

Sentenza: n. 143 del 21 maggio 2019

Materia: tutela del credito e aziende di credito a carattere regionale

Parametri invocati: 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, 3)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione quinta

Oggetto: art. 3, commi 10-bis e 10 ter, della l.r. Valle d'Aosta 2/2010 (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)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della l.r. Valle d'Aosta 2/2010;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-ter, della medesima legge e dell'art. 25, comma 3, della l.r. Valle d'Aosta 19/2015.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Nel corso di un giudizio amministrativo proposto da 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 fusione intervenuta fra la ricorrente ed 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 sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dei commi 10-bis e 10-ter dell'art. 3 della legge in oggetto, come introdotti, rispettivamente (il comma 10-bis) dall'art. 25, comma 1, e (il comma 10-ter) dall'art. 25, comma 2, della l.r. 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 l.r. 19/2015 per contrasto con i parametri costituzionali sopra riportati.

Il comma 10-bis dell'art. 3 della l.r. Valle d'Aosta 2/2010 dispone che «[a] 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»;

Il comma 10-ter dello stesso art. 3 della medesima legge 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. 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»;

Il comma 3 dell'art. 25 della l.r. Valle d'Aosta 19/2015, stabilisce che «[I]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 tale 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 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, derivante 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 l.r. Valle d'Aosta 21/2011, 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 l.r. 19/2015 – 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), poiché, per effetto della efficacia retroattiva delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 10-bis e 10-ter, della l.r. Valle d'Aosta 2/2010, 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.

La Corte ritiene fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Valle d'Aosta in ordine al comma 10-ter dell'art. 3 della l.r. Valle d'Aosta 2/2010.

Questa disposizione – anche se richiamata dal comma 10-bis, quanto alle modalità di restituzione del contributo erogato a un confidi 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.

Per la Corte sono inammissibili 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 considerazione della quale tali censure sono formulate, e che propriamente si rivolgono alla sola disposizione di cui all'art. 25, comma 3, della l.r. Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 19/2015 – 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.

La Corte ritiene, invece, fondata nel merito la questione relativa al comma 10-bis dell'art. 3 della l.r. Valle d'Aosta 2/2010 per contrasto con l'art. 3 Cost., ritenendo assorbita ogni residua censura.

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 l.326/2003 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».

L'attività dei confidi (finalizzata ad agevolare l'erogazione del credito alle PMI) consiste dunque 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). A tal fine è predisposto un "fondo rischi" alimentato, di regola, dai versamenti dei singoli associati.

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

Con la disposizione di cui al comma 10 dell'art. 3 della l.r. 2/2010, la 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».

Con il comma 10-bis, introdotto dall'art. 25, comma 1, della l.r. Valle d'Aosta 19/2015 nel corpus dell'art. 3 della l.r. 2/2010, 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».

La Corte ha riconosciuto tale estensione come contrastante con il principio di ragionevolezza.

La disposizione in esame si propone 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»: per ciò è previsto l'obbligo per i confidi valdostani che si fondono con confidi operanti o aventi sede fuori del territorio regionale, di restituire alla Regione i contributi da questa erogati. Ciò sul presupposto che tali «fusion[i]» automaticamente comportino, come la «liquidazione» (di cui al comma 10 dell'art. 3 della l.r. Valle d'Aosta 2/2010) il medesimo effetto di sottrazione dei contributi in questione al sostegno delle PMI operanti in Valle d'Aosta.

Secondo la Corte 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", infatti, è vicenda di carattere evolutivo-modificativo diversa e antitetica rispetto 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 c.c. «Effetti della fusione», prevede che le società che risultano dalla fusione (sia che si tratti di "fusione per unione" che di "fusione per incorporazione") «assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti [...] anteriori alla fusione». Ciò comporta che il soggetto coinvolto in operazione di fusione non si estingue e conserva

invece la propria identità anche se 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 riguardo ai consorzi di garanzia collettiva dispone, del resto, su questa linea, l'art. 13, commi 39 e 42, del d.l. 269/2003, 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).

Secondo la Corte, dunque, poiché l'intervenuta 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, sono ingiustificati e privi di ragionevolezza sia 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. Ovviamente la Regione potrà chiedere la restituzione del 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 l.r.2/2010.

La Corte dichiara dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 10-bis, della l.r. Valle d'Aosta 2/2010.