



**PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DEI CONTI**

**RASSEGNA DELLE DECISIONI
DELLE SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI**

Anno 2020

Direzione e coordinamento: Procuratore generale dott. Angelo Canale.

Realizzazione scientifica degli *abstract* e massimazione: dott.ssa Anna Maria Iadecola.

Sono riservati alla Procura Generale della Corte dei conti i diritti di produzione e divulgazione dell'intera opera.

La versione *on line* è conforme al file di stampa – in estensione .pdf – che è stato generato il 4 febbraio 2021.



**PROCURA GENERALE
DELLA CORTE DEI CONTI**

**RASSEGNA DELLE DECISIONI
DELLE SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI**

Anno 2020

INDICE

SENTENZE DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

SS.RR., sentenza n. 1/2020/RIS (<i>Fondazione Teatro alla Scala di Milano</i>).....	p. 11
SS.RR., sentenza n. 2/2020/DELIC (<i>Comune di Cosenza</i>).....	p. 13
SS.RR., sentenza n. 3/2020/EL (<i>Comune di Caraffa di Catanzaro</i>).....	p. 15
SS.RR., sentenza n. 4/2020/EL (<i>Comune di Chieti</i>).....	p. 17
SS.RR., sentenza n. 5/2020/SR (<i>Ricusa del visto su atto amministrativo</i>).....	p. 20
SS.RR., sentenza n. 6/2020/EL (<i>Comune di Belmonte Mezzagno</i>).....	p. 22
SS.RR., sentenza n. 7-8/2020/RIS (<i>Federazioni sportive F.I.D.S. e F.M.I.</i>).....	p. 24
SS.RR., sentenza n. 9-10/2020/RIS (<i>Federazioni sportive F.I.P. e F.I.N.</i>).....	p. 26
SS.RR., sentenza n. 11-12/2020/RIS (<i>Federazioni sportive F.I.P.S.A.S. e F.I.P.A.V.</i>).....	p. 29
SS.RR., sentenza n. 13/2020/RIS (<i>Società Autostrade: Brennero-Cispadana-Sassuolo</i>).....	p. 31
SS.RR., sentenza n. 14/2020/RIS (<i>Acquirente Unico S.p.A.</i>).....	p. 34
SS.RR., sentenza n. 15/2020/RIS (<i>SO.GI.N.</i>).....	p. 36
SS.RR., sentenza n. 16/2020/RIS (<i>Fondazione Enpam</i>).....	p. 38
SS.RR., sentenza n. 17/2020/RIS (<i>Finest S.p.A.</i>).....	p. 39
SS.RR., sentenza n. 18/2020/DELIC (<i>Comune di Sessa Aurunca</i>).....	p. 42
SS.RR., sentenza n. 19/2020/RIS (<i>F.I.S.E.</i>).....	p. 44
SS.RR., sentenza n. 20/2020/RIS (<i>A.U.S.I.R.</i>).....	p. 47
SS.RR., sentenza n. 21/2020/RIS (<i>F.I.G.</i>).....	p. 50
SS.RR., sentenza n. 22-23/2020/RIS (<i>F.I.B.</i>).....	p. 53
SS.RR., sentenza n. 24/2020/QM/SEZ (<i>Danno erariale e ritenute fiscali IRPEF</i>).....	p. 55
SS.RR., sentenza n. 25/2020/RIS (<i>Fondazione Accademica Nazionale Santa Cecilia</i>).....	p. 58
SS.RR., sentenza n. 26/2020/RIS (<i>S.I.T.A.F. S.p.A.</i>).....	p. 60
SS.RR., sentenza n. 27/2020/RIS (<i>Trentino Sviluppo S.p.A.</i>).....	p. 62
SS.RR., sentenza n. 28/2020/RGC (<i>Gruppo consiliare "AVANTI BASILICATA"</i>).....	p. 64
SS.RR., sentenza n. 29/2020/RGC (<i>Gruppo consiliare "Forza Italia per Bardo"</i>).....	p. 66
SS.RR., sentenza n. 30/2020/RGC (<i>Gruppo consiliare "Lega Salvini Basilicata"</i>).....	p. 68
SS.RR., sentenza n. 31/2020/RGC (<i>Gruppo consiliare "Die Freiheitlichen"</i>).....	p. 70
SS.RR., sentenza n. 32/2020/EL (<i>Comune di Scanno</i>).....	p. 72
SS.RR., sentenza n. 33/2020/EL (<i>Comune di Brancaleone</i>).....	p. 75
SS.RR., sentenza n. 34/2020/EL (<i>Comune di Grumo Appula</i>).....	p. 77
SS.RR., sentenza n. 35/2020/EL (<i>Comune di Altilia</i>).....	p. 79

SS.RR., sentenza n. 36/2020/RIS (<i>Società Veneto Sviluppo S.p.A.</i>).....	p. 81
SS.RR., sentenza n. 37/2020/EL (<i>Comune di Reggio Calabria</i>).....	p. 84
SS.RR., sentenza n. 38-43/2020/RIS (<i>Società Lazio Innova S.p.A. e SFIRS s.p.a.</i>).....	p. 87
SS.RR., sentenza n. 39/2020/EL (<i>Comune di Napoli</i>).....	p. 90
SS.RR., sentenza n. 40/2020/EL (<i>Comune di Pietrastornina</i>).....	p. 92
SS.RR., sentenza n. 41-42/2020/RIS (<i>Società Finaosta e Finlombarda S.p.A.</i>).....	p. 94
SS.RR., sentenza n. 44/2020/RIS (<i>Autostrada Pedemontana Lombarda S.p.A.</i>).....	p. 97
SS.RR., sentenza n. 45/2020/RIS (<i>Società GEPAFIN S.p.A.</i>).....	p. 99
SS.RR., sentenza n. 46/2020/RIS (<i>Società Finpiemonte S.p.a.</i>).....	p. 102

ORDINANZE DELLE SEZIONI RIUNITE DELLA CORTE DEI CONTI

SS.RR., ordinanza n. 1/2020/ORD (<i>Acquirente Unico s.p.a.</i>).....	p. 107
SS.RR., ordinanza n. 2/2020/RCS (<i>P.R. Emilia Romagna</i>).....	p. 108
SS.RR., ordinanza n. 3/2020/ORD (<i>F.I.B.</i>).....	p. 110
SS.RR., ordinanza n. 4/2020/ORD (<i>F.I.B.</i>).....	p. 111
SS.RR., ordinanza n. 5/2020/ORD (<i>Istituto Superiore di Studi Musicali “Vincenzo Bellini”</i>)...p.	112
SS.RR., ordinanza n. 6/2020/RCS (<i>P.R. Umbria</i>).....	p. 114
SS.RR., ordinanza n. 7/2020/RCS (<i>Litispendenza giudizio di revocazione</i>).....	p. 116

**TABELLA DI COMPARAZIONE TRA VECCHIA E NUOVA NOMENCLATURA
RELATIVA AI GIUDIZI INNANZI ALLE SS.RR.**

Anno 2018	Anni 2019-2020	Tipologia giudizi - SS.RR. in sede giurisdizionale
SR/ORD	SR/CC	Conflitti di Competenza (<i>art. 11, c. 3 – art. 118 c.g.c.</i>)
SR/QM	SR/QM/SEZ	Questioni di Massima deferite dalle SEZioni giurisdizionali d'appello (<i>art. 11, c. 3 - art. 114, c. 1, c.g.c.</i>)
SR/QM	SR/QM/MD	Questioni di Massima deferite dalle Sezioni giurisdizionali d'appello per Motivato Dissenso (<i>art. 117 c.g.c.</i>)
SR/QM	SR/QM/PRES	Questioni di Massima deferite dal PRESidente della Corte dei conti (<i>art. 11, c. 3 - art. 114, c. 3, c.g.c.</i>)
SR/QM	SR/QM/PROC	Questioni di Massima deferite dal PROCuratore generale della Corte dei conti (<i>art. 11, c. 3 - art. 114, c. 3, c.g.c.</i>)
SR/ORD	SR/RC	Regolamenti di Competenza (<i>art. 11, c. 4 - art. 120 c.g.c.</i>)
SR/ORD	SR/RCS	Regolamenti di Competenza avverso i provvedimenti che dichiarano la Sospensione del processo (<i>art. 106 - art. 119 c.g.c.</i>)

Anno 2018	Anni 2019-2020	Tipologia giudizi - SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione
SR/EL	SR/EL	Piani pluriennali di riequilibrio degli Enti Locali e ammissione al fondo di rotazione (<i>art. 11, c.6, lett. A, c.g.c.</i>)
SR/RIS	SR/RIS	Ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT (<i>art. 11, c. 6, lett. B, c.g.c.</i>)
SR/EL	SR/FLIR	Certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le Fondazioni LIRico- sinfoniche (<i>art. 11, c. 6, lett. C, c.g.c.</i>)
SR/EL	SR/RGC	Rendiconti Gruppi Consiliari (<i>art. 11, c. 6, lett. D, c.g.c.</i>)
SR/EL	SR/DELC	Impugnazioni delle DELiberazioni delle Sezioni reg. di Controllo, in materia di <i>contabilità pubblica</i> (<i>art. 11, c. 6, lett. E, c.g.c.</i>)
SR/EL	SR/DELC	Impugnazioni delle DELiberazioni delle Sezioni reg. di Controllo, in materia di <i>contabilità pubblica-Giudizio di Parifica</i> (<i>art. 11, c. 6, lett. E, c.g.c.</i>)
SR/EL	SR/DELC	Impugnazioni delle DELiberazioni delle Sezioni reg. di Controllo, in materia di <i>contabilità pubblica-Saldo di finanza pubblica/Patto di Stabilità</i> (<i>art. 11, c. 6, lett. E, c.g.c.</i>)
SR/EL	SR/LEX	Materie ulteriori attribuite dalla Legge (<i>art. 11, c. 6, lett. F, c.g.c.</i>)

**ELENCO DELLE TIPOLOGIE DI GIUDIZIO PRESENTI IN RASSEGNA
SECONDO LA NUOVA NOMENCLATURA**

Sezioni riunite in sede giurisdizionale in composizione ordinaria

- 1) SR/CC (Conflitto di Competenza), ex art. 11, c. 3 e art. 118 c.g.c.

- 2) SR/RC (Regolamento di Competenza), ex art. 11, c. 4 e art. 120 c.g.c.

- 3) SR/RCS (Regolamento di Competenza avverso provvedimento che dichiara la Sospensione del processo), ex art. 106 e art. 119 c.g.c.
- *ord. nn.:* **2/2020/RCS; 5/2020/ORD; 6/2020/RCS; 7/2020/RCS.**

- 4) SR/QM/SEZ (Questioni di **Massima** deferite dalle **SEZ**ioni giurisdizionali d'appello), ex art. 11, c. 3, e art. 114, c. 1, c.g.c.
- *sent. n.:* **24/2020/QM/SEZ.**

- 5) SR/QM/PRES (Questioni di **Massima** deferite dal **PRES**idente della Corte dei conti), ex art. 11, c. 3 e art. 114, c. 3, c.g.c.

- 6) SR/QM/PROC (Questioni di **Massima** deferite dal **PROC**uratore generale della Corte dei conti, ex art. 11, c. 3 e art. 114, c. 3, c.g.c.

- 7) SR/QM/MD (Questioni di **Massima** deferite dalle Sezioni giurisdizionali d'appello per **Motivato Dissenso**), ex art. 117 c.g.c.

Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione

8) SR/EL (Piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al fondo di rotazione), ex art. 11, comma 6, lett. A), c.g.c.

- *sent. nn.:* **3/2020/EL; 4/2020/EL; 6/2020/EL; 32/2020/EL; 33/2020/EL; 34/2020/EL; 35/2020/EL; 37/2020/EL; 39/2020/EL; 40/2020/EL.**

9) SR/RIS (Ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT), ex art. 11, comma 6, lett. B), c.g.c.

- *sent. nn.:* **1/2020/RIS; 7/2020/RIS; 8/2020/RIS; 9/2020/RIS; 10/2020/RIS; 11/2020/RIS; 12/2020/RIS; 13/2020/RIS; 14/2020/RIS; 15/2020/RIS; 16/2020/RIS; 17/2020/RIS; 19/2020/RIS; 20/2020/RIS; 21/2020/RIS; 22/2020/RIS; 23/2020/RIS; 25/2020/RIS; 26/2020/RIS; 27/2020/RIS; 36/2020/RIS; 38/2020/RIS; 41/2020/RIS; 42/2020/RIS; 43/2020/RIS; 44/2020/RIS; 45/2020/RIS; 46/2020/RIS.**

- *ord. nn.:* **1/2020/ORD; 3/2020/ORD; 4/2020/ORD.**

10) SR/FLIR (Certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le Fondazioni LIRico-sinfoniche), ex art. 11, comma 6, lett. C), c.g.c.

11) SR/RGC (Rendiconto Gruppo Consiliare), ex art. 11, comma 6, lett. D), c.g.c.:

- *sent. nn.:* **28/2020/RGC; 29/2020/RGC; 30/2020/RGC; 31/2020/RGC.**

12) SR/DELC (Impugnazioni delle DELiberazioni delle Sezioni regionali di Controllo, *in materia di contabilità pubblica*), ex art. 11, comma 6, lett. E), c.g.c.:

- *sent. nn.:* **2/2020/DELC.**

12.1) SR/DELC (Impugnazioni delle DELiberazioni delle Sezioni regionali di Controllo, *in materia di contabilità pubblica-Giudizio di parifica*), ex art. 11, comma 6, lett. E), c.g.c.:

- *sent. nn.:*

12.2) SR/DELC (Impugnazioni delle DELiberazioni delle Sezioni regionali di Controllo, *in materia di contabilità pubblica-Patto di stabilità/Saldo di finanza pubblica*), ex art. 11, comma 6, lett. E), c.g.c.:

- *sent. nn.:* **2/2020/DELC; 18/2020/DELC.**

13) SR/LEX (materie ulteriori attribuite dalla LEgge), ex art. 11, comma 6, lett. F), c.g.c.

14) Sentenza non classificabile: sent. n. 5/2020/SR

SENTENZE

DELLE SEZIONI RIUNITE

DELLA CORTE DEI CONTI

ANNO 2020

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 1/2020/RIS depositata in data 21/01/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso la Fondazione Teatro alla Scala di Milano tra le amministrazioni locali.

RICORRENTE:

Fondazione Teatro alla Scala di Milano, in persona del sovrintendente *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: il controllo pubblico congiunto di più amministrazioni non solo presuppone l'esistenza di strumenti di coordinamento, ma impone anche che tali meccanismi siano effettivamente utilizzati per attuare un controllo reale, sostanziale, stabile e permanente sull'ente privato non lucrativo, così come richiesto dalla Corte di giustizia dell'U.E.

Riferimenti normativi: *c.g.c.*: art. 31, comma 3; art. 128, c. 3; **D.LGS. n. 50/2016**: art. 2; art. 5, comma 5; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)**: § 1.36; § 1.57; § 2.112, lett. c); § 2.39; § 3.14 e ss.; § 20.19 e ss.; **L. n. 196/2009**: art. 1, comma 3; **D.LGS. n. 367/1996**: art. 6; art. 8; art. 10; art. 11; art. 12; art. 15; art. 19; art. 21; **L. n. 549/1995**: art. 2, commi 57 e 58; **L. n. 259/1958**.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 25/2019/EL; sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 7/2019/RIS; sent. n. 20/2018/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 31/2017/RIS; **Corte di Giustizia dell'U.E.**: sent. 11 settembre 2019 sui giudizi C-612/17 e C-613/17, sent. 10 settembre 2009 sui giudizi C-573/07.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In tema di ricognizione delle pubbliche amministrazioni, le Sezioni riunite hanno ribadito le risultanze giuridiche rese dalla pronuncia della Corte di Giustizia dell'U.E., secondo cui <<la **valutazione relativa all'esistenza del controllo pubblico non può limitarsi ad un esame meramente formale e cartolare degli indici (controllo sulla carta), ma deve spingersi sino a verificare se i poteri, di cui una singola P.A. sia titolare, siano realmente, effettivamente, stabilmente e permanentemente esercitati in modo da consentire a tale Amministrazione di incidere, in modo sostanziale, "sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire**

nell'esercizio di siffatte attività">>.

Il Collegio giudicante ha, quindi, successivamente distinto tra il regime giuridico concernente le Federazioni sportive e quello delle fondazioni lirico-sinfoniche, rilevando come **<<Nelle Federazioni sportive esiste una sola P.A. che potenzialmente può assurgere ad ente controllante; nelle fondazioni lirico-sinfoniche vi sono, invece, più P.A. coinvolte (Stato, Regione, Comune, Città metropolitana, Camera di commercio)>>.**

Alla luce di tale *discrimen*, il supremo Consesso contabile, vagliando la posizione della Fondazione lirico-sinfonica ricorrente, ha statuito che **<<nel caso di specie le singole P.A. coinvolte (Ministeri, Regione, Comune, Città metropolitana, Camera di commercio), da sole considerate, non sono in grado di esercitare tale tipologia di controllo>>**, essendo **<<Ciascuna P.A. ... titolare di una "quota di poteri" che, singolarmente considerati, non sono sussumibili nel concetto di controllo, per come decodificato dalla Corte di giustizia>>**, a ciò aggiungendo che **<<in caso di "controllo pubblico frazionato o plurimo" (ovverosia proveniente da più Amministrazioni), il concetto di controllo posto dal SEC 2010 richiede l'esistenza di meccanismi di coordinamento tra le Amministrazioni partecipanti dai quali possa emergere che l'entità formalmente privata sia effettivamente controllata dalle P.A., non essendo sufficiente nemmeno che le svariate Amministrazioni siano titolari della maggioranza dei voti negli organi dell'ente titolari del potere decisionale>>**, di conseguenza **<<il controllo pubblico congiunto non solo presuppone l'esistenza di strumenti di coordinamento, ma impone anche che tali meccanismi siano effettivamente utilizzati per attuare un controllo reale, sostanziale, stabile e permanente sull'ente privato non lucrativo (come richiesto dalla Corte di giustizia)>>.**

ABSTRACT

Nella sentenza in esame, le Sezioni riunite hanno esaminato il caso dell'inclusione nell'elenco ISTAT della Fondazione Teatro alla Scala di Milano, qualificata in termini di amministrazione locale, accogliendone il ricorso alla luce di una riscontrata carenza del controllo pubblicistico e della concomitante constatazione dell'elevato grado di autonomia finanziaria raggiunta dalla Fondazione ricorrente, attraverso entrate proprie derivanti dal settore privato e non da quello pubblico.

In particolare, il supremo Consesso contabile ha dovuto tener conto della recentissima pronuncia della Corte di giustizia dell'U.E, emessa l'11 settembre 2019, con la quale la giurisprudenza vincolante eurounitaria ha ribadito l'esatta interpretazione da attribuire ai concetti contabili contenuti nel SEC 2010, soprattutto con riferimento alla nozione di "controllo pubblico", resa nell'ambito delle federazioni sportive.

Sono, quindi, stati applicati dal Collegio giudicante i parametri normativi europei, così come interpretati dalla Corte di giustizia nella richiamata sentenza, venendo in rilievo non solo il canone del "controllo pubblicistico", inteso quale **<<influenza reale, effettiva (non meramente cartolare), stabile, permanente, rilevante e sostanziale, ovverosia forme di pressione sulla definizione e realizzazione degli obiettivi, degli indirizzi strategici, sulle attività concrete, sugli aspetti operativi dell'ente non lucrativo>>**, operata dalla pubblica amministrazione controllante, ma anche la definizione di "quota associativa", che nel caso di specie, è stata ricondotta alla concezione di "ricavi da vendita", o meglio di "entrate proprie", in quanto qualificati come **<<contributi privati provenienti dai fondatori di diritto ai fini del test market-non market>>**, atteso che **<<la nozione di contributo posta da SEC 2010...richiede espressamente che le somme derivino dall'Amministrazione nazionale o dall'Unione europea; sono pertanto estranei al concetto finanziario di contributo, rilevante ai fini SEC, quelli di provenienza privata>>.**

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c.

Sentenza n. 2/2020/DELC depositata in data 28/02/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 106/2019 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, che, in relazione al piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, ha accertato la sussistenza, per gli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018, del “grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano ed ha conseguentemente accertato la sussistenza delle condizioni per l’applicazione dell’art. 6 comma 2 del decreto legislativo n. 149 del 2011”.

RICORRENTE:

Comune di Cosenza, in persona del sindaco *pro-tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria, Ministero dell’Interno, Ministero dell’economia e delle finanze, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell’Interno, Prefettura di Cosenza - Ufficio territoriale del Governo di Cosenza.

QUESTIONE RISOLTA: l’esistenza degli obiettivi intermedi, unitamente all’ammontare dello squilibrio e alla durata pluriennale, è connaturale al PRFP, sicché nel silenzio di una loro espressa indicazione, essi debbono ricavarsi implicitamente, presumendo un ritmo costante di rientro, ottenuto suddividendo l’obiettivo di riequilibrio sostanziale per gli anni di riequilibrio assunti a riferimento del piano adottato.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. e); art. 31, c. 1; **L. n. 208/2015:** art. 1, c. 714; **D.Lgs. n. 149/2011:** art. 6, c.2; **D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL):** art. 162; art. 187; art. 194; art. 243 *bis*; art. 243 *ter*; art. 243 *quater*; art. 244; art. 247 *quater*.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 15/2019/EL; sent. n. 25/2018/EL; sent. n. 19/2018/EL; sent. n. 20/2017/EL; sent. n. 2/2015; **SEZ. AUT.**, del. n. 5/2018; del. n. 36/2016; **Corte Cost.**, sent. n. 227/2019; sent. n. 197/2019; sent. n. 105/2019; sent. n. 6/2019; **Cass. pen., Sez. V:** sent. n. 14617/2018; **Cons. Stato**, sent. n. 143/2012.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia di mancato rispetto degli obiettivi intermedi, anche nel caso di piano di riequilibrio finanziario pluriennale elaborato in presenza di un disavanzo prospettico, le Sezioni riunite hanno chiarito che <<l’esistenza degli obiettivi intermedi, unitamente all’ammontare dello squilibrio e alla durata pluriennale, è connaturale al PRFP, sicché nel silenzio di una loro espressa indicazione, essi debbono ricavarsi implicitamente, presumendo un ritmo costante di rientro, ottenuto suddividendo l’obiettivo di riequilibrio sostanziale per gli anni di riequilibrio assunti a riferimento del piano adottato>>, aggiungendo al riguardo che <<Consequente alla durata pluriennale ed alla necessaria esistenza di obiettivi intermedi è la previsione del controllo sull’attuazione del PRFP, volto a verificare non soltanto il rispetto della cadenza temporale, ma la reale ed effettiva possibilità di conseguire il riequilibrio al termine del periodo del

piano, atteso il continuo e dinamico fluire della gestione finanziaria>>.

Né sembra accoglibile, ad avviso del Consesso giudicante, il principio del legittimo affidamento derivante dalla mancanza di contestazioni sulle relazioni semestrali regolarmente inviate dall'ente locale al collegio dei revisori, in quanto <<**nel caso di specie l'amministrazione ricorrente era, o comunque doveva essere, perfettamente a conoscenza del peggioramento della propria situazione finanziaria, quindi nessun affidamento "legittimo" può vantare dal ritardato esercizio del monitoraggio>>.**

ABSTRACT

La *quaestio iuris*, affrontata dalle Sezioni riunite nella presente sentenza, ha ad oggetto essenzialmente due punti focali relativi alla predisposizione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale in presenza di un disavanzo prospettico.

La prima contestazione, superata dal Collegio decidente, ha avuto ad oggetto la legittimità del procedimento posto in essere dalla Sezione di controllo, ribadita con la censura della doglianza avanzata dal comune, inerente alla violazione del legittimo affidamento che avrebbe generato la mancanza di contestazioni, da parte del collegio dei revisori, sulle relazioni semestrali regolarmente inviate allo stesso.

L'argomentazione giuridica, che le Sezioni riunite hanno posto a fondamento della soluzione resa al fine di ovviare a tale censura, si è mossa dall'analisi della disciplina legislativa relativa al monitoraggio sull'attuazione del PRFP, considerando, all'unisono con la delibera n. 36/2016 della Sezione autonomie, che lo stato di attuazione dello stesso non può prescindere dall'<<*esame della situazione complessiva, valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto*>>.

Si tratta, dunque, secondo l'impostazione data dal giudice contabile, di obblighi finanziari e contabili relativi alle misure di risanamento previste nel piano pluriennale, che lo stesso ente era tenuto a rispettare, non rilevando affatto, in tale ambito, la fattispecie del legittimo affidamento.

Con riferimento, invece, alla seconda contestazione concernente il merito della delibera, il supremo Consesso contabile ha condotto un'approfondita disamina delle varie criticità rilevate dalla Sezione di controllo, confermandole in ogni punto, atteso la cronica deficienza di cassa, l'accertato scarso tasso di riscossione delle entrate proprie sia di competenza che in conto residui, nonché il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi del piano pluriennale.

La grave situazione di deficit di cassa, in cui versa il comune ricorrente, è stata sottolineata dal Collegio sulla base dell'assunto che <<*la cassa riflette le risorse che l'Ente può immediatamente spendere, per dare corso ai pagamenti dovuti, sicchè il suo deficit è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario*>>, tanto ciò è vero che <<*la bassa riscossione dei residui protratta nel tempo, non solo incide negativamente sulla cassa, ma è indice di uno squilibrio occulto, atteso che si è fatto fronte a spese effettivamente sostenute con entrate potenziali di dubbia esigibilità, determinando in tal modo uno squilibrio di bilancio dinamico che l'ente invece di risolvere, compensa con il costante ricorso ad anticipazioni di cassa, impedendo l'emersione del deficit e della conseguente concreta incapacità di evadere le obbligazioni contratte*>>.

Alla luce della grave crisi finanziaria emersa, i cui dati contabili non sono stati realmente esposti nel piano di riequilibrio pluriennale, le Sezioni riunite hanno, pertanto, disposto l'obbligo del comune ricorrente di dichiarare il dissesto finanziario, ex art. 243 quater del Tuel.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 3/2020/EL depositata in data 28/02/2020

RICORSO: annullamento e/o riforma della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Calabria n. 65/2019, con la quale è stata negata l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal Comune di Caraffa di Catanzaro.

RICORRENTE:

Comune di Caraffa di Catanzaro, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria, Procura generale della Corte dei conti, Ministero dell'Interno, Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Catanzaro.

QUESTIONE CONTROVERSA: la valutazione di un piano di riequilibrio finanziario deve essere svolta in una prospettiva dinamica e in una visione d'insieme, di conseguenza una nebulosità di fondo dei dati contabili e finanziari, in esso contenuti, pregiudicano una valutazione positiva del programma di riequilibrio.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. a); art. 31, c. 1; art. 123; *D.Lgs. n. 118/2011:* All. 4/1 parr. 9.11.7 e 9.11.7; *L.n. 296/2006:* art. 1, c. 557; *D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL):* art. 243 *bis*, c. 9, lett. a); art. 243 *quater*, c. 5.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 14/2019/EL; **SEZ. AUT.**, del. n. 31/2015/INPR; **Corte Cost.**, sent. n. 18/2019.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo al diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale adottato dal Comune ricorrente, le Sezioni riunite hanno confermato che <<la **valutazione di un piano di riequilibrio finanziario deve essere svolta in una prospettiva dinamica e in una visione d'insieme**>>, pertanto, <<**Non v'è dubbio che il giudizio di congruità di detti piani non può risolversi in un semplice giudizio binario di verifica della corrispondenza di singoli atti ad una norma. Nello stesso tempo singole irregolarità e/o singole criticità gestionali che, di per sé, potrebbero non essere sufficiente motivo di una valutazione negativa di un progetto complessivo, vanno a costituire tasselli di un mosaico che, nell'insieme, restituisce la situazione attuale dell'Ente e consente di effettuare un giudizio prognostico sul grado di attendibilità e di realizzabilità del piano**>>.

In particolare, il Collegio contabile ha puntualizzato, da un lato, che <<**nella prospettiva della gestione di cassa, che costituisce un fondamentale indicatore dello stato di salute finanziaria dell'ente, utile, quindi, ai fini della valutazione prognostica della sostenibilità del piano e della conseguente idoneità dello stesso a conseguire il riequilibrio, assume rilievo l'osservazione**

della capacità di riscossione da parte dell'ente>>, atteso che essa <<**determina la possibilità di far fronte realmente alle obbligazioni assunte. Diversamente è inevitabile il formarsi di una massa passiva che, in una sana gestione finanziaria, non può essere semplicemente bilanciata dall'accumulo di residui attivi derivanti da accertamenti di crediti non incassati celermente e che, con il passare del tempo evidenziano un'alta probabilità di essere irrealizzabili, a fronte di spese già effettuate>>**; dall'altro, che <<**il periodo per la restituzione del fondo non può eccedere la durata del piano di riequilibrio. Diversamente si eluderebbe la necessità di contenere nel tempo il ricorso ad uno strumento straordinario di riequilibrio finanziario, in contrasto anche con i principi rinvenibili nella giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 18/2019)>>**.

ABSTRACT

Nella presente pronuncia, le Sezioni riunite, al fine di accertare l'effettiva situazione contabile del comune ricorrente, attinente ai bilanci e ai rendiconti degli esercizi finanziari che vanno dal 2015 al 2018, hanno ribadito che <<*la corretta rappresentazione della situazione finanziaria e contabile costituisce l'ineludibile priorità logica della valutazione prognostica*>>, per cui la nebulosità di fondo di dati contabili nel programma di riequilibrio comporta una valutazione di certo non positiva del medesimo.

Occorre, dunque, secondo il *dictum* del Consesso giudicante, che la predisposizione e la successiva adozione del piano di riequilibrio siano corrispondenti ad una reale programmazione, che si caratterizzi necessariamente nella registrazione dell'effettiva situazione finanziaria del Comune.

A conferma di tale assunto, il giudice contabile richiama pedissequamente quanto stabilito dalle Sezioni autonomie nella delibera n. 31 del 2015, alla luce della quale, si evidenzia come <<*È di tutta evidenza l'importanza di una corretta ricostruzione delle risorse vincolate, in quanto incide sul risultato di amministrazione, e, quindi, sulla veritiera rappresentazione di un effettivo avanzo, o, al contrario, di un disavanzo al quale deve essere data idonea copertura*>>, specificando sul punto che <<*gli importi iscritti nel prospetto del risultato presunto, in sede di bilancio di previsione, e del risultato d'amministrazione definitivo, in sede di rendiconto, devono essere analiticamente dimostrati nella "nota integrativa" allegata ai due documenti contabili (v. all. 4-11 al d.lgs. n. 118/2011, Principio applicato della programmazione, punto 9.11)*>>.

Pertanto, la reale pianificazione della gestione finanziaria comporta, nella prospettiva della gestione di cassa, una realistica azione di risanamento finanziario, la quale, nella dimensione della valutazione prognostica relativa alla sostenibilità ed idoneità del piano finanziario, necessita di una riscontrata capacità di riscossione dell'ente, al fine di far fronte concretamente alle obbligazioni assunte.

Un'ulteriore osservazione, che ha evidenziato l'indeterminatezza del piano rispetto ai dati contabili richiesti anche dal Collegio giudicante, con l'ordinanza istruttoria n. 14 del 2019, ha riguardato il piano trentennale di ammortamento del fondo di rotazione, il quale non sarebbe stato sostenuto dalla previsione di opportuni accantonamenti a partire fin dal primo anno.

Alla luce di tali risultanze, le Sezioni riunite hanno, dunque, ribadito la correttezza delle valutazioni espresse dalla Sezione regionale di controllo, non accogliendo *in toto* le doglianze presentate dall'ente locale, con conseguente rigetto del relativo ricorso.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 4/2020/EL depositata in data 24/04/2020

RICORSO: annullamento e/o riforma della deliberazione della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo n. 131/2019/PRSP, con la quale, nell’ambito del controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti, la Sezione medesima accertava, come grave irregolarità: la conservazione di residui attivi insussistenti non correlati a idonei titoli giuridici, la sovrastima del maggior disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario dei residui, la conseguente emersione di un disavanzo di amministrazione sostanziale.

