

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 30/2018/RIS depositata in data 11/12/2018

RICORSO: annullamento 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 medesime P.A. l'*Arexpo S.p.A.*

RICORRENTE:

Arexpo S.p.A., in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

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 dell'inclusione delle unità istituzionali nell'elenco delle "amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT, la società ricorrente si considera "amministrazione pubblica", in base al principio di prudenza, il quale impone di evitare l'esclusione di enti con una spiccata caratterizzazione di controllo da parte degli operatori pubblici, qualora il relativo test non indichi univocamente la prevalenza della produzione "market".

Conformi: *cfr. ex multis SS.RR.* sent. n. 69/2015/RIS; sent. n. 41/2015/RIS; sent. n. 24/2015/RIS; sent. n. 15/2014/RIS; sent. n. 7/2013/RIS; **Cass. SS.UU.**, sent. n. 12496/2017.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In tema di inclusione nell'elenco ISTAT di un ente "non market", anche se rivestito del modello societario, le Sezioni riunite hanno rilevato come <<**il principio di prudenza imponga di evitare l'esclusione, dall'ambito delle "Amministrazioni pubbliche", di enti con una spiccata caratterizzazione di controllo da parte degli operatori pubblici, qualora il relativo test non indichi univocamente la prevalenza della produzione "market">>, specificando, altresì, come <<**il giudizio operato dall'Autorità Statistica...deve essere di tipo "fotografico" sul mero scrutinio dei fattori oggettivamente esistenti>>, per cui <<la prospettiva pluriennale in cui deve muoversi la medesima nel momento dell'esecuzione del "quantitative test market", non può che essere a ritroso nel passato, valutando i dati contabili del triennio precedente a quello della formazione dell'Elenco annuale e non certamente in una proiezione futura – come dovrebbe avvenire nel caso in esame – ontologicamente caratterizzata dai fattori di notevole incertezza e di non irrilevante opinabilità>>.****

Il Supremo Consesso, infine, fa esplicito richiamo a quanto espressamente previsto, in materia, dal Manuale sul controllo del deficit e del debito ("*Manual on Government Deficit and debt*"), redatto da Eurostat (la cui ultima edizione aggiornata risale al 2016), il quale dispone che <<**in via generale, solo quando il test "market/non market" supera il 50% per diversi anni (almeno 3 anni), ovvero qualora l'unità abbia superato il test "market/non market" nell'anno t-1 [e cioè l'anno precedente la rilevazione] e si preveda fermamente il mantenimento di tale risultato per l'immediato futuro, in tal caso l'unità può essere classificata al di fuori del perimetro**

istituzionale...quando [invece] l'unità non ha superato il test per un anno e ci si attende che non lo superi nei due anni successivi, la stessa unità deve essere immediatamente classificata all'interno del settore governativo>>, di conseguenza <<il criterio qualitativo costituito dalla vendita della propria produzione "soltanto all'amministrazione pubblica, senza essere in competizione con altri produttori privati" è un elemento sintomatico da prendere in considerazione insieme ad altri, ma in sé non decisivo per stabilire se il soggetto giuridico interessato sia o meno una pubblica amministrazione>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, hanno chiarito la corretta applicazione dei criteri di inclusione nell'elenco ISTAT, con riguardo alla qualificazione delle società di capitali, intese come enti "non market" e considerati alla stregua di pubbliche amministrazioni, secondo la regolamentazione del SEC 2010.

La particolarità della vicenda giuridica, tuttavia, è rappresentata dal fatto che la Procura generale si è spinta ad affermare un'articolata tesi, in punto di diritto, sostenendo la natura "market" della Arexpo s.p.a., sulla base anche dell'interpretazione data alla nota breve n. 7/2014 (rubricata: "Le modifiche del conto economico della P.A. secondo il SEC 2010"), redatta dal Servizio del Bilancio del Senato, quale documento interno predisposto a scopo informativo.

Ciò ha portato l'organo requirente a sposare l'argomentazione, già presente nel panorama dottrinale, in forza della quale <<*la sola presenza dell'operatività in un mercato concorrenziale, a prescindere dall'esito parziale e temporaneo del "quantitative test market", facendo venir meno il requisito dell'esclusività dell'attività, sarebbe sufficiente per non considerare il soggetto interessato come Pubblica Amministrazione>>.*

Nonostante l'interessante ricostruzione giuridica proposta, successivamente ripresa anche dalla difesa della società ricorrente in sede di trattazione orale del giudizio, il Collegio decidente è intervenuto a ristabilire in modo netto gli elementi che informano l'intera materia dell'inclusione nell'Elenco delle pubbliche amministrazioni, stilato dall'ISTAT e comprendente anche le unità istituzionali, che presentino veste societaria, individuate sulla base dell'applicazione dei criteri e degli indici contemplati nel SEC 2010.

A tal riguardo, le Sezioni riunite si sono attestate su posizioni oramai consolidate nella giurisprudenza contabile, affermando che anche la menzionata nota n. 7/2014, va letta nel solco di un'ulteriore <<*conferma della necessità del test "no market", dovendosi tenere conto in via del tutto marginalmente - in base al principio di prudenza nella esclusione dall'ambito delle unità istituzionali di soggetti che deve guidare l'Istituto statistico in questa delicata attività - della eventuale sussistenza di criteri qualitativi per analizzare le caratteristiche dei produttori>>, con <<la conseguente non necessità della presenza dell'elemento dell'esclusività, in quanto il medesimo deve essere considerato in una valutazione complessiva in cui comunque prevalgano quelli del controllo pubblico e del "quantitative test market">>, nonché <<la possibilità di una variabile nel tempo, a seconda del mutamento degli elementi da prendere in considerazione, della qualificazione come Pubblica Amministrazione, ai soli effetti comunitari e statistici, essendo "variabile anche la delimitazione del perimetro della P.A.">>.*