CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **22/2021** (ECLI:IT:COST:2021:22)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE + GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **PETITTI**
Udienza Pubblica del **26/01/2021**; Decisione del **26/01/2021**
Deposito del **17/02/2021**; Pubblicazione in G. U. **24/02/2021**
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Calabria 25/11/2019, n. 47, introduttivo dell'art. 6 bis della legge della Regione Calabria 16/05/2013, n. 24.
Massime: **43464 43465 43466 43467 43468 43469**
Atti decisi: **ric. 4/2020; ord. 149/2020**

SENTENZA N. 22

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), introduttivo dell'art. 6-bis

della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 20-24 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020, iscritto al n. 4 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2020, e dalla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con ordinanza dell'8 luglio 2020, iscritta al n. 149 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visti gli atti di costituzione della Regione Calabria, del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) in liquidazione coatta amministrativa, nonché gli atti di intervento di Fedele De Novellis, Maria Pisani, Cosimo Pisani e della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2021 il Giudice relatore Stefano Petitti;

uditi l'avvocato Giovanni Battista Policastri per Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri, gli avvocati Domenico Gullo e Antonella Coscarella per la Regione Calabria, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, l'avvocato Fabrizio Pavarotti per il CORAP in liquidazione coatta amministrativa;

deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 28 gennaio 2020, iscritto al reg. ric. n. 4 del 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. l della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la norma impugnata, aggiungendo l'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), che prevede l'assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa, avrebbe invaso le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Il ricorrente espone che, in applicazione dell'art. 6-bis della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, la Giunta regionale, con deliberazione del 20 dicembre 2019, n. 610, ha disposto la messa in liquidazione coatta amministrativa del CORAP e che il Presidente della Giunta, con decreto del 23 dicembre 2019, n. 344, provvedendo in conformità, ha nominato il commissario liquidatore e stabilito la prosecuzione dell'attività del Consorzio per dodici mesi.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma impugnata, prevedendo l'assoggettabilità del CORAP a liquidazione coatta amministrativa, «indebitamente estende[rebbe] l'ambito soggettivo di applicazione della procedura», posto che, come rilevato da questa Corte con la sentenza n. 25 del 2007, solo la legge statale può determinare quali imprese rientrino in quell'ambito, a norma dell'art. 2, primo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione

controllata e della liquidazione coatta amministrativa).

Oltre che sotto il profilo generale dell'assoggettabilità del CORAP a liquidazione coatta amministrativa, la norma impugnata violerebbe l'evocato parametro anche laddove disciplina particolari aspetti della procedura, segnatamente in tema di prosecuzione provvisoria dell'attività, sorte dei contratti di appalto e processi in corso, peraltro attribuendo alla Regione, quale «Autorità di vigilanza», poteri riservati all'autorità giudiziaria.

1.1.– Sono intervenuti ad adiuvandum Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani, quali creditori del CORAP.

1.2.– Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

La resistente assume di poter estendere con propria legge l'applicazione della liquidazione coatta amministrativa nei confronti del CORAP, giacché questo, essendo un consorzio di sviluppo industriale, è un ente pubblico economico soggetto a vigilanza regionale.

Non sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza n. 25 del 2007, sia in ragione della diversità della fattispecie, che allora riguardava le Unità sanitarie locali, sia per effetto del «mutato quadro normativo»: l'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, avrebbe infatti esteso l'applicazione della procedura di liquidazione a tutti gli enti pubblici.

Peraltro, la norma impugnata, lungi dal derogare alla disciplina statale della liquidazione coatta amministrativa, si limiterebbe ad adattarne i principi alla fattispecie.

2.– Con ordinanza dell'8 luglio 2020, iscritta al reg. ord. n. 149 del 2020, la Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) ha sollevato questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. l della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, per contrasto con gli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il rimettente espone che il collegio arbitrale è chiamato a decidere una controversia tra la concessionaria DECA srl e il CORAP, quest'ultimo subentrato al Consorzio di sviluppo industriale della Provincia di Catanzaro, avente ad oggetto i criteri di determinazione del corrispettivo di gestione di una piattaforma depurativa consortile sita nell'area industriale di Lamezia Terme.

