
SEZIONE II

**CORTE COSTITUZIONALE
- Ricorsi**

Ricorso promosso dalla Regione Toscana vs Presi-

dente del Consiglio dei Ministri - L. 58/2019 - “misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi”.

SEGUE ALLEGATO

AVV. LUCIA BORA
AVVOCATURA REGIONALE
REGIONE TOSCANA
P.zza dell'Unità Italiana, 1
50123 FIRENZE
lucia.bora@postacert.toscana.it

PROF. AVV. MARCELLO CECCHETTI
Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nell'Università di Sassari
Via Santo Spirito, 29 – 50125 Firenze
Piazza Barberini, 12 – 00187 Roma
Tel. 06.4871829 – Fax 06.4871847
pec: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it

ECC.^{MA} CORTE COSTITUZIONALE

RICORSO

della **REGIONE TOSCANA**, in persona del Presidente *pro-tempore*, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale n. 962 del 22 luglio 2019, rappresentato e difeso, come da mandato in calce al presente atto, dall'Avv. Lucia Bora (C.F. BROLCU57M59B157V, PEC lucia.bora@postacert.toscana.it) dell'Avvocatura Regionale della Toscana ed elettivamente domiciliato in Roma, presso lo studio dell'Avv. Marcello Cecchetti, (C.F. CCCMCL65E02H501Q), Piazza Barberini n. 12 (fax 06.4871847; PEC: marcello.cecchetti@firenze.pecavvocati.it)

CONTRO

il Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'articolo 10, commi 1 e 2 e dell'art. 18, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, così come convertito dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019 (pubblicata in G.U. n. 151 del 29 giugno 2019, Suppl. Ord. n. 26), per violazione dell'articolo 117, 3° e 4° comma, Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.

* * *

Sulla Gazzetta Ufficiale n. 151 del 29 giugno 2019 è stata pubblicata la legge n. n. 58/2019 che convertito il D.L. n. 34/2019 recante “*Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*”.

Le disposizioni contenute nell'art. 10, comma 1 e 2, e nell'art. 18, comma 1

sono lesive delle competenze regionali per i seguenti motivi di

DIRITTO

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 1 e 2, per violazione dell'art. 117, 4 comma Cost.

L'art. 10, al primo comma, dispone che i cittadini che effettuano interventi di efficienza energetica, in alternativa alla vigente detrazione fiscale oggi prevista spalmabile in dieci anni, possono chiedere uno sconto immediato sulle fatture da parte dell'impresa che ha realizzato i lavori.

L'impresa si farà rimborsare tale sconto dallo Stato tramite un corrispondente credito di imposta da utilizzare in compensazione in cinque anni.

L'impresa potrà cedere il credito di imposta così acquisito ai propri fornitori di beni e servizi, ma non potrà cederlo ad istituti di credito ed intermediari finanziari.

Analoga disposizione è contenuta nel secondo comma dello stesso art. 10, con riferimento a coloro che eseguono interventi di adozione di misure antisismiche.

L'attuale formulazione delle due previsioni contenute nel primo e nel secondo comma della norma impugnata è idonea a creare restrizioni della concorrenza nell'offerta dei servizi di riqualificazione energetica e dei lavori antisismici, a danno delle piccole e medie imprese, favorendo i soli operatori economici di grandi dimensioni che possono riuscire ad avere la liquidità necessaria per applicare lo sconto immediato previsto dalle indicate disposizioni.

Tale aspetto è stato segnalato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con il pronunciamento AS1592 pubblicato in data 1 luglio 2019.

La restrizione determinata dalle impugnate disposizioni a danno degli artigiani e delle piccole e medie imprese ha interferenze con materie di competenza regionale affidate dall'art. 117 quarto comma Cost. alla potestà residuale delle Regioni con particolare riferimento all'industria, alle attività produttive, all'artigianato, alla promozione del sistema produttivo regionale, specie con riferimento alle piccole e medie imprese.

Per tali motivi la norma si presenta incostituzionale.

2) Illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 1 per violazione dell'articolo 117, 3° e 4° comma, Cost. anche sotto il profilo della violazione del principio della leale cooperazione.

2.a) Con la legge n. 662/1996, art. 2 comma 100 lett. a), è stato istituito il fondo centrale di garanzia (FCG) con l'obiettivo di favorire l'accesso al credito delle piccole medie imprese, attraverso la concessione di una garanzia che si sostituisce a quella che le imprese dovrebbero offrire alle banche per ottenere un finanziamento.