RICORRENTE:

Comune di Chieti, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Abruzzo, Procura regionale presso la Corte dei conti per l’Abruzzo, Procura generale presso la Corte dei conti, Ministero dell’Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale - Commissione per la stabilità finanziaria degli enti e Commissione centrale per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell’Interno, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Prefettura de L’Aquila - Ufficio territoriale per il Governo, Prefettura di Chieti - Ufficio territoriale per il Governo, Organo di revisione del Comune di Chieti.

QUESTIONE RISOLTA: con l’entrata in vigore del D.M. 12 febbraio 2018, la disciplina del riaccertamento straordinario consente di ricomprendere nel perimetro dell’operazione straordinaria di pulizia, con tutti i benefici alla stessa correlati, anche i residui in precedenza mantenuti in modo erroneo.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 3; art. 97; art. 81; art. 103; art. 119; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. e); *L. n. 205/2017*: art. 1, c. 848; *D.M. del MEF 12 febbraio 2018*: art. 1; art. 2; *D.M. del MEF 2 aprile 2015*: art. 2; *D.Lgs. n. 118/2011*: art. 3; art. 16; art. 74; All. 5.2, lett. a) e b); All. 4/2, punto 9.3; *L. n. 266/2005*: art. 1, c. 166; *D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)*: art. 148 *bis*; art. 179; art. 188; art. 189; art. 228.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. 23/2019/EL; sent. n. 12/2019/EL sent. n. 40/2017/EL; sent. n. 30/2017/EL; sent. n. 24/2017/EL; sent. n. 15/2017/EL; sent. n. 13/2017/EL; sent. n. 64/2015/EL; sent. n. 11/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL; **SEZ. AUT.**, del. N. 31/2016; del. n. 4/2015; **Corte Cost.**, sent. n. 6/2017; sent. n. 217/2016; sent. n. 107/2016; sent. n. 10/2016; sent. 60/2013; sent. n. 179/2007.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite ribadiscono, in primo luogo, che: <<**le deliberazioni delle Sezioni di controllo dovrebbero essere, comunque, “giustiziabili” in tutti i casi nei quali esse, per il carattere prescrittivo o interdittivo, vengono a ledere posizioni qualificate di un ente locale**>>, tant’è vero che <<**il giudizio intestato alle Sezioni riunite in speciale composizione ... non si limita al rilevamento dei vizi della deliberazione impugnata, ma**

investe l'intero rapporto, trattandosi di giurisdizione piena a carattere non impugnatorio, tale da consentire allo stesso Collegio in speciale composizione la possibilità di pervenire ad una propria ed autonoma valutazione, conformativa o modificativa, rispetto a quella resa dalla Sezione di controllo ... senza, tuttavia, giungere a sostituire la Sezione regionale nei poteri istruttori, relativi all'attività di controllo, propri di quest'ultima>>.

Entrando, invece, nel merito della questione, il Collegio giudicante ne ha tracciato i confini, trattandosi <<di stabilire se è ammissibile la cancellazione, in occasione del riaccertamento straordinario previsto dall'art. 3, comma 7, del d.lvo 23 giugno 2011, n. 118, di residui attivi che avrebbero dovuto essere espunti dal conto del bilancio all'esito del riaccertamento ordinario relativo all'esercizio 2014, con ogni conseguenza in ordine alla rideterminazione del risultato di amministrazione di questo esercizio e del disavanzo straordinario previsto dal successivo comma 16 dello stesso articolo>>.

Ebbene il principio di diritto che il Consesso contabile ne fa discendere è dato dal fatto che <<in considerazione anche degli elementi di novità introdotti nell'ordinamento ... si deve ritenere che il momento temporale che costituisce lo spartiacque tra il vecchio e il nuovo ordinamento è l'1-1-2015 e che l'obiettivo essenziale è quello di effettuare tutte le cancellazioni a quella data senza necessità, diversamente da quanto disposto dalla delibera impugnata, di ricostruzione retroattiva di risultati precedenti, derivanti da errori nel mantenimento delle poste creditorie oggetto del riaccertamento straordinario>>.

ABSTRACT

La problematica, sottoposta al vaglio delle Sezioni riunite, ha avuto ad oggetto, essenzialmente, il chiarimento di matrice contabile, relativo alla portata applicativa del meccanismo del riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, risultanti all'1-1-2015, attualmente rivisitato alla luce del sistema delle norme contenute nel d.lgs. n. 118 del 2011, nella legge n. 205 del 2017, nonché, da ultimo, nel D.M. del 12 febbraio 2018, che hanno condotto ad un perfezionamento del principio della cosiddetta contabilità "armonizzata", rispetto al tradizionale impianto previsto dal Testo unico enti locali.

Il punto nodale da cui la sentenza prende avvio, individuandone al contempo l'iter argomentativo, che porterà alla conclusione dell'accoglimento del ricorso con conseguente annullamento della deliberazione di controllo impugnata dall'ente locale, è rinvenibile nella necessità di specificare la portata ontologica e pratica del principio della "competenza potenziata", il quale, secondo il *dictum* del Collegio, *<<richiede che l'imputazione delle obbligazioni sia effettuata non all'interno dell'esercizio in cui sorge l'obbligazione (elemento che darà luogo solo alla registrazione contabile), ma nell'esercizio in cui la stessa viene a scadere, ovvero sia quando la stessa diviene esigibile>>.*

Sulla base di tale assunto, il percorso motivazionale diviene più intenso, laddove il Consesso contabile, mettendo in luce gli elementi normativi di novità introdotti nell'ordinamento, si affretta a precisare che proprio l'ambito delle scritture contabili, che attestino una rappresentazione reale della situazione debitoria/creditoria dell'ente, comporta un approccio più effettivo del riaccertamento straordinario, con i conseguenti corollari applicativi attinenti alle misure di cui il soggetto territoriale può beneficiare mediante il ripiano di lungo periodo, soprattutto con riferimento a potenziali disavanzi.

Concludendo, infatti, le Sezioni riunite statuiscono sul punto che *<<emerge chiaramente la volontà legislativa diretta a riconoscere una prevalenza all'operazione di inveramento delle situazioni contabili che si manifesta con la possibilità di ricomprendere nell'alveo del riaccertamento straordinario tardivo o del nuovo riaccertamento straordinario, anche residui erroneamente mantenuti in difetto del presupposto di obbligazioni perfezionate, con ciò dando, da un lato, una*

precisa indicazione applicativa agli enti che si trovassero a dover ancora effettuare il riaccertamento straordinario (art. 1 D.M. 12 febbraio 2018) e rendendo, dall'altro, legittima una tardiva "pulizia" delle situazioni "di errore" riscontrate dal Ministero o dalle Sezioni di controllo, vale a dire di quelle poste relative a situazioni pregresse non conformi ad una corretta applicazione delle norme contabili, che, in quanto tali, avrebbero dovuto essere corrette, ovvero cancellate, già in sede dei riaccertamenti precedenti all'introduzione della riforma>>, riconoscendo, infine, <<anche per gli eventuali disavanzi derivanti da queste cancellazioni tardive, l'accesso al beneficio di un ripiano modulato su un periodo temporale molto più lungo dell'ordinario (entro l'esercizio 2044)>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

Sentenza n. 5/2020/SR depositata in data 27/04/2020

RICORSO: per il riesame, richiesto da parte di P.S. (persona fisica), della deliberazione n. 102/2018/PREV, adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, con cui la stessa “ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto n. 11218 del 17 maggio 2018 dell’Ufficio Scolastico regionale per la Campania”.

RICORRENTE:

P.S. (persona fisica)

PM: Procura Generale.

QUESTIONE RISOLTA: il quadro giuridico, che regola il controllo preventivo di legittimità su un atto amministrativo soggetto al visto della Corte dei conti, preclude l’esistenza stessa di situazioni giuridiche privatistiche rilevanti in tale sede, con conseguente inammissibilità dell’impugnazione, innanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, della delibera di ricusazione del visto, da parte del soggetto privato che ritenga lesa la propria sfera giuridica soggettiva, poiché costituente un interesse c.d. di mero fatto, privo pertanto di tutela ordinamentale.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 24; art. 97; art. 103, c. 2; art. 111; art. 117; *CEDU*: art. 6; art. 13; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. e); art. 120, c. 2; art. 124; *D.lgs. n. 165/2001*: art. 19, c. 5-bis e 6; *L. n. 20/1994*: art. 3, c. 1, lett. b); *L. n. 241/1990*; *R.D. n. 1214/1934*: art. 24; art. 25.

Conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, del. n. 55/2011; del. n. 19/1976; *Corte cost.*, sent. n. 196/2018; sent. n. 39/2014; sent. 500/1999; sent. n. 226/1976; *Cass.*, *SS.UU.*, sent. n. 33/1997; sent. n. 5186/1979; sent. n. 3806/1974.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento alla ricusazione del visto di legittimità su un atto amministrativo, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione si sono pronunciate sul tema, ritenendo che <<in considerazione della natura e della finalità del controllo di legittimità su atti intestato alla Corte dei conti dall’art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, la posizione del soggetto privato, nel detto ambito procedurale, sia qualificabile come interesse di mero fatto, e cioè semplice aspettativa, rispetto al suo possibile esito, diversa e prescindente dalla posizione soggettiva di interesse qualificato al bene della vita derivante dal provvedimento amministrativo sottostante, che è oggetto del controllo>>. Il Consesso giudicante, dunque, chiarisce che nel controllo preventivo di legittimità si coglie agevolmente <<la dubbia utilità di un intervento di terzo nella procedura, considerato che non è il terzo interessato al provvedimento finale, ma l’Amministrazione, ad avere la disponibilità diretta degli atti presupposti e degli argomenti che hanno fondato le proprie scelte, da portare alle valutazioni del controllore>>. Inoltre, come sottolinea il giudice contabile, che <<quando ... il visto sia stato ricusato, la situazione si presenta leggermente diversa perché il provvedimento amministrativo, non essendo divenuto efficace, non ha esplicato alcun effetto sicché non è idoneo a produrre alcuna lesione attuale (sempre, beninteso, che non sia stato posto illecitamente in esecuzione), mentre la pronuncia di controllo rimanendo distinta da esso non può essere autonomamente impugnata>>.

ABSTRACT

Con riferimento all'impugnazione della deliberazione, emessa da una sezione regionale di controllo, nell'ambito della procedura di diniego di visto di legittimità, promossa da un soggetto-persona fisica e concernente un decreto dell'Ufficio Scolastico regionale per la Campania, il Collegio contabile ha avuto modo di puntualizzare come tale procedura di controllo preventivo, attribuita *ex lege* alla Corte dei conti, sia del tutto dissimile rispetto al procedimento amministrativo per l'emanazione di un provvedimento e ciò sotto molteplici punti di vista, quali la natura, i fini ed i soggetti coinvolti.

In particolare, mentre nella procedura del controllo di legittimità la pubblica amministrazione risulta la sola parte che ha la facoltà di sollecitare la cognizione sulla delibera di diniego del visto dinanzi alle Sezioni riunite, comportando ciò una posizione giuridica del ricorrente molto lontana da quella di un interesse qualificato ed al più riconducibile ad una aspettativa di mero fatto, per ciò solo non meritevole di tutela da parte dell'ordinamento giuridico.

Sull'altro versante del procedimento amministrativo, invece, l'interesse individuale trova linfa non solo nell'istituto giuridico della "partecipazione" del privato istante alla procedura amministrativa, così come previsto nella legge n. 241 del 1990, ma soprattutto nell'eventuale fase impugnatoria del provvedimento finale, adottato dalla pubblica amministrazione e ritenuto dal soggetto ricorrente lesivo di un proprio interesse legittimo.

Pertanto, il Collegio giudicante ha conclusivamente statuito che, nel caso di specie, ove il visto è stato *tout court* ricusato, la pronuncia sul controllo non può essere autonomamente impugnata, a maggior ragione, laddove si ritenga *che* <<non è la procedura di controllo, ma l'atto amministrativo che ha rilevanza esterna e può incidere sulle posizioni giuridiche soggettive dei soggetti interessati>>, presentando <<il controllo preventivo ... il carattere di condizione integrativa dell'efficacia dell'atto, con effetto retroattivo alla data della sua emanazione>>, di conseguenza <<l'attività di controllo della Corte dei conti si svolge unicamente in funzione della realizzazione dell'ordinamento giuridico (Stato-ordinamento) come "funzione esplicata in veste obiettiva e neutrale (e perciò disinteressata) e quindi al di fuori e al di sopra di qualsiasi specifico interesse pubblico sicché, trattandosi di una "funzione pubblica neutrale", non di attività amministrativa non è impugnabile>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 6/2020/EL depositata in data 30/04/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 139/2019/PRSP, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, che ha deliberato il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Belmonte Mezzagno, valutandone la non congruenza ai fini del riequilibrio, nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale.

RICORRENTE:

Comune di Belmonte Mezzagno, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, Procura generale della Corte dei conti, Ministero dell'Interno - Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, Prefettura di Palermo - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: la necessità di una visione dinamica sia della situazione contabile dell'ente sia delle prospettive di recupero è strettamente correlata al concetto stesso di strutturalità dello squilibrio finanziario.

Riferimenti normativi: *L. n. 205/2017:* art. 1, c. 888 e 889; *L. n. 208/2015:* art. 1, c. 714; *L. n. 147/2013:* art. 1, c. 573; *D.Lgs. n. 118/2011:* All. 4/2 punto 3.26 e punto 5.2; *D.Lgs. n. 149/2011:* art. 6; *D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL):* art. 243 *bis*; art. 243 *quater*.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 18/2018/EL; sent. n. 10/2014/EL; **SEZ. AUT.**, del. n. 5/2018/INPR; del. n. 16/2012.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento all'ammissibilità del ricorso, le Sezioni riunite hanno, in via preliminare, ribadito che <<**il giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione integri, non già un giudizio di appello bensì un giudizio in un unico grado di merito caratterizzato da un sindacato pieno ed esclusivo, di chiara natura giurisdizionale, sulle valutazioni delle Sezioni territoriali: lo stesso è, dunque, finalizzato ad un *novum iudicium* e non ad una *revisio prioris instantiae* talché al relativo atto introduttivo non appaiono riferibili i consolidati principi giurisprudenziali circa la specificità dei motivi di appello che rinvergono, di contro, fondamento nella natura devolutiva del gravame**>>.

Il Collegio giudicante, entrando poi nel vivo della questione relativa alla corretta programmazione di rientro dal *deficit*, ha affermato quanto già stabilito dalla Sezione delle Autonomie, ovvero sia <<**il ricorso al piano di riequilibrio non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti ma, principalmente nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve, cioè poter dimostrare di garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo**>>, richiamando sul punto anche il *dictum* della Corte costituzionale, in forza del quale <<**l'anticipazione di tesoreria [è] compatibile con i principi di cui all'art. 119 Cost. – ed alla *golden rule* fissata dal precetto costituzionale – nella misura in cui sia finalizzata a porre rimedio a squilibri tra flussi in entrata e flussi in uscita e risulti temporalmente oltre che quantitativamente circoscritta**>>.

ABSTRACT

La *quaestio iuris*, trattata dalle Sezioni riunite, involge profili di pianificazione e risanamento, in ordine allo strumento della rimodulazione finanziaria, adottato da un ente locale in modo del tutto distonico rispetto alla *ratio* della normativa legislativa stabilita in materia.

Ciò ha, dunque, comporto l'emissione di un primo giudizio di inidoneità del piano di riequilibrio, presentato dal Comune ricorrente, dinanzi alla competente sezione regionale di controllo, confermato, successivamente, in sede di nuovo giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, le quali hanno riscontrato la chiara violazione del dichiarato fine di ripristino delle condizioni di equilibrio strutturale, da parte dell'ente.

La mancata osservanza della pianificazione programmata non solo veniva confermata da dati economici-finanziari del tutto inconferenti indicati nel ricorso di parte, ma anche dalla oggettiva documentazione prodotta in punto di risultato di amministrazione e di debiti fuori bilancio.

Sotto quest'ultimo aspetto contabile, il Consesso decidente ha attestato l'inattendibilità del piano di riequilibrio finanziario anche alla luce delle risorse provenienti dal recupero dell'evasione tributaria, in particolare osservando che le considerazioni evidenziate dall'ente, con riguardo <<*all'incidenza della "rottamazione delle cartelle esattoriali" – alla quale avrebbe, comunque, dovuto far seguito una contrazione dei residui attivi*>>, risultavano non pertinenti a superare il giudizio negativo sulla sostenibilità del piano approvato.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 7 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020;
sentenza n. 8/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso le federazioni sportive ricorrenti tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- Federazione italiana danza sportiva (F.I.D.S.), in persona del Presidente *pro tempore*;
- Federazione motociclistica italiana (F.M.I.), in persona del Presidente *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 RISOLTA: nella maggior parte dei casi l'esistenza del controllo pubblico è evidenziata da cinque indicatori contenuti nel par. 20.15 del SEC 2010 (nomina dei funzionari, altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto dell'istituzione senza scopo di lucro, accordi contrattuali, grado di finanziamento, esposizione del rischio), ma può essere sufficiente anche un unico indicatore, eccetto quello del grado di finanziamento.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 31, c. 3, art. 128, c. 3; **L. n. 145/2018:** art. 1, c. 629 e ss.; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):** § 2.39; § 2.111; § 2.112, lett. c); § 3.23; § 20.15; § 20.309; **L. n. 196/2009:** art.1; **D.L. n. 220/2003:** art. 1; **L. n. 311/2004:** art. 1; **DPR 10 febbraio n. 361/2000;** **D.Lgs. n. 242/1999:** art. 2; art. 15.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 3/2019/RIS; sent. n. 14/2018/RIS; sent. n. 47/2017/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 31/2017/RIS; sent. n. 11/2017/RIS; sent. n. 10/2016/RIS; sent. n. 9/2016/RIS; **Corte di Giustizia dell'U.E.:** sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In tema di ricognizione nell'elenco ISTAT delle federazioni sportive ricorrenti, ciascuna per il correlativo autonomo giudizio, le Sezioni riunite hanno specificato, in materia di controllo, che l'«**influenza “reale e rilevante” ai fini del controllo non è quella che incide sull'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, che comunque avviene sotto la vigilanza del CONI ... ma consiste nella capacità di “dirigere e di esercitare forme di pressione sull'unità nell'ambito della definizione e della realizzazione stesse dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici”**»». In altri termini, il Collegio contabile ha chiarito che «**è la capacità di un'amministrazione pubblica di esercitare stabilmente e permanentemente un'influenza reale**

e sostanziale sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei suoi aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di tali attività>>.

Con riferimento alla questione della natura pubblica o privata delle quote associative, il giudice dell'erario puntualizza, sulla scia della pronuncia della Corte di giustizia dell'11 settembre 2019, che solo in un caso **<<le quote potrebbero essere considerate di natura pubblica, giacché esse contribuiscono, stante il loro carattere obbligatorio, a finanziare obiettivi di interesse pubblico perseguiti, per ciascuna disciplina sportiva, da una sola federazione nazionale e intesi a promuovere lo sport in generale e lo sport di alto livello in particolare, senza che dette quote costituiscano un corrispettivo del godimento effettivo dei servizi in tal modo forniti>>.**

ABSTRACT

La pronuncia in esame costituisce una vera e propria individuazione dei confini entro i quali vanno collocate le statuizioni rinvenibili nella sentenza della Corte di giustizia dell'U.E, adottata l'11 settembre 2019 e applicata al caso concreto delle Federazioni sportive ricorrenti.

Nei distinti giudizi istaurati dalle parti istanti, le Sezioni riunite affrontano dapprima il problema relativo alle loro richieste di integrare la motivazione dell'elenco ISTAT, sopperendo vieppiù a carenze istruttorie, attraverso l'acquisizione della documentazione di determinazione delle quote associative e del contratto di servizio tra il CONI e la Federazione richiedente.

Siffatti rilievi istruttori sono stati *tout court* respinti dal Collegio giudicante sul corretto assunto giuridico, in forza del quale *<<l'inserimento nel c.d. elenco ISTAT è un adempimento di pubblicità-notizia imposto dalla legge nazionale come accessorio e derivato da quello principale, che viene svolto, appunto, dall'ISTAT nei confronti della Commissione europea-EUROSTAT>>*, compiendo *<<l'Ufficio statistico nazionale ... un'attività accertativa a doppia valenza, producendo effetti nel diritto europeo e nel diritto italiano, in relazione alla quale, comunque, è necessario che venga assolto un compiuto e trasparente onere istruttorio, da cui scaturisca un motivato provvedimento finale di accertamento>>*.

Nel merito, invece, il giudice contabile ha specificato la portata applicativa dei concetti di "controllo", nonché di "quote associative", sulle quali si è soffermato attraverso un *obiter dictum*.

I parametri normativi europei del SEC 2010 sono stati, dunque, rivisitati, alla luce dell'attività ermeneutica vincolante operata dalla Corte di giustizia nella richiamata sentenza, evidenziandosi con un *argumentum a contrario* sul canone del "controllo pubblicistico", che *<<le Federazioni sportive nazionali italiane eserciterebbero un'influenza sull'attività del CONI attraverso la partecipazione maggioritaria all'interno dei principali organi collegiali deliberanti di quest'ultimo, quali il Consiglio nazionale o la Giunta nazionale, per asserire che una simile circostanza è rilevante solo se può essere dimostrato che ciascuna delle Federazioni, isolatamente considerata, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo pubblico svolto dal CONI nei suoi confronti per neutralizzare detto controllo, nonostante l'influenza delle altre Federazioni sportive che si trovano in una situazione analoga, e recuperare in tal modo l'autonomia riguardo alla propria politica generale e al proprio programma>>*.

Non sussistendo, secondo le Sezioni riunite un controllo pubblicistico, così come regolamentato dal SEC 2010, le federazioni sportive interessate vanno espunte dall'elenco ISTAT per il 2020, atteso che *<<l'intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è rilevante per decidere se una singola unità sia controllata dall'amministrazione pubblica, sebbene, secondo la Corte di giustizia, occorra accertare che, per la sua natura o per il suo carattere segnatamente eccessivo, un'unità del settore pubblico possa dettare, di fatto, la politica generale o il programma delle unità del settore di attività interessato>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 9 /2020/RIS depositata in data 30/04/2020;
sentenza n. 10/2020/RIS depositata in data 30/04/2020.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso le federazioni sportive ricorrenti tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- Federazione italiana pallacanestro (F.I.P.), in persona del Presidente *pro tempore*;
- Federazione italiana nuoto (F.I.N.), in persona del Presidente *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 RISOLTA: l'intervento pubblico del CONI si concreta in una normativa generale, che in quanto diretta ad assoggettare in modo uniforme ed indistinto tutte le federazioni sportive nazionali a regole generali, non risulta per ciò solo rilevante per decidere se tali unità siano controllate da una pubblica amministrazione, la quale, in tal modo operando, non esercita un potere invasivo sulla sfera di autonomia decisionale delle federazioni e della loro capacità di dettare la politica o il programma.

Riferimenti normativi: *TFUE*: art. 267; *c.g.c.*: art.7, c. 2; *c.p.c.*: art. 100; *L. n. 145/2018*: art. 1, c. 629 e ss.; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)*: § 1.35; § 1.36; § 2.12; § 2.34; § 2.39; § 2.130; § 3.31; § 20.05; § 20.13; § 20.15; § 20.17; *D.M. 27 marzo 2013*; *D.Lgs. n. 33/2013*; *D.P.C.M. 12 dicembre 2012*; *L. n. 196/2009*: art.1; *D.L. n. 220/2003*: art. 1; *D.L. n. 138/2002*: art. 8; *D.P.R. n. 261/2000*; *D.Lgs. n. 242/1999*: art. 1; art. 2, art. 7; art. 13; art. 15; art. 16; *L. n. 91/1981*: art. 12.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 6/2019/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent.-ord. n. 38/2017/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 31/2017/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 14/2016/RIS; sent. n. 10/2016/RIS; sent. n. 1/2016/RIS; sent. n. 69/2015/RIS; sent. n. 46/2015/RIS; sent. n. 45/2015/RIS; sent. n. 44/2015/RIS; sent. n. 41/2015/RIS; **Corte cost.:** sent. n. 168/1991; sent. n. 389/1989; sent. n. 113/1985; **Corte di Giustizia dell'U.E.:** sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Sempre in materia di inclusione nell'elenco ISTAT degli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, le Sezioni riunite hanno individuato per le federazioni sportive nazionali il

principio generale, secondo cui <<la sussistenza del “controllo” pubblico deve essere valutata con riferimento al livello di autodeterminazione dell’istituzione, avuto riguardo alla complessiva capacità delle FSN di individuare gli obiettivi della propria attività, sia a livello di strategia globale (“la politica generale ed il programma della federazione”) che a livello di strategia operativa (la definizione delle “attività e dei loro aspetti operativi”); la conclusione finale che il giudice nazionale deve trarre è positiva (nel senso dell’esistenza del “controllo” pubblico) laddove l’intervento pubblico sia tale nel suo complesso “*da determinare una influenza reale e sostanziale*” sulla definizione e realizzazione degli obiettivi dell’istituzione, negativa (nel senso dell’insussistenza del “controllo”) nel caso opposto, nel quale il giudice nazionale accerti che l’autonomia decisionale della federazione sia tale da consentirle il potere di definizione e realizzazione degli obiettivi, delle sue attività e aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che intende perseguire>>.

Sulla scorta di tale assunto, il Supremo Consesso contabile stabilisce, dunque, che: <<Non costituisce indice di una situazione di “controllo” il potere del CONI di fissare i “principi fondamentali” ai quali le FSN devono uniformare i propri statuti al fine di ottenere il riconoscimento ai fini sportivi ... in quanto non invasivo della sfera della autonomia decisionale delle federazioni e della loro capacità di “dettare la politica o il programma”>>, di conseguenza <<Per verificare il grado di autonomia decisionale delle FSN dovrà pertanto accertarsi a quale livello decisionale e in quali limiti l’intervento pubblico attuato con l’assegnazione dei contributi pubblici condizioni il programma e l’attività delle federazioni medesime>>.

ABSTRACT

La presente sentenza si inserisce in un recente filone di ulteriori altre pronunce che, dopo l’intervento dell’11 settembre 2019 della Corte di Giustizia dell’U.E., hanno dato la stura all’accoglimento *tout court* delle istanze di annullamento, presentate dalle federazioni sportive nazionali ricorrenti innanzi al giudice contabile, circa il loro erroneo inserimento nell’elenco ISTAT tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

Il percorso motivazionale attuale delle Sezioni riunite si basa sull’esatta interpretazione da attribuire a numerosi capi della sentenza di diritto europeo.

In particolare, la “partita giuridica” tra le opposte posizioni assunte, da un lato, dalla Procura generale e dall’ISTAT e, dall’altro, dalle FSN, si gioca essenzialmente sulla definizione del concetto di controllo pubblico nella duplice sfaccettatura di “intervento pubblico in forma di regolamentazione generale” e “di capacità di determinare la politica ed il programma” delle federazioni stesse da parte del CONI.

Su tale decisiva questione, il Collegio giudicante non ha mancato di prendere in considerazione anche il profilo della rilevanza delle quote associative, quale indicatore di controllo del grado di finanziamento, affermando che <<*anche qualora*>> il giudice nazionale <<*ritenga la natura pubblica delle quote ... l’elemento decisivo rimane il livello di autonomia decisionale della federazione sportiva sia nella determinazione delle quote ... che quanto al loro utilizzo*>>, concludendo che l’<<*esito dell’analisi sarà negativo (insussistenza del “controllo”) laddove si riscontrerà che i controlli pubblici esercitati su tali flussi di finanziamento non sono “sufficientemente restrittivi per influenzare la politica generale o il programma di attività”*>>.

La ricostruzione sistematica, relativa al dato dei flussi economici che coinvolgono le federazioni sportive, ha spinto le Sezioni riunite ad andare oltre il dato contabile, così come concepito nella sola regolamentazione interna, fino al punto di una vera e propria rivisitazione, in chiave europeista, anche della nozione e delle ricadute applicative del concetto di intervento pubblico attuato mediante l’erogazione dei contributi statali e/o europei attratti nei bilanci delle federazioni sportive, attraverso il finanziamento operato dal CONI.

Sotto tale angolo prospettico, dirimente risulta essere la statuizione ricavabile dalla attenta lettura della pronuncia in esame, particolarmente chiarificatrice nel passaggio motivazionale secondo cui <<Per verificare il grado di autonomia decisionale delle FSN dovrà pertanto accertarsi a quale livello decisionale e in quali limiti l'intervento pubblico attuato con l'assegnazione dei contributi pubblici condizioni il programma e l'attività delle federazioni medesime>>, pertanto nei diversi ambiti decisionali <<utilizzo dei contributi pubblici/utilizzo di risorse diverse dai contributi ... una federazione sarà tanto più autonoma quanto maggiore sarà da parte sua la disponibilità di risorse non derivanti dai contributi pubblici e, in conclusione, non può ritenersi che la vincolatività degli obiettivi strategici nell'utilizzo dei contributi pubblici sia indice esaustivo di una complessiva forte limitazione della capacità decisionale delle FSN>>.

L'impianto argomentativo del giudice decidente, dunque, consacra il mancato riconoscimento per il CONI di un intervento, sulle federazioni sportive, che non presenta né il carattere dell'eccessività né quello dell'idoneità a determinare la loro politica o il loro programma generale, tant'è che anche dal punto di vista dell'individuazione dei principi fondamentali, che devono regolamentare l'assetto statutario delle federazioni sportive nazionali, le Sezioni riunite ritengono che il <<potere del CONI ha ... una finalità regolatoria, volta a uniformare le caratteristiche degli statuti delle federazioni a tutela dell'interesse pubblico generale al possesso di caratteristiche operative uniformi da parte delle federazioni partecipanti al sistema sportivo, e si inquadra nella formazione di carattere generale>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 11 /2020/RIS depositata in data 04/05/2020;
sentenza n. 12/2020/RIS depositata in data 04/05/2020.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso le federazioni sportive ricorrenti tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- Federazione italiana pesca sportiva e attività subacquee (F.I.P.S.A.S.), in persona del Presidente *pro tempore*;
- Federazione italiana pallavolo (F.I.P.A.V.), in persona del Presidente *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 RISOLTA: la capacità di controllo sulle federazioni sportive ricorre solo qualora il CONI sia in grado o comunque sia dotata della possibilità o facoltà di influenzare in modo preponderante sulla politica generale o sul programma delle istituzioni senza scopo di lucro.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 24, c. 1; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. d); art. 31, c. 3; art. 123; art. 124; *c.p.c.*: art. 100; *L. n. 145/2018*: art. 1, c. 629 e ss.; *L. n. 208/2015*: art. 1, c. 479; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)*: § 1.20; § 1.25; § 1.36; § 2.12; § 2.13; § 2.31; § 2.34; § 2.39; § 2.112; § 3.19; § 3.27; § 3.35; § 4.125; § 4.126, § 20.13; § 20.15; § 20.309; § 23.310 *D.L. n. 174/2012*: art. 1; *L. n. 196/2009*: art.1; *L. n. 244/2007*: art. 1, c. 209 *D.Lgs. n. 242/1999*: art. 15; art. 16.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 1/2020/RIS; sent. n. 25/2019/EL; sent. n. 17/2019/EL; sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 8/2019/EL; sent. n. 30/2018/RIS; sent. n. 20/2018/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 31/2017/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 10/2016/RIS; sent. n. 5/2016/RIS; sent. n. 1/2016/RIS; sent. n. 41/2015/RIS; sent. n. 28/2014/EL; **Corte di Giustizia dell'U.E.:** sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia di ricognizione delle pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco annualmente stilato dall'ISTAT, le Sezioni riunite hanno, ancora una volta, ribadito in via preliminare e con riferimento alla sussistenza dell'interesse ad agire delle parti ricorrenti nei distinti ed autonomi giudizi, come <<l'accertamento dell'interesse ad agire deve risolversi in un'indagine sull'idoneità astratta della pronuncia richiesta al conseguimento del risultato utile sperato, non altrimenti conseguibile se non con l'intervento del giudice (distinta dalla valutazione di ricorrenza della

situazione sostanziale, cfr. cassazione 4 aprile 2001, n. 4984)>>.