Ad avviso dell'organo arbitrale a quo, la norma censurata, prevedendo l'assoggettabilità del CORAP a liquidazione coatta amministrativa, avrebbe invaso la competenza statale esclusiva nelle materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., come evincibile dalla sentenza n. 25 del 2007.

La norma regionale sarebbe inoltre lesiva del principio di eguaglianza, poiché renderebbe applicabile la procedura di liquidazione coatta amministrativa «senza individuare una categoria generale ed astratta, ma limitandosi ad estendere la disciplina comune di fonte statale a un soggetto storicamente determinato», per di più mediante richiami parziali, sicché «viene forgiata una procedura di liquidazione coatta amministrativa sui generis, la quale reca dei tratti eccentrici rispetto a quelli tipici della legge fallimentare».

Argomentata la natura rituale del proprio arbitrato e richiamata la legittimazione degli arbitri a sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale, il rimettente stima rilevanti le sollevate questioni, poiché la sottoposizione del CORAP alla procedura di liquidazione coatta amministrativa avrebbe l'effetto di rendere improseguibile il giudizio arbitrale innanzi a sé, attesa la devoluzione concorsuale di ogni accertamento debitorio, ai sensi del combinato

disposto degli artt. 52 e 201 della legge fallimentare; il rimettente osserva, inoltre, che l'eventuale accoglimento del ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al reg. ric. n. 4 del 2020 determinerebbe, insieme al ritorno in bonis del CORAP, la decadenza del commissario liquidatore, costituitosi nel giudizio arbitrale.

2.1.– È intervenuta in giudizio la Regione Calabria, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o, in subordine, non fondate.

L'inammissibilità deriverebbe sia dalla genericità delle questioni medesime, riferite indistintamente alle varie disposizioni introdotte dall'art. 1 della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, sia dal difetto di rilevanza, atteso che il giudizio arbitrale a quo non verte sull'accertamento di un credito verso il CORAP, ma sulla sola determinazione del relativo criterio di calcolo.

Nel merito, la Regione Calabria svolge argomenti analoghi a quelli dell'atto di costituzione nel giudizio di cui al reg. ric. n. 4 del 2020, aggiungendo che anche altre legislazioni regionali hanno previsto l'assoggettabilità dei consorzi di sviluppo industriale a liquidazione coatta amministrativa.

2.2.– Si è costituito in giudizio il CORAP in liquidazione coatta amministrativa, che ha chiesto dichiararsi le questioni inammissibili o, in subordine, non fondate, previa trattazione congiunta delle stesse con quella di cui al reg. ric. n. 4 del 2020.

L'inammissibilità discenderebbe dal difetto di motivazione sulla rilevanza, non avendo il rimettente chiarito perché il giudizio innanzi a sé diverrebbe improseguibile a seguito della sottoposizione del CORAP a liquidazione coatta amministrativa.

Affermata la non pertinenza del precedente di cui alla sentenza n. 25 del 2007 in considerazione dell'eterogeneità della fattispecie, ed evidenziata la ricorrenza di altra legislazione regionale analoga a quella calabrese, la difesa del CORAP reputa infondata la questione relativa all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché nulla indurrebbe a considerare la riserva di legge sancita dall'art. 2, primo comma, della legge fallimentare – circa la determinazione delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, dei casi per i quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e dell'autorità competente a disporla – come una riserva di legge statale; ove si ritenesse altrimenti, la riserva stessa sarebbe costituzionalmente illegittima, perché «in contrasto con il principio di uguaglianza e con la potestà legislativa esclusiva delle Regioni, soprattutto nella materia dell'ordinamento dei propri enti strumentali», e in merito a ciò questa Corte dovrebbe procedere ad autorimessione.