Il d.lgs 112/98 all'articolo 18 comma 1 lettera r) ha stabilito che tra le funzioni amministrative riservate allo Stato rientri, tra l'altro, la gestione del fondo centrale di garanzia, prevedendo poi che *“con delibera della Conferenza unificata sono individuate, tenuto conto dell'esistenza di fondi regionali di garanzia, le regioni sul cui territorio il fondo limita il proprio intervento alla controgaranzia dei predetti fondi regionali e dei consorzi di garanzia collettiva fidi di cui all'articolo 155, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385”*.

Per meglio comprendere il sistema, va rilevato che il fondo centrale di

garanzia può operare con diverse modalità di intervento:

- **garanzia diretta**, cioè la garanzia prestata dal Fondo direttamente a favore dei soggetti finanziatori. In questo caso, l'impresa che necessita di un finanziamento può chiedere alla banca di garantire l'operazione con la garanzia pubblica. In caso di insolvenza dell'impresa, la banca viene risarcita dal fondo e in caso di esaurimento dei fondi, direttamente dallo Stato;

- **controgaranzia**, cioè la garanzia prestata dal Fondo a favore dei Confidi, consorzi di garanzia collettiva sia mutualistici che privati, e degli altri fondi di garanzia, sia privati che pubblici promossi dalle regioni; in questo caso l'impresa si rivolge ad un Confidi o ad altro fondo di garanzia che provvederanno ad inviare la domanda di controgaranzia al fondo.

La Regione Toscana, insieme ad altre Regioni, nel 2002 ha formulato richiesta di limitazione dell'intervento del FCG alla controgaranzia, tenuto conto dei sistemi di garanzia operanti nel territorio regionale, con rilascio della garanzia di primo livello sia da parte dei Confidi, sia da parte dei fondi pubblici regionali. Questa scelta è derivata dall'esistenza di un sistema di garanzia locale efficiente e radicato sul territorio.

Con delibera della Conferenza Unificata, la richiesta è stata accolta e perciò, in applicazione della richiamata lett. r) dell'ar. 18 del decreto n. 112/1998i, il fondo centrale di garanzia in Toscana ha operato solo nella forma della controgaranzia, ovvero con una limitazione dell'accesso alla garanzia del fondo da parte delle PMI attraverso l'intermediazione dei garanti (confidi e intermediari finanziari abilitati), valorizzando così l'integrazione tra garanzie private e garanzie pubbliche.

La scelta è stata motivata dalla necessità di sostenere l'accesso al credito di micro e piccole imprese, delle minori possibilità di default in presenza di controgaranzie rispetto alle operazioni presentate direttamente dalle banche, dal miglior effetto leva della controgaranzia. Un milione di garanzia pubblica sostiene 2,1 milioni in controgaranzia e solo 1,3 milioni in caso di accesso diretto.

Con l'entrata in vigore dell'art. 18 primo comma oggetto della presente impugnativa, è stata abrogata la suindicata. lett. r) dell'art. 18 primo comma del d. lgs 112/98. Conseguentemente il fondo centrale di garanzia opererà sia in garanzia diretta che in controgaranzia senza possibilità da parte delle Regioni di limitarne l'accesso al fondo in "controgaranzia".

2.b) La norma impugnata determina conseguenze negative sul tessuto regionale delle piccole e medie imprese.

I Confidi infatti hanno svolto una vera e propria funzione sociale, grazie al loro legame diretto e profondo con il tessuto imprenditoriale. Attraverso un rilevante apporto privato delle risorse, hanno contribuito allo sviluppo economico e sociale del territorio di riferimento a supporto di tutte le piccole e medie imprese (PMI), anche di quelle marginali cui sarebbe altrimenti stato precluso l'accesso al credito. Sono, inoltre, strumenti di politica industriale degli enti pubblici a livello locale, nazionale ed europeo, grazie alla loro capacità di veicolare in modo efficiente ed efficace le risorse pubbliche alle imprese.

Dai dati sulle operazioni che i Confidi presentano attraverso la controgaranzia del Fondo Centrale emerge che l'onere di copertura subito dallo Stato per la

controgaranzia con i Confidi è rappresentato dal 45% rispetto al 72% della garanzia diretta da parte delle banche. Questo è dato anche dal fatto che l'effetto leva finanziaria delle risorse pubbliche attraverso lo strumento dei Confidi è superiore rispetto a quello delle banche del 70% (2,2 in controgaranzia rispetto all'1,3% della garanzia diretta).

