinché “sia assicurata la generalità della regola del concorso pubblico disposta dall'art. 97 Cost.”, che “l'area delle eccezioni” alla regola sancita dal suo primo comma sia “delimitata in modo rigoroso” (così la sentenza n. 363 del 2006; nonché, più di recente, la sentenza n. 215 del 2009) (cfr. Corte Costituzionale, 17 marzo 2010, n. 100).

Per quanto precede, le disposizioni regionali contenute all'articolo 1, comma 4 ed all'articolo 2, oltre ai parametri costituzionali citati, eccedono dalla competenza legislativa esclusiva della Regione di cui all'articolo 2 dello Statuto della Valle d'Aosta (Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4).

Per i motivi esposti le norme regionali sopra indicate devono essere impugnati dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli artt. 1, comma 4 e 2 della L.R. n. 1 del 27 marzo 2019, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 6 settembre 2018.

Roma, 31 maggio 2019.

Avvocato dello Stato
Gianna Maria DE SOCIO