Non fondata sarebbe anche la questione relativa all'art. 3 Cost., poiché il CORAP non è un soggetto isolato, ma l'ente di accorpamento di tutti i consorzi di sviluppo industriale del territorio calabrese, sicché la Regione Calabria non avrebbe leso il principio di eguaglianza nello stabilire che un'intera categoria di propri enti strumentali sia assoggettabile a liquidazione coatta amministrativa; ove si ritenesse che l'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito, nel prevedere l'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa degli enti sottoposti a vigilanza statale, escluda l'assoggettabilità alla medesima procedura degli enti sottoposti a vigilanza regionale pur in identica condizione di dissesto, sarebbe detta ultima norma a violare l'art. 3 Cost., e anche in merito a ciò questa Corte dovrebbe procedere ad autorimessione.

La difesa del CORAP reputa che, qualora si negasse la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa dell'ente pubblico economico soggetto a vigilanza regionale, si determinerebbe un «paradosso giuridico», poiché, attesa la non fallibilità degli enti pubblici, si configurerebbe «un'impresa che opera sul mercato, ma è sottratta ad ogni procedura concorsuale».

Solo nell'alveo di una procedura concorsuale potrebbe invece trovare attuazione la par condicio creditorum, e per l'effetto «i soggetti deboli – in primis, i lavoratori dell'ente dissestato –, che non sarebbero tutelati adeguatamente da una liquidazione di tipo civilistico, possono essere soddisfatti con il rango privilegiato che dev'essere loro riconosciuto nella formazione dello stato passivo».

In via di estremo subordine, la difesa del CORAP chiede che la declaratoria di illegittimità costituzionale non attinga tutte le disposizioni introdotte dall'art. l della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, ma soltanto quelle cui sono state rivolte censure specifiche.

Osserva invero il Consorzio che la caducazione dell'intera procedura di liquidazione coatta amministrativa – nell'ambito della quale si è svolto un lungo periodo di esercizio provvisorio – produrrebbe conseguenze «disastrose» sul piano economico, finanziario e sociale, e lo stesso ritorno in bonis dell'ente sarebbe tale solo in senso giuridico, ma impossibile nei fatti.

3.– In prossimità dell'udienza, la Regione Calabria ha depositato memoria nel giudizio di cui al reg. ric. n. 4 del 2020.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. l della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), che, aggiungendo l'art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità), ha previsto l'assoggettabilità del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP) a liquidazione coatta amministrativa (reg. ric. n. 4 del 2020).

2.– La medesima disposizione è stata censurata in via incidentale dalla Camera arbitrale per i contratti pubblici presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), investita di una controversia tra il CORAP e un suo concessionario (reg. ord. n. 149 del 2020).

3.– In entrambi i giudizi viene evocato il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, poiché si ipotizza che la norma regionale abbia invaso le materie «giurisdizione e norme processuali» e «ordinamento civile», riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3.1.– Nel giudizio incidentale è evocato anche il parametro di cui all'art. 3 Cost., poiché la norma censurata avrebbe previsto per il dissesto del CORAP un ingiustificato trattamento speciale.

4.– In via preliminare, occorre riunire i giudizi, perché siano decisi con unica sentenza, avendo essi ad oggetto la stessa disposizione di legge regionale e avendo in comune il parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., fermo che alla riunione non osta di per sé la differente natura – principale e incidentale – dei giudizi medesimi (ad esempio, sentenza n. 228 del 2016).

5.– Ancora in via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza dibattimentale allegata a questa sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento spiegato da Fedele De Novellis e altri nel giudizio di cui al reg. ric. n. 4 del 2020.

6.– L'esame di merito delle questioni sollevate nel giudizio di cui al reg. ord. n. 149 del

2020 non è precluso dalle eccezioni di inammissibilità formulate dalle difese della Regione Calabria e del CORAP.

6.1.– Il rimettente ha censurato in radice la norma che consente di porre il CORAP in liquidazione coatta amministrativa, e pertanto le questioni, pur dove riferite alla norma che conferisce quel potere, anziché alle disposizioni di dettaglio che ne regolano l'esercizio, non tradiscono affatto la genericità eccepita dalla difesa regionale.