Nel merito, invece, il Collegio giudicante ha riconfermato la sua linea interpretativa, sulla scorta della sentenza della Corte di Giustizia dell'U.E. dell'11 settembre 2019, evidenziando il concetto di controllo che ne discende, in forza del quale <<la nozione di *“capacità di determinare la politica generale o il programma”*, deve essere interpretata come la capacità di un'amministrazione pubblica di svolgere, attraverso gli esposti indicatori di controllo, *“un'influenza reale e rilevante sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di siffatte attività”*>>.

ABSTRACT

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno riconfermato l'annullamento dell'inserimento nell'elenco, redatto dall'ISTAT, per le federazioni sportive nazionali, a motivo dell'interpretazione data alla sentenza della Corte di Giustizia dell'U.E. dell'11 settembre 2019.

Il giudice collegiale ha fatto riferimento esplicito al canone del controllo, attribuito al CONI sulla base di un potere regolamentare che, tuttavia, presenta i caratteri di una disciplina generale e non incisiva sulla sfera decisionale riconosciuta in via primaria alle singole federazioni sportive ricorrenti.

A tal proposito, il Consesso decidente ha avuto modo di rilevare come anche la “posizione di monopolio” nella disciplina sportiva di riferimento, <<può venire in rilievo quale indicatore di controllo, solo se associata al potere di adottare indirizzi, durante la vita associativa, che integrino quel *“forte coinvolgimento normativo”* che consenta di *“dettare, di fatto, la politica generale o il programma di tali federazioni”*>>, elementi che, in ogni caso, necessitano di essere provati.

La conclusione, che ha portato le Sezioni riunite all'accoglimento del ricorso delle federazioni sportive istanti, è stata infine corroborata da una ulteriore osservazione di carattere economico-contabile, secondo la quale <<al fine di poter ritenere integrato il controllo pubblico sulla base dell'indicatore del grado di finanziamento, posto che impone, anche nel caso in cui un'unità istituzionale sia *“quasi completamente finanziata dal settore pubblico”*, di verificare se esistano controlli su tali flussi di finanziamento *“sufficientemente restrittivi per poter influenzare la politica generale o il programma”* della federazione>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 13/2020/RIS depositata in data 11/05/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso le società per azioni ricorrenti tra le "Amministrazioni locali".

RICORRENTI nel giudizio riunito:

- Autostrade per il Brennero s.p.a., in persona dell'Amministratore delegato *pro tempore*;
- Società Autostrada Regionale Cispadana S.p.a., in persona del Presidente del C.d.A. *pro tempore*;
- Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.a., in persona del Presidente del C.d.A. *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 RISOLTA: l'attività privata può essere diretta alla gestione di un servizio pubblico senza comprometterne il carattere pubblico, tanto più che la valutazione del controllo che un'amministrazione pubblica può esercitare su di una società in forza di leggi, decreti o regolamenti specifici, non può arrestarsi al dato formale, essendo necessario verificare le conseguenze che produce rispetto al contesto di mercato nel quale la società opera.

Riferimenti normativi: *TUE*: art. 19, par. 3, lett b); *TFUE*: art. 267; *c.c.*: art. 2359; art. 2410; art. 2497; *D.L. n. 148/2017*: art. 13; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)*: § 1.37; § 2.32 e ss.; § 2.38; § 3.17; § 20.17; § 20.18; § 20.19; § 20.21; § 20.23; § 20.28; § 20.29; § 20.30; § 20.31; *L. n. 183/2011*: art. 18; *L. n. 196/2009*: art.1; *D.Lgs. n. 163/2006*: art. 156; *L. n. 136/1999*: art. 3; *L. n. 537/1993*: art. 10, c. 3 e 8; *L. n. 1464/1963*; *L. n. 729/1961*; *L. n. 463/1955*.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 20/2018/RIS; sent. n. 40/2015/RIS; *Cass.*, *SS.UU.*, sent. n. 16886/2013; *Corte di Giustizia dell'U.E.*, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; sent. 6 ottobre 1982 nella causa C 283-81; sent. 27 marzo 1963 nelle cause riunite C28-29-30/62.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo alla confermata inclusione delle società autostradali ricorrenti nell'elenco ISTAT, quali amministrazioni pubbliche, le Sezioni riunite si sono soffermate *in primis* sul concetto di controllo, disponendo che <<"**influenza determinante di una P.A. sulla gestione o sulla capacità decisionale di un'altra unità istituzionale (la quale è dotata, per definizione, di piena autonomia) deve essere intesa nel senso della capacità di dirigere ed esercitare ... "forme di pressione [reale, rilevante, effettiva, stabile e permanente] nell'ambito della definizione e realizzazione dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici"**, e non già l'effetto

di poteri che si limitino ad una semplice <<vigilanza esterna e formale>>, al pari di un'influenza meramente marginale>>, tant'è che l'<<esistenza di un forte coinvolgimento normativo delle autorità pubbliche è rilevante ad esempio in particolare in settori quali i monopoli e i servizi pubblici privatizzati, dove è presente un elemento di servizio pubblico>> ed <<è fortemente incisiva l'invasione normativa in argomenti di mercato rilevanti, come la determinazione dei prezzi, senza che tale circostanza evidenzi da sola, la cessione da parte della società del controllo sulla politica generale>>.

In secundis, il Collegio decidente ha chiarito il significato del requisito della produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita, statuendo che **<<Per essere un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, l'unità pubblica deve coprire almeno il 50% dei suoi costi con le sue vendite per un periodo pluriennale continuativo>>**, inoltre, che **<<è un sistema convenzionale a regolare i rapporti tra concedente e concessionario e, che all'interno di esso il prezzo *rectius* la tariffa di pedaggio è regolamentata dalla legge>>**, per cui **<<sono devoluti allo Stato, quale canone di concessione, i diritti di pedaggio effettivamente conseguiti decurtati spese e costi d'esercizio e l'assegnazione di un dividendo al capitale dell'ente concessionario>>**, di conseguenza **<<per esse si configurano le caratteristiche del monopolio regolamentato ... atteso che le tariffe di pedaggio sono definite e calcolate in via convenzionale sia a livello iniziale che in via revisionale, con predeterminazione di parametri ed indici, da parte del soggetto pubblico concedente nelle rispettive convenzioni, che determinano le politiche di prezzo>>**.

ABSTRACT

Nella necessaria riunione e trattazione congiunta dei relativi ricorsi presentati dalle società autostradali ricorrenti, le Sezioni riunite hanno puntualizzato la natura e la portata del duplice requisito del "controllo" e della "produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita", confermando, anche in sede giurisdizionale, l'inclusione delle predette società nell'elenco ISTAT, quali amministrazioni pubbliche, secondo i parametri stabiliti dal SEC 2010.

Il respingimento del ricorso, da parte del Collegio contabile, muove da un'argomentazione di fondo che evidenzia i tratti della figura dei soggetti concessionari di un servizio pubblico, sostenendosi che *<<affinché il concessionario possa essere considerato proprietario economico dell'asset e quindi affinché possano essere considerati trasferiti in capo allo stesso i rischi connessi all'operazione, anche in casi riconducibili a cause di forza maggiore, è necessario che il contratto definisca puntualmente tali casi, altrimenti si lascerebbe spazio a contestazioni capaci di spostare il rischi di nuovo sul concedente>>*.

Appare, dunque, più che logica la conclusione a cui è pervenuto il Consesso giudicante, una volta scrutinata l'intera documentazione versata in atti, atteso che nella sostanza si è riscontrato un controllo stabile del socio pubblico attraverso la società Autostrade per il Brennero, la quale esercita un'attività di direzione e coordinamento, ex art. 2497 c.c., su entrambe le società Autostrada Regionale Cispadana ed Autostrada Campogalliano Sassuolo, partecipate al 51% nel loro azionariato dalla mano pubblica.

Inoltre, proprio la natura dell'attività di gestione autostradale risulta, secondo il *dictum* delle Sezioni riunite, suscettibile di determinare una condizione di monopolio naturale per la tipologia di servizi offerti agli utenti, i quali non troverebbero servizi analoghi usufruibili con differenti imprese, ciò in quanto *<<nel settore autostradale si configura una situazione di monopolio regolamentato anche nel tasso di rendimento da riconoscere all'impresa ed in alcuni casi nella definizione dell'ammontare del capitale da remunerare, ne consegue che anche la funzione di massimizzazione dei profitti viene influenzata, in quanto soggetta ad un vincolo definito con la regolamentazione>>*.

Infine, secondo il giudice collegiale contabile, per stabilire se l'attività sia o meno caratterizzata da logiche di mercato, occorre tener presente il dirimente canone della produzione di beni e servizi

destinabili alla vendita, osservando come, a tal proposito, <<la produzione è destinabile alla vendita qualora i prodotti siano venduti a prezzi economicamente significativi, questi ultimi sono definiti come i prezzi che producono un effetto considerevole sui quantitativi di prodotti, che i produttori sono disposti a fornire e sui quantitativi di prodotti che gli acquirenti sono pronti ad acquistare>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 14/2020/RIS depositata in data 12/05/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso Acquirente Unico S.p.A. tra le amministrazioni pubbliche, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

RICORRENTE:

Acquirente Unico S.p.A., in persona del Presidente ed amministratore delegato *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 RISOLTA: non è corretta l'inclusione di una società per azioni, con socio unico pubblico, nell'elenco delle amministrazioni redatto dall'ISTAT, laddove non solo la prefata società operi sul mercato quale produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, ma sia in grado anche di coprire con le vendite il costo del capitale e gli altri costi di produzione, non costituendo elemento sufficiente per affermare la sussistenza del controllo analogo la circostanza che l'intero capitale sociale sia detenuto *ex lege* dal socio pubblico.

Riferimenti normativi: *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. b); art. 31, c. 3; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)**: § 2.32 e ss.; § 2.34; § 20.17; § 20.19; § 20.21; § 20.23; § 20.29; § 20.30; § 20.31; **L. n. 196/2009**: art.1; **D.L. n. 73/2007**; **D.Lgs. n. 79/1999**: art. 4; **L. n. 241/1990**.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 41/2015/RIS; sent. n. 20/2015/RIS; **Corte di Giustizia dell'U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce dell'esclusione dall'elenco delle amministrazioni, predisposto dall'ISTAT, della società per azioni ricorrente interamente partecipata dal capitale pubblico, le Sezioni riunite chiariscono che: <<**il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un'unità istituzionale al fine della sua classificazione prevede innanzitutto il vaglio del test *market* e, qualora questo negativo, la verifica della sussistenza di una situazione di "controllo" da parte di una amministrazione pubblica intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica generale e sul programma dell'istituzione**>>.

Nel caso di specie, dunque, il Collegio giudicante ha statuito che: <<**se è vero che, nel sistema delineato dal decreto-legge n. 73 del 2007, AU a fronte di un approvvigionamento dell'energia sul mercato libero opera una rivendita dell'energia ai clienti finali, sia pure tramite gli operatori di maggior tutela, sulla base di prezzi risultanti dall'applicazione di criteri stabiliti dall'Autorità per la regolazione dell'energia, la rete e l'ambiente (ARERA)...**è anche vero che dal 1° luglio 2007, terminato il mercato vincolato, anche i clienti che non scelgono

direttamente un fornitore sul mercato libero risentono dei prezzi di mercato formati tramite il libero gioco della domanda (espressa da AU) e dall'offerta (liberamente attuata nei riguardi di AU) piuttosto che da formule di prezzo definite *ex ante*. Sicché tale sistema si concretizza in una offerta il cui prezzo è essenzialmente determinato da meccanismi di mercato e, dunque, dalla interazione di domanda-offerta sui mercati di approvvigionamento>>, di conseguenza <<per un verso i consumatori sono liberi di scegliere sulla base dei prezzi applicati (potendo rivolgersi al mercato libero) e per altro verso AU è in grado di coprire con le vendite il costo del capitale e gli altri costi di produzione, come risulta...negli ultimi bilanci approvati>>.

ABSTRACT

Nella presente pronuncia, la società ricorrente, Acquirente Unico S.p.A., lamenta l'illegittima inclusione nell'elenco, stilato dall'ISTAT, e relativo alla sua qualificazione in termini di amministrazione pubblica.

In particolare, la società AU, interamente partecipata dal Gestore pubblico dei servizi energetici, è stata soggetta ad una vera e propria riclassificazione, da parte dell'ISTAT, che l'ha portata ad uno spostamento di settore, da quello delle imprese non finanziarie a quello delle pubbliche amministrazioni.

Le Sezioni riunite, intervenendo sul punto, hanno ripercorso e accertato il meccanismo in forza del quale AU acquista e trasferisce ai clienti i costi di approvvigionamento dell'energia elettrica, sottolineando come le strategie di *marketing* di tale impresa siano molto simili a quelle degli altri operatori presenti sul mercato. Il Collegio giudicante, quindi, trattando dell'ambito delle società pubbliche, ha tenuto a precisare il principio secondo cui il criterio quantitativo, previsto dal SEC 2010 nel paragrafo 20.29 *<<sia subordinato al criterio qualitativo...cosicché il test quantitativo non sarà da solo sufficiente a determinare se la società produca beni e servizi destinabili alla vendita, essendo necessario verificare che la società non si dedichi alla produzione di servizi ausiliari e non sia l'unica fornitrice di beni e servizi dell'amministrazione pubblica ovvero, se lo sia, abbia concorrenti e, ancora, se la società sia incentivata ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, ad essere in grado di operare alle condizioni di mercato e a rispettare le sue obbligazioni finanziarie>>*.

Applicando i criteri indicati nel SEC 2010, le Sezioni riunite hanno dichiarato l'esclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di AU, in quanto nel caso *de quo*, la società ricorrente è da considerarsi una società pubblica operante in regime di libero mercato e qualificabile come produttore di beni e servizi destinabili alla vendita.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 15/2020/RIS depositata in data 13/05/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del comunicato ISTAT pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, che contiene l'elenco delle Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato nella parte in cui ha incluso, fra gli "Enti produttori di servizi economici" anche la società per azioni ricorrente.

RICORRENTE:

Società Gestione Impianti Nucleari S.p.a., in persona del 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 RISOLTA: la mancata applicazione della disciplina relativa alle società *in house providing*, con riferimento ad una società di diritto singolare, non comporta automaticamente l'esclusione della sussistenza di un controllo analogo di matrice pubblicistica, in quanto la stessa è comunque disciplinata da disposizioni speciali regolamentanti l'esercizio delle particolari attività di interesse generale che è chiamata a svolgere.

Riferimenti normativi: *TFUE*: art. 267; *c.g.c.*: art. 31; *c.c.*: art. 2359; *L. n. 205/2017*: art. 1, c. 538 e ss.; *D. Lgs. n. 175/2016*; *L. n. 153/2016*: art. 7; *D.L. n. 95/2012*: art. 1, c. 1; *D.L. n. 1/2012*: art. 24, c. 5; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)*: § 2.32 e ss.; § 2.36; § 2.38; § 2.39; § 2.112; § 20.15; § 20.18; § 20.19; § 20.22; § 20.31; *D.Lgs. n. 31/2010*; *L. n. 196/2009*: art.1; *D.Lgs. n. 52/2007*: art. 17; *L. n. 311/2004*: art. 1; *L. n. 239/2004*: art. 1, c. 102 e 103; *L. n. 79/1999*: art. 3, c. 11; art. 13; *L. n. 241/1990*: art. 3; art. 7.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 9/2018; sent. n. 9/2016/RIS; sent. n. 69/2015; sent. n. 53/2015; sent. n. 47/2016; sent. n. 46/2015; sent. n. 16/2015; sent. n. 7/2013/RIS; **Corte di Giustizia dell'U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; IX Sez., sent. 18 gennaio 2017, nella causa C-189/2015.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nel confermare l'inclusione della società ricorrente nell'elenco ISTAT, quale ente produttore di servizi economici, hanno puntualizzato che: <<Se è vero che la natura della componente tariffaria A2 [della tariffa elettrica] non può essere tributaria, è anche vero che appare indubbia la natura parafiscale degli oneri generali di sistema, così come definiti dalla stessa ARERA...e la sua caratterizzazione quale prestazione patrimoniale imposta in virtù dell'imminente carattere di coattività immediatamente legata al pagamento della bolletta elettrica e, quindi, gravante automaticamente sui soggetti tenuti al suo pagamento>>, di conseguenza <<la circostanza che i corrispettivi a copertura degli oneri generali del sistema elettrico non siano versati al bilancio generale nazionale bensì...siano trasferiti sui conti di

gestione istituiti dalla Cassa conguaglio per il settore elettrico, al fine di essere destinati a determinate categorie di operatori per utilizzi specifici, non può, di per sé, escludere che gli stessi rientrino nell'ambito del settore della fiscalità>>.

Con riguardo, poi, alla sussistenza del controllo analogo, il Supremo Consesso contabile ha specificato che <<**è indiscusso che lo Stato, ferma restando l'ovvia autonomia gestionale degli organi societari, detiene sia la proprietà della maggioranza dei voti che il controllo della scelta degli amministratori. Nel caso in questione, poi, appare indiscussa la natura di società controllata idonea ad assicurare, pertanto, all'ente controllante quell'influenza dominante tale da incidere sulla gestione della propria controllata>>, tanto ciò è vero che: <<Alcuna circostanza può avere, al riguardo che gli indirizzi sono forniti da un Ministero diverso da quello titolare della partecipazione azionaria, atteso che la funzione di controllo può essere ricondotto all'unico centro di interessi individuato nello Stato>>.**

ABSTRACT

Nel confermare l'inclusione della SO.GI.N. s.p.a. nell'elenco ISTAT, tra gli enti produttori di servizi economici, le Sezioni riunite hanno passato in rassegna la compagine societaria al fine di definirne l'assetto gestionale pubblicistico e la sua trasformazione in una *holding*, il cui capitale sociale è interamente detenuto dal Ministero dell'Economia e delle finanze e i cui indirizzi strategici sono, invece, formulati dal Ministero dello Sviluppo Economico, atteso che il fine preminente istituzionalmente imposto alla stessa risulta essere, tra gli altri, quello dello smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, unitamente a tutte le attività connesse e conseguenti.

Delineata in questi termini la vicenda giuridica, della controversia, il giudice contabile ha tenuto conto, per la soluzione della controversia, dell'esatta classificazione da attribuire alle risorse finanziarie che fanno capo alla SO.GI.N., per lo svolgimento delle attività indicate a copertura dei relativi costi.

Da tale disamina è emerso il quadro economico-finanziario caratterizzante le entrate della società ricorrente. Oltre, quindi, a constatare la consistenza dei fondi trasferiti dall'ENEL al momento del conferimento delle attività nucleari alla SO.GI.N., le Sezioni riunite si sono soffermate soprattutto ad indagare la qualifica della componente A2 della tariffa elettrica, attualmente spettante alla SO.GI.N., come periodicamente determinata dall'ARERA, concludendo nel senso che tale componente della bolletta elettrica debba essere qualificata come "risorsa pubblica", in quanto riconducibile ad oneri generali di sistema che vengono, vieppiù gestiti da altro ente pubblico economico come la CSEA, che, a sua volta, viene qualificato come pubblica amministrazione secondo i criteri del SEC 2010.

Dalla ricostruzione della natura sostanzialmente pubblica delle risorse derivanti dalla componente tariffaria A2, il Consesso contabile è passato, poi, a districare anche l'ulteriore questione del controllo analogo esercitato sulla SO.GI.N. da parte della compagine ministeriale diversa da quella titolare della partecipazione azionaria.

Infatti, riscontrato che è demandato al dicastero dello sviluppo economico il potere di indirizzo di gestione societaria, sostanziatosi nel corso degli anni con l'emanazione di direttive concernenti specifici obblighi ai quali la società si è dovuta (e si deve) attenere, le Sezioni riunite hanno confermato che la SO.GI.N., nell'esercizio delle sue attività, <<*è soggetta...a disposizioni normative di matrice pubblicistica, che costituiscono deroga alla disciplina privatistica propria delle società di diritto comune*>>.

**SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.**

Sentenza n. 16/2020/RIS depositata in data 11/06/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui annovera anche la Fondazione ricorrente, nonché di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale.

RICORRENTE:

Fondazione Enpam – Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza dei medici e degli odontoiatri, in persona del 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 RISOLTA: la rinuncia agli atti del giudizio, ai sensi dell'art. 110 c.g.c., occorre che venga accettata anche verbalmente in udienza con dichiarazione da parte delle altre parti processuali, producendo come effetto la circostanza che non dà luogo a pronuncia sulle spese.

Riferimenti normativi: *TFUE:* art. 267; *c.g.c.:* art. 110; *L. n. 196/2009:* art. 1, c. 3; *D.Lgs. n. 509/1994:* art. 1, c. 2.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 9/2017/RIS; sent. n. 8/2017/RIS; sent. n. 7/2017/RIS; sent. n. 6/2017/RIS; sent. n. 5/2017/RIS; sent. n. 4/2017/RIS; *Cass.:* Sez. Lav., sent. n. 9066/2002; Sez. II, sent. n. 8387/1999.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno rilevato che <<**CONSIDERATO che...l'Ente previdenziale ha rinunciato, ex art. 110 c.g.c. agli atti del giudizio...**>> e che <<**sia l'Avvocatura generale per l'ISTAT che la Procura generale hanno formulato verbalmente in udienza dichiarazione di accettazione della cennata rinuncia**>>, si ha che <<**ai sensi dell'art. 110, comma 7 del c.g.c., la declaratoria di estinzione non dà luogo a pronuncia sulle spese**>>.

ABSTRACT

Nello svolgimento di una prima udienza dinanzi alle Sezioni riunite, la Fondazione Enpam ricorrente ha formulato, nel giudizio relativo alla sua inclusione nell'elenco ISTAT, la duplice alternativa richiesta o di rimessione della questione pregiudiziale, ex art. 267 del T.F.U.E. oppure di formulare rinuncia al ricorso. Successivamente, la fondazione istante ha ritenuto di rinunciare agli atti del giudizio, ex art. 110 c.g.c., ed in una seconda udienza, svoltasi in modalità telematica, sia l'Avvocatura dello Stato, nell'interesse dell'ISTAT, e sia la Procura generale hanno formulato verbalmente la dichiarazione di relativa accettazione.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 17/2020/RIS depositata in data 19/06/2020

RICORSO: annullamento dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso le società per azioni ricorrente tra le "altre amministrazioni locali".

RICORRENTE:

Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione Economica con i paesi dell'est Europeo – Finest S.p.A., in persona del 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 RISOLTA: l'attività finanziaria, caratterizzata dalla negoziazione ovvero dallo scambio di valori finanziari, può essere svolta da società o da entità pubbliche, qualificabili alla stregua delle pubbliche amministrazioni, tuttavia va accertato ai fini dell'inclusione nell'elenco ISTAT, se l'unità istituzionale, che svolge attività finanziaria a scopo di investimento e finanziamento, operi in condizioni di libero mercato e a prezzi economicamente significativi, producendo in tal caso "beni e servizi destinabili alla vendita".

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 24; art. 100; art. 103, c. 2; art. 114; art. 117, c. 3; *TUE*: art. 19, par. 3, lett. b); *TFUE*: art. 190; *c.g.c.*: art. 2; art. 3; art. 11, c. 6, lett. b); art. 31, c. 3; art. 97; art. 124, c. 2; *c.p.c.*: art. 100; art. 115; *L. n. 160/2019 (L. di bilancio 2020)*: art. 1, c. 590; *D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP)*: art. 1, c. 4; art. 6; art. 11; art. 14; art. 19; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)*: art. 2, c. 3; § 1.20; § 1.25; § 1.35; § 1.36; § 1.37; § 2.12; § 2.17; § 2.19; § 2.22; § 2.31; § 2.32; § 2.35; § 2.37; § 2.39; § 2.40; § 2.55; § 2.56; § 2.57; § 2.58; § 2.63; § 2.64; § 2.111; § 2.112; § 3.19; § 3.32; § 3.33; § 3.39; § 20.01; § 20.10; § 20.20; § 20.21; § 20.22; § 20.32; § 20.33; § 20.34; § 20.309; § 44; *L. n. 243/2012*: art. 2; art. 20; *L. n. 296/2009*: art. 1, c. 2; *L. n. 196/2009*: art.1; art. 10; *D.L. n. 143/1998*: art. 21; *D.Lgs. n. 58/1998 (TUF)*: art. 1; *D.Lgs. n. 385/1993 (TUB)*: art. 10; art. 106 e ss.; art. 107; *L. n. 19/1991*: art. 2.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. 9/2020/RIS; sent. n. 1/2020/RIS; sent. n. 25/2020/EL; sent. n. 23/2019/EL; sent. n. 17/2019/EL; sent. n. 16/2019/EL; sent. 6/2019/RIS; sent. n. 7/2019/RIS; sent. n. 7/2018/EL; sent. 12/2017/RIS; sent. n. 1/2017; sent. n. 1/2016/RIS; sent. n. 3/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL; **Corte cost.**: sent. n. 89/2017; sent. n. 184/2016; **Corte di Giustizia dell'U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; **Cass.**: SS.UU., sent. n. 12496/2017; SS.UU., sent. n. 2951/2016; SS.UU., sent. n. 761/2002; **Cons. Stato**: Sez. IV, sent. n. 2201/2018; Sez. IV, sent. n. 2200/2018; Sez. VI, sent. n. 5617/2015; Sez. VI, sent. n. 2515/2015.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo alla disposta esclusione, della società ricorrente, dall'elenco ISTAT, le Sezioni riunite hanno affermato che, proprio perché <<**si può considerare finanziaria l'attività che ha ad oggetto la negoziazione/scambio di "valori finanziari", cioè beni mobili in grado di svolgere funzioni analoghe alla moneta (riserva di valore, unità di conto, strumento di pagamento). Tale attività può essere svolta da soggetti variegati per natura, con modalità e scopi diversi. Può, quindi, accadere che l'attività finanziaria sia svolta da società (settore S.12), ovvero da entità "pubbliche" qualificabili alla stregua della "pubblica amministrazione" (settore S. 13)>>, di conseguenza si ha che per <<**quanto concerne la natura dell'attività svolta da FINEST...essa si possa qualificare come "finanziaria", in quanto volta sostanzialmente a fornire servizi di finanziamento/investimento mediante l'impiego di valori finanziari. Obiettivo dell'attività di FINEST, infatti, non è concorrere al rischio d'impresa delle società finanziarie (società target), bensì quello di ottenere un guadagno in conto capitale, in forma di plusvalenza o di interessi, sebbene avvalendosi, come provvista, di fondi di origine e finalità pubblica>>.****

Alla luce di tali premesse, il Collegio giudicante ha, pertanto, accertato che <<**la società FINEST è unità istituzionale che svolge attività finanziaria a scopo di "investimento" e "finanziamento", con funzione di servizio pubblico interesse generale, perseguita a mezzo di una gestione "fuori bilancio" (§ 20.10). Essa peraltro deve essere esclusa dal settore S.13, in quanto risulta che la Società, in concreto, opera in condizioni di "mercato" (cioè di concorrenza con altri operatori) e a prezzi "economicamente significativi", tale per cui si deve ritenere che essa produca "beni e servizi destinabili alla vendita">>.**

ABSTRACT

Con la sentenza *de qua*, le Sezioni riunite ripercorrono in modo minuzioso non soltanto l'evoluzione della giurisprudenza nazionale e sovranazionale, ma altresì l'articolato mosaico normativo che involge aspetti economico-finanziari del SEC 2010, al fine di accogliere il ricorso della società istante ed annullare il conseguente inserimento della Finest s.p.a. nell'elenco redatto annualmente dall'ISTAT.

I tratti risolutivi della questione trovano la loro sintesi, tuttavia, nelle ultime dieci pagine della decisione, nelle quali il giudice contabile si sofferma sui concetti di comportamento di mercato, di destinabilità dei beni e servizi alla vendita, di effettiva concorrenza tra i vari operatori, di prezzo economicamente significativo e del *market test*.

Dalla disamina di tali criteri, il Collegio ha accertato la dimensione e la portata della prevalenza delle coperture sui costi, attraverso il rilievo di prezzi applicati dalla società ricorrente e qualificabili come significativi, nel senso inteso di <<*un corrispettivo di scambio il cui valore sia determinato per effetto alle variazioni quantitative di domanda ed offerta*>>.

Pertanto, muovendo da tale premessa, le Sezioni riunite hanno preso in considerazione il contesto di mercato plurale in cui la società ricorrente esercita la sua attività, pur se caratterizzata da alcune limitazioni legali, <<*sulla base di politiche di prezzo "efficienti", cioè orientate a garantire la copertura dei costi ed il rifinanziamento...in linea con le condizioni di mercato*>>.

Ciò ha portato a qualificare la vicenda giuridica, relativa alla società finanziaria di cui si discute, in termini di "caso limite", ovvero di difficile classificazione, con conseguente accoglimento del ricorso da parte delle Sezioni riunite e correlativa compensazione delle spese processuali, atteso che l'oggetto della produzione riconducibile alla categoria dei servizi ausiliari, come concessioni di finanziamento o, in generale, ai servizi di tipo finanziario, ha comprovato che la Finest <<*svolge*

una funzione non dissimile dalla pubblica amministrazione che può effettuare investimenti e attività di finanziamento (attraverso l'iniezione di liquidità nel capitale delle imprese), ad esempio, attraverso i fondi di rotazione, a beneficio della comunità territoriale di riferimento di cui la pubblica amministrazione è esponenziale>>, tuttavia, la sua attività non può essere definita ancillare ai sensi delle disposizioni del SEC 2010, poiché la Finest opera in condizioni di concorrenza con gli altri operatori, anche se la stessa si appalesa come società a partecipazione pubblica, sottoposta a controllo azionario indiretto dell'ente regionale.

Siffatta specialità conferma, per il Consesso contabile, il carattere “borderline” delle società finanziarie, per le quali, anche alla luce della sentenza dell'11 settembre del 2019, adottata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, occorre che l'interprete nel classificarle debba privilegiare <<*un approccio che tenda a valorizzare le peculiarità del caso, avvalendosi di una serie di criteri che, nel caso delle società finanziarie sono “aperti”>>* ed in particolare l'<<*approccio casistico è sancito nella metodologia articolata del SEC il quale, per verificare la “destinabilità alla vendita”, richiede che si effettui un market test basato sull'utilizzo dei criteri variegati..., alcuni qualitativi (ossia ad alta discrezionalità tecnica), altri di tipo ragionieristico-matematico (“quantitative test”)>>*.

Nell'applicare al caso concreto i criteri suddetti, relativi, *in primis*, all'esistenza di un mercato con pluralità di operatori e consumatori, *in secundis*, al riscontro del “prezzo economicamente significativo” attuato dalla compagine societaria, ed, infine, al perseguimento di un comportamento razionale di *business strategy*, fondato sulla circostanza di non realizzare perdite nel conto economico, attraverso la copertura dei costi con i ricavi (*market test*), il Supremo Consesso contabile è addivenuto alla conclusione che, sia pure in una situazione di controllo pubblico, nel caso di specie, il prezzo risulta essere effettivamente determinato dal mercato, in quanto il <<*carattere economicamente significativo sarebbe...escluso nel caso si verifici l'esistenza di prezzi non “fair” (cioè determinati dal mercato) bensì politici o, comunque, stabiliti sulla base della necessità di conseguire finalità pubbliche>>*.

La constatazione fattuale, da parte delle Sezioni riunite, di tali peculiarità ontologico-operative, facenti capo alla Finest, ha comunque confermato una conformazione della società ricorrente non ricollegabile al profilo classificatorio proprio delle unità istituzionali pubbliche ricomprese nell'elenco ISTAT.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c.