Ciò significa che a parità di risorse messe a disposizione è molto più efficiente l'attività di accesso al credito per le PMI da parte dei Confidi rispetto all'intervento diretto da parte delle banche. Non va dimenticato, inoltre, che i Confidi mettono anche una parte rilevante del loro patrimonio privato su ogni operazione, molto spesso in situazioni nelle quali le banche, senza la necessaria garanzia del Confidi, nemmeno aprono la pratica, basandosi sempre e solo sui dati quantitativi risultanti dai bilanci piuttosto che su altri aspetti, come la capacità della piccola impresa di riuscire in un'attività.

Pertanto la norma impugnata lede le competenze regionali in materia di industria, attività produttive, sviluppo economico, accesso al credito per favorire le piccole e medie imprese, materia tutte riconducibili alle competenze concorrenti e residuali delle Regioni, ai sensi dell'art. 117 terzo comma Cost. (sostegno all'innovazione per i settori produttivi) e dell'art. 117 quarto comma Cost. (industria, attività produttive, artigianato, agricoltura, promozione del sistema produttivo regionale). Già con le riforme riconducibili al cosiddetto «federalismo amministrativo», alle Regioni sono stati attribuiti numerosi compiti relativi allo «sviluppo economico ed alle attività produttive» (art. 11 del d.lgs. n. 112 del 1998). Tale scelta è

confermata ed implementata dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, tenuto conto che le principali materie riferibili all'economia ed alle attività produttive (agricoltura, industria, artigianato, commercio, turismo) sono state ascritte alla competenza residuale delle Regioni (Corte Cost. sentenze n. 76 del 2009, n. 94 del 2008, n. 64 del 2007, n. 162 del 2005 e n. 1 del 2004). L'art. 117 Cost. *«contempla molteplici materie caratterizzate da una palese connessione con lo sviluppo dell'economia, le quali sono attribuite sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia a quella concorrente, sia a quella residuale»* (sentenza n. 165 del 2007).

La soppressione di una competenza che il decreto legislativo n. 112/1998 aveva riconosciuto alle Regioni e vitale per lo sviluppo del sistema produttivo regionale lede le suddette competenze costituzionalmente riconosciute alle Regioni medesime.

2.c) La relazione illustrativa al d.d.l. governativo [citato dal Dossier Parlamentare] motiva la scelta operata dalla norma impugnata con argomentazioni pretestuose ed infondate.

E' affermato che:

1) *“molte Regioni hanno fatto recentemente ricorso alla lettera r) per un motivo diametralmente opposto a quello previsto dalla norma: sostenere i confidi in difficoltà, assicurando loro una sorta di monopolio nell'accesso alla garanzia del Fondo”*

Tale affermazione non è veritiera in quanto la Regione Toscana da sempre, sin dall'inizio della operatività del FCG, ha fatto ricorso alla lett. r). Al contrario, grazie al meccanismo di accesso per il tramite dei Confidi (o di

garanzia regionale) in Toscana si è creato e consolidato un sistema regionale di operatori che ha consentito negli anni di attivare un numero di operazioni di controgaranzia proporzionalmente superiore al peso relativo della quota storica di risorse a suo tempo attribuite nell'ambito del decentramento ai sensi del d.lgs. 112/98.

Non veritiera è anche l'allusione al presunto monopolio dei confidi, in quanto:

a) il governo ha sostenuto e continua a sostenere i Confidi, rispetto ai quali il FCG si pone come strumento in concorrenza;

b) nei Programmi operativi dei Fondi strutturali, cofinanziati dallo Stato, sono previste linee di intervento per il sostegno dei confidi e di Fondi di garanzia regionali.

2) Ancora nella citata relazione è affermato che *“Nelle Regioni che hanno, finora, fatto ricorso alla lettera r) si è osservato un netto calo dell'operatività del Fondo di garanzia”*.

Anche tale affermazione e la presunta correlazione diretta tra i due elementi non sono suffragate da dati ed analisi. La diversità dei sistemi produttivi, delle caratteristiche delle imprese e dei mercati locali del credito spiega la diversità di funzionamento del Fondo centrale di garanzia. Non è vero che nelle Regioni in cui non è stata data applicazione all'art. 18 lett. r del decreto n. 112/1998 le imprese hanno avuto maggiore facilità di accesso al credito grazie al Fondo centrale di garanzia.

