

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 20/2018/RIS depositata in data 21/02/2018

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 196 del 2009, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 228 del 29 settembre 2017, nella parte in cui include tra le "altre amministrazioni locali", anche la società ricorrente, ivi inclusa la nota ISTAT di diniego della richiesta di intervento in autotutela.

RICORRENTE:

Interporto Cervignano del Friuli s.p.a., in persona del Presidente *pro tempore*.

RESISTENTE:

l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: ai fini del presente giudizio, il cui oggetto è rappresentato precipuamente dall'inclusione delle unità istituzionali nell'elenco delle "amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, la società ricorrente si considera "amministrazione pubblica", anziché "impresa pubblica operante nei settori speciali", sulla base di una nozione "a geometria variabile" delle pubbliche amministrazioni, e ciò nel senso che la nozione è variabile in ragione della disciplina di settore che, di volta in volta, si prenda in considerazione (contratti pubblici, pubblico impiego, procedimento amministrativo...).

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In tema di inclusione nell'elenco ISTAT della società ricorrente, le Sezioni riunite hanno affermato che il <<"test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita" ("market/non market"...), costituisce uno strumento volto ad agevolare, sulla base di parametri contabili oggettivi, l'individuazione delle unità istituzionali del settore pubblico che, in ottica pluriennale, producono "beni e servizi destinabili alla vendita" siccome operanti a "prezzi economicamente significativi">>, per cui <<il test va...calato ed interpretato entro il più ampio sistema della contabilità europea, non potendo assumere una valenza assoluta, avulsa dal contesto e incoerente con le finalità statistiche per le quali esso è svolto>>.

In tale prospettiva, dunque, <<l'opzione maggiormente coerente ai fini dell'applicazione del SEC 2010, in ossequio alla *ratio* del test, sia quella di conteggiare comunque tutti i costi dell'attività, ancorché non rappresentati a conto economico perché compensati con il correlato contributo in conto impianti...diversamente, perderebbero ogni rilevanza i costi reali dell'infrastruttura, come se essi fossero ininfluenti sulla determinazione dell'equilibrio economico di un operatore di mercato>>.

Pertanto, sulla base di tali considerazioni, il Collegio ha affermato che <<i costi di produzione non possono evidentemente limitarsi ai soli costi di gestione, dovendo comprendere anche quelli di costruzione dell'infrastruttura>>, tant'è che <<è intuitiva la differenza di situazioni tra quella di un operatore di mercato che sostenga con risorse prevalentemente proprie anche i costi dell'infrastruttura, e quella di un operatore pubblico che si limiti invece a gestire un'infrastruttura realizzata con risorse dell'amministrazione>>.

Siffatte conclusioni sono, altresì, avvalorate dalla recezione del principio relativo al <<“sistema a geometria variabile”, entro cui ciascun giudice, ai fini dell’applicazione della disposizione di volta in volta presa in esame nella concreta fattispecie, è chiamato a decidere se si ricada nella “materia di finanza pubblica” agli effetti di cui al citato art. 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 o, più in generale, se si sia in presenza di una “amministrazione pubblica” agli effetti di altra legislazione settoriale>>.

ABSTRACT

La questione, sottoposta al vaglio delle Sezioni riunite, concerne la contestazione, formulata dall’Interporto Cervignano del Friuli s.p.a., circa l’avvenuta sua inclusione nell’elenco delle amministrazioni pubbliche, predisposto annualmente dall’ISTAT.

Dal punto di vista procedurale, il Collegio ha affrontato, innanzitutto, il problema della misura cautelare, involgente la richiesta di sospensione dell’atto disposto dall’ISTAT, formulata dalla stessa società ricorrente, risolvendolo attraverso l’applicazione della regola normativa contenuta al comma 3 dell’art. 128 c.g.c., in forza della quale le Sezioni riunite hanno statuito che: <<*l’esigenza di tutela cautelare in capo alla ricorrente è venuta meno per effetto dell’intervenuta decisione direttamente nel merito della causa, con lettura del dispositivo al termine della camera di consiglio, nello stesso giorno dell’udienza pubblica di discussione...Ciò rende assorbito l’esame della domanda di sospensione, divenuta priva di interesse*>>.

Sotto il profilo del merito, il Supremo Consesso contabile è addivenuto ad approfondire le conclusioni poste anche alla base dell’apporto argomentativo degli atti difensivi della Procura generale.

In particolare, si è fatto tesoro, riproponendolo nel *corpus* della sentenza, del principio relativo al cd. “sistema a geometria variabile”, il quale, fondandosi su una nozione dai confini mobili di pubblica amministrazione (a motivo della diversa disciplina che l’operatore di diritto debba prendere in considerazione nel caso concreto), ha fornito la soluzione alla precipua tematica estranea all’oggetto del presente giudizio ed attinente alla differenziazione tra “pubblica amministrazione” ed “impresa pubblica operante nei settori speciali”.

Definizione quest’ultima fortemente ambita dalla società ricorrente, il cui riconoscimento, secondo la tesi difensiva propugnata, avrebbe comportato la sua esclusione dall’elenco ISTAT, atteso che l’argomento dirimente sarebbe stato caratterizzato dall’applicazione in concreto dei differenti concetti di “unità produttrice di beni e servizi destinabili alla vendita”, nonché di “prezzi economicamente significativi”.

Tuttavia, nel caso di specie, il Collegio giudicante ha ritenuto, in diritto, di utilizzare una chiave ermeneutica più aderente al *thema decidendum*, mettendo in evidenza come i criteri oggettivi previsti dal regolamento europeo relativo al c.d. SEC 2010 non siano stati affatto disattesi da parte dell’ISTAT nello stilare l’elenco relativo alle pubbliche amministrazioni, ma anzi <<*il test, effettivamente condotto dall’ISTAT sulla base dei dati di bilancio della società ricorrente, ha dimostrato che l’Interporto non è in grado, in un’ottica pluriennale, di coprire con i ricavi delle vendite almeno la metà dei propri costi di produzione*>>, essendo <<*quindi, ininfluyente ai fini del risultato del test...il metodo di rappresentazione contabile (diretto o indiretto) in concreto utilizzato dalla società*>>.

In particolare, si è correttamente menzionato il quadro giuridico e fattuale della compagine societaria, la quale risulta interamente partecipata e controllata dall’amministrazione pubblica, in veste di titolare di concessione regionale concernente l’attività di progettazione, realizzazione e gestione dell’Interporto di Cervignano del Friuli.