Sentenza n. 18/2020/DELIC depositata in data 31/07/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 4/2020/PRSP della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, con la quale, ritenute non sufficienti le misure correttive adottate, si è imposto il blocco della spesa, ai sensi dell'art. 148-*bis* del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel).

RICORRENTE:

Comune di Sessa Aurunca, in persona del sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procuratore generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, già Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, Prefettura di Caserta – Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: il blocco della spesa permane “*non sino all'adozione delle necessarie manovre correttive ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 Tuel*”, bensì “*sino all'adozione della delibera di cui all'art. 243-bis comma 5 Tuel*”.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 3; art. 5; art. 114; art. 115; art. 117; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. e); *D.Lgs. n. 149/2011*: art. 6, c.2; *D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)*: art. 148 *bis*; art. 193; art. 194; art. 242; art. 243 *bis* e ss.; art. 244 e ss.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 4/2020/EL; sent. 15/2019/EL; sent. n. 5/2019/EL; sent. n. 25/2018/EL; **Corte Cost.**, sent. 250/2013; sent. n. 60/2013; sent. n. 70/2012; sent. n. 179/2007.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia di adozione di misure correttive a fronte di un notevole squilibrio di cassa e una rilevante sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità con conseguente adozione, da parte della Sezione di controllo territorialmente competente, di una delibera imponente il blocco di spesa a carico dell'ente comunale inadempiente, ai sensi dell'art. 148-*bis* Tuel, le Sezioni riunite hanno chiarito che <<**il piano di riequilibrio può contenere le misure correttive richieste da una delibera ex art. 148-bis, specialmente quando ci si trovi di fronte a squilibri di tipo strutturale, e che la verifica della loro concretezza ed effettività, derivante dall'essere immediatamente incidenti sul ciclo di bilancio in corso e sul relativo sistema delle autorizzazioni di spesa, dovrà essere compiuta dalla Sezione regionale di controllo, al momento della ricezione del piano ex art. 243-quater, comma 1, Tuel, al solo limitato fine di concludere la procedura prevista dall'art. 148-bis**>>, tuttavia <<ciò...non esclude, ma, al contrario, rende improcrastinabile l'adozione delle necessarie e immediate misure correttive per limitare il deterioramento delle finanze comunali ed evitare il peggioramento dei saldi, oltre quello già accertato dalla Sezione>>.

Pertanto, secondo quanto affermato dal Collegio contabile, non risultando <<**dagli atti di causa che il comune...abbia adottato provvedimenti specifici di revisione del disavanzo o del FCDE, ritenendo che tali provvedimenti possano essere parte dell'adottando piano di riequilibrio**>>,

discende che <<il blocco della spesa è stato correttamente disposto, ma esso va limitato al momento dell'adozione del piano di riequilibrio da parte del consiglio comunale e non sino all'adozione delle misure correttive prevista dall'art. 193, atteso che le suddette misure possono essere comprese nel predetto piano, circostanza che compete alla Sezione regionale di controllo verificare al momento di ricezione del piano di riequilibrio, ed in quella fase potrà revocare o confermare la misura interdittiva. Ciò non toglie che il Comune possa decidere di definire il piano di riequilibrio prima del termine previsto per legge, o di disporre con separato atto le immediate misure correttive, che saranno poi inserite nel Piano, facendo così venir meno, in caso di positiva valutazione delle misure adottate sul bilancio in corso, il blocco della spesa>>.

ABSTRACT

La vicenda giuridico-contabile, sopposta al vaglio delle Sezioni riunite, presenta peculiari risvolti in ordine all'adozione di due successive delibere, da parte di uno stesso comune, relative all'ambito della verifica dei rendiconti dei propri esercizi finanziari.

In particolare, al fine di rimuovere delle irregolarità, accertate con una prima delibera di controllo, emessa dalla sezione regionale competente della Corte dei conti, in cui si chiedeva all'ente locale l'adozione delle misure correttive che eliminassero o riducessero il notevole squilibrio di cassa e la significativa sottostima del fondo crediti di dubbia esigibilità, il comune riteneva, invece, risolutoria la via dell'emissione di una seconda deliberazione avente ad oggetto il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'art. 243-bis Tuel, bypassando in tal modo le contestazioni rilevate dalla sezione di controllo sul ripristino degli equilibri di bilancio.

Così operando, al comune ricorrente veniva imposto, tramite provvedimento, la misura del "blocco della spesa discrezionale" sino all'adozione delle necessarie manovre correttive, stabilite dall'art. 193 Tuel.

Le Sezioni riunite, chiamate ad intervenire sull'impugnata delibera di controllo, hanno messo in luce la natura e la portata di tale strumento di programmazione, attivato a fronte della mancata adozione di misure correttive idonee, stabilendo, in via generale, che <<Le misure correttive da adottare devono essere proporzionate alle criticità riscontrate>>, essendo evidente che <<diversi tipi di squilibrio richiedono necessariamente diversi interventi correttivi, i quali, pertanto, possono variare dalla sospensione di una spesa corrente non obbligatoria, alla riduzione di uno specifico servizio pubblico, all'aumento di una determinata tariffa, sino all'adozione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale al quale...si può far ricorso "nel caso in cui le misure di cui agli art. 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate". (art. 243-bis, comma 1 Tuel)>>.

Da tale premessa sistematica, il Collegio giudicante ha ritenuto di accogliere parzialmente il ricorso dell'ente interessato, in forza proprio dell'esatto principio secondo cui <<non può escludersi a priori che l'adozione di un piano di riequilibrio costituisca una idonea misura correttiva ai sensi dell'art. 148-bis, ma perché ciò avvenga devono sussistere chiari e precisi presupposti>>, quali, *in primis*, che le stesse misure correttive siano concrete ed immediate, incidendo direttamente sul ciclo del bilancio, in modo da evitare un aggravamento dello squilibrio in atto, e, *in secundis*, che la loro applicazione immediata vada riferita al bilancio dell'esercizio in corso.

Ammessa la possibilità di disposizione con separato atto delle misure correttive, inserite, in un secondo momento, nella formulazione e presentazione di un piano di riequilibrio pluriennale, il Consesso contabile ha statuito che ciò, se valutato positivamente in termini di miglioramento degli equilibri contabili, potrebbe comportare la cessazione del blocco della spesa, il quale <<permane non sino all'adozione delle necessarie manovre correttive ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 Tuel", bensì "sino all'adozione della delibera di cui all'art. 243-bis comma 5 Tuel">>.

**SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.**

Sentenza n. 19/2020/RIS depositata in data 18/06/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso la federazione sportiva ricorrente tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

RICORRENTE:

Federazione italiana sport equestri (F.I.S.E.), in persona del Presidente *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 RISOLTA: la scelta di aderire al sistema sportivo regolato dal CONI, pur determinando l'assoggettamento della federazione sportiva ai poteri di regolazione, indirizzo e controllo preordinati al soddisfacimento di detti principi, non incide tuttavia in modo eccessivo sull'autonoma determinazione della propria politica generale.

Riferimenti normativi: c.g.c.: art. 11, c. 6, lett. b); art. 128, c. 3; **L. n. 208/2015:** art. 1; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):** § 2.39; § 4.125; § 4.126; § 3.31; § 20.15; § 20.30; § 20.309; **L. n. 196/2009:** art.1; **D.L. n. 138/2002:** art. 8; **D.P.R. n. 361/2000;** **D.Lgs. n. 242/1999:** art. 5; art. 15; art. 16.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 11/2020/RIS; sent. n. 8/2020/RIS; sent. n. 7/2020/RIS; ord. n. 3/2020/ORD; sent. n. 12/2017/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent. n. 1/2016/RIS; sent. n. 15/2015/RIS; **Corte cost.:** sent. n. 168/1991; sent. n. 389/1989; sent. n. 113/1985; **Corte di Giustizia dell'U.E.:** sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; sent. 17 febbraio 2005 nelle cause C-453-02 e C-462-02; sentenza 27 marzo 1980 nella causa 61/79.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Ai fini della verifica della sussistenza dell'indicatore del controllo pubblico, in materia di inclusione nell'elenco ISTAT degli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, le Sezioni riunite hanno ribadito che: <<**non si riscontra in concreto la sussistenza di indicatori del SEC 2010 idonea ad affermare l'esercizio di un controllo pubblico del CONI nei confronti della FISE**>>, atteso che, secondo quanto statuito dalla Corte di Giustizia dell'U.E., <<**la capacità di determinare la politica generale o il programma deve essere interpretata come la capacità di un'amministrazione pubblica di esercitare stabilmente e permanentemente un'influenza reale e sostanziale sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire**>>.

nell'esercizio di tali attività>>.

In particolare, il Supremo Consesso contabile, nell'esaminare in concreto gli indicatori del controllo di cui ai paragrafi nn. 20.15, 20.30 e 20.309 del SEC 2010, ha rilevato che **<<la regolamentazione esaminata è volta ad assoggettare indistintamente e uniformemente l'attività di tutte le Federazioni sportive a principi astratti e ad orientamenti generali, senza essere in grado di dettare, di fatto, la politica generale o il programma delle stesse e che *“la scelta di entrare o di operare in un ambiente fortemente regolamentato è un indicatore del fatto che l'entità non è soggetta a controllo” (p. 20.309, lett. h), del sec 2010)>>***, di conseguenza **<<La scelta originaria di aderire all'universo sportivo regolato, con un atto di condivisione dei principi generali ai quali è ispirata tutta l'organizzazione, pur determinando l'assoggettamento delle FSN a poteri di regolazione, indirizzo e controllo preordinati al soddisfacimento di detti principi, non incide tuttavia in modo eccessivo sull'autonoma determinazione della propria politica generale>>**.

Sulla scorta di tale assunto, il Collegio contabile ha affermato che, ad esempio, con riferimento al bilancio: **<<L'approvazione del bilancio da parte del CONI...non è da ritenere sufficiente...ad affermare la sussistenza del controllo, non concedendo al CONI un'influenza preponderante sulla definizione e sulla realizzazione degli obiettivi della FISE, delle attività e dei relativi aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che la stessa intende perseguire>>** e che, infine, **<<Medesime considerazioni valgono anche per le variazioni di bilancio e per l'approvazione del bilancio consuntivo>>**.

ABSTRACT

Con la pronuncia della sentenza dell'11 settembre 2019 della Corte di Giustizia dell'U.E., si è inaugurato un nuovo approccio interpretativo da attribuire alla materia dell'inclusione nell'elenco ISTAT, laddove vengano comprese nello stesso le federazioni sportive.

La modificazione dell'angolo prospettico ermeneutico ha comportato, come precipitato applicativo nella giurisprudenza nazionale contabile, l'accoglimento *de plano* dei ricorsi promossi dalle federazioni sportive nazionali, al fine di ottenere l'annullamento del loro inserimento nell'elenco ISTAT, tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

Anche in questo caso, come avvenuto in altre pronunce, l'*iter* motivazionale elaborato dalle Sezioni Riunite si è basato sul ripercorrere i capi della sentenza europea, indagando in concreto se ricorressero gli elementi probanti ai fini della sussistenza dell'indicatore del controllo pubblico sulla federazione sportiva ricorrente, alla luce delle regole stabilite dal regolamento unionale del SEC 2010.

La sentenza *de qua* ha rimarcato la nozione di controllo pubblico strettamente collegata alla **<<capacità di un'amministrazione pubblica di esercitare stabilmente e permanentemente un'influenza reale e sostanziale sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di tali attività>>**.

Da siffatto assunto si è poi sviluppata l'analisi su un insieme di indicatori di controllo, il cui riscontro avrebbe in concreto potuto rivelare l'esistenza di un controllo effettivo del CONI sulla federazione sportiva ricorrente, tenendo tuttavia conto della circostanza, sottolineata dal Collegio decidente, che l'indicatore del grado di finanziamento può non essere da solo determinante per indurre a concludere nel senso della sussistenza di un controllo pubblico.

Inoltre, il giudice contabile ha rilevato come un coinvolgimento normativo, seppur significativo, tra l'autorità pubblicistica e quella federativa non garantisce di per sé un'influenza determinante del primo sulla politica generale o sul programma della Federazione sportiva, **<<in quanto limitata esclusivamente alle attività a valenza pubblicistica>>**, legate da un rapporto di strumentalità

necessaria alle altre esercitate dalla persona giuridica privata, quale la compagine associativa. La decisione di accoglimento del ricorso della federazione ricorrente, comportante il conseguente annullamento dell'inserimento della stessa nell'elenco ISTAT, ha considerato non probanti di un effettivo riscontro di un controllo pubblicistico neppure le attività di approvazione o di variazione del bilancio, anche consuntivo, da parte del CONI, nonché la possibilità di nominare un commissario *ad acta* ed altri diritti riconosciuti alla compagine pubblicistica e discendenti dallo statuto, finanche la rilevanza della competenza del CONI sulle quote associative.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 20/2020/RIS depositata in data 02/10/2020

RICORSO: annullamento dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso la società per azioni ricorrente tra le "altre amministrazioni locali".

RICORRENTE:

Autorità unica per i servizi idrici e i rifiuti – A.U.S.I.R., in persona del 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 RISOLTA: le Autorità d'ambito sono enti obbligatori per l'esercizio in forma consorziata di funzioni degli enti locali, per cui rientrano a pieno titolo nell'elenco ISTAT, nella categoria degli "enti locali".

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 24; art. 81; art. 97; art. 100; art. 103; art. 114; art. 117; art. 118; *TUE*: art. 19, par. 3, lett. b); *TFUE*: art. 126; *c.g.c.*: art. 2; art. 3; art. 11, c. 6, lett. b); art. 31; art. 124, c. 2; art. 128; art. 267; *c.c.*: art. 2201; *c.p.c.*: art. 100; **L. n. 160/2019 (L. di bilancio 2020)**: art. 1, c. 590; **L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 34/2017**: art. 11; **L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 5/2016**: art. 4; art. 5; **L. n. 190/2014**: art. 1; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)**: § 1.20; § 1.25; § 1.35; § 1.36; § 1.37; § 1.91; § 1.101; § 1.112; § 2.04; § 2.12; § 2.17; § 2.19; § 2.22; § 2.31; § 2.32; § 2.35; § 2.37; § 2.39; § 2.40; § 2.53; § 2.54; § 2.111; § 2.112; § 2.114; § 3.18; § 3.19; § 3.32; § 20.01; § 20.03; § 20.05; § 20.06; § 20.07; § 20.08; § 20.09; § 20.10; § 20.19; § 20.21; § 20.22; § 20.34; § 20.62; § 20.63; § 20.65; § 20.66; § 20.309; **L. n. 243/2012**: art. 2; art. 20; **Regolamento UE n. 1173/2011**: art. 8; **L. n. 296/2009**: art. 1; **L. n. 196/2009**: art.1; art. 10; art. 21; **L. n. 191/2009**: art. 186 *bis*; **D.Lgs. n. 152/2006 (TUA)**: art. 142, art. 147; art. 154; art. 183, c. 1, lett. n); art. 195; art. 198; art. 238; **D.Lgs. n. 165/2001 (TUPI)**: art. 1; **D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)**: art. 2; **Regolamento CE n. 1466/1997**; **L. n. 481/1995**.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. 18/2020/DELC; sent. n. 17/2020/RIS; sent. 15/2020/RIS; sent. n. 13/2020/RIS; sent. n. 1/2020/RIS; sent. n. 23/2019/EL; sent. n. 20/2018/RIS; sent. n. 7/2018/EL; sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 1/2017/EL; sent. n. 1/2016/RIS; sent. n. 3/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL; **Corte cost.:** sent. n. 157/2020; sent. n. 93/2017; sent. n. 89/2017; sent. n. 184/2016; sent. n. 160/2016; sent. n. 32/2015; sent. n. 67/2013; sent. n. 226/2012; sent. n. 142/2010; sent. n. 29/2010; sent. n. 246/2009; sent. n. 249/1995; sent. n. 285/1993; sent. n. 132/1990; sent. n. 389/1989; sent. n. 113/1985; **Corte di Giustizia dell’U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; sent. 13 dicembre 2007 nella causa C-337/06; **Cass.:** SS.UU., sent. n. 1839/2020; SS.UU., sent. n. 861/2020; SS.UU., sent. n. 2057/2019; SS.UU., sent. n. 12496/2017; SS.UU., sent. 13791/2016; SS.UU., sent. n. 2951/2016; SS.UU., sent. n. 16262/2015; SS.UU., sent. n. 13556/2008; SS.UU., sent. n. 17026/2006; **Cons. Stato:** Sez. VI, sent. n. 5617/2015; Sez. VI, sent. n. 2515/2015; Sez. VI, sent. n. 1918/2010; Sez. VI, sent. n. 2948/2007.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, nel confermare l’inclusione della società ricorrente nell’elenco ISTAT, all’interno della categoria di “amministrazioni locali”, *sub specie* di “enti di governo dei servizi idrici e/o dei rifiuti (ex AATO)”, hanno stabilito che: <<**AUSIR presenta i requisiti di forma e di sostanza previsti dal SEC 2010 per le pubbliche amministrazioni. In particolare, l’inserimento è correttamente avvenuto, alla luce della natura della funzione esercitata, delle caratteristiche del prezzo, dell’assenza di scelta che connota il rapporto del gestore con AUSIR, sul quale il rispetto della disciplina imposta è garantita attraverso moduli di diritto civile**>>, essendo <<**una pubblica amministrazione, alla stregua degli enti locali di cui costituisce una particolare forma di consorzio obbligatorio, per una funzione specificamente prevista dalla legge**>>.

Tanto ciò è vero che, ad avviso del Collegio decidente <<**non vi è alcun dubbio che il servizio erogato da AUSIR non sia un “bene e servizio destinabile alla vendita”, bensì una funzione di governo (ascrivibile ai c.d. “servizi di sovranità”) che è preliminare alla erogazione di servizi economici da parte dei gestori dei servizi idrici e di gestione rifiuti**>>, riscontrandosi, altresì, che <<**AUSIR è indubbiamente sottoposta al controllo pubblico delle amministrazioni periferiche “enti locali” (ossia i comuni) che vi partecipano obbligatoriamente, in base ad un consorzio di legge che obbliga le stesse a coordinarsi dentro una struttura all’uopo deputata**>>.

Pertanto, secondo il Supremo Consesso contabile, <<**Il fatto che AUSIR sia iscritta nel registro delle imprese ai sensi dell’art. 2201 c.c., e si auto-qualifichi, nello Statuto, come ente pubblico “economico”, facendo scattare l’eccezione disciplinare di cui al Testo unico del pubblico impiego (art. 1, comma 2 D.lgs. n. 165/2001), sono circostanze soltanto indicative di una particolare “forma” organizzativa che per il SEC è in sé irrilevante, essendo essenziale la verifica sulla sostanza della funzione esercitata ed il dominio pubblico sull’unità istituzionale**>>, atteso che <<**Ciò che continua a rilevare ... è la natura non contendibile del prodotto (ossia il servizio/funzione di “regolazione”) e l’impossibilità di potere misurare tale servizio in termini di utilità “individuale” per il soggetto che ne è destinatario, che ne beneficia non in quanto soggetto della regolazione, ma come operatore del mercato inserito in un sistema produttivo, ossia come “categoria”**>>.

ABSTRACT

Nel confermare l'inclusione di AUSIR nell'elenco ISTAT, tra le amministrazioni locali, le sezioni riunite hanno ribadito, in via preliminare, che <<l'immediata decisione nel merito, secondo la giurisprudenza costante di queste Sezioni riunite, rende inutile, per carenza di interesse, l'esame della domanda di sospensione degli effetti dell'iscrizione nell'elenco ISTAT>>, puntualizzando, altresì, che <<nel ricorso avverso la "ricognizione" sull'elenco degli enti, previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196/2009, la giurisdizione di questa Corte è attivata dall'iniziativa di un soggetto il quale agisce in giudizio in relazione alla necessità di certezza della propria posizione giuridica, rispetto ad una fondamentale fase di determinazione del bilancio della Repubblica (art. 114 Cost.) e segnatamente, di una fase preliminare alla costruzione del "conto economico delle amministrazioni pubbliche" ... avente lo scopo di perimetrare l'area del consolidamento>> con <<una giurisdizione in un "unico grado", esclusiva, e piena (artt. 2 e 3 c.g.c.), caratterizzata dalla presenza necessaria del Pubblico ministero contabile, il quale sta in giudizio quale aggregatore degli interessi adespoti al bilancio dei cittadini, oltre che come rappresentante dello Stato ordinamento, nella sua triplice unità: giuridica, finanziaria ed economica>>, visto che <<non esiste nell'ordinamento giuridico alcun principio di "perpetuità" delle situazioni di status, ma ... sono richiesti, per la sua configurazione requisiti formali e materiali, nella specie tutti ricorrenti: l'elemento materiale dell'appartenenza ad una comunità organizzata (i cui indici e criteri di riconoscimento e di organizzazione sono individuati dalla legge) e l'elemento formale di una tutela autonoma separata dalle singole capacità, poteri o doveri che scaturiscono dallo status, che in questo caso consiste nell'azione di accertamento esercitabile dinanzi a queste Sezioni riunite>>, essendo la <<giurisdizione sui provvedimenti di ricognizione ISTAT ... parte della generale giurisdizione esclusiva e per materia sul Bilancio ex artt. 103 comma 2 e 100 comma 2 Cost.>>.

Operate tali premesse di ordine sistematico, il Collegio decidente, sulla base dell'esatta individuazione della natura del soggetto ricorrente ha evidenziato come le "Autorità d'ambito" siano enti obbligatori per l'esercizio in forma consorziata di funzioni degli enti locali, potendosi, a tal punto, qualificare le stesse in termini di "enti locali".

Non è un caso che il giudice contabile si sia espresso per il respingimento del ricorso, dando atto della bontà della tesi giuridica proposta dalla Procura generale, in quanto riscontrati dati economico-finanziari inconfutabili, con riguardo non solo al servizio erogato da AUSIR, rientrante in una funzione di governo, ascrivibile ai c.d. "servizi di sovranità" e non ai "beni o servizi destinabile alla vendita", ma anche con riferimento ad altri parametri, quali <<a) le funzioni di AUSIR sono funzioni di regolazione (ossia un'espressione delle funzioni sovrane tipiche della pubblica amministrazione)...; a.1) non esiste un "mercato" dove tale funzione sia contendibile o diversamente offerta; inoltre, a2) il prezzo ha natura "non economicamente significativa" perché auto-regolamentato, in modo unilaterale, in base a fattori del tutto indipendenti dalla possibilità di profitto, e dal variare delle qualità offerte e domandate; b) AUSIR, infine, è indubbiamente sottoposta al controllo pubblico delle amministrazioni periferiche "enti locali">>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 21/2020/RIS depositata in data 05/10/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso la federazione sportiva ricorrente tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

RICORRENTE:

Federazione italiana golf (F.I.G.), in persona del Presidente 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 RISOLTA: l'intervento pubblico del CONI si concreta in una normativa generale, che in quanto diretta ad assoggettare in modo uniforme ed indistinto tutte le federazioni sportive nazionali a regole generali, non risulta per ciò solo rilevante per decidere se tali unità siano controllate da una pubblica amministrazione, dacché quest'ultima non esercita un potere invasivo sulla sfera di autonomia decisionale delle federazioni e della loro capacità di dettare la politica o il programma.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. b); **L. n. 145/2018:** art. 1, c. 629 e ss.; **L. n. 208/2015:** art. 1; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):** § 1.36; § 2.32; § 2.39; § 20.15; § 20.309; **L. n. 196/2009:** art.1; **L. n. 311/2004:** art. 1; **D.L. n. 138/2002:** art. 8; **D.P.R. n. 261/2000;** **D.Lgs. n. 242/1999:** art. 2; art. 5; art. 6; art. 7; art. 15; **L. n. 91/1981:** art. 12.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. 12/200/RIS; sent. n. 11/2020/RIS; sent. n. 10/2020/RIS; sent. n. 9/2020/RIS; sent. n. 8/2020/RIS; sent. n. 7/2020/RIS; sent. n. 2/2020/RIS; sent. n. 1/2020/RIS; sent. n. 11/2019; sent.-ord. n. 4/2018/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 31/2017/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 41/2015/RIS; sent. n. 20/2015/RIS; **Corte di Giustizia dell'U.E.:** sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Sempre in materia di inclusione nell'elenco ISTAT degli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, le Sezioni riunite hanno individuato per le federazioni sportive nazionali il principio generale, secondo cui <<la sussistenza del "controllo" pubblico deve essere valutata con riferimento al livello di autodeterminazione dell'istituzione, avuto riguardo alla complessiva capacità delle FSN di individuare gli obiettivi della propria attività, sia a livello di strategia globale ("la politica generale ed il programma della federazione") che a livello di

strategia operativa (la definizione delle “attività e dei loro aspetti operativi”); la conclusione finale che il giudice nazionale deve trarre è positiva (nel senso dell’esistenza del “controllo” pubblico) laddove l’intervento pubblico sia tale nel suo complesso “da determinare una influenza reale e sostanziale” sulla definizione e realizzazione degli obiettivi dell’istituzione, negativa (nel senso dell’insussistenza del “controllo”) nel caso opposto, nel quale il giudice nazionale accerti che l’autonomia decisionale della federazione sia tale da consentirle il potere di definizione e realizzazione degli obiettivi, delle sue attività e aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che intende perseguire>>.

Sulla scorta di tale assunto, il Supremo Consesso contabile stabilisce, dunque, che: <<Non costituisce indice di una situazione di “controllo” il potere del CONI di fissare i “principi fondamentali” ai quali le FSN devono uniformare i propri statuti al fine di ottenere il riconoscimento ai fini sportivi ... in quanto non invasivo della sfera della autonomia decisionale delle federazioni e della loro capacità di “dettare la politica o il programma”>>, di conseguenza <<Per verificare il grado di autonomia decisionale delle FSN dovrà pertanto accertarsi a quale livello decisionale e in quali limiti l’intervento pubblico attuato con l’assegnazione dei contributi pubblici condizioni il programma e l’attività delle federazioni medesime>>.

ABSTRACT

La presente sentenza si inserisce in un recente filone di altre pronunce che, dopo l’intervento dell’11 settembre 2019 della Corte di Giustizia dell’U.E., hanno dato la stura all’accoglimento *tout court* delle istanze di annullamento, presentate dalle federazioni sportive nazionali ricorrenti innanzi al giudice contabile, circa il loro erroneo inserimento nell’elenco ISTAT tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

Il percorso motivazionale attuale delle Sezioni riunite si basa sull’esatta interpretazione da attribuire a numerosi capi della sentenza di diritto europeo.

In particolare, la “partita giuridica” tra le opposte posizioni assunte, da un lato, dalla Procura generale e dall’ISTAT e, dall’altro, dalle FSN, si gioca essenzialmente sulla definizione del concetto di controllo pubblico nella duplice sfaccettatura di “intervento pubblico in forma di regolamentazione generale” e “di capacità di determinare la politica ed il programma” delle federazioni stesse da parte del CONI.

Su tale decisiva questione, il Collegio giudicante non ha mancato di prendere in considerazione anche il profilo della rilevanza delle quote associative, quale indicatore di controllo del grado di finanziamento, affermando che <<*anche qualora*>> il giudice nazionale <<*ritenga la natura pubblica delle quote ... l’elemento decisivo rimane il livello di autonomia decisionale della federazione sportiva sia nella determinazione delle quote ... che quanto al loro utilizzo*>>, concludendo che l’<<*esito dell’analisi sarà negativo (insussistenza del “controllo”) laddove si riscontrerà che i controlli pubblici esercitati su tali flussi di finanziamento non sono “sufficientemente restrittivi per influenzare la politica generale o il programma di attività”*>>.

La ricostruzione sistematica, relativa al dato dei flussi economici che coinvolgono le federazioni sportive, ha spinto le Sezioni riunite ad andare oltre il dato contabile, così come concepito nella sola regolamentazione interna, fino al punto di una vera e propria rivisitazione, in chiave europeista, anche della nozione e delle ricadute applicative del concetto di intervento pubblico attuato mediante l’erogazione dei contributi statali e/o europei attratti nei bilanci delle federazioni sportive, attraverso il finanziamento operato dal CONI.

Sotto tale angolo prospettico, dirimente risulta essere la statuizione ricavabile dalla attenta lettura della pronuncia in esame, particolarmente chiarificatrice nel passaggio motivazionale secondo cui <<*Per verificare il grado di autonomia decisionale delle FSN dovrà pertanto accertarsi a quale livello decisionale e in quali limiti l’intervento pubblico attuato con l’assegnazione dei contributi*

pubblici condizioni il programma e l'attività delle federazioni medesime>>, pertanto nei diversi ambiti decisionali <<utilizzo dei contributi pubblici/utilizzo di risorse diverse dai contributi ... una federazione sarà tanto più autonoma quanto maggiore sarà da parte sua la disponibilità di risorse non derivanti dai contributi pubblici e, in conclusione, non può ritenersi che la vincolatività degli obiettivi strategici nell'utilizzo dei contributi pubblici sia indice esaustivo di una complessiva forte limitazione della capacità decisionale delle FSN>>.

L'impianto argomentativo del giudice decidente, dunque, consacra il mancato riconoscimento per il CONI di un intervento, sulle federazioni sportive, che non presenta né il carattere dell'eccessività né quello dell'idoneità a determinare la loro politica o il loro programma generale, tant'è che anche dal punto di vista dell'individuazione dei principi fondamentali, che devono regolamentare l'assetto statutario delle federazioni sportive nazionali, le Sezioni riunite ritengono che il <<potere del CONI ha ... una finalità regolatoria, volta a uniformare le caratteristiche degli statuti delle federazioni a tutela dell'interesse pubblico generale al possesso di caratteristiche operative uniformi da parte delle federazioni partecipanti al sistema sportivo, e si inquadra nella formazione di carattere generale>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 22/2020/RIS depositata in data 05/10/2020;
sentenza n. 23/2020/RIS depositata in data 05/10/2020.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dei tre Elenchi delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposti dall'ISTAT e pubblicati il primo sulla G.U., serie generale n. 228 del 29 settembre 2017 ed il secondo sulla G.U., serie generale n. 226 del 28 settembre 2018, relativi ai due giudizi riassunti, nonché il terzo pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui hanno incluso la federazione sportiva ricorrente tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

RICORRENTE nei tre diversi giudizi, di cui due riassunti:

Federazione italiana bocce (F.I.B.), in persona del 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 RISOLTA: la sussistenza del controllo pubblico su una federazione sportiva deve essere valutata alla luce del criterio dell'influenza "reale e rilevante" della compagine pubblicitaria ai fini del controllo, la quale non si sostanzia in un intervento che incide sull'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, che avviene sotto la vigilanza del CONI, ma consiste nella capacità di "*dirigere e di esercitare forme di pressione sull'unità nell'ambito della definizione e della realizzazione stesse dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici*".

Riferimenti normativi: *TUE:* art. 267; *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. b); *L. n. 208/2015:* art. 1; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):* § 1.36; § 2.39; § 20.15; § 20.309; *L. n. 196/2009:* art.1; *L. n. 311/2004:* art. 1; *D.Lgs. n. 242/1999:* art. 15; *L. n. 241/1990:* art. 3; art. 7.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 10/2020/RIS; sent. 7/2020/RIS; ord. n. 5/2020; ord. n. 4/2020; sent.-ord. n. 9/2019/RIS; sent.-ord. n. 5/2018/RIS; sent.-ord. n. 32/2017/RIS; sent.-ord. n. 31/2017/RIS; **Corte cost.:** sent. n. 168/1991; sent. n. 389/1989; sent. n. 113/1985; **Corte di Giustizia dell'U.E.:** sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno accolto i ricorsi riuniti, proposti dalla stessa federazione sportiva per gli elenchi ISTAT relativi ai differenti anni di riferimento, sulla base del principio di matrice giurisprudenziale affermato nella sentenza dell'11 settembre del 2019, emessa dalla Corte di Giustizia dell'U.E., secondo cui: <<**l'influenza reale e rilevante ai fini della nozione di controllo consiste nella capacità di "dirigere e di esercitare forme di pressione sull'unità nell'ambito della definizione e della realizzazione stesse dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici"**>>.