6.2.– Circa la motivazione sulla rilevanza delle questioni medesime – insufficiente ad avviso delle predette difese – il rimettente ha argomentato che la concorsualità della liquidazione coatta amministrativa renderebbe improseguibile, per il combinato disposto degli artt. 52 e 201 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), il giudizio arbitrale volto a definire il criterio di determinazione di un debito consortile, e tale argomentazione supera il vaglio di non implausibilità, che questa Corte è chiamata ad effettuare ai fini dell'ammissibilità delle questioni incidentali (ex plurimis, sentenze n. 270, n. 224 e n. 32 del 2020, n. 85 del 2017 e n. 228 del 2016; ordinanze n. 117 del 2017 e n. 47 del 2016).

7.– Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. è fondata.

8.– A norma dell'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, «[l]a legge determina le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi per le quali la liquidazione coatta amministrativa può essere disposta e l'autorità competente a disporla».

Rispetto al modello generale del fallimento, quindi, la liquidazione coatta amministrativa si configura come una procedura concorsuale di carattere speciale, la cui applicazione esige un'apposita previsione di legge; in presenza della quale, tuttavia, la procedura speciale è anche tendenzialmente esclusiva, poiché, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge fallimentare, «[l]e imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa non sono soggette al fallimento, salvo che la legge diversamente disponga».

8.1.– La circostanza che gli enti pubblici, quand'anche esercenti attività d'impresa, siano istituzionalmente esclusi dall'ambito applicativo del fallimento (artt. 1, primo comma, della legge fallimentare e 2221 del codice civile) non implica quindi che essi siano automaticamente suscettibili di liquidazione coatta amministrativa, occorrendo pur sempre una norma di legge che lo preveda.

D'altronde, le determinazioni del legislatore in questa delicata materia sono caratterizzate da una discrezionalità ampia, che può esplicarsi in indirizzi sistematici i più diversi, come testimonia la disciplina – peraltro non ancora in vigore – del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155», la quale, ribadito che «[l]a liquidazione coatta amministrativa è il procedimento concorsuale amministrativo che si applica nei casi espressamente previsti dalla legge» (art. 293, comma 1), compie la radicale opzione di escludere l'applicazione dell'istituto, come regolato dal medesimo codice, per tutti gli enti pubblici (art. 294, comma 3).

8.2.– Da tempo, e in più occasioni, questa Corte ha evidenziato come la liquidazione coatta amministrativa si connoti per le sue finalità spiccatamente pubblicistiche, che la differenziano sotto molteplici aspetti dalla procedura fallimentare (sentenze n. 363 del 1994, n. 159 del 1975 e n. 87 del 1969).

Ancora di recente, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate a proposito dell'estraneità della liquidazione coatta amministrativa alla tutela

indennitaria per violazione della ragionevole durata del processo, questa Corte, nella sentenza n. 12 del 2020, ha confermato che tale procedura si differenzia dal fallimento, viceversa rilevante agli effetti di quella tutela, appunto per le finalità pubblicistiche che la caratterizzano, in quanto essa «riguarda imprese che, pur operando nell'ambito del diritto privato, involgono tuttavia molteplici interessi o perché attengono a particolari settori dell'economia nazionale, in relazione ai quali lo Stato assume il compito della difesa del pubblico affidamento, o perché si trovano in rapporto di complementarietà, dal punto di vista teleologico e organizzativo, con la pubblica amministrazione».

I peculiari tratti pubblicistici della procedura liquidatoria inevitabilmente si riflettono sul piano dei rapporti esterni, e «[l]a tutela dei creditori di imprese sottoposte a procedura di liquidazione coatta amministrativa assume […] una connotazione doppiamente differenziata, rispetto a quella di altri creditori in sede concorsuale, in quanto gli interessi pubblici che giustificano la procedura amministrativa, per un verso, in qualche misura attenuano il rilievo del singolo diritto di credito e, per altro verso, rafforzano, però, la prospettiva finale di soddisfazione del credito, come effetto riflesso del concorrente obiettivo, di mantenimento in attività del complesso produttivo dell'azienda debitrice, perseguibile dalla procedura amministrativa» (ancora, sentenza n. 12 del 2020).