Assumendo a riferimento una Regione (Emilia Romagna) che ha recentemente richiesto l'attivazione della limitazione della lett. r) senza averla

ottenuta, i dati, diffusi dal FCG, dimostrano che l'andamento dell'accesso al Fondo centrale delle due Regioni è sostanzialmente analogo, nella diversità del tipo di operazioni, di volume e di dimensione.

Dati al 31 Dicembre 2018

	Numero operazioni	Finanziamento accolto	Importo garantito	Importo medio finanziato
Toscana	10.034	718 meuro	322 meuro	71.537 (controgaranzia)
Emilia Romagna	8.245 di cui 6.285 in garanzia diretta	1.507 meuro	1.103 meuro	84.274 (controgaranzia) 213.591 (garanzia diretta)

Dati al 31 Dicembre 2017

	Numero operazioni	Finanziamento accolto	Importo garantito	Importo medio finanziato
Toscana	11.747	796 meuro	361 meuro	67.777 (controgaranzia)
Emilia Romagna	8.599 di cui 6.089 in garanzia diretta	1.453 meuro	1.000 meuro	79.780 (controgaranzia) 205.000 (garanzia diretta)

Dati al 31 Dicembre 2016

	Numero operazioni	Finanziamento accolto	Importo garantito	Importo medio finanziato
Toscana	12.582	933 meuro	426 meuro	74.128 (controgaranzia)
Emilia Romagna	8.370 di cui 5.689 in garanzia diretta	1.427 meuro	1.000 meuro	79.729 (controgaranzia) 213.000 (garanzia diretta)

Dati al 31 Dicembre 2015

	Numero operazioni	Finanziamento accolto	Importo garantito	Importo medio finanziato
Toscana	12.636	967 meuro	447 meuro	76.000 (controgaranzia)
Emilia Romagna	8.555 di cui 4.698 in garanzia diretta	1.249 meuro	872 meuro	89.669 (controgaranzia) 203.000 (garanzia diretta)

Tali dati trovano conferma nella nota del Direttore della Direzione Regionale delle Attività produttive (doc. 1).

Secondo uno studio della CNA, i cui dati sono stati diffusi sul sito www.cna.it del 17 giugno 2019, tra il 2011-2017 in Toscana la riduzione dello stock del credito è stata inferiore rispetto alla media nazionale e a quella della Emilia Romagna. Per le imprese sino a 5 dipendenti la riduzione del

credito nel periodo considerato è stata del 12,5% contro il 15,2% della media nazionale e il 18,9% della Emilia Romagna. Lo stock di credito per le piccole imprese sino a 20 dipendenti si è ridotto del 22,7% in Toscana, del 26,7% in Italia e del 32,4% in Emilia Romagna. Oltre 20 addetti la riduzione è stata del 10,2% in Toscana, del 17,6% in Italia e del 18,6% in Emilia Romagna.

3) Ancora la relazione afferma: *“In questi termini, l’attivazione della lettera r) introduce una barriera all’accesso al Fondo di garanzia (nella modalità della “garanzia diretta”) e si risolve, per quanto esposto, in un evidente danno per le PMI. Al riguardo, la relazione rileva che la recente riforma del Fondo di garanzia ha significativamente revisionato le modalità di intervento del Fondo, introducendo comunque nuovi e importanti spazi per l’operatività proprio dei confidi. Il riconoscimento di una misura di controgaranzia al 100% in favore dei confidi più solidi, le “operazioni a rischio tripartito”, la possibilità di modulare la misura della garanzia del confidi con la misura della riassicurazione richiesta al Fondo, la completa “delega” nella valutazione delle richieste di garanzie riferite a imprese start-up e di finanziamenti con importo ridotto, la possibilità di portare la misura della riassicurazione al 90% se co-finanziata con risorse regionali, la destinazione di 225 milioni di euro di risorse del Fondo di garanzia ai fondi rischi dei confidi, rappresentano, secondo la relazione, strumenti in grado di rilanciare significativamente il ruolo e l’attività dei confidi”.*

Questa affermazione della relazione evidenzia la contraddittorietà delle finalità della norma: da una parte si “accusa” un presunto monopolio dei Confidi, dall’altro, si evidenzia la prospettiva di un ruolo dei medesimi ma a

supporto del FCG la cui massima operatività potrà spiegarsi con risorse regionali.