Pertanto, il Collegio giudicante ha specificato che <<la questione si sostanzia sulla verifica...in concreto, dell'esistenza degli indicatori utili da cui dedurre la sussistenza da parte del CONI, che, secondo la definizione...del SEC 2010 consiste nella capacità generale di determinare la politica generale o il programma delle Federazioni, con la precisazione ...che *“L'intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività non è rilevante per decidere se una singola unità sia controllata dall'amministrazione pubblica”>>.*

Sulla scorta di tale assunto, il Supremo Consesso contabile ha ribadito le conclusioni della Corte unionale ovverosia che l'influenza “reale e rilevante” ai fini del controllo pubblico <<è la capacità di un'amministrazione pubblica di esercitare stabilmente e permanentemente un'influenza reale e sostanziale sulla definizione e sulla realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di tali attività>>.

ABSTRACT

Con l'intervento dell'11 settembre 2019 della Corte di Giustizia dell'U.E., le Sezioni riunite hanno *tout court* recepito il concetto di controllo pubblico, reso dalla giurisprudenza europea, la sola legittimata ad interpretare il diritto di matrice sovranazionale.

Accogliendo i ricorsi riuniti e proposti dalla stessa federazione sportiva, il Supremo Consesso di contabilità ha confermato la portata delle nozioni, da applicare caso per caso, di “intervento pubblico in forma di regolamentazione generale” e “di capacità di determinare la politica ed il programma”, da parte del CONI, sulle federazioni medesime.

Il Collegio giudicante ha, inoltre, sottoposto al suo vaglio il profilo della rilevanza delle quote associative, quale indicatore di controllo del grado di finanziamento, il dato dei flussi economici che coinvolgono le federazioni sportive, mediante l'erogazione dei contributi statali e/o europei attratti nei bilanci delle federazioni sportive, attraverso il finanziamento operato dal CONI.

Sotto tale angolo prospettico, dirimente è risultata essere l'indagine empirica, svolta dal giudice decidente, sul riscontro dei dati contabili presenti negli atti prodotti dalla federazione ricorrente.

La ricognizione fattuale effettuata ha portato, infatti, al mancato riconoscimento per il CONI di quell'influenza “reale e rilevante” ai fini del controllo sulla federazione sportiva ricorrente, che non presenta né il carattere dell'eccessività né quello dell'idoneità a determinare la loro politica o il loro programma generale, tant'è che anche dal punto di vista dell'individuazione dei principi fondamentali, le Sezioni riunite hanno confermato che: <<la sussistenza del “controllo” pubblico deve essere valutata con riferimento al livello di autodeterminazione dell'istituzione, avuto riguardo alla complessiva capacità delle FSN di individuare gli obiettivi della propria attività, sia a livello di strategia globale (la “politica generale ed il programma della federazione”) che a livello di strategia operativa (la definizione delle “attività e dei loro aspetti operativi”)>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

ex art. 11, comma 3 e art. 114, comma 3, c.g.c.

Sentenza n. 24/2020/QM/SEZ depositata in data 12/10/2019

RICORSO: questione di massima, sollevata dalla Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello della Corte dei conti, con ordinanza n. 18/2020, pronunciata in relazione all'appello in materia di responsabilità iscritto al n. 54842 del ruolo generale, proposto da C.A. (persona fisica), avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 1, comma 1 *bis*, della l. n. 20/1994, in applicazione della regola dei vantaggi.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<*Se, in ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti latu sensu intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al netto o al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo, in applicazione della regola dei vantaggi di cui all'art. 1, comma 1bis, della legge n. 20/94*>>.

QUESTIONE RISOLTA: la quantificazione del danno erariale, conseguente all'illecita erogazione di emolumenti in favore di pubblici dipendenti o in favore di soggetti in rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali IRPEF, operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo, in applicazione, nel caso di specie, del principio della sussistenza di autonome obbligazioni e non della cd. "regola dei vantaggi", di cui all'art. 1, comma 1 *bis*, della legge n. 20 del 1994.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 97, c. 1; *c.g.c.*: art. 11, c. 3; art. 114, c. 1; art. 116; *c.c.*: art. 1223; art. 2033; *L. n. 20/1994*: art. 1, c. 1 *bis*; *D. lgs. n. 165/2001*: art. 53, c. 7 e 7 *bis*; *D.Lgs. n. 267/2000*: art. 108, c. 3 e 4.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 5/1997; **Sezioni centrali d'Appello C.d.c.**, Sez. II., sent. n. 244/2019; Sez. II, sent. n. 204/2019; Sez. II, sent. n. 736/2017; Sez. I, sent. 347/2017; Sez. I, sent. n. 280/2017; Sez. III, sent. n. 482/2016; Sez. III, sent. n. 396/2016; **Corte cost.**, sent. n. 6/2019; sent. n. 107/2016; sent. n. 1/1966; **Cass.**, SS.UU., sent. n. 12567/2018; SS.UU. n. 12564/2018; Sez. I, sent. n. 18674/2014; Sez. I, sent. n. 978/1996; Sez. III, sent. n. 2268/1977; **Cons. Stato**, A.P., sent. n. 1/2018.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In materia di indebita liquidazione di emolumenti non dovuti, derivanti dall'esercizio, da parte di un segretario comunale, anche della funzione di direttore generale di alcuni comuni, ai sensi dell'art. 108, commi 3 e 4, del TUEL, le Sezioni riunite hanno affermato il seguente principio di diritto: <<**In ipotesi di danno erariale conseguente alla illecita erogazione di emolumenti latu sensu intesi in favore di pubblici dipendenti (o, comunque di soggetti in rapporto di servizio con la Pubblica Amministrazione), la quantificazione deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali Irpef operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo**>>.

Il Consesso contabile ha aggiunto, tuttavia, <<l'ulteriore precisazione che ciò avviene non in applicazione della regola dei vantaggi ma in ossequio alla sussistenza, nella fattispecie evocata, di autonome obbligazioni>>.

Infine, con riguardo all'eccezione, sollevata dalla parte, relativa all'operatività del meccanismo della "compensatio lucri cum damno", il Collegio ha stabilito che <<**Difetta...in questi casi l'identità (soggettiva e oggettiva) del fatto generatore che la giurisprudenza stessa individua quale presupposto indefettibile della citata "compensatio lucri cum damno"**>>, in quanto <<**il vantaggio che si assume derivare allo Stato dalla riscossione dell'acconto IRPEF non è legato alla commissione del danno ma al semplice fatto che l'amministrazione ha erogato in favore del proprio dipendente un compenso che per il percettore costituisce reddito imponibile, in ciò integrandosi una obbligazione tributaria autonoma che nasce indipendentemente dal carattere illecito della vicenda sottostante all'erogazione della spesa**>>.

ABSTRACT

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite hanno focalizzato la loro attenzione nell'elaborazione di un preciso principio di diritto, relativo ad una fattispecie, ben delineata nei suoi contorni giuridici, quale quella caratterizzata da un'azione di responsabilità, che ha per oggetto il danno derivante dal pagamento di emolumenti non dovuti, differenziandola dalla ultronea e diversa casistica attinente alla fattispecie illecita di cui all'art. 53, commi 7 e 7 bis, del TUPI. In particolare, il giudice contabile, dato atto della sussistenza di un conflitto giurisprudenziale tra sezioni d'appello contabili sulla materia in oggetto, ha specificato che il canone *della compensatio lucri cum damno*, di matrice civilistica, non può operare *sic et simpliciter* nell'ambito della illecita corresponsione di somme non dovute, poiché, per la quantificazione del nocumento erariale, <<*occorre considerare non solo il danno patrimoniale, inteso quale diminuzione pecuniaria derivante dal danno emergente e dal lucro cessante, ma anche il danno finanziario derivante dall'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario della singola p.a., con conseguente pregiudizio per l'azione amministrativa di competenza, costretta entro i vincoli di bilancio e di cassa*>>, atteso che il danno erariale costituisce soprattutto la proiezione contabile della lesione del patrimonio della compagine pubblicistica.

Da ciò emerge prepotentemente come non sia possibile riscontrare una identità causale fra il fatto generativo del danno ed il fatto da cui deriva il vantaggio, come chiaramente stabilito dalla giurisprudenza di legittimità in tema di *compensatio* civilistica, in quanto, anche secondo i rilievi ribaditi dalle Sezioni riunite, la nozione di fatto deve riferirsi alla qualificazione giuridica di fatto illecito (nel caso di specie, contabile) e non meramente materiale.

Discende, pertanto, quale corollario operativo che <<*il pagamento di tributi o altri oneri contributivi rappresenta l'adempimento di un'obbligazione che nasce ed esaurisce i suoi effetti nell'ambito del rapporto che, nonostante la temporanea partecipazione dell'Ente danneggiato per gli adempimenti accessori e strumentali, vede come unici soggetti coinvolti l'Amministrazione fiscale/previdenziale, da un lato, ed il soggetto passivo dall'altro*>>, per cui anche <<*nella prospettiva dell'applicazione obliqua della regola dei vantaggi, è proprio l'alterità tra ente danneggiato ed ente avvantaggiato a rendere difficilmente configurabile un beneficio che abbia lo scopo di ridurre l'entità del danno*>>, dato che in questa ipotesi <<*ciò che rileva non è il rapporto intercorrente fra l'Agenzia fiscale e l'interessato, ma quello fra il ricorrente e l'Amministrazione di servizio, nell'ambito del quale la seconda versa al primo gli emolumenti al netto delle ritenute fiscali, con la conseguenza che non risulterebbe né logico, né equo chiedere all'interessato un adempimento che può essere posto in essere direttamente dall'Amministrazione stessa senza gravare sul soggetto interessato in maniera non coerente con i fini del dovuto recupero delle somme erogate a titolo di imposte e contributi*>>.

L'iter motivazionale si è, dunque, concluso con il *dictum* del Supremo Consesso di contabilità che ha stabilito che la quantificazione del danno erariale, conseguente all'illecita erogazione di emolumenti in favore di pubblici dipendenti o in favore di soggetti in rapporto di servizio con la

pubblica amministrazione, deve essere effettuata al lordo delle ritenute fiscali IRPEF, operate a titolo di acconto sugli importi liquidati a tale titolo, in applicazione, nella fattispecie concreta, del principio della sussistenza di autonome obbligazioni e non della cd. “regola dei vantaggi”, di cui all’art. 1, comma 1 *bis*, della legge n. 20 del 1994.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 25/2020/RIS depositata in data 12/10/2020

RICORSO: annullamento dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui la Fondazione ricorrente è stata inserita tra le "amministrazioni locali".

RICORRENTE:

Fondazione Accademia Nazionale Santa Cecilia, in persona del 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 RISOLTA: la verifica del controllo pubblico non può limitarsi ad un esame cartolare degli indici contenuti nel SEC 2010, ma deve comprendere una più stringente indagine, volta a verificare se il controllo pubblico della compagine amministrativa si sostanzia in una influenza reale, effettiva, stabile, permanente, rilevante e sostanziale, ovvero sia in forme di pressione sulla definizione e realizzazione degli obiettivi, degli indirizzi strategici, sulle attività concrete, nonché sugli aspetti operativi dell'ente non lucrativo.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 24; art. 114; *c.g.c.*: art. 2; art. 3; art. 11, c. 6, lett. b); art. 7, c. 2; art. 31, c. 3; *c.p.c.*: art. 100; *L. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020)*: art. 1, c. 590; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)*: § 2.2; § 2.39; § 2.111; § 3.23; § 20.15; § 20.18; § 20.39; § 20.05; § 20.309; *D.M. 27 marzo 2013*; *D.P.C.M. 12/12/2012*; *L. n. 243/2012*: art. 2; *D.P.R. n. 117/2011*; *L. n. 196/2009*: art. 1; art. 10; *L. n. 311/2004*: art. 1; *D.Lgs. n. 242/1999*: art. 15; *D.Lgs. n. 367/1996*: art. 3; *L. n. 163/1985*; *L. n. 800/1967*.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 17/2020/RIS; sent. n. 9/2020/RIS; sent. n. 1/2020/RIS; sent. n. 25/2019/EL; sent. n. 6/2019/RIS; sent.-ord. n. 27/2018/RIS; **Corte cost.**, sent. n. 153/2011; **Corte di Giustizia dell'U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; **Cass.**, SS.UU., sent. n. 2951/2016.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce dei principi affermati nella sentenza dell'11 settembre del 2019, resa dalla Corte di Giustizia dell'U.E., le Sezioni riunite hanno accolto il ricorso della Fondazione ricorrente, rilevando come <<la valutazione...relativa all'esistenza del controllo pubblico non può limitarsi a un esame meramente formale e cartolare degli indici (controllo sulla carta), ma deve spingersi sino a verificare se il controllo pubblico che una Pubblica amministrazione possa esercitare, ai fini del SEC 2010, si sostanzia in una influenza reale, effettiva (non meramente cartolare), stabile, permanente, rilevante e sostanziale, ovvero sia in forme di pressione sulla definizione e

realizzazione degli obiettivi, degli indirizzi strategici, sulle attività concrete, sugli aspetti operativi dell'ente non lucrativo>>.

Inoltre, premettendo che <<L'influenza *“reale e rilevante”* ai fini del controllo non è quella che incide sull'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione ma consiste nella capacità di *“dirigere e di esercitare forme di pressione sull'unità nell'ambito della definizione e della realizzazione stesse dei suoi obiettivi, delle sue attività e dei suoi indirizzi strategici”*>>, il Collegio giudicante ha specificato che <<Nella maggior parte dei casi l'esistenza del controllo è evidenziata da una serie di indicatori, ma può essere sufficiente anche un unico indicatore, eccetto quello del grado di finanziamento>>, tuttavia <<tali indici non devono essere esaminati alla luce delle categorie giuridiche di diritto interno, bensì dei parametri normativi europei, per come interpretati dalla Corte di Giustizia nella richiamata sentenza>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, hanno applicato, al giudizio promosso dalla Fondazione Accademia Nazionale Santa Cecilia, i principi derivanti dalla sentenza dell'11 settembre 2019 della Corte di Giustizia dell'U.E., recependo *tout court* il concetto di controllo pubblico, inteso in termini “di capacità di determinare la politica ed il programma” dell'ente controllato da parte di un soggetto pubblico.

Riscontrata l'assenza di tale indicatore, con conseguente annullamento dell'inclusione nell'elenco ISTAT della fondazione ricorrente, il Collegio giudicante ha precisato la natura e la portata del “controllo” pubblico, che per essere “reale e rilevante” deve incidere sul livello di autodeterminazione dell'istituzione, avendo riguardo alla complessiva capacità della fondazione operativa di individuare e perseguire i propri fini sia a livello di strategia globale, ovvero sia relativamente alla “politica generale” ed al “programma” della fondazione medesima, che a livello di strategia operativa, in ordine alla definizione delle “attività” e degli “aspetti operativi” della stessa.

Il supremo Consesso contabile ha, inoltre, proceduto a vagliare il profilo della rilevanza delle quote associative, quale indicatore di controllo del grado di finanziamento, nonché il dato dei flussi economici in termini di erogazione di finanziamenti pubblici, e sotto tale duplice angolo prospettico, il giudice contabile non ha potuto che constatare che non solo <<*la questione della natura pubblica o privata delle quote passa in secondo piano rispetto all'assenza di alcun potere pubblico di influire direttamente sull'importo delle quote o indirettamente, con la diminuzione della quota di finanziamento pubblico*>>, ma anche <<*in presenza di un finanziamento pubblico integrale o quasi integrale, l'ente pubblico potrebbe essere “autonomo”, ai fini del SEC2010, laddove non esista alcun controllo pubblicistico sui flussi finanziari in quanto l'ente non lucrativo rimane in grado di determinare la propria politica o il programma*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 26/2020/RIS depositata in data 29/10/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco sintetico delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, e dell'Elenco analitico delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, redatto sempre dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 262 dell'8 novembre 2019, nella parte in cui hanno incluso le società per azioni ricorrente tra le “gli enti produttori di servizi economici”.

RICORRENTE:

Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus – S.I.T.A.F. S.p.A., in persona dell'Amministratore delegato, 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 RISOLTA: il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un'unità istituzionale, al fine della sua classificazione, prevede il vaglio del test market e, qualora negativo, della sussistenza di una situazione di “controllo”, intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica e sul programma.

Riferimenti normativi: *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. b); **L. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020)**: art. 1; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)**: § 2.18; § 2.36; § 3.33; § 20.19; § 20.21; § 20.22; § 20.28; § 20.29; § 20.30; § 20.31; § 20.280; **L. n. 196/2009**: art. 1.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. 17/2020/RIS; sent. n. 13/2020/RIS; sent. n. 20/2015/RIS.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Per confermare l'inclusione della società autostradale ricorrente nell'elenco ISTAT, in termini di amministrazione pubblica, le Sezioni riunite hanno richiamato i precedenti giurisprudenziali in materia, disponendo che: <<“Le infrastrutture autostradali raramente sono soggette alla concorrenza diretta di altre infrastrutture dello stesso tipo o di altre infrastrutture di diverso tipo, che offrono servizi altamente fungibili, oppure direttamente alla concorrenza di siffatti servizi... L'esercizio del servizio autostradale in concessione presenta le caratteristiche di un monopolio naturale...”>> che <<“costituisce deroga ai principi di libero scambio e di concorrenza”>>, per cui <<“nel settore autostradale si configura una situazione di monopolio regolamentato anche nel tasso di rendimento da riconoscere all'impresa ed in alcuni casi nella definizione dell'ammontare del capitale da remunerare; ne consegue che anche la funzione di massimizzazione dei profitti viene influenzata, in quanto soggetta ad un vincolo definito con la regolamentazione”>>.

Scendendo nel dettaglio, dunque, il giudice contabile ha osservato come <<“il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un’unità istituzionale al fine della sua classificazione prevede il vaglio del test market e, qualora negativo, della sussistenza di una situazione di “controllo” intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica e sul programma”>>, in particolare, secondo i *dicta* stabiliti in sentenza, occorre prendere in considerazione il fatto che le <<prescrizioni...dettagliano la necessità di articolare il test market in una prima verifica secondo il criterio qualitativo (paragrafi da 20.19 a 20.28 del SEC 2010), per poi svolgere la seconda secondo il criterio quantitativo (paragrafi da 20.29 a 20.31 del SEC 2010)>>.

ABSTRACT

Nel respingere il ricorso presentato dalla società autostradale istante, le Sezioni riunite hanno approfondito l’importanza del duplice requisito del “test market - non market”, della “produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita”, nonché del “controllo”, confermando, anche in sede giurisdizionale, l’inclusione della S.I.T.A.F. nell’elenco ISTAT, sottoforma di amministrazione pubblica, secondo i parametri delineati dal SEC 2010.

Il respingimento del ricorso, da parte del Collegio contabile, si è basato su un assunto giuridico, difficilmente confutabile, ovvero che <<nel caso di specie il complessivo test market depone chiaramente per la classificazione di S.I.T.A.F. S.p.A. quale “unità istituzionale del settore pubblico produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita”, poiché trattasi di una società sottoposta al controllo pubblico, titolare un contratto di concessione autostradale...che ne costituisce l’attività aziendale nettamente prevalente (se non esclusiva), operante in un sostanziale regime di monopolio>>.

Gran parte della motivazione, resa dal giudice contabile in sentenza, ha, dunque, avuto ad oggetto l’indagine sulla verifica del *test market - non market*, affermando che la regolamentazione europea del SEC 2010 stabilisce un criterio dapprima di matrice qualitativa e successivamente di portata quantitativa e precisando al contempo che il test, nella fase qualitativa, non è da solo sufficiente a determinare l’inclusione della società tra un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita, essendo necessario, altresì, il riscontro di ulteriori parametri indicati nei paragrafi 20.29, 20.22, 20.280 del regolamento europeo.

Pertanto, la conclusione del Consesso giudicante si è attestata sulla qualificazione della società ricorrente come produttore di servizi non destinabili alla vendita, <<poiché offre la quasi totalità di servizi della propria produzione a prezzi economicamente non significativi>>, oltre alla circostanza che la stessa risulta essere sotto il controllo di una pubblica amministrazione.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 27/2020/RIS depositata in data 29/10/2020

RICORSO: annullamento dell'elenco sintetico delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, e dell'elenco analitico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, pubblicato sulla G.U., serie generale n. 262 dell'8 novembre 2019, nella parte in cui ha incluso la società per azioni ricorrente tra le "unità istituzionali che producono beni e servizi non destinabili alla vendita".

RICORRENTE:

Trentino Sviluppo S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

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

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un'unità istituzionale, al fine della sua classificazione, prevede il vaglio del test market e, qualora negativo, della sussistenza di una situazione di "controllo", intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica e sul programma.

Riferimenti normativi: *TFUE*: art. 126; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. b); *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)*: § 3.33; § 20.19; § 20.21; § 20.28; § 20.29; § 20.31; *L. n. 248/2006*: art. 13; *L. n. 228/2012*: art. 1, c. 169; *L. n. 196/2009*: art.1; *L. n. 6/1999*; *L. n. 196/1997*; *D.Lgs. n. 385/1993 (TUB)*.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 17/2020/RIS; sent. 14/2020/RIS; sent. n. 13/2020/RIS; sent. n. 20/2015/RIS; **Corte cost.**, sent. n. 7/2017; **Corte di Giustizia dell'U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; **Cass.**, SS.UU., sent. n. 12496/2017; **Cons. Stato**, Sez. VI, sent. n. 2515/2015.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, ribadendo che <<"il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un'unità istituzionale al fine della sua classificazione prevede il vaglio del test market e, qualora negativo, della sussistenza di una situazione di "controllo" intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica e sul programma">> ed aggiungendo che le <<prescrizioni...dettagliano la necessità di articolare il test market in una prima verifica secondo il criterio qualitativo (paragrafi da 20.19 a 20.28 del SEC 2010), per poi svolgere la seconda secondo il criterio quantitativo (paragrafi da 20.29 a 20.31 del SEC 2010)>>, hanno, tuttavia, affermato, accogliendo il ricorso della società istante, che,

nel caso di specie gli <<assetti funzionali ed economici...integrano per Trentino Sviluppo S.p.A. le caratteristiche di una “unità istituzionale del settore pubblico produttore di beni e servizi destinabili alla vendita”, controllata da una pubblica amministrazione ma dotata di un adeguato grado di autonomia per operare sul libero mercato, alla stregua dei principi enunciati nel SEC 2010 ed alla luce dei dati obiettivi allegati in atti>>, essendosi riscontrata sia <<l’esistenza di condizioni di mercato e di sufficiente comportamento di mercato da parte del produttore>>, sia <<la capacità di effettuare un’attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita...anche mediante il complementare criterio “qualitativo” (il criterio del 50%), basato sul rapporto tra vendite e costi di produzione>>, nel senso che <<l’unità pubblica deve coprire almeno il 50% dei suoi costi con le vendite market per un periodo pluriennale continuativo>>.

ABSTRACT

Nell’accogliere il ricorso della società interessata, le Sezioni riunite hanno approfondito l’importanza dei vari parametri da riscontrare al fine di qualificare la società come operante o meno su un mercato regolamentare.

Tra questi, il giudice contabile ha annoverato, non solo l’accertamento del requisito del “test market - non market”, del canone della “produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita” sulla base della ricorrenza di “prezzi economicamente significativi” e del criterio quantitativo della copertura del 50% dei costi con le vendite *market* per un periodo pluriennale continuativo, ma anche la verifica del “controllo analogo”, esercitato da una pubblica amministrazione sulla società stessa, il quale, per essere tale, non deve lasciare all’unità controllata un adeguato grado di autonomia per operare sul libero mercato.

Indagati gli atti di causa e tenuta presente la normativa regolamentare di matrice europea del SEC 2010, il Consesso contabile ha, dunque, rilevato come il grado di autonomia, di cui gode la società ricorrente nell’operare sul libero mercato, deponga a favore della classificazione di quest’ultima tra le unità istituzionale del settore pubblico produttore di beni e servizi destinabili alla vendita.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. d), c.g.c.

Sentenza n. 28/2020/RGC depositata in data 02/11/2020

RICORSO: annullamento e/o riforma della deliberazione n. 19/2020/FRG della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, depositata in data 22 aprile 2020, nella parte in cui la stessa Sezione di controllo ha dichiarato l'obbligo restitutorio, da parte del Gruppo consiliare "Avanti Basilicata" della somma di 9.054,02 in favore del Consiglio regionale.

RICORRENTE:

Gruppo consiliare "AVANTI BASILICATA", in persona del presidente *pro tempore* e capogruppo;

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Basilicata, Procuratore generale presso la Corte dei conti, Presidente del Consiglio regionale della regione Basilicata, Presidente della Giunta regionale della regione Basilicata, Avvocatura Generale dello Stato.

QUESTIONE RISOLTA: la corretta qualificazione della prestazione svolta dal beneficiario del contributo, consistente concretamente in un incarico di consulenza, fa sì che tale prestazione non rientri tra le spese di personale, ma in quelle di funzionamento, comportando ciò l'obbligo di restituzione delle somme ricevute, a seguito dell'erronea utilizzazione del contributo medesimo da parte del Gruppo consiliare.

Riferimenti normativi: c.g.c.: art. 11, c. 6, lett. d); artt. 123 e ss.; **D.L. n. 174/2012:** art. 1; **DPCM del 21.12.2012:** art. 1 dell'All. A); punti 1, 4, 6 e 15 dell'All. B); **L. regionale n. 8/1998:** art. 6; art. 11.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 15/2017/EL; **Corte Cost.:** sent. n. 39/2014.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In forza del *discrimen* tra contributo per le spese di funzionamento e contributo per le spese di personale, le Sezioni riunite hanno stabilito che <<**il contratto in questione integri una vera e propria attività consulenziale ... [omissis] come "incarico di collaborazione esterna di consulenza giornalistica" ... Del pari corretta risulta la riconduzione della spesa per la prestazione in oggetto a quelle finanziate dalla Legge regionale con il contributo per le spese di funzionamento e non con quello per le spese del personale**>>.

Pertanto, il Collegio giudicante, nel caso di specie, richiamando l'art. 11, comma 5 della Legge Regionale che prevede che <<**la somma assegnata per il personale è utilizzabile esclusivamente a tale titolo e che le somme non spese per tali finalità sono restituite**>>, ha statuito che <<**si appalesa corretto l'obbligo restitutorio accertato dalla Sezione territoriale a seguito dell'erronea utilizzazione del contributo stesso da parte del Gruppo**>>.

ABSTRACT

L'erronea modalità di utilizzo, da parte del gruppo consiliare ricorrente, del contributo relativo alle spese di funzionamento, erogato a favore di un soggetto esterno rispetto al personale regolarmente contrattualizzato, per lo svolgimento di una prestazione concretamente sostanziata in una consulenza, ha spinto le Sezioni riunite a specificare la distinzione tra le "spese di funzionamento" e le "spese del personale".

L'attività consulenziale, secondo la ricostruzione della normativa regionale e di sistema data dal giudice contabile, ha confermato la riconduzione di siffatta categoria prestazionale alla casistica delle spese di funzionamento e non in quella delle spese relative al personale stabilmente impiegato dal gruppo consiliare.

In particolare, il Supremo Consesso di contabilità ha rilevato come *<<L'inconfutabile differenziazione tra la prestazione in concreto posta in essere e quelle svolte dal personale stabilmente utilizzato dal Gruppo nel rispetto dei principi richiamati dalla Legge regionale avrebbe dovuto pertanto imporre la corretta rendicontazione delle spese sostenute per l'incarico di consulenza tra quelle di funzionamento e la restituzione delle risorse non utilizzate per le spese di personale>>*.

L'assunto giuridico, esposto nell'iter motivazionale della pronuncia, ha portato il Collegio decidente a concludere in favore della tesi sulla correttezza dell'obbligo restitutorio delle somme erroneamente utilizzate per coprire le spese derivanti dal contratto di matrice consulenziale, stabilendo che *<<in base alla normativa regionale tale incarico non possa essere annoverato tra le spese di personale>>*, per cui *<<le risorse trasferite al gruppo a tale ultimo titolo non potevano essere utilizzate per finanziare una diversa tipologia di spesa>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. d), c.g.c.

Sentenza n. 29/2020/RGC depositata in data 12/11/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 27/2020/FRG e della deliberazione n. 28/2020/FRG (quest'ultima di correzione di un errore materiale), emesse dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata e depositate in data 22 aprile 2020, con le quali è stato dichiarato non regolare il rendiconto del Gruppo consiliare "Forza Italia Berlusconi per Bardi", limitatamente ad una voce di spesa.

RICORRENTE:

F.P. (persona fisica), in proprio e nella qualità di Presidente *pro tempore* del Gruppo consiliare "Forza Italia Berlusconi per Bardi";

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Basilicata, Procuratore generale presso la Corte dei conti, Presidente del Consiglio regionale della regione Basilicata, Presidente della Giunta regionale della regione Basilicata.

QUESTIONE RISOLTA: sussistenza in capo al gruppo consiliare dell'obbligo di restituzione del contributo erogato per il pagamento della prestazione consulenziale, svolta da un commercialista, a favore dell'attività consiliare, in quanto contributo non riconducibile alla categoria delle spese per il personale, ma a quella delle spese di funzionamento.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. d); artt. 123 e ss.; *c.c.:* art. 2229; **D.L. n. 174/2012:** art. 1; **DPCM del 21.12.2012:** art. 1; art. 3; **L. regionale n. 28/2012:** art. 5; **D. Lgs. n. 118/2011:** art. 1; art. 11; All. 1; **L. regionale n. 8/1998:** art. 6; art. 11.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 28/2018/RGC; sent. n. 15/2017/EL; **Corte Cost.:** sent. n. 260/2016; sent. 104/2016; sent. n. 263/2014.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, con la presente pronuncia, hanno stabilito che <<**sussiste in capo al Gruppo consiliare l'obbligo di restituzione delle erogazioni relative al contratto di consulenza in quanto non assimilabili a spese di personale e dunque non correttamente rendicontate**>>, atteso che nel caso di specie, è stato accertato che <<**il rapporto di collaborazione con il professionista derivava da un contratto di consulenza e non da un contratto di lavoro subordinato o da un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, sicché la relativa spesa non poteva essere contabilizzata nella specifica voce di spese di personale, dovendo invece essere inserita nella voce "spese per funzionamento"**>>.

ABSTRACT

In materia di rendicontazione dei gruppi consiliari, le Sezioni riunite hanno confermato che il relativo controllo, da parte della Corte dei conti, si fonda sulla tutela dell'integrità e dell'equilibrio del bilancio regionale, costituendo il rendiconto del gruppo consiliare parte integrante dello stesso. Pertanto, la verifica della corrispondenza tra le poste contabili riportate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute soggiace al riscontro positivo derivante dall'impiego, nella fase di controllo, dei parametri di veridicità e correttezza.

Alla luce della normativa anche regionale vigente nel settore, il Collegio giudicante ha rimarcato l'importanza dirimente del vincolo di destinazione del contributo erogato per le spese del personale, il quale non può essere eluso né violato, pena l'obbligo di restituzione delle somme non spese per tale finalità.

In particolare, secondo il giudice contabile, il contratto di consulenza/collaborazione, intercorso tra il professionista e il gruppo consiliare, segue le logiche dell'art. 2229 del codice civile, richiamato anche nell'assetto programmatico negoziale, comportando ciò, come precipitato logico-giuridico, l'esatto inquadramento dell'erogazione pecuniaria corrisposta al commercialista nella categoria delle "spese di funzionamento".

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. d), c.g.c.

Sentenza n. 30/2020/RGC depositata in data 02/11/2020

RICORSO: annullamento e/o riforma delle deliberazioni n. 26/2020/FRG della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, depositata in data 20 aprile 2020, con la quale è stata dichiarato non regolare il rendiconto 2019 del Gruppo consiliare “Lega Salvini Basilicata”, limitatamente ad alcune voci di spesa.

RICORRENTE:

Gruppo consiliare “Lega Salvini Basilicata”, in persona del presidente *pro tempore*.

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Basilicata, Procuratore generale presso la Corte dei conti, Presidente del Consiglio regionale della regione Basilicata, Presidente della Giunta regionale della regione Basilicata.

QUESTIONE RISOLTA: sussistenza in capo al gruppo consiliare dell’obbligo di restituzione del contributo erogato per il pagamento della controprestazione a fronte di un’attività di supporto quotidiano, svolta da nove collaboratori presso l’Ufficio del Gruppo, in quanto contributo non riconducibile alla categoria delle spese per il personale, ma a quella delle spese di funzionamento.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. d); artt. 123 e ss.; *c.c.:* art. 2229; **D.L. n. 174/2012:** art. 1; **DPCM del 21.12.2012:** art. 1; art. 3; **L. regionale n. 28/2012:** art. 5; **D. Lgs. n. 118/2011:** art. 1; art. 11; All. 1; **L. regionale n. 8/1998:** art. 6; art. 11.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 28/2020/RGC; sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 28/2018/RGC; sent. n. 15/2017/EL; **Corte Cost.:** sent. n. 260/2016; sent. 104/2016; sent. n. 263/2014.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Le Sezioni riunite, con la presente pronuncia, hanno stabilito che <<**sussiste in capo al Gruppo consiliare l’obbligo di restituzione delle erogazioni relative al contratto di consulenza in quanto non assimilabili a spese di personale e dunque non correttamente rendicontate**>>, atteso che nel caso di specie, è stato accertato che <<**i rapporti di collaborazione con il professionista derivava da un contratto di consulenza e non da un contratto di lavoro subordinato o da un contratto di collaborazione coordinata e continuativa, sicché la relativa spesa non poteva essere contabilizzata nella specifica voce di spese di personale, dovendo invece essere inserita nella voce “spese per funzionamento”**>>.

ABSTRACT

Anche in tale pronuncia, le Sezioni riunite hanno richiamato i principi della tutela dell'integrità e dell'equilibrio del bilancio regionale, costituendo il rendiconto del gruppo consiliare parte integrante dello stesso.

A tal riguardo, il giudice contabile ha sancito che tutti i contratti contestati in giudizio e relativi ad una serie di consulenze in materia tecnico-legislativa, di lavoro e di rischio idrogeologico, sono da annoverare nella voce di spesa di funzionamento e non del personale, in quanto l'attività posta in essere era espressamente finalizzata al supporto delle attività dell'assessore alle infrastrutture e mobilità della regione Basilicata.

Il Collegio giudicante, pertanto, in forza anche della normativa regionale vigente in materia, ha fondato la sua decisione sulla rilevanza da attribuire al cd. vincolo di destinazione del contributo erogato per le spese del personale, la cui violazione comporta l'obbligo di restituzione delle somme spese per finalità diverse.

In particolare, secondo il giudice contabile, il contratto di consulenza/collaborazione, intercorso tra il professionista e il gruppo consiliare, segue le logiche dell'art. 2229 del codice civile, richiamato anche nell'assetto programmatico negoziale, comportando ciò, come precipitato logico-giuridico, l'esatto inquadramento dell'erogazione pecuniaria corrisposta al commercialista nella categoria delle "spese di funzionamento".

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. d), c.g.c.

Sentenza n. 31/2020/RGC depositata in data 12/11/2020

RICORSO: annullamento e/o riforma della deliberazione n. 88/2020/FRG della Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige, sede di Trento, depositata in data 18 marzo 2020, con la quale è stata accertata la non regolarità del rendiconto presentato dal gruppo consiliare ricorrente, per il periodo che va dall'1.1.2019 al 31.12.2019.

RICORRENTE:

Gruppo consiliare “Die Freiheitlichen”, in persona del presidente *pro tempore* e capogruppo.

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Trentino-Alto Adige, sede di Trento, Procuratore generale presso la Corte dei conti, Presidente del Consiglio regionale della regione Trentino Alto Adige, Presidente della Giunta regionale della regione Trentino Alto Adige.

QUESTIONE RISOLTA: la piena dimostrazione dell'effettività della spesa, in considerazione di una oggettiva difficoltà per la natura della prestazione svolta a favore del gruppo consiliare, può essere fornita attraverso la produzione di una documentazione equivalente a quella tipica, la cui validità e sufficienza sono assicurate in ragione del c.d. principio sostanzialistico.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. d); artt. 123 e ss.; *c.p.c.:* art. 345; **D.L. n. 18/2020;** **D.L. n. 174/2012:** art. 1; **DPCM del 21.12.2012:** art. 1 dell'All. A); art. 3; **Regolamento regionale n. 33/2013:** art. 9.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 28/2018/RGC; sent. n. 28/2017/EL; sent. n. 25/2017/EL; sent. n. 23/2017/EL; sent. n. 15/2017/EL; sent. n. 10/2017/EL; sent. n. 59/2014/EL; sent. n. 45/2014/EL; sent. n. 42/2014/EL; sent. n. 40/2014; sent. n. 39/2014/EL; sent. n. 34/2014/EL; sent. n. 29/2014/EL; sent. n. 3/2014/EL; **Corte Cost.:** sent. n. 1/2017; sent. n. 104/2016; sent. n. 39/2014.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento al merito della vicenda giuridica, relativa all'idoneità della documentazione atta a dimostrare l'inerenza della prestazione svolta da un collaboratore rispetto alle finalità istituzionali perseguite dal gruppo consiliare, il Collegio giudicante ha statuito che: <<La circostanza...che il **DPCM 21 dicembre 2012** contenente le linee guida per la predisposizione dei rendiconti preveda, all'art. 3, comma 3, quale documentazione contabile da allegare al rendiconto del gruppo consiliare, “per le spese relative al personale, qualora sostenute direttamente dai gruppi consiliari, ... il contratto di lavoro e la documentazione attestante l'adempimento degli obblighi previdenziali ed assicurativi” non esaurisce le possibilità di rintracciare altri congrui ed univoci elementi probatori idonei a far ritenere regolari le spese sostenute>>, riconoscendosi, così come nella fattispecie sottoposta al vaglio del giudice contabile, <<la sufficienza delle movimentazioni del conto corrente e delle quietanze di pagamento, quali elementi idonei a superare in concreto la carenza documentale riscontrata dalla Sezione regionale e, quindi, a comprovare in ogni caso la veridicità e correttezza della spesa e l'effettivo impiego per finalità istituzionali del Gruppo, anche in aderenza ai più generali principi di ragionevolezza e di prevalenza della sostanza sulla forma>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, accogliendo il ricorso presentato dal gruppo consiliare interessato, hanno preliminarmente evidenziato che <<circa la possibilità per le SS.RR. in speciale composizione di prendere in considerazione documenti nuovi rispetto a quelli sulla base dei quali è stata assunta la pronuncia impugnata, attesa la documentazione aggiuntiva prodotta dal Gruppo ricorrente in questa sede contenziosa>> e <<trattandosi, quindi, di giurisdizione piena ed esclusiva in un unico grado, non trovano ruolo, nei giudizi in questione, le regole processuali che delimitano l'oggetto del giudizio di appello in tema di effetti devolutivi del gravame e di divieto di "nova" in appello ai sensi dell'art. 345 Cod. proc. Civile>>, puntualizzando a tal ultimo riguardo che, tuttavia, <<la produzione documentale in sede contenziosa è ammissibile, se ed in quanto, integri quanto già in atti sviluppando un principio di prova, comunque, presente nella fase di controllo>>.

Con riguardo, invece, alle spese di personale, sostenute direttamente dai gruppi consiliari, in relazione, come nel caso di specie, all'operatività di un contratto di consulenza intercorso tra la compagine consiliare ricorrente ed un professionista legale, le Sezioni riunite hanno specificato, anche in forza della legislazione vigente in materia, che le linee guida, contenute nel D.P.C.M. del 21 dicembre 2012, non contengono un'elencazione tassativa dei documenti probatori idonei a dimostrare la correttezza, l'inerenza e la congruità della spesa sostenuta rispetto ai fini istituzionali perseguiti dal gruppo consiliare, che l'abbia autorizzata.

In particolare, il riferimento al contratto di lavoro e alla documentazione certificativa degli obblighi previdenziali ed assicurativi adempiuti, ex art. 3 del D.P.C.M. menzionato, non compromettono le ultronee possibilità di fornire congrui ed univoci elementi probatori, atti a dimostrare la regolarità e la legittimità della spesa rendicontata.

Tanto ciò è vero che il giudice contabile ha riconosciuto che <<il Gruppo consiliare...anche in considerazione della oggettiva difficoltà per la natura della prestazione svolta di far emergere una esaustiva documentazione, si ritiene abbia fornito piena dimostrazione dell'effettività della spesa, attraverso la produzione di una documentazione equivalente a quella tipica, la cui validità e sufficienza sono assicurate con riferimento al cosiddetto principio sostanzialistico>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 32/2020/EL depositata in data 12/11/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 79/2020/PRSP del 7 maggio 2020 e della deliberazione n. 131/2020/PRSP del 6 luglio 2020, emesse dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, che con la prima ha disposto l'adozione di misure correttive ai sensi dell'art. 148 *bis* TUEL, invece, con la seconda ha accertato i presupposti dell'art. 243 quater, comma 7, del TUEL, per violazione del termine perentorio fissato dalla legge per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

RICORRENTI nei due giudizi riuniti:

F.A. (persona fisica), S.A.G. (persona fisica), S.M. (persona fisica), S.E. (persona fisica), D.C.P. (persona fisica).

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Ministero dell'Interno - Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, il Prefetto dirigente dell'Ufficio territoriale del Governo, il Comune di Scanno.

QUESTIONE RISOLTA: la necessità del dissesto guidato, nel caso di preventiva adesione al piano di riequilibrio finanziario pluriennale, sorge in conseguenza della sola constatazione dello sfioramento del termine perentorio dei 90 giorni dal riconoscimento della situazione di grave crisi finanziaria, con la deliberazione di ricorso al piano stesso.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 3; art. 24; art. 25; art. 81; art. 97; art. 100; art. 102; art. 103; art. 111; art. 113; art. 119; *TUE*: art. 19; *c.g.c.*: art. 2; art. 3; art. 11, c. 6, lett. a); art. 27; artt. 73 e ss.; art. 84; art. 124; art. 129; art. 184; *c.p.c.*: art. 100; **D.L. n. 35/2016**; **D.M. 2 aprile 2015**: art. 4; **L. n. 161/2014**: art. 30; **Regolamento UE n. 473/2013**; **L. n. 243/2012**: art. 3; **L. cost. n. 1/2012**: art. 5; **L. n. 243/2012**: art. 20; **D.L. n. 174/2012**: art. 3; **Direttiva 2011/85/UE**; **D.Lgs. n. 118/2011**: art. 3; All. 1 punto 9; All. 4/2; **D.Lgs. n. 149/2011**: art. 6; **D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)**: art. 90; art. 42; art. 141; art. 148 *bis*; art. 162; art. 188; art. 193; art. 194; art. 228; art. 243 *bis*; art. 243 *ter*; art. 243 *quater*; art. 244; art. 246; art. 247; art. 248; art. 250; art. 251; art. 259.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 6/2020/EL; sent. n. 2/2020/DELC; sent. 25/2019/EL; sent. n. 18/2019/EL; sent. n. 17/2020/EL; sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 15/2019/EL; sent. n. 12/2019/EL; sent. n. 7/2018/EL; sent. n. 64/2015/EL; sent. n. 35/2015/EL; sent. n. 34/2014/EL; sent. n. 23/2014/EL; sent. n. 3/2014/EL; sent. n. 2/2013/EL; **Corte cost.**, sent. n. 4/2020; sent. n. 18/2019; sent. 49/2018; sent. n. 228/2017; sent. n. 184/2016; sent. n. 181/2015; sent. n. 39/2014; sent. n. 60/2013; sent. n. 198/2012; sent. n. 179/2007; sent. n. 191/2006; sent. n. 204/2004; sent. n. 269/1998; sent. n. 29/1995; sent. n. 17/1985; sent. n. 241/1984; sent. n. 189/1984; sent. n. 102/1977; **Cass.**, SS.UU., sent. n. 19598/2020; SS.UU., sent. n. 31226/2017; SS.UU., n. 2951/2016; SS.UU., ord. n. 5805/2014; SS.UU., sent. n. 22059/2007; **Cons. Stato**, Sez. V, sent. n. 143/2012; Sez. V, sent. n. 2837/2006; **Corte di giustizia UE**: sent. 1 marzo 2017, causa C-432/2005.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel respingere i ricorsi riuniti, il Supremo Consesso di contabilità ha, in via preliminare, ribadito i concetti sottesi alla legittimazione ad agire e sull'interesse ad agire, rispettivamente disponendo, per la prima nozione che <<Ritiene il Collegio che la legittimazione ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato, che si assumono titolari di situazioni giuridiche soggettive lese dalla pronuncia della Sezione di controllo, non può essere in alcun modo esclusa. [Omissis...] Negare aprioristicamente la legittimazione ad agire a questi soggetti, in materia attribuita alla giurisdizione esclusiva (e per materia) della Corte dei conti si tradurrebbe in un diniego di giustizia, realizzando una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale sancito dall'art. 24 Cost. [Omissis...] Peraltro, di recente la Corte costituzionale ha precisato che il giudizio instaurato davanti a queste Sezioni riunite in speciale composizione è *“un giudizio...che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengono direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo”* (Corte cost. sent. n. 18/2019)>>; mentre, per la seconda nozione che <<perché possa ravvisarsi l'interesse ad agire innanzi a queste Sezioni riunite da parte di soggetti che non hanno partecipato al procedimento di controllo, occorre che si lamenti una lesione alla propria situazione giuridica soggettiva che deriva dalla esecutività ex lege (produzione di effetti) degli accertamenti della Sezione di controllo, il cui contenuto può diventare “definitivo”...costituendo così il presupposto di successivi provvedimenti amministrativi, necessari, obbligatori e vincolanti. In un caso siffatto, il provvedimento può essere impugnato davanti al giudice amministrativo solo per autonomi vizi propri e non per quelli dell'atto presupposto>>.

Con riferimento, invece, al merito della questione giuridica posta al vaglio del Collegio giudicante, si è affermato che <<è sufficiente osservare che l'accertamento di una situazione di dissesto fa sorgere l'obbligo per i consiglieri comunali di deliberare in tal senso e la relativa omissione comporta l'intervento sostitutivo di un commissario nominato dal prefetto e lo scioglimento del consiglio, ai sensi del combinato disposto degli artt. 247 e 141 Tuel: anche in questo caso non vi è spazio per alcuna discrezionalità, ma si tratta di un preciso obbligo di legge>>, precisando, vieppiù, che <<La corretta tenuta della contabilità è necessaria per l'accertamento (crediti) e per l'impegno (debiti) sul conto del bilancio, atteso che, per effetto del principio di prudenza, il momento in cui si realizza la “certezza” contabile delle poste attive e passive di un'obbligazione non è mai simmetrico: infatti, mentre i crediti sperati non possono iscriversi se dubbi, i debiti devono iscriversi anche se sono temuti, in base al loro grado di rischio. La confusione contabile, pertanto, alla luce del principio di prudenza, è un elemento [che] aggrava la depressione dell'attivo e aumenta il calcolo prudente del passivo, con conseguente scarsa attendibilità dei saldi, proiettando verso l'alto l'ammontare dello squilibrio>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella presente pronuncia, chiariscono l'esatta portata delle categorie giuridiche della legittimazione ad agire e dell'interesse ad agire, innestandoli nell'ambito della disciplina relativa all'approvazione tardiva di un piano di riequilibrio, adottato da un ente locale, tacciato di violazione dei principi in materia, da parte della sezione regionale di controllo, con due diverse delibere, le quali, tuttavia, sono state impugnate innanzi al Supremo Consesso contabile, dall'ex sindaco, da alcuni assessori in carica, nonché da taluni cittadini residenti nel Comune di Scanno.

L'impugnativa promossa da tali soggetti, se a primo acchito, poteva suscitare una qualche perplessità, registrata anche negli atti prodotti in giudizio dalla Procura generale, è stata invece confermata in astratto dal Collegio giudicante, affermando che *<<una limitazione alla legittimazione non si rinviene nelle norme che disciplinano l'azione innanzi a queste Sezioni riunite in speciale composizione, al contrario dalla loro lettura emerge in maniera chiara la possibilità che possano agire soggetti diversi dall'ente controllato>>*.

Tale affermazione di principio, tuttavia, nell'applicazione al caso concreto, ha comportato la dichiarazione di inammissibilità per carenza di interesse, relativamente ai ricorsi presentati dall'ex sindaco e dai cittadini residenti, i quali, secondo il *dictum* del Collegio decidente, non ricevono alcun nocimento da entrambe le deliberazioni emesse dalla sezione di controllo adita, non riscontrandosi qualsivoglia ripercussione diretta o indiretta, fatta salva la circostanza che non risulta giuridicamente rilevante il pregiudizio solo potenziale.

Invece, per l'impugnazione promossa dai consiglieri in carica, avverso le delibere di controllo, le Sezioni riunite ne hanno disposto il respingimento nel merito, sia sotto il profilo delle inadeguate misure adottate dal Comune, osservandosi che *<<La disclosure della situazione di crisi strutturale è infatti emersa nel corso di una costante attività della Sezione..., che ha accertato una continua crescita dello squilibrio...e una perseverante dissimulazione dell'effettiva consistenza dello stesso nelle scritture contabili, con un sottodimensionamento del disavanzo applicato>>*; sia sotto il dirimente aspetto della violazione del termine perentorio fissato per legge per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, per il quale si è ribadito che *<<l'ente non ha alcuna discrezionalità nel riconoscimento dello "stato" di dissesto, può solo scegliere se fare ricorso alla "procedura di riequilibrio" (art. 243-bis comma 2), o alla dichiarazione di dissesto (art. 246). Da tali dichiarazioni dipendono effetti non disponibili per l'ente locale: la dichiarazione di dissesto è infatti irrevocabile (art. 246 Tuel comma 1, secondo inciso), parallelamente, la violazione di termini che scansionano i tempi della procedura di riequilibrio pluriennale, è fonte di un effetto legale di immissione diretta nella diversa procedura di dissesto (art. 243-quater comma 7 Tuel); si tratta infatti di termini proceduralmente perentori e pertanto l'adesione al piano non è revocabile oltre detto termine>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 33/2020/EL depositata in data 20/11/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 133/2019 del 6 novembre 2019, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, con la quale la Sezione di controllo adita ha deciso di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Brancaleone.

RICORRENTE:
Comune di Brancaleone.

RESISTENTI:
Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la regione Calabria, Ministero dell'Interno, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, Prefettura di Reggio Calabria - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: la rimodulazione di un piano di riequilibrio finanziario è ammissibile nei soli casi previsti dalla legge, fattispecie non rinvenibile con la presentazione di informazioni integrative rivolte al Comune, il quale nell'adempiere alla richiesta proceda contemporaneamente ad una sostanziale rimodulazione del piano stesso.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. a); *D.M. 2 aprile 2015;* *D.Lgs. n. 118/2011:* art. 3; punto 8 e 10 dell'All. 1; *D.Lgs. n. 149/2011:* art. 6; *D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL):* art. 243 *bis;* art. 243 *quater;* art. 243 *quinques;* art. 247 *quater.*

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 8/2018/EL; sent. n. 2/2015/EL; sent. n. 34/2014/EL; sent. n. 10/2014/EL; **SEZ. AUT.**, del. n. 5/2018/INPR; del. n. 9/2017/QMIG; del. n. 13/2016/QMIG; del. n. 1/2016/QMIG; del. n. 22/2014/QMIG; del. n. 6/2014/QMIG; del. n. 22/2013/QMIG; del. n. 13/2013/QMIG; del. n. 8/2013/QMIG; del. n. 16/2012/INPR.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel rigettare il ricorso e disporre il conseguente obbligo dell'ente comunale di dichiarare il dissesto, le Sezioni riunite hanno avuto modo di puntualizzare che << "...Con il termine "formulazione" deve intendersi una nuova edizione del piano di riequilibrio, mentre la "rimodulazione" consiste nella revisione e/o riorganizzazione del piano stesso sulla base di esigenze diverse sopravvenute (vengono revisionati una serie di parametri in modo coordinato e graduale)>>, per cui <<la distinzione tra "rimodulazione" e "riformulazione" del piano di riequilibrio appare simmetrica a quella tra enti che hanno già ottenuto l'approvazione del piano dalla competente Sezione regionale ed enti che hanno soltanto deliberato il piano per il quale, in seguito alla riformulazione, si rende necessaria la trasmissione alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali al fine di garantire la corrispondenza tra il piano oggetto d'istruttoria ed il piano oggetto di decisione">>.

Il Collegio decidente, sulla base di tali assunti giuridici ha evidenziato, dunque, che <<la rimodulazione di un piano è ammissibile nei soli casi previsti dalla legge, fattispecie non rinvenibile...nel caso in questione>>, atteso che <<Nel caso di specie...la richiesta di informazioni integrative volte a chiarire alcuni aspetti del piano sottoposto al tassativo iter

procedimentale previsto dalla vigente normativa è stata utilizzata dall'amministrazione ricorrente per procedere ad una sostanziale riformulazione del piano stesso, non sottoposta, né sottoponibile ad una nuova valutazione>>, tant'è che anche a voler considerare il nuovo atto emanato dal Comune, le Sezioni riunite hanno riscontrato che <<anche il piano rielaborato, come puntualmente osservato nella delibera impugnata non ha comunque posto rimedio a tutte le diverse e gravi criticità evidenziate dalla Sezione regionale per alcune delle quali alcuna risposta è stata fornita, non potendo, pertanto, ritenersi affidabile neanche la nuova ricostruzione operata>>.

ABSTRACT

Con riferimento ai profili di riformulazione/rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario approvato da un ente locale, le Sezioni riunite hanno rigettato il ricorso del comune ricorrente, disponendo l'obbligo del comune di dichiarare il conseguente dissesto ai sensi dell'art. 243-quater, comma 7, Tuel.

In particolare, il Collegio giudicante ha constatato come la situazione economico-finanziaria del comune, caratterizzata da gravi e diverse criticità, ha indotto l'amministrazione ad utilizzare la richiesta di informazioni integrative, avanzata dalla sezione di controllo, per procedere ad una vera e propria rielaborazione del piano finanziario, comportando ciò l'impossibilità dello stesso di essere sottoposto ad una nuova valutazione, atteso il principio di tassatività dei casi ammessi alla procedura della riformulazione.

Si è, dunque, consacrato, da parte del Consesso contabile, che lo strumento della riformulazione finanziaria è stato adottato, dall'ente territoriale, in modo del tutto distonico rispetto alla *ratio* della normativa legislativa stabilita in materia.

Ciò ha, dunque, comportato l'emissione di un primo giudizio di inidoneità del piano di riequilibrio, presentato dal Comune ricorrente, dinanzi alla competente sezione regionale di controllo, confermato, successivamente, in sede di nuovo giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, le quali hanno riscontrato le gravi carenze e l'obbligatorietà di dichiarare il dissesto.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 34/2020/EL depositata in data 20/11/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 8/2020/PRSP del 12 febbraio 2020, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Puglia, con la quale è stato rigettato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Grumo Appula.

RICORRENTE:

Comune di Grumo Appula.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Puglia, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Bari.

QUESTIONE RISOLTA: la massa passiva da ripianare deve essere indicata con certezza e definitività, in quanto adempimento preliminare per la disposizione del piano di riequilibrio.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. a); art. 124; art. 126, c. 2; *D.L. n. 76/2020:* art. 17; *D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL):* art. 243 *bis*; art. 243 *ter*.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 17/2020/EL; sent. n. 34/2015/EL.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In via preliminare, le Sezioni riunite hanno rilevato come <<**la sanzione dell'inammissibilità, ragionevolmente comminata per la mancata o ritardata notificazione del ricorso al Procuratore generale, non possa essere estesa anche al difetto di notificazione alla sezione regionale, la cui previsione risponde a finalità del tutto diverse rispetto a quella di assicurare la regolarità e l'integrità del contraddittorio**>>.

Il Collegio giudicante, entrando poi nel merito della questione relativa risanamento dei bilanci degli enti locali, ha affermato che <<**la corretta quantificazione della massa passiva esistente alla data della ricognizione non rappresenta solo un requisito di legittimità del piano, ma un vero e proprio presupposto sostanziale per valutare la congruità e l'affidabilità della programmazione finanziaria finalizzata al riequilibrio**>>, tant'è che <<**la mancata contestualizzazione dei pagamenti effettuati e di quelli ancora da effettuare all'interno di un piano che dia conto delle passività iniziali e della misura dei progressivi ripiani impedisce...una valutazione di attendibilità della misura adottata**>>.

In particolare, il giudice contabile ha evidenziato come <<**La legge impone quindi all'ente locale che voglia addivenire all'approvazione del piano di riequilibrio l'onere di operare una preventiva individuazione e quantificazione di tutte le obbligazioni che, sebbene assunte senza il rispetto delle prescritte procedure di spesa, risultano comunque imputabili all'ente stesso che deve reperirne i mezzi di finanziamento**>>, di conseguenza <<**I debiti che, pur riconoscibili non trovano immediata copertura all'interno del bilancio, concorrono assieme al disavanzo di amministrazione ad alimentare la massa passiva da ripianare, la cui esatta quantificazione...costituisce la condizione necessaria per la stessa configurabilità del piano di riequilibrio**>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, con la sentenza in esame, si focalizzano sul peculiare aspetto della corretta contabilizzazione della massa debitoria, rappresentata in un piano di riequilibrio finanziario pluriennale, attestando la giustezza dell'assioma secondo cui l'indeterminatezza delle poste di passività porta seco un giudizio di non congruità del piano medesimo.

A tal proposito, il Supremo Consesso contabile puntualizza che proprio la struttura bipartita del piano, caratterizzata dalla duplice natura "ricognitiva" e "programmatica", esige la precisa quantificazione della massa passiva iniziale ed il progressivo recupero delle passività emerse, atteso che il giudizio di congruità, svolto dalla sezione di controllo, ha ad oggetto entrambe queste due fasi.

In siffatto contesto, non sono risultate dirimenti le misure di risanamento proposte dall'ente nel piano di riequilibrio (tra le quali si annoverano, in via di esemplificazione, l'aumento massimo dei tributi e delle tariffe, la dismissione degli immobili), non solo per la loro inidoneità a ripristinare una situazione finanziaria in equilibrio, ma anche per l'assenza di una precisa pianificazione degli introiti.

Il mancato rispetto di tali requisiti in materia è stato, vieppiù, acuito dalla considerazione, operata dal Collegio giudicante, della circostanza che <<*il pagamento dei debiti con la disponibilità del fondo di rotazione non determina necessariamente la riduzione della massa passiva da ripianare*>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 35/2020/EL depositata in data 20/11/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 145/2019 del 21 novembre 2019, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, con la quale la Sezione di controllo adita ha deciso di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Altilia.

RICORRENTE:
Comune di Altilia.

RESISTENTI:
Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la regione Calabria, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, Prefettura di Cosenza.

QUESTIONE RISOLTA: ai sensi dell'art. 43 c.g.c. è ammessa la rimessione per mancata proposizione del ricorso nei termini decorrenti dalla conoscenza legale della deliberazione, anche se essa non è coincisa con la conoscenza effettiva dell'atto da impugnare, laddove non sia dimostrato un malfunzionamento della casella di posta elettronica, tale da impedire il ricevimento di tutte le PEC.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. a); art. 31, c. 3; art. 43, c. 6; art. 93, c. 11 e 12; art. 123; art. 124; art. 128, c. 3; **D.L. n. 82/2005:** art. 48; **D.P.R. n. 68/2005:** art. 6; **D.L. n. 35/2013;** **D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL):** art. 243 *bis*.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel disporre l'inammissibilità del ricorso e il correlativo obbligo del comune ricorrente di dichiarare il dissesto, le Sezioni riunite hanno stabilito che, in base alla normativa vigente in materia di trasmissione, a mezzo PEC, di una deliberazione della Sezione di controllo, ai fini della sua notificazione all'ente interessato, <<**la trasmissione a mezzo PEC, se regolarmente effettuata, è sufficiente perché il documento sia considerato effettivamente pervenuto al destinatario e reso conoscibile. Il rispetto della procedura prevista per le comunicazioni via pec dovrebbe di conseguenza concretizzare la conoscenza legale dell'atto trasmesso richiesta nello specifico dall'art. 123 del c.g.c. ai fini della decorrenza dei termini per la presentazione del ricorso a queste Sezioni riunite**>>.

ABSTRACT

La vicenda, posta al vaglio delle Sezioni riunite, ha interessato la procedura di trasmissione via PEC delle delibere di controllo, notificate dalla Sezione territorialmente competente, in conformità della normativa di settore, ricavabile dal combinato disposto degli artt. 123 c.g.c., 48 del codice dell'amministrazione digitale, nonché dell'art. 6 del D.P.R. n. 68/2005.

In particolare, il Collegio decidente ha confutato le tesi della difesa, avallando invece le conclusioni

della Procura generale, secondo le quali <<l'art. 43 [c.g.c.] ammette la rimessione per mancata proposizione del ricorso nei termini decorrenti dalla conoscenza legale della deliberazione>>.

Non avendo il comune ricorrente fornito alcuna prova di un fatto ostativo che abbia oggettivamente impedito di proporre il ricorso nei termini di legge, il Supremo Consesso di contabilità ha escluso la richiesta di rimessione in termini presentata dal comune, dichiarando inammissibili le doglianze addotte dal sindaco, basate esclusivamente su argomentazioni assertive, relativamente alla verifica di un guasto, non precisamente definito, che ha pregiudicato la possibilità di prendere conoscenza effettiva della posta elettronica da parte dell'ente.

Non risultando, dunque, dimostrato il malfunzionamento della casella della posta elettronica, il Supremo Consesso di contabilità ha dichiarato inammissibile il ricorso e disposto l'obbligo per il comune di dichiarare il contestuale dissesto.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 36/2020/RIS depositata in data 09/12/2020.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui include, fra le "amministrazioni pubbliche", la società ricorrente.

RICORRENTE:

Società Veneto Sviluppo S.p.A., in persona del 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 RISOLTA: al fine di determinare se un'unità istituzionale avente le caratteristiche di un'istituzione finanziaria *captive*, posta cioè sotto il controllo di un'altra entità pubblica, debba essere classificata nel settore delle pubblica amministrazione, la regolamentazione del SEC 2010, al paragrafo 2.22, impone la verifica di due condizioni cumulative, segnatamente, il controllo delle attività e delle passività di tale unità, da un lato e la presa in carico del rischio economico dell'attività, dall'altro.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 97; art. 103, c. 2; art. 117; art. 118; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. b); art. 128, c. 3; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)**: S.12; S.13; § 1.37; § 2.32; § 2.55; § 2.56; § 2.57; § 2.63; § 3.64; § 3.65; § 20.05; § 20.1; § 20.18; § 20.19; § 20.21; § 20.25; § 20.29; § 20.33; § 20.34; § 20.39; **L. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020)**: art. 1, c. 590-592; **L. n. 243/2012**: art. 2; **L. n. 196/2009**: art.1; **L. regionale Veneto n. 19/2004**: art. 2; art. 3; **L. regionale Veneto n. 47/1975**: art.2; art. 3; art. 5; art. 7.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 15/2020/RIS; sent. n. 9/2018/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 1/2016/RIS.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In via pregiudiziale, le Sezioni riunite hanno respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in capo alla società ricorrente, ribadendo che <<**È indubbio ... che l'inclusione nel settore delle pubbliche amministrazioni con conseguente assoggettamento alle disposizioni in materia di finanza pubblica, comprese quelle che comportano limiti sul versante della spesa, costituisce già di per sé un vincolo che radica l'interesse a ricorrere. Né può ritenersi che tale interesse sia venuto meno a seguito delle esenzioni previste dall'art. 1, comma 590, della legge n. 160/2019 (legge di Bilancio per il 2020); tale norma non prevede, infatti, la disapplicazione totale delle disposizioni limitative in materia di finanza pubblica ma rinvia ad un elenco puntuale di quelle che cessano di applicarsi e comunque lascia ferma l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale**>>.