9.– Le ragioni di tutela dei creditori appaiono centrali nell'impianto argomentativo della sentenza n. 25 del 2007, che costituisce un precedente assai prossimo alla fattispecie odierna. In essa si afferma, infatti, che l'art. 2, primo comma, della legge fallimentare, ove stabilisce che il novero delle imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa, i casi in cui può essere disposta e l'autorità competente a disporla sono determinati dalla «legge», si riferisce unicamente alla legge statale, la sola «idonea ad incidere […] sul regime, sostanziale e processuale, delle situazioni soggettive coinvolte nella procedura».

Nello scrutinio riferito al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., tale sentenza ha giudicato irrilevante la stessa natura amministrativa della liquidazione coatta, per essere invece preminente la considerazione dei «rilevanti effetti sulla tutela giurisdizionale dei crediti», che la procedura medesima determina.

Non vi è dubbio, infatti, che la sottoposizione del debitore alla procedura concorsuale di carattere speciale implichi una deroga marcata alle regole ordinarie di accertamento dei crediti e di responsabilità patrimoniale, risolvendosi in una tutela differenziata del ceto creditorio, e che questa non possa essere definita in modo disomogeneo dalle singole legislazioni regionali, dovendo viceversa corrispondere all'esigenza di uniformità sottesa alla riserva di competenza statale.

9.1.– Le difese della Regione Calabria e del CORAP assumono che il precedente di cui alla sentenza n. 25 del 2007, in quanto relativo alle gestioni liquidatorie delle Unità sanitarie locali, non sia pertinente alla fattispecie oggi in esame, che viceversa riguarda enti pubblici economici, quali sono i consorzi di sviluppo industriale.

In realtà, il menzionato precedente è focalizzato piuttosto sugli effetti della procedura, che sul soggetto a questa sottoposto, e infatti vi si afferma che, ai fini della questione di competenza, «non è rilevante la circostanza che la norma censurata riguardi enti (già) operanti nel settore sanitario, ma la concreta disciplina – in sé considerata – posta in essere dalla norma».

La qualificazione di enti pubblici economici attribuita ai consorzi di sviluppo industriale dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale) – peraltro in sintonia con la trasformazione privatistica di tali enti già operata in linea generale dall'art. 36, comma 4, della legge 5 ottobre 1991, n. 317 (Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle

piccole imprese) – non interferisce, quindi, di per sé, con le forme e le modalità della tutela giurisdizionale dei crediti sorti nei loro confronti.

Sul medesimo piano è egualmente irrilevante che i consorzi di sviluppo industriale siano enti strumentali della Regione e sottoposti alla vigilanza di questa (art. 2, comma 2, della legge reg. Calabria n. 38 del 2001), poiché il doveroso controllo regionale, peraltro concentrato «sui piani economici e finanziari dei consorzi» (art. 36, comma 4, della legge n. 317 del 1991), costituisce semmai una ragione di più forte affidamento dei creditori circa la finale solvibilità dell'ente vigilato.

9.2.– Neppure persuade la tesi difensiva della Regione Calabria, secondo la quale il più volte menzionato precedente di cui alla sentenza n. 25 del 2007 sarebbe divenuto ormai inattuale per la sopravvenienza dell'art. 15 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.

Invero, questa disposizione concerne esclusivamente gli enti sottoposti alla vigilanza dello Stato, per i quali essa prevede – laddove la situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'ente raggiunga un livello di criticità tale da non potere assicurare la sostenibilità e l'assolvimento delle funzioni indispensabili, ovvero qualora l'ente stesso non possa fare fronte ai debiti liquidi ed esigibili nei confronti dei terzi – la sottoposizione a liquidazione coatta amministrativa con decreto del Ministro vigilante, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Con ogni evidenza, si tratta di una disposizione riferita a una categoria soggettivamente qualificata, cui non appartengono gli enti sottoposti alla vigilanza regionale, né, quindi, i consorzi di sviluppo industriale, e, tra questi, il CORAP, ente di accorpamento dei consorzi operanti nelle Province calabresi (art. 5 della legge reg. Calabria n. 24 del 2013).