Pertanto l'obiettivo non sono le imprese, ma il ruolo dei Confidi in quanto operatori di mercato rispetto al FCG che si pone, anch'esso, come operatore di mercato.

La scelta introdotta dalla norma impugnata determina una opzione privilegiata a favore del Fondo centrale di garanzia, confermata anche dal *favor* di cui il medesimo è portatore, rappresentato dalla c.d. ponderazione zero: il FCG può infatti offrire una garanzia illimitata a valere sul bilancio dello Stato, condizione che nessun operatore privato o fondo di garanzia regionale può sostenere

Tale condizione dovrebbe indurre il FCG ad operare come "fondo garante di ultima istanza" in tal modo favorendo la costruzione di sistemi di garanzia "territoriali" o "settoriali" di carattere privato o mutualistico.

4) Ancora nella relazione si legge che *"la disposizione non comporta nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche, in quanto l'eventuale incremento dell'operatività del Fondo che potrebbe determinarsi per effetto della norma nei territori che attualmente hanno aderito alla limitazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera r) del decreto legislativo n. 112 del 1998, oltre ad essere caratterizzata da gradualità anche per effetto della disposizione di natura transitoria di cui al comma 2, avverrà nell'ambito della medesima dotazione finanziaria del Fondo"*: tale affermazione rappresenta una ulteriore contraddittorietà della norma rispetto all'obiettivo enunciato. Infatti l'asserito incremento di operatività derivante dalla abrogazione della lett. r) viene

“assorbito” nell’ambito della dotazione finanziaria; ciò significa che non si produce alcun beneficio in termini quantitativi ad invarianza di domanda di garanzia, ma si spostano solo a favore del Fondo centrale operazioni che prima transitavano dai Confidi o dai Fondi regionali.

La norma quindi non ha una motivazione plausibile, mentre è lesiva delle attribuzioni regionali per i profili evidenziati al precedente punto 2.b).

2.d) La evidenziata illegittimità costituzionale della norma impugnata sussiste anche per un ulteriore motivo.

Poiché, come sopra evidenziato, l’abrogazione dell’art. 18 primo comma lett. r) del d.lgs n. 112/1998 incide su molteplici competenze regionali, tale riforma avrebbe dovuto essere disposta nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenza n. 251 del 2016).

Come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, quando una normativa incide su molteplici competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti e residuali delle Regioni, è necessario che queste ultime siano pienamente coinvolte in un processo di riforma attraverso la Conferenza Stato-Regioni; *“il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione è stato correttamente individuato dalla norma nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il modulo della stessa, tenuto conto delle competenze coinvolte, non può invece essere costituito dal parere, come stabilito dalla norma, ma va identificato nell’intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento”*

(.sentenza 261/2017).

Nel caso in esame la norma impugnata è stata emanata senza intesa con le Regioni, nonostante la forte incidenza della stessa sulle attribuzioni regionali, con conseguente sua illegittimità costituzionale.

P.Q.M.

Si confida che codesta Ecc.^{ma} Corte Costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, commi 1 e 2 e dell'art. 18, comma 1 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, così come convertito dalla legge n. 58 del 28 giugno 2019 per i motivi esposti nel presente ricorso.

Si deposita:

- 1) Nota del Direttore della Direzione Attività Produttive del 31 luglio 2019.

Si deposita altresì la delibera della Giunta Regionale n. 962/2019, di autorizzazione a proporre il presente ricorso.

Firenze – Roma, lì 23 agosto 2019

Avv. Lucia Bora

MANDATO

Il sottoscritto, nella sua qualità di Presidente pro-tempore della Giunta Regionale Toscana, delega a rappresentarlo e difenderlo nel presente giudizio l'Avv. Lucia Bora dell'Avvocatura Regionale Toscana, conferendo alla stessa ogni più ampia facoltà di legge, ivi compresa quella di accettare la rinuncia all'azione o ai singoli atti, nonché quella di farsi eventualmente sostituire. Elege domicilio in Roma, Piazza Barberini n. 12 presso lo Studio

l'Avvocatura generale dello Stato, in Roma, Via Portoghesi n. 12, ivi
trasmettendone copia per mezzo del servizio postale con raccomandata A.R.
n. _____ spedito dall'Ufficio postale di Firenze in data
corrispondente a quella del timbro postale.

Avv. Lucia Bora