Entrando nel merito della valutazione della vicenda in esame, il Collegio giudicante osserva che il <<SEC 2010 definisce il settore delle società finanziarie come quello costituito dalle unità istituzionali che sono entità giuridiche indipendenti e che agiscono da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, la cui attività principale consiste nel produrre servizi finanziari>>, specificando al contempo che <<tali unità istituzionali comprendono tutte le società e quasi-società la cui funzione principale consiste: a) nel prestare servizi di intermediazione finanziaria (intermediari finanziari) e/o b) nell'esercitare attività finanziarie ausiliarie (ausiliari finanziari)>> e concludendo, sul punto, che si considera <<intermediazione finanziaria l'attività con la quale un'unità istituzionale acquista attività finanziarie e assume passività per conto proprio effettuando operazioni finanziarie sul mercato che convoglia mezzi finanziari dai soggetti che dispongono di liquidità in eccesso verso i soggetti che necessitano fondi...non opera>>, dunque, <<solo in rappresentanza di altre unità istituzionali, ma assume un rischio acquistando attività finanziarie e assumendo passività per conto proprio>>, atteso che <<l'intermediazione finanziaria consiste nella gestione dei rischi finanziari e nella trasformazione della liquidità>>.

Sulla base di tali considerazioni, le Sezioni riunite hanno concluso respingendo il ricorso della società interessata, affermando che <<l'attività svolta da Veneto Sviluppo non è dicerto equiparabile a quella di intermediazione finanziaria in quanto non è previsto né dalla legge istitutiva né dallo Statuto che la società possa accollarsi il rischio finanziario>>, non rilevando <<rischi diversi da quello finanziario: il rischio di inadempimento delle attività affidate dalla Regione, il rischio del contenzioso da parte delle imprese che partecipano alle procedure per l'assegnazione dei finanziamenti europei o regionali e i rischi di responsabilità, per quanto riguarda la gestione in qualità di O.I. dei Fondi U.E., sono, invero, conseguenti a servizi definibili solo genericamente come finanziari. Il rischio finanziario, invece, secondo il Reg. UE n. 549/2013, è quello derivante dalla specifica attività di intermediazione, correlato cioè all'impossibilità di conseguire il credito collegato all'attività finanziaria ovvero di far fronte al debito conseguente alla passività finanziaria>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno confermato l'inclusione nell'elenco ISTAT della società per azioni Veneto Sviluppo e al contempo, in via pregiudiziale, hanno disposto l'ammissibilità del ricorso proposto dalla ricorrente, dovuto alla configurabilità di un interesse concreto ed attuale alla statuizione relativa all'inserimento o meno di quest'ultima nel settore della "pubblica amministrazione".

Scendendo nel merito della questione affrontata, il Collegio giudicante ha ravvisato un quadro statutario e normativo, nazionale ed europeo, non in linea con un comportamento economico che possa definirsi di intermediazione finanziaria svolto in condizioni di mercato e tale che i proventi derivanti dalla gestione dei fondi possano incidere in misura significativa sul totale dei ricavi. Prescindendo dalla forma giuridica assunta, infatti, le Sezioni riunite si sono concentrate nel verificare l'esatta collocazione dell'unità istituzionale interessata tra le entità di natura pubblicistica contemplate nell'elenco ISTAT, in forza, anche e soprattutto, del riscontro dei presupposti fissati nel regolamento unionale del SEC 2010.

In particolare, il Supremo Consesso contabile ha agevolmente rilevato come proprio la cancellazione dall'albo degli intermediari finanziari, da parte dell'entità istante, previsto dall'art. 106 del TUB, sia indice dirimente al fine di stabilire che la prefata società non svolga e non possa svolgere l'attività di concessione di finanziamenti sotto qualsiasi forma.

Pertanto, nel caso di specie, l'Organo giudicante ha concluso, affermando che <<l'attività svolta dalla Veneto Sviluppo, valutata sotto ogni prospettiva, non possa considerarsi, alla stregua dei criteri ricavabili dal SEC 2010, attività finanziaria destinata al libero mercato. Non si tratta di

certo di attività di intermediazione finanziaria difettando l'assunzione del rischio finanziario. Seppure la si voglia inquadrare nell'attività finanziaria ausiliaria o residuale, la stessa, per la parte prevalente, non riguarda servizi destinabili alla vendita...in quanto il corrispettivo non è determinato in base alle forze di mercato ma da provvedimenti unilaterali della Regione Veneto ed inoltre la finalità dell'attività non è quella di massimare il profitto bensì quella di concorrere all'attuazione della programmazione regionale per lo sviluppo delle piccole e medie imprese del Veneto>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 37/2020/EL depositata in data 16/12/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 17/2020, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria, che ha accertato che l'irregolare contabilizzazione del Fondo Anticipazione di Liquidità (FAL) ai sensi dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015 e dell'art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017, disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con la sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, nonché la non conformità all'art.194 TUEL e ai principi espressi dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 21/2018/QMIG, delle modalità di rateizzazione individuate dalla delibera comunale relativamente al debito fuori bilancio nei confronti della Regione Calabria.

RICORRENTE:

Comune di Reggio Calabria, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria, Procura generale della Corte dei conti, Ministero dell'Interno, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, Prefettura di Reggio Calabria - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: ai sensi dell'art. 148 *bis* del TUEL, l'oggetto di accertamento, relativo al giudizio di controllo sul bilancio e sul rendiconto dell'ente locale, è rappresentato dalla sussistenza di illegittimità contabili in grado di pregiudicare l'equilibrio del bilancio in corso; diversamente, l'applicazione dello *ius superveniens* ovvero dell'art. 39 *ter* del D.L. n. 162/2019, convertito con modifiche dalla L. n. 8/2020, riferendosi alle misure correttive da adottare da parte dell'ente locale, risulta estraneo all'oggetto del controllo *de quo*, in quanto esse non sono in grado di diventare definitive, atteso che il Comune ricorrente potrà adottare le misure, a suo giudizio, più idonee anche conformandosi alla nuova disciplina legislativa, ferma restando la valutazione che la Sezione regionale opererà sulla loro legittimità/regolarità e sulla loro idoneità.

Riferimenti normativi: *c.c.:* art. 1965; **D.L. n. 18/2020, conv. in L. n. 27/2020:** art. 85, c. 3, lett. e); **D.L. n. 162/2019, conv. in L. n. 8/2020:** art. 39 *ter*; **L. n. 205/2017:** art. 1, c. 814; **D.L. n. 78/2015:** art. 2, c. 6; **D.Lgs. n. 118/2011:** All. 4/2, del par. 5.1, principio contabile n. 2, punto 93, punto 96 e punto 104; **D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL):** art. 42, c. 1, lett. i); art. 148 *bis*; art. 175; art. 193; art. 194; art. 243 *bis*.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 23/2019/EL; **SEZ. AUT.**, del. n. 21/2019/QMIG; del. n. 21/2018/QMIG; **Corte cost.:** sent. n. 4/2020; sent. n. 18/2019; **Cass.**, Sez. II, sent. n. 15050/2018.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel respingere il ricorso proposto dal comune ricorrente, le Sezioni riunite hanno premesso che il sopravvenuto art. 39 *ter* del D.L. n. 162/2019, convertito con modifiche dalla L. n. 8/2020, dettato in materia di fondo anticipazione di liquidità, <<**incide soltanto sulla modalità di recupero del maggior disavanzo e non inficia in alcun modo la criticità accertata dalla Sezione di controllo consistente nel sopravvenuto illegittimo utilizzo del FAL per finanziare il FCDE**>>, di

conseguenza <<il mutato quadro normativo sulla disciplina che governa l'appostazione di determinate poste non rimuove in nessun modo il contenuto dell'irregolarità accertata>>, atteso che <<la pronuncia di controllo definisce solo l'irregolarità e il relativo accertamento diventa "definitivo" (Corte costituzionale sent. n. 18/2019), mentre le conseguenti misure correttive, sono rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione e saranno oggetto di un distinto giudizio di controllo, dal quale, in caso di accertata inadeguatezza, scaturirà il c.d. "blocco della spesa">>, apparendo, quindi, evidente che <<la nuova disposizione incide sui profili sui quali la pronuncia di accertamento non può diventare definitiva in quanto esula dal suo oggetto e dal relativo parametro legislativamente previsto dall'art. 148 bis Tuel>>.

Con riguardo, invece, alla disciplina dei debiti fuori bilancio, il Collegio giudicante ha affermato che essa <<rappresenta una eccezione alla normale e corretta gestione finanziaria e la rateizzazione deve essere coerente con gli artt. 188, 193 e 194 del Tuel, atteso che "l'accordo con i creditori non può avere una mera finalità dilatoria, ma la rateizzazione dovrà comunque rispettare tutti i criteri in materia di programmazione e di effettiva copertura delle quote di spesa previste per le varie annualità. Diversamente, si ricadrebbe in una situazione non dissimile a quella del ritardato riconoscimento, con violazione dei principi di copertura delle spese, di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di veridicità dei documenti contabili" (deliberazione n. 21/2018/QMIG)>>, facendo da ciò scaturire che, nella fattispecie concreta, <<l'asserita qualifica di transazione, attribuita all'accordo con la regione Calabria dal ricorrente, non può comportare ex se l'applicazione di una disciplina eccezionale, rispetto alla stessa eccezionalità della disciplina dei debiti fuori bilancio, in costanza di una ripetuta violazione delle relative disposizioni>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nel respingere il ricorso promosso dal Comune di Reggio Calabria, hanno, altresì, ritenuto infondata anche la richiesta di sospensione del giudizio in esame, per la pendenza della questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 39 *ter* del D.L. n. 162/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 8/2020, statuendo a tal riguardo che <<poiché nel presente giudizio non deve farsi applicazione della suddetta norma, l'emananda pronuncia della Corte costituzionale è totalmente irrilevante ma avrà incidenza solo sulla valutazione delle misure adottate dal Comune...e sempre che la civica amministrazione non ritenga di dover optare per un più celere rientro dal maggior disavanzo>>.

Ad avviso, infatti, del Collegio giudicante vanno tenuti distinti i due piani, scaturenti da una duplice pronuncia di controllo, attinente, l'una, al giudizio di illegittimità contabile, che definisce solo l'irregolarità e, l'altra, alle conseguenti misure correttive disposte dalla amministrazione sulla base del suo potere discrezionale, in quanto <<Eventuali indicazioni espresse dalla Sezione regionale costituiscono solo elementi accidentali della pronuncia di controllo, che non possono in alcun modo diventare definitivi, atteso che nell'adozione delle misure correttive l'amministrazione incontra il solo limite dell'adeguatezza e ben può discostarsi da siffatte indicazioni>>.

Con riguardo, invece, alla seconda questione trattata nella presente decisione e relativa alla doglianza avanzata dal Comune ricorrente nei confronti della Sezione di controllo, in ordine ad un presunto erroneo inquadramento di un debito del servizio idrico, sul quale era intervenuto un accordo tra l'ente locale e la regione Calabria, il Supremo Consesso contabile ha osservato come la fattispecie sia da inquadrare nell'ambito del regime giuridico del debito fuori bilancio, ex art. 194 TUEL e non nella disciplina normativa propria dell'accordo transattivo con effetto novativo di cui all'art. 1965 del codice civile.

Sotto tale profilo, il Collegio si è mostrato perentorio, disponendo che <<In una corretta gestione finanziaria, l'emersione di un debito non previsto in bilancio deve essere portata tempestivamente

all'esame del Consiglio dell'ente per l'adozione dei necessari provvedimenti, quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, comma 1, e il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193, comma 3, e art. 194 commi 2 e 3. Il ritardo nel riconoscimento, con rinvio ad esercizi successivi a quello in cui il debito è emerso, comporta una non corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente (Sezione delle Autonomie delibera n. 21/2018/QMIG e delibera n. 21/2019/QMIG)>>.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 38/2020/RIS depositata in data 16/12/2020;
sentenza n. 43/2020/RIS depositata in data 22/12/2020.

RICORSO: per l'annullamento, previa sospensione, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso le società per azioni ricorrenti tra le amministrazioni pubbliche.

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- Società Lazio Innova S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
- Società Finanziaria Regione Sardegna - SFIRS s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

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

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: l'unità produttrice di beni e servizi non destinabili alla vendita e sottoposta al controllo pubblico rientra nel settore 13 del SEC 2010, quale quello delle "pubbliche amministrazioni", diversamente l'entità separata, anche se controllata dalla compagine pubblicitaria, ma qualificata come produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, si configura come unità che produce per il mercato, classificandosi nel settore delle società (S.12), con la conseguenza che il relativo disavanzo e i suoi debiti non rientrano nel disavanzo e nel debito delle pubbliche amministrazioni.

Riferimenti normativi: c.g.c.: art. 11, c. 6, lett. b); art. 31, c. 3; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):** S.12; S.13; § 1.35; § 2.12; § 2.32; § 2.56; § 2.57; § 2.61; § 2.63; § 2.64; § 2.95; § 3.19; § 3.66; § 20.17; § 20.18; § 20.19; § 20.21; § 20.23; § 20.25; § 20.26; § 20.29; § 20.30; § 20.31; § 20.32; § 20.34; **D.L. n. 124/2020; L. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020):** art. 1, c. 590; **D.Lgs. n. 175/2016:** art. 16; **D.Lgs. n. 50/2016:** art. 192, c. 2; **L. n. 196/2009:** art.1; **D.Lgs. n. 123/1998; L. n. 241/1990.**

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 27/2020/RIS; sent. 20/2020/RIS; sent. n. 14/2020/RIS; sent. n. 9/2020/RIS; sent. n. 6/2019/RIS; **Corte di Giustizia dell'U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce di quanto stabilito dalla Corte di Giustizia dell'U.E., nella sentenza dell'11 settembre del 2019, emessa sul rinvio pregiudiziale, segnatamente <<a) che il SEC 2010 non utilizza i “concetti amministrativi” interni propri degli Stati membri, ma dà rilevanza, in base alle norme eurounitarie, al comportamento economico dell'ente da valutare, prescindendo dalla sua forma...; b) che la verifica dei presupposti per la classificazione nei vari settori del SEC 2010 deve avvenire “in concreto”; c) che i vari enunciati normativi del SEC, che insistono sulle stesse definizioni, <<nonostante [le] varianti redazionali, [devono] essere interpretati reciprocamente ed essere considerati come costituenti una sola e unica disposizione>> >>, secondo le Sezioni riunite <<rilevano, in questa sede, le disposizioni dettate al fine di distinguere le unità classificate nella “pubblica amministrazione” (settore S.13) da quelle facenti capo ad altri settori e, segnatamente, a quello delle società finanziarie (settore S.12)>>. In particolare, il Collegio giudicante, nel respingere i ricorsi proposti nei diversi giudizi dalla Società Lazio Innova e dalla SFIRS s.p.a., ha stabilito che <<per l'inquadramento nel settore S.13, è necessaria la contemporanea presenza in una unità istituzionale di due condizioni economico-giuridiche, ossia: il controllo pubblico...e la natura di produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita>> e che <<Accanto alle unità istituzionali primarie...il SEC 2010 annovera nell'ambito del settore (S.13) anche amministrazioni pubbliche con personalità distinta. [Omissis...] Tali entità, denominate <<unità fuori bilancio>>, nel caso in cui: il prezzo di “vendita” venga determinato per effetto di variabili indipendenti dal mercato, perseguano finalità etero-determinate dalla pubblica amministrazione e operino sulla base di una dotazione pubblica di risorse pubbliche con ridotto rischio di bilancio, sono inserite nel settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) anche se costituite in forma di società, a meno che non operino prevalentemente come produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, rientrando, in tale ipotesi, nel settore delle società (S.11) o in quello delle società finanziarie (S.12)>>.

Pertanto, il Consesso contabile ha concluso che <<Nel caso di specie, accertato il carattere di autonoma unità istituzionale soggetta a controllo pubblico, il ... test market qualitativo sembra deporre per la classificazione di Lazio Innova S.p.A. [della società Sfirs] quale “unità istituzionale del settore pubblico produttore di beni e servizi finanziari non destinabili alla vendita” in quanto società priva delle caratteristiche definite dal Sec 2010 per essere classificata nel settore delle società finanziarie (S.12) e rientrante tra le società in mano pubblica non dotate di un adeguato grado di autonomia per operare sul libero mercato>> tanto ciò è vero che, diversamente, il caso delle <<unità istituzionali giuridicamente indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi destinati alla vendita la cui attività consiste nel produrre servizi finanziari>>, invece, <<merita...una speciale considerazione...con particolare attenzione all'intermediazione finanziaria, intesa quale attività con la quale un'unità acquista attività finanziarie e nello stesso tempo assume passività per conto proprio, effettuando operazioni finanziarie ed esponendosi al relativo rischio, in mancanza del quale, una unità finanziaria pubblica non si configura come un intermediario finanziario ma viene classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche>>.

ABSTRACT

In ordine alla distinzione tra amministrazioni pubbliche e settore delle società finanziarie, comprensivo quest'ultimo non solo delle unità che svolgono attività finanziaria in senso proprio (definite come “intermediari finanziari”), ma anche delle società che esercitano attività finanziarie ausiliarie, nonché delle società che prestano servizi finanziari <<le cui attività e passività non sono

negoziare in mercati aperti>>, le Sezioni riunite sono intervenute per stabilire quei criteri operativi che consentono l'esatto inquadramento delle unità istituzionali nell'uno o nell'altro ambito, in forza degli indici di valutazione contemplati nel SEC 2010.

Il Collegio, muovendo dalla disamina delle risultanze interpretative rese dalla Corte di Giustizia dell'U.E. nella sentenza del settembre del 2019, ha ribadito lo stretto legame tra la normazione nazionale e quella eurounionale, le quali, integrandosi a vicenda, individuano, sulla base di una nozione sostanzialistica di "unità istituzionale", quelle rientranti nel settore delle "pubbliche amministrazioni", prescindendo dalla forma giuridica dell'assetto organizzativo delle stesse.

Ciò, dunque, che caratterizza le società finanziarie, definite anche come "unità fuori bilancio", separate dal soggetto controllante, ma che *<<godano di una sostanziale autonomia (che comprende la discrezionalità in merito al volume e alla composizione della spesa), di una fonte diretta di entrate (derivanti da trasferimenti sostanziali dal bilancio del controllante integrate da fonti proprie di reddito) e dispongano, inoltre: di una contabilità completa, del possesso di beni o attività a pieno titolo e della capacità di contrarre debiti e stipulare contratti, si considerano come unità separate>>*, si rintraccia nella circostanza che esse devono essere valutate in forza di un albero di indici rilevatori, quali la separazione dall'unità controllante, il controllo non determinante esercitato dalla stessa, il riscontro della produttività di beni e servizi destinabili alla vendita.

A tal ultimo riguardo, le Sezioni riunite tengono a precisare che *<<I criteri utilizzati per classificare la produzione come destinabile o non destinabile alla vendita e i produttori come produttori di beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita...si riconducono, invece, alla presenza di un prezzo economicamente significativo - ... (si hanno tali prezzi quando risultano adempite entrambe le seguenti condizioni: a) il produttore è incentivato a adeguare l'offerta con lo scopo di realizzare un profitto a lungo termine o, come minimo, di coprire i costi di capitale e gli altri costi; e b) i consumatori sono liberi di acquistare o di non acquistare e operano la loro scelta sulla base dei prezzi praticati) - e quindi alla valutazione delle condizioni di mercato in cui opera il produttore e di un sufficiente comportamento di mercato dallo stesso seguito>>*.

Inoltre, il Collegio decidente, nel confermare l'inclusione a pieno titolo delle società ricorrenti nell'elenco delle pubbliche amministrazioni, stilato annualmente dall'ISTAT e, nel dettaglio, rientrante nella categoria delle società in mano pubblica non dotate di un adeguato grado di autonomia per operare sul libero mercato, ha premesso che *<<la capacità di effettuare un'attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita viene, in genere, verificata mediante il normale criterio quantitativo (il criterio del 50%), basato sul rapporto tra vendite e costi di produzione>>*, specificando conclusivamente che *<<l'applicazione del criterio quantitativo del test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita alle società pubbliche operanti nel settore finanziario non risulta del tutto pertinente, poiché i loro utili derivano sia da redditi da capitale che da guadagni in conto capitale>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 39/2020/EL depositata in data 18/12/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 107/2018 del 10 settembre 2018, emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, con la quale la sezione territoriale adita ha statuito l'inadeguatezza delle misure correttive adottate dall'amministrazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148 *bis*, comma 3, TUEL ed ha disposto la preclusione dei programmi di spesa, sino all'adozione delle necessarie manovre correttive ai sensi e per gli effetti dell'art. 193 TUEL.

RICORRENTE:

Comune di Napoli, in persona del sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Procura generale della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno - Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali, Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Napoli.

RICORRENTE:

Comune di Napoli, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania, Procura generale della Corte dei conti, Ministero dell'Interno, Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione per la finanza e gli organi degli enti locali presso il Ministero dell'Interno, Prefettura - Ufficio territoriale del Governo di Napoli.

QUESTIONE CONTROVERSA: dichiarazione della Procura generale di adesione alla richiesta di cessazione della materia del contendere proposta dalla parte ricorrente, con conseguente sopravvenuta inammissibilità del ricorso, avendo dato l'ente comunale attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020 ed all'art. 39 ter del d.l. n. 162/2019, conv. con modificazioni in L. n. 8/2020.

Riferimenti normativi: *Cost.:* art. 81; art. 97, art. 119, c. 6; *D.L. n. 162/2019, conv. con modificazioni in L. n. 8/2020:* art. 39 ter; *L. n. 205/2017:* art. 1, comma 814; *D.L. n. 78/2015, conv. con modificazioni in L. n. 125/2015:* art. 2, comma 6; *D.L. n. 35/2013;* *TUEL:* art. 148 *bis*; art. 193.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 5/2019/EL; ord. n. 5/2019/EL; **Corte cost.:** sent. n. 4/2020.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Alla luce della questione di legittimità costituzionale sollevata sull'interpretazione, data dalla Sezione di controllo, dell'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015, come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017, le Sezioni riunite rammentano, che <<**Con la**

sentenza n. 4/2020 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle predette norme ritenute in contrasto con gli art. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost. *“poiché consentono di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di <<utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione>>”>>.*

Pertanto, l'Organo giudicante <<preso atto della concorde richiesta delle parti, dichiara la cessazione della materia del contendere e la conseguente sopravvenuta inammissibilità del ricorso, con la precisazione che compete alla Sezione regionale verificare, nell'ambito della propria funzione di controllo, l'adeguatezza dei provvedimenti adottati per risolvere le criticità accertate, anche ai sensi dell'art. 148-bis comma 3, di cui gli effetti erano stati cautelatamente sospesi>>, avendo il Comune evidenziato nella memoria di aver <<dato attuazione alla sentenza della Corte costituzionale ed all'art. 39 ter del 30 dicembre 2019 n. 162 del 2019, introdotto dalla legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8, in sede di approvazione del rendiconto 2019>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite avendo rimesso, al Giudice delle leggi, la questione di legittimità costituzionale, attinente alla corretta interpretazione da attribuire all'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015, convertito con modificazioni in L. n. 125/2015, come autenticamente interpretato dall'art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017, relativo alla possibilità di utilizzare le risorse accantonate nel fondo anticipazioni di liquidità a copertura del fondo crediti di dubbia esigibilità, hanno attualmente disposto, data l'intervenuta pronuncia della Consulta n. 4/2020, la cessazione della materia del contendere, richiesta concordemente dalle parti e la conseguente sopravvenuta inammissibilità del ricorso, previa verifica, da parte della Sezione regionale di controllo, dell'adeguatezza dei provvedimenti adottati dall'ente locale, da valutare alla luce del mutato quadro normativo.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. a), c.g.c.

Sentenza n. 40/2020/EL depositata in data 18/12/2020

RICORSO: annullamento della deliberazione n. 41/2020/PRSP, emessa dalla Sezione regionale di controllo della Campania, con cui è stata decisa la “non omologa” del piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune di Pietrastornina, ai sensi dell’art. 243-*quater* del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL).

RICORRENTE:

Comune di Pietrastornina, in persona del Sindaco *pro tempore*.

RESISTENTI:

Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la regione Campania, Procura generale della Corte dei conti, Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Campania, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell’Interno - Direzione Centrale per gli Uffici territoriali del Governo e per le autonomie locali, Prefettura di Avellino - Ufficio territoriale del Governo.

QUESTIONE RISOLTA: è inammissibile la reiterata richiesta di rimodulazione “integrale” del piano di riequilibrio pluriennale, in quanto le disposizioni normative per la rimodulazione e/o riformulazione dello stesso, presentato o approvato, rivestono carattere di eccezionalità.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 97; art. 119; *c.g.c.*: art. 31, c. 1; *D.M. 1° agosto 2019*: art. 3; *L. n. 205/2017 (Legge di stabilità 2018)*: art. 1, c. 848, 849, 888 e 889; *L. n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016)*: art. 1, c. 714, 714 *bis* e 714 *ter*; *D.L. n. 133/2014, conv. in L. n. 164/2014*: art. 43; *D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)*: art. 155; art. 193; art. 194; art. 243 *bis*; art. 243 *quater*; art. 244.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. n. 2/2020/DELC; sent. n. 15/2019/EL; sent. n. 19/2018; sent. n. 8/2018/EL; sent. n. 20/2017; **SEZ. AUT.**, del. n. 5/2018/INPR; **Cons. Stato**, sent. n. 143/2012.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel respingere il ricorso e nel disporre l’obbligo, per il comune istante, di dichiarare il dissesto finanziario, ai sensi dell’art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL, le Sezioni riunite hanno ribadito che <<l’evocato *favor legislatoris* nei confronti della procedura di riequilibrio nei termini prospettati dal ricorrente, deve interpretarsi, sotto un profilo meramente procedurale, quale strumento idoneo a consentire il permanere di una gestione continuativa ed unitaria del bilancio, nella logica di favorire l’*accountability* dell’amministrazione; ciò, a condizione, ovviamente, che il piano di riequilibrio si appalesi, per un verso, veritiero e congruo nella sua portata ricognitiva e programmatica e, per l’altro, idoneo, sotto il profilo operativo, a superare la grave situazione di “predissesto finanziario” in cui versa il comune>>, rammentando al contempo che <<“...il ricorso alla procedura di riequilibrio non può rivelarsi un artificioso escamotage con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore, atteso che detta dichiarazione, in presenza delle condizioni legali, costituisce attività vincolata ed

ineludibile (Cons. Stato, n. 143/2012), al fine di consentire il risanamento dell'ente locale, cristallizzando, ad una certa data, la situazione creditoria e debitoria ed affidandone la gestione ad una commissione esterna..." (cfr. SS.RR. n. 2/2020/DELCL)>>.

Infatti, prosegue il Collegio contabile, <<mentre il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario interviene in un momento prodromico al dissesto, vale a dire, quando la crisi finanziaria non avendo ancora pregiudicato irreversibilmente gli equilibri di bilancio, risulta tendenzialmente compatibile con un percorso di risanamento "interno" - mediante l'affidamento agli organi ordinari dell'ente...- la dichiarazione di dissesto, invece, diviene inevitabile quando alle già gravi criticità finanziarie si sovrappongono, anche, quelle funzionali che finiscono per minare strutturalmente ed irrimediabilmente la capacità dell'ente di erogare i servizi essenziali e di svolgere le funzioni istituzionali fondamentali a cui è deputato per legge>>.

ABSTRACT

Nel decretare la "non omologazione" del piano di riequilibrio dell'ente locale, attesa la grave e macroscopica situazione di disavanzo di amministrazione in cui lo stesso versa, le Sezioni riunite hanno precisato che <<con il riconoscimento normativo della facoltà di rimodulazione/riformulazione degli strumenti di risanamento finanziario degli enti locali, è stato scalfito il principio generale della intangibilità della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, in ragione del quale la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ritenuto preclusi, in fase di attuazione, adattamenti o variazioni del percorso di ristrutturazione finanziario intrapreso, onde ne consegue, all'evidenza, l'assoluta straordinarietà degli stessi>>, infatti <<laddove il legislatore è specificamente intervenuto per prevedere e disciplinare peculiari tipologie di rimodulazione/riformulazione, lo ha fatto approvando disposizioni normative, per un verso, insuscettibili d'interpretazione estensiva in quanto derogatorie del suddetto principio generale e, per l'altro, dotate di un'efficacia temporale limitata, avendo le stesse esaurito i propri effetti regolatori al mutare delle scadenze espressamente ivi indicate [cfr. art. 1 commi 714, 714 bis e 714 ter della legge...2015 n. 208 (Legge di stabilità 2016)]>>, parimenti <<Rivestono...carattere di eccezionalità le disposizioni contenute nell'art. 1 commi 848, 849, 888 e 889 della legge...2017, n. 205 (Legge di stabilità 2018) con cui sono stati riaperti i termini per la rimodulazione/riformulazione dei piani di riequilibrio pluriennale già presentati o approvati, nonché espressamente previsti e disciplinati i presupposti per la loro ammissibilità>>.

Alla luce di tali considerazioni, il Collegio giudicante ha ritenuto di non accogliere le plurime richieste di rimodulazione espresse dall'amministrazione civica ricorrente, atteso che l'obiettivo dalla stessa perseguito è stato quello di essere autorizzata a procedere ad una "integrale rimodulazione" del piano di riequilibrio, soluzione non supportata da alcun assetto normativo di carattere eccezionale e, pertanto, valutata negativamente dal giudice contabile.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 41 /2020/RIS depositata in data 22/12/2020;
sentenza n. 42/2020/RIS depositata in data 22/12/2020.

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle "Amministrazioni pubbliche", inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso le società finanziarie ricorrenti tra le "amministrazioni pubbliche".

RICORRENTI nei diversi giudizi:

- società Finaosta s.p.a., in persona del Presidente *pro tempore*;
- società Finlombarda s.p.a., in persona del Presidente *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 RISOLTA: le società finanziarie ricorrenti, pur essendo qualificate come unità istituzionali controllate dall'ente regionale e pur essendo caratterizzate da limiti legislativi e statutari rispetto alla propria operatività in termini di perseguimento delle finalità pubbliche dell'amministrazione socia, erogano, tuttavia, servizi finanziari e di gestione di fondi in condizioni di "mercato" e a prezzi "economicamente significativi", in quanto risulta possibile riscontrare rispettivamente la sussistenza di una effettiva concorrenza con altri operatori, nonché la configurazione di ricavi, derivanti da vendite, superiori al 50% dei costi, per un periodo pluriennale continuativo.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 24, c. 1; art. 97; *TFUE*: art. 107; art. 108; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. b); art. 123; 124, c. 2; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)**: § 1.20; § 1.25; § 2.12; § 2.25; § 2.31; § 2.33; § 2.34; § 2.37; § 2.38; § 2.51; § 2.55; § 2.56; § 2.57; § 2.63; § 2.64; § 2.111; § 3.19; § 3.27; § 3.32; § 3.33; S. 12; S. 13; § 13.32; S. 11001, § 2.51; § 20.05; § 20.07; § 20.10; § 20.19; § 20.21; § 20.22; § 20.23; § 20.25; § 20.28; § 20.29; § 20.33; **L. n. 160/2019 (legge di bilancio 2020)**: art. 1, c. 590, 591 e 592; **D.Lgs. n. 175/2016**: art. 4; art. 6; art. 11; art. 14; art. 19; **D.Lgs. n. 50/2016**: art. 5, c. 2; art. 192, c. 2; **D.Lgs. n. 136/2015**: art. 43; **L. n. 196/2009**: art.1; **D.Lgs. n. 165/2001**: art. 1, c. 2; **D.Lgs. n. 58/1998 (TUF)**: art. 1; **D.Lgs. n. 385/1993 (TUB)**: art. 10; art. 106; art. 107.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 17/2020/RIS; sent. n. 14/2020/RIS; sent. n. 12/2020/RIS; sent. n. 25/2019/EL; sent. n. 28/2019/EL; sent. n. 17/2019/EL; sent. n. 16/2019/EL; sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 6/2016/RIS; sent. n. 1/2016/RIS; sent. n. 28/2014/EL; **Corte di Giustizia dell'U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; **Cons. Stato, Ad. Pl.**, sent. n. 9/2018.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nella presente pronuncia, le Sezioni riunite ribadiscono i concetti espressi nella sentenza n. 17 del 2020, volti ad affermare con riferimento all'esclusione dall'elenco ISTAT delle società finanziarie ricorrenti che, in via di fatto, <<la società...spa è un'unità istituzionale controllata dalla Regione..., che, pur in presenza di limiti, legislativi e statutari, alla propria operatività (funzionali al perseguimento delle finalità pubbliche appannaggio dell'amministrazione socia), eroga servizi finanziari e di gestione di fondi a favore o per conto di terzi (in prevalenza, la medesima regione socia) in condizioni di "mercato" (concorrenza con altri operatori e previa convenzione valutata economicamente congrua) e a prezzi "economicamente significativi" (ricavi da vendite superiori, per un arco pluriennale, al 50 per cento dei costi)>>.

La prefata conclusione, secondo il Supremo Consesso contabile, sarebbe dimostrata preminentemente dal fatto che <<dalla documentazione prodotta (statuto e bilanci sociali) si desume come [la società] operi su un mercato, quello del finanziamento alle imprese e della gestione di attività (fondi), in cui sono presenti una pluralità di operatori. La dimensione e il carattere concorrenziale di tali mercati, peraltro, sono fatti notori, come risulta dagli studi pubblicati dalla Banca d'Italia>>, aggiungendo che <<anche le politiche di "prezzo", pur condizionate dall'esistenza di vincoli finalistici di natura pubblica (fisiologici in presenza di un ente soggetto al controllo di una PA), risultano orientate a garantire la copertura dei costi e, in generale, una gestione a condizioni di mercato, come comprovato dalla chiusura in utile degli esercizi...oggetto di considerazione..., dalla significativa differenza positiva fra patrimonio netto e capitale sociale, nonché dal riscontro ottenuto dal test *market/no market*, sia pure nella forma atipica propria delle società finanziarie e di intermediazione>>.

Sulla questione del test *market-no market*, il Collegio giudicante ha precisato che <<Le unità che svolgono attività finanziarie sono oggetto...sotto tale profilo, di autonoma considerazione da parte del SEC 2010, che al paragrafo 20.34, espressamente prevede che l'applicazione del test quantitativo "non è pertinente, poiché i loro utili derivano sia da redditi da capitale che da guadagni in conto capitale". Le unità istituzionali che prestano servizi finanziari..., inevitabilmente, registrano un reddito di impresa composto, per la quasi totalità, da "ricavi" (interessi, dividendi e sopravvenienze attive) che sarebbero esclusi dal *market test* (§ 3.33)>>, inoltre <<l'esposta "non pertinenza" del *market test* quantitativo impone all'interprete dal verificare, anche attraverso altri criteri, la capacità dell'unità a controllo pubblico di "coprire almeno il 50% dei suoi costi con le sue vendite per un periodo pluriennale continuativo">>, ad esempio, <<In proposito, nella sentenza n. 17/2020/RIS, il carattere "economicamente significativo" del prezzo è stato ricavato, in modo indiretto, dall'andamento dell'indice di redditività (c.d. ROE) e dell'evoluzione del patrimonio netto>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nell'applicare i criteri indicati nel SEC 2010, hanno dichiarato l'esclusione dall'elenco ISTAT delle società finanziarie ricorrenti, anche se ne confermano la qualificazione di unità istituzionali, la presenza di limiti legislativi e statutari e la loro operatività prevalentemente svolta a favore del perseguimento di finalità pubblicistiche.

Nel caso di specie, il Collegio giudicante ha, tuttavia, riscontrato diversi elementi di fatto che rendono le indicate società finanziarie capaci di adottare comportamenti di prezzo in grado di coprire i costi e di assicurare l'equilibrio economico, operando, quindi, in condizioni concorrenziali di mercato e applicando i prezzi c.d. "economicamente significativi", tali che i ricavi derivanti dalle

vendite risultano superiori al 50% rispetto ai costi registrati per tutto l'esercizio pluriennale considerato.

Pertanto, l'accoglimento del ricorso, da parte del giudice contabile, ha comportato come unico effetto, quello di escludere il relativo bilancio delle suddette società finanziarie <<dal consolidamento con quello dello Stato in sede di annuale redazione del "Conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni", i cui saldi annuali (disavanzo e debito), rapportati al prodotto interno lordo del Paese, consentono di dimostrare il rispetto dei parametri di convergenza economico-finanziaria stabiliti in sede europea>>.

L'esclusione dall'elenco ISTAT si è, dunque, basata non solo sul *discrimen*, rinvenibile nella regolamentazione europea, tra "amministrazioni pubbliche", "società non finanziarie pubbliche" e "società finanziarie", anche se lo stesso Consesso contabile specifica che <<Il SEC non contiene una precisa definizione dei servizi che qualificano un'attività come "finanziaria">>, anzi le stesse vengono <<genericamente individuate nei paragrafi 2.55 e seguenti>>; ma anche e soprattutto sull'avvenuto riscontro di precisi parametri economici, capaci di valutare il comportamento di mercato delle società ricorrenti, nonché la destinabilità alla vendita dei loro servizi, prestati prevalentemente all'ente regionale, socio pubblico di maggioranza.

In particolare, osservano le Sezioni riunite, si rinviene un comportamento di mercato delle società interessate, funzionale alla pertinente qualificazione dei ricavi in linea con il "test qualitativo", sulla base dei seguenti criteri: <<- esistenza a monte di un "mercato", comprovante l'effettiva operatività in concorrenza con altri operatori; - adozione di "prezzi economicamente significativi" (ossia di un corrispettivo capace di influenzare variazioni quantitative di domanda ed offerta, § 20.19-20.22 e 3.19); - perseguimento di un comportamento razionale dal punto di vista economico, orientato a non realizzare perdite, ma quantomeno, a coprire i costi con i ricavi "market" (sufficiente anche solo nella misura del 50 per cento, § 3.19, 20.29)>>.

Nonostante sia stato confermato anche il pacifico controllo pubblico sulle unità istituzionali istanti, il Collegio decidente, tuttavia, ha escluso che tale profilo possa ritenersi sufficiente per stabilire *de plano* la natura "no market" delle ricorrenti, richiamando, a tal proposito, l'autonoma sezione delle "società pubbliche", regolamentata dal SEC 2010, al paragrafo 2.30 del settore 11001.

Proprio con l'applicare il criterio quantitativo dei costi e dei ricavi, le Sezioni riunite sono, dunque, addivenute alla conclusione che le società a controllo pubblico in esame, in ragione del loro comportamento economico, desumibile dal mercato di riferimento in cui operano e dai loro bilanci prodotti, possono classificarsi come unità istituzionali "che svolgono attività finanziaria", distinguendosi in tal modo dalle "amministrazioni pubbliche", atteso che i ricavi da vendite (che sarebbero esclusi dal *market test*, essendo costituiti da interessi, dividendi e sopravvenienze attive) hanno coperto la maggior parte dei costi di produzione.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 44/2020/RIS depositata in data 28/12/2020

RICORSO: per l'annullamento, previa sospensione, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso la società per azioni ricorrente tra le amministrazioni pubbliche.

RICORRENTE:

Autostrada Pedemontana Lombarda (A.P.L.) S.p.A., in persona del direttore generale *pro tempore*.

RESISTENTE:

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

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: la mancanza di autonomia gestionale in capo ad una società concessionaria autostradale, partecipata in prevalenza dal capitale del socio pubblico e controllata dallo stesso, ne comporta l'inclusione nel settore 13 (S.13), previsto dall'elenco ISTAT e relativo alle pubbliche amministrazioni, non potendosi, altresì, considerare i pedaggi autostradali alla stregua di ricavi ai fini del test *market/no market*.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 81, c. 6; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. b); art. 31, c. 3; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)**: S.12; S.13; § 2.12; § 20.1; § 20.17; § 20.280; **L. n. 243/2012**; **L. n. 196/2009**: art.1; **L. n. 244/2007**; **L. n. 296/2006**: art. 1, c. 1020; **D.L. n. 262/2006, conv. in L. n. 286/2006**: art. 2, c. 82.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 13/2020/RIS.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel respingere il ricorso della società autostradale, le Sezioni riunite hanno premesso che <<Nella logica del sistema statistico europeo, le amministrazioni pubbliche sono quelle unità istituzionali che - a prescindere dalla configurazione pubblica o privata data loro dall'ordinamento di provenienza - agiscono da produttori di beni e servizi "non destinabili alla vendita" e che sono finanziate in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori. A tal proposito, si precisa nel predetto sistema, incentrato su indicazioni sostanziali di tipo economico, che un bene o un servizio è considerato non destinabile alla vendita (c.d. *non market*) quando il suo prezzo non è "economicamente significativo", ovvero non è tale da consentire che i ricavi delle vendite coprano una quota superiore alla metà dei costi di produzione>>.

Pertanto, nella fattispecie concreta, il Collegio contabile ha affermato che <<è incontestata la sussistenza...del controllo pubblico - essendone socio pubblico di maggioranza...del 78,97%

del capitale - requisito che assume carattere pregiudiziale e indefettibile della inclusione della società nel settore S.13, secondo le indicazioni ... del SEC 2010. Decisiva ... al fine di confermare la correttezza dell'inclusione della Società ricorrente nel ridetto settore, è la circostanza della sua sottoposizione a regime concessorio>>, infatti, <<Nel caso in cui ci si trovi di fonte - come nel caso di specie - ad un concessionario pubblico, la classificazione in S.13 può essere posta in discussione soltanto qualora emerga dal rapporto convenzionale che lo lega al concedente, che esso è titolare di autonomia gestionale, ovvero ha capacità di incidere sulle clausole contrattuali o su importanti decisioni collegate al contratto>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno confermato l'esattezza dell'inclusione nell'elenco ISTAT della società per azioni Autostrada Pedemontana Lombarda, caratterizzata da un controllo pubblicistico e da una gestione dell'attività, prevalentemente svolta in favore del socio pubblico di maggioranza, di natura concessoria.

Proprio la sottoposizione al regime concessorio dell'infrastruttura autostradale, secondo il *dictum* del giudice contabile, comporta che il prezzo, praticato in concomitanza all'utilizzo commerciale da parte degli utenti, sia regolamentato dalla compagine pubblica, al fine di soddisfare, da un lato, i bisogni della collettività e, dall'altro, il recupero dei costi di costruzione, di gestione e manutenzione dei beni da parte della concessionaria, con conseguente adeguato rendimento da reinvestire nell'opera infrastrutturale, in vista di un miglioramento o potenziamento del servizio reso.

Il Supremo Consesso giudicante ha, dunque, passato in rassegna i parametri indicatori contemplati nel SEC 2010, in modo da verificare, in concreto, la correttezza della classificazione della società concessionaria nel settore delle pubbliche amministrazioni, rilevando, a tal proposito, che nel governo dell'unità istituzionale in questione non sussiste un'autonomia decisionale qualificata da parte del privato, ma, al contrario, è configurabile un'influenza determinante della parte pubblica, atteso che lo strumento del contratto di concessione si presta agevolmente a rendere molto ridimensionata o alquanto ridotta la capacità decisionale della controllata.

Le limitazioni all'autonomia della società lombarda, per il Collegio decidente, sono altresì rinvenibili in numerose ulteriori clausole contrattuali, che dimostrano *de plano* la ristrettezza dei margini di azione entro cui essa può operare in modo autonomo nell'esercizio di uno sfumato potere gestionale.

A ciò si aggiunga la considerazione conclusiva dell'Organo giudicante, in forza della quale si è affermato che <<*Deve pertanto ritenersi che la misura della tariffa applicata da A.P.L. non si formi nella dinamica del libero scambio e dell'incontro tra la domanda e l'offerta tipico dei meccanismi di mercato concorrenziale, come ex adverso sostenuto, ma costituisce un rendimento regolamentato ex ante, dal che deriva l'ulteriore conseguenza di non poter considerare i pedaggi autostradali alla stregua di ricavi ai fini del test market /non market>>, di conseguenza <<*sotto il profilo qualitativo, il test market/non market, correttamente effettuato senza prendere in considerazione i ricavi da attività svolte in regime non concorrenziale - cioè il pedaggio - è destinato inevitabilmente a dare esito negativo, in quanto il valore della produzione della società da porre in rapporto ai costi è costituito, nel calcolo eseguito..., prevalentemente da ricavi da pedaggio>>.**

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 45/2020/RIS depositata in data 28/12/2020

RICORSO: per l'annullamento, previa sospensione, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso la società per azioni ricorrente tra le amministrazioni pubbliche.

RICORRENTE:

Società Garanzia Partecipazioni e Finanziamenti - GEPAFIN S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

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

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: le unità istituzionali che rientrano nel settore delle società finanziarie, secondo la classificazione stabilita dal SEC 2010, sono costituite da quei soggetti la cui attività principale deve consistere nel produrre servizi finanziari, caratterizzandosi, vieppiù, non solo per essere entità giuridiche indipendenti, ma anche per il loro agire da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita.

Riferimenti normativi: *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. b); art. 31, c. 3; art. 128, c. 3; **Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)**: S.12; S.13; § 2.55; § 2.56; § 2.57; § 3.19; § 3.32; § 3.33; § 3.64; § 20.19; § 20.22; § 20.25; § 20.28; § 20.29; **L. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020)**: art. 1, c. 590-592; **D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP)**: art. 14; **D.Lgs. n. 50/2016**: art. 192, c. 2; **Decreto MEF n. 53/2015**: art. 2; art. 3; **L. n. 130/1999**: art. 2, c. 3, 6 e 6-bis; **D.Lgs. n. 385/1993 (TUB)**: art. 106; art. 121.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **SS.RR.**, sent. n. 20/2020/RIS; sent. n. 17/2020/RIS; sent. n. 14/2020/RIS; **Cons. Stato**: sent. n. 6014/2012.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In via pregiudiziale, le Sezioni riunite hanno respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in capo alla società ricorrente, ribadendo che <<“...*non è fondato...l'argomento in base al quale l'interesse al ricorso sarebbe venuto meno in ragione delle recenti modifiche legislative che avrebbero eliminato gli effetti conformativi, in termini di prescrizioni sul piano della spesa, per gli enti che sono inclusi nell'elenco ISTAT. A titolo puramente semplificativo, si rammenta che, se è vero che i commi 590-592 della legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019) hanno previsto che, a decorrere dal 2020, agli enti e agli organismi, anche*

costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196/2009, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e riduzione della spesa indicate nell'allegato A, resta comunque ferma l'applicazione delle disposizioni vigenti che prevedono vincoli relativi alla spesa di personale. Inoltre, le amministrazioni incluse non possono effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 come risultante dai relativi rendiconti o bilanci deliberati">>.

Nell'accogliere il ricorso della società, riconoscendone l'esclusione dall'elenco ISTAT, il Collegio giudicante ha osservato che il <<SEC 2010 definisce il settore delle società finanziarie come quello costituito dalle unità istituzionali che sono entità giuridiche indipendenti e che agiscono da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, la cui attività principale consiste nel produrre servizi finanziari>>, specificando al contempo che <<tali unità istituzionali comprendono tutte le società e quasi-società la cui funzione principale consiste: a) nel prestare servizi di intermediazione finanziaria (intermediari finanziari) e/o b) nell'esercitare attività finanziarie ausiliarie (ausiliari finanziari)>> e concludendo, sul punto, che si considera <<intermediazione finanziaria l'attività con la quale un'unità istituzionale acquista attività finanziarie e assume passività per conto proprio effettuando operazioni finanziarie sul mercato che convoglia mezzi finanziari dai soggetti che dispongono di liquidità in eccesso verso i soggetti che necessitano fondi...non opera>>, dunque, <<solo in rappresentanza di altre unità istituzionali, ma assume un rischio acquistando attività finanziarie e assumendo passività per conto proprio>>, atteso che <<l'intermediazione finanziaria consiste nella gestione dei rischi finanziari e nella trasformazione della liquidità>>.

Pertanto, il Supremo Consesso contabile ha affermato che <<l'ampiezza della previsione statutaria disciplinante l'oggetto sociale della GEPAFIN s.p.a., l'espressa abilitazione all'esercizio nei confronti del pubblico dell'attività di concessione dei finanziamenti "sotto qualsiasi forma" ai sensi dell'articolo 106 T.U.B., nonché l'iscrizione nell'albo previsto da quest'ultima norma, consente di affermare che la Società assume il rischio finanziario che, secondo il Reg. UE n. 549/2013, è quello derivante dalla specifica attività di intermediazione, correlato cioè all'impossibilità di conseguire il credito collegato all'attività finanziaria ovvero di far fronte al debito conseguente alla passività finanziaria. [Omissis] Da ciò deriva che la Società opera, prevalentemente, in condizioni di concorrenza con altri operatori, anche se in assenza di un mercato *wider* - ma in presenza di "un mercato comunque plurale"...- assumendo autonomamente la responsabilità delle proprie decisioni economiche e gestionali (imputate ad un bilancio distinto rispetto a quello della Regione) ed i conseguenti rischi, per i quali l'intervento del socio pubblico è limitato a quanto previsto dalle clausole contrattuali, senza poter essere esteso, in assenza di puntuali presupposti e motivazioni, ad un eventuale ripiano delle perdite, in conformità a precisi obblighi normativi>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno confermato, in via pregiudiziale, l'ammissibilità del ricorso proposto dalla società istante, avente la ricorrente un interesse concreto ed attuale alla valutazione della propria richiesta di esclusione nell'elenco annuale redatto dall'ISTAT, nel quale è stata inserita in veste di "pubblica amministrazione".

Il Collegio giudicante, entrando nel merito della questione, ha individuato, sulla base della normativa del SEC 2010, l'esatta nozione da attribuire alla attività svolta dall'entità istituzionale in esame, al fine di inquadrarla tra le società finanziarie con capitale misto pubblico-privato, facendo da ciò discendere la sua esclusione dall'elenco ISTAT.

In particolare, il giudice contabile, muovendo dal presupposto che <<l'acquisto di attività

finanziarie mediante la concessione di finanziamenti costituisce, nella configurazione del SEC 2010, l'essenza dell'intermediazione finanziaria>>, registra come il quadro normativo istitutivo della società *de qua*, nonché la documentazione offerta dalla parte ricorrente dimostrano che l'attività svolta dall'unità istituzionale si caratterizzi per una sua operatività eminentemente di matrice finanziaria, in ordine all'elargizione di finanziamenti "sotto qualsiasi forma", ai sensi dell'art. 106 TUB, riconducibile, dunque, all'erogazione di "servizi finanziari", avente un raggio d'azione più ampio rispetto a quello della sola intermediazione finanziaria, concludendo, in tal modo, nel qualificare la GEPAFIN s.p.a. come società di intermediazione finanziaria a norma del sistema europeo dei conti nazionali.

È apparso, inoltre, rilevante sottolineare, da parte del Consesso, che anche le politiche del "prezzo" <<*pur condizionate dall'esistenza di vincoli finalistici di natura pubblica (fisiologici in presenza di un ente soggetto al controllo di una P.A.), risultano orientate a garantire la copertura dei costi e, in generale, una gestione a condizioni di mercato, come comprovato dalla chiusura in utile ... nonché dal riscontro ottenuto dal test market/no market, sia pure nella forma atipica propria delle società finanziarie e di intermediazione>>*, disponendo, dunque, l'effetto di annullare l'elenco predisposto dall'ISTAT, nella parte in cui ha inserito la società GEPAFIN s.p.a. tra le pubbliche amministrazioni, in quanto la stessa va considerata <<*un'unità istituzionale controllata dalla Regione Umbria, che, pur in presenza di limiti, legislativi e statutari, alla propria operatività (funzionali al perseguimento delle finalità pubbliche appannaggio dell'amministrazione socia), eroga servizi finanziari e di gestione di fondi a favore o per conto terzi (in prevalenza, la medesima Regione socia), in condizioni di "mercato" (concorrenza con altri operatori e previa convenzione valutata economicamente congrua) e a prezzi "economicamente significativi" (ricavi da vendite superiori, per un arco pluriennale, al 50 per cento dei costi)>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Sentenza n. 46/2020/RIS depositata in data 28/12/2020

RICORSO: per l'annullamento, previa sospensione, dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui ha incluso la società per azioni ricorrente tra le amministrazioni pubbliche.

RICORRENTE:

Società Finpiemonte S.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTE:

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

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: al fine di determinare se un'unità istituzionale avente le caratteristiche di un'istituzione finanziaria *captive*, posta cioè sotto il controllo di un'altra entità pubblica, debba essere classificata nel settore delle pubblica amministrazione, la regolamentazione del SEC 2010, al paragrafo 2.22, impone la verifica di due condizioni cumulative, segnatamente, il controllo delle attività e delle passività di tale unità, da un lato e la presa in carico del rischio economico dell'attività, dall'altro.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 97; art. 117; art. 118; *c.g.c.*: art. 11, c. 6, lett. b); art. 31, c. 3; art. 128, c. 3; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010)*: S.12; S.13; § 1.01; § 1.19; § 1.34; § 1.35; § 1.36; § 1.57; § 2.19; § 2.20; § 2.21; § 2.22; § 2.23; § 2.27; § 2.28; § 2.35; § 2.39; § 2.55; § 2.56; § 2.57; § 2.58; § 2.61; § 2.66; § 2.71; § 20.17; § 20.24; § 20.29; § 20.32; § 20.33; § 20.34; *L. n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020)*: art. 1, c. 590-592; *D.Lgs. n. 175/2016*: art. 16; *D.Lgs. n. 50/2016*: art. 192, c. 2; *D.L. n. 95/2012*: art. 8, c. 3; *L. n. 196/2009*: art.1; *L. regionale Piemonte n. 17/2007*.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis SS.RR.*, sent. 20/2020/RIS; sent. n. 17/2020/RIS; **Corte cost.**: sent. n. 247/2017; sent. n. 7/2017; **Corte di Giustizia dell'U.E.**, sent. 11 settembre 2019 nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; **Cons. Stato**: sent. n. 681/2020; sent. n. 208/2015; sent. n. 6014/2012.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

In via pregiudiziale, le Sezioni riunite hanno respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in capo alla società ricorrente, ribadendo che <<“...*non è fondato...l'argomento in base al quale l'interesse al ricorso sarebbe venuto meno in ragione delle recenti modifiche legislative che avrebbero eliminato gli effetti conformativi, in termini di prescrizioni sul piano della spesa, per gli enti che sono inclusi nell'elenco ISTAT. A titolo puramente semplificativo, si rammenta che, se è vero che i commi 590-592 della legge di bilancio 2020 (L. n. 160/2019) hanno previsto che, a decorrere dal 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196/2009, cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e riduzione della spesa indicate nell'allegato A, resta comunque ferma l'applicazione delle disposizioni vigenti che prevedono vincoli relativi alla spesa di personale. Inoltre, le amministrazioni incluse non possono effettuare spese per l'acquisto di beni e servizi per un importo superiore al valore medio sostenuto per le medesime finalità negli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 come risultante dai relativi rendiconti o bilanci deliberati*”>>.

Nel merito, il Collegio decidente ha disposto che <<Dalle indicazioni fornite dal predetto “albero delle decisioni” è dato desumere...che laddove l'entità in considerazione sia un'unità istituzionale e risulti controllata dall'amministrazione pubblica - come avviene nel caso di Finpiemonte s.p.a., per la quale...non c'è contestazione sulla sua concreta sottoposizione al controllo pressoché totalitario della Regione Piemonte - occorre accertare, ai fini dell'inclusione o meno nel settore S.13 delle amministrazioni pubbliche, se essa sia o meno, produttrice di beni/servizi non destinabili alla vendita>>, concludendo sul punto che <<stanti le innumerevoli indicazioni desumibili dalla regolamentazione normativa, statutaria e convenzionale cui è sottoposta Finpiemonte s.p.a. ...il Collegio reputa che in applicazione delle previsioni contenute nel SEC 2010...la Società ricorrente, da un lato difetti dell'autonomia gestionale necessaria al fine di assumere lo status di unità istituzionale, tanto che la sua operatività (in termini di destinatari, strumenti, ambiti territoriali e condizioni) è totalmente definita dalla Regione Piemonte e, dall'altro lato, pur svolgendo servizi di tipo finanziario, non possa tuttavia corrispondere alle caratteristiche dell'intermediario finanziario per il fatto di non sopportare i rischi insiti nell'assunzione di passività e/o nell'acquisizione di attività, essendo le prime (le passività) costituite in nettissima prevalenza (viste le esposizioni in bilancio) da risorse di provenienza regionale (liquidità derivante dalla gestione dei fondi regionali) e da un prestito BEI (autorizzato e garantito dalla Regione), ed essendo le seconde (acquisizioni di attività, quali le assunzioni di partecipazioni e le concessioni di taluni finanziamenti) caratterizzate da operatività non libera nel mercato e rivolta al *wider public* descritto dal SEC 2010 come “*numeroso, eterogeneo e liberamente definibile*”; con la conseguenza che Finpiemonte s.p.a., configurandosi come Società-veicolo rispetto alla regione Piemonte, è stata correttamente classificata in S.13 nell'impugnato elenco>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno confermato, in via pregiudiziale, già quanto affermato nella pronuncia n. 45/2020/RIS, in ordine all'ammissibilità del ricorso proposto, avente la società ricorrente un interesse concreto ed attuale alla statuizione relativa all'inclusione o meno nell'elenco annuale dell'ISTAT, in veste di “pubblica amministrazione”.

In particolare, la Finpiemonte ha esercitato correttamente, secondo il *dictum* del Collegio giudicante, l'azione di accertamento prevista dall'art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c., attivando il relativo sindacato da parte delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione,

vertendosi sul riconoscimento di una situazione giuridica sostanziale qualificabile in termini di *status*, attribuito all'unità istituzionale, rientrante nel settore della "pubblica amministrazione" e non in termini interesse legittimo.

Scendendo nel merito della questione affrontata, le Sezioni riunite hanno valutato, dunque, il comportamento economico tenuto dalla società ricorrente, prescindendo dalla forma giuridica assunta, al fine di stabilirne la conferma dell'avvenuta ed esatta collocazione della medesima nell'elenco ISTAT tra le entità di natura pubblicistica, attesa la concreta verifica, effettuata dal Collegio, sulla ricorrenza dei presupposti contemplati nel SEC 2010.

Muovendo dalla distinzione tra settore privato e settore pubblico, nonché, all'interno di quest'ultimo, tra settore delle amministrazioni pubbliche e settore delle società pubbliche, il Consesso contabile ha rilevato come il regolamento europeo sul sistema della contabilità e della finanza pubblica allargata individui con chiarezza i presupposti e le condizioni necessari ad attestare che un'unità svolga concretamente attività di intermediazione finanziaria, mentre in assenza di tali elementi indicatori, l'entità a controllo pubblico, pur svolgendo attività finanziaria, viene ad ogni modo classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche.

Nel caso di specie, secondo l'Organo giudicante, non solo la normativa europea e nazionale ma anche <<le disposizioni convenzionali ... testimoniano con evidenza l'assenza ... di autonomia gestionale in capo a Finpiemonte s.p.a., poiché dal complesso delle disposizioni de quibus, nonché di quelle statutarie, emerge con chiarezza che l'attività di finanza agevolata - la quale rappresenta la percentuale nettamente maggioritaria dell'ambito di azione di Finpiemonte s.p.a. - viene esercitata senza assunzione di rischio>>, operando la società ricorrente, in buona sostanza, su risorse messe a disposizione quasi esclusivamente dalla regione Piemonte o dalla stessa garante.

Pertanto, tale circostanza ha condotto il giudice contabile a statuire che il soggetto ricorrente non agisce in condizioni di mercato, sia pure esercitando un'attività di finanza agevolata a supporto delle imprese regionali negli ambiti delineati dall'ente regionale, ciò in quanto la suddetta unità istituzionale si caratterizza per l'assoluta mancanza di assunzione di tutta una serie di rischi economico-finanziari.

ORDINANZE

DELLE SEZIONI RIUNITE

DELLA CORTE DEI CONTI

ANNO 2020

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Ordinanza n. 1/2020/ORD depositata in data 21/01/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, nella parte in cui include Acquirente Unico s.p.a. tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali". Presentazione dell'istanza cautelare.

RICORRENTE:

Acquirente Unico s.p.a., in persona del Presidente 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 RISOLTA: non accoglimento della richiesta di sospensione cautelare del provvedimento impugnato.

Riferimenti normativi: *c.g.c.*: art. 128, comma 3; *L. n. 196/2009*: art. 1, comma 3.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con la presente ordinanza, le Sezioni riunite hanno statuito che: <<**Ai fini della concessione della tutela cautelare, restando impregiudicata l'analisi del merito del giudizio, il Collegio deve procedere alla verifica della sussistenza di entrambi i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*; da una sommaria delibazione degli atti del fascicolo, tipica del giudizio cautelare, il Collegio ritiene che non sussista il *fumus* per la concessione di tale tutela. L'esito della valutazione del *fumus* assorbe la disamina circa la sussistenza dell'ulteriore requisito del *periculum*>>.**

ABSTRACT

Con riferimento all'impugnazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, adottato dall'ISTAT, le Sezioni riunite hanno accolto la richiesta di rinvio della trattazione del merito della causa, come concordata dalle stesse parti del giudizio, <<*in attesa del deposito della motivazione del provvedimento di archiviazione della procedura d'infrazione n. 2006/2057 della Commissione Europea, che presenterebbe profili di rilievo ai fini del decidere*>>. Al contempo, il Collegio giudicante ha, tuttavia, respinto l'istanza di tutela cautelare, presentata dal soggetto ricorrente, quale Acquirente Unico s.p.a., non ravvisando, nel caso di specie, il *fumus boni iuris* e, di conseguenza, il *periculum in mora*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

ex art. 106 e art. 119 c.g.c.

Ordinanza n. 2/2020/RCS depositata in data 15/05/2020

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale della regione dell'Emilia-Romagna, avverso l'ordinanza n. 41/2019/R, resa dalla stessa Sezione territoriale, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità penale, la sospensione del giudizio contabile, ex art. 106 c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale della regione Emilia-Romagna.

PM: Procura Generale.

RESISTENTE:

A.M. (persona fisica), dipendente pubblico.

QUESTIONE RISOLTA: annullamento dell'ordinanza di sospensione del giudizio contabile per insussistenza dei presupposti previsti dall'art. 106 c.g.c., atteso che nel caso di specie non è ravvisabile alcuna pregiudizialità tecnica tra il processo penale e quello contabile, essendo autonomi giudizi e costituendo la fattispecie di danno all'immagine di cui all'art. 55 quater, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001 un'ipotesi speciale, normativamente positivizzata, per la quale non può configurarsi l'attivazione del meccanismo della sospensione necessaria.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 111; *c.g.c.*: art. 3; art. 106; *L. n. 102/2009*: art. 17, c. 30 *ter*; *D.Lgs. n. 116/2016*: art. 1, c. 3 *quater*; *D.Lgs. n. 165/2001*: art. 55 *quater*.

Decisioni conformi: *cfr. ex multis SS.RR.* ord. n. 11/2018/ORD/RCS; ord. n. 8/2018/ORD/RCS; ord. n. 6/2018/ORD/RCS; ord. 4/2018/ORD/RCS; ord. 3/2018/ORD; ord. n. 2/2018/ORD; ord. n. 3/2012; ord.n. 1/2012; **Cass.**, SS.UU., sent. 25040/2016; SS.UU., sent. n. 63/2014; Sez. VI, ord. n. 9500/2019; Sez. VI, ord. n. 17392/2018; Sez. VI, ord. n. 12996/2018; Sez. VI, ord. n. 10101/2018; Sez. VI, ord. n. 5657/2017; **Corte cost.**: sent. n. 335/2010.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento allo strumento della "sospensione necessaria", ex art. 106 c