9.3.– La difesa del CORAP lamenta che il quadro normativo così ricostruito impedisce alla Regione Calabria di regolare in termini concorsuali il dissesto di un proprio ente strumentale, ciò che sarebbe lesivo dell'autonomia regionale, e finanche irragionevole, atteso che per gli enti a vigilanza regionale possono darsi le medesime situazioni di dissesto indicate per gli enti a vigilanza statale dall'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

L'argomento non convince, in quanto l'eventuale analogia delle condizioni di dissesto degli enti strumentali non è di per sé sufficiente a investire ogni singola Regione del potere di definire proprie e autonome forme di risoluzione, le quali, viceversa, appunto per le ricadute immediate sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei creditori, non possono che essere omogenee a livello nazionale, come emerge dalla ratio – ancora attuale – della sentenza n. 25 del 2007.

9.4.– Le ragioni prima esposte circa la riconducibilità della previsione di strumenti concorsuali finalizzati alla liquidazione di enti pubblici economici alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali escludono che possa essere accolta la richiesta, formulata dalla difesa del CORAP, di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge fallimentare, ove interpretato nel senso che la legge abilitata a dettare una simile disciplina sia solo quella statale, come anche l'analoga istanza, proposta dalla stessa difesa, con riferimento ai limiti soggettivi di applicazione della procedura liquidatoria di cui all'art. 15 del d.l. n. 98 del 2011, come convertito.

Tuttavia, questa Corte non può esimersi dal segnalare che l'odierno assetto normativo appare carente di una disciplina uniforme di fonte statale idonea a consentire la risoluzione delle crisi di solvibilità degli enti strumentali vigilati dalle Regioni, e, tra questi, dei consorzi di

sviluppo industriale.

L’opzione per l’impiego in casi siffatti della procedura di liquidazione coatta amministrativa – opzione non isolata nel contesto della legislazione regionale, come rilevato dalle difese della Regione Calabria e del CORAP – evidenzia la necessità di un intervento regolativo dello Stato, che, tenuta ferma l’omogeneità di una disciplina pur sempre incidente sull’ordinamento civile e processuale, permetta tuttavia alle Regioni di fronteggiare situazioni critiche di notevole impatto sulle comunità territoriali.

10.– In definitiva, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. l della legge reg. Calabria n. 47 del 2019, introduttivo dell’art. 6-bis della legge reg. Calabria n. 24 del 2013, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

10.1.– La questione sollevata in riferimento all’art. 3 Cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. l della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell’Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), introduttivo dell’art. 6-bis della legge della Regione Calabria 16 maggio 2013, n. 24 (Riordino enti, aziende regionali, fondazioni, agenzie regionali, società e consorzi comunque denominati, con esclusione del settore sanità).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Stefano PETITTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 febbraio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:

ORDINANZA LETTA ALL'UDIENZA DEL 26 GENNAIO 2021

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. l della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 47 (Modifiche alla legge regionale 16 maggio 2013, n. 24 e principi generali per la costituzione dell'Agenzia Regionale Sviluppo aree industriali), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso depositato il 28 gennaio 2020 (reg. ric. n. 4 del 2020).

Rilevato che nel giudizio, sono intervenuti, ad adiuvandum, con atto depositato il 28 febbraio 2020, Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani, nella qualità di creditori del Consorzio regionale per lo sviluppo delle attività produttive (CORAP), ente del quale la norma impugnata prevede l'assoggettabilità a liquidazione coatta amministrativa.

Considerato che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (ex plurimis, sentenze n. 3 del 2021 con allegata ordinanza letta all'udienza del 2 dicembre 2020, n. 134 del 2020, n. 140 del 2018, n. 5 del 2018 con allegata ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2017, n. 170 del 2017 e n. 228 del 2016 con allegata ordinanza letta all'udienza del 20 settembre 2016; ordinanza n. 213 del 2019);

che tale orientamento va tenuto fermo anche dopo le modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, apportate con la delibera di questa Corte 8 gennaio 2020 (pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 17 del 22 gennaio 2020), non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale (sentenza n. 56 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020);

che l'intervento va pertanto dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato da Fedele De Novellis, Maria Pisani e Cosimo Pisani nel giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con l'indicato ricorso r.r. n. 4 del 2020.

F.to: Giancarlo Coraggio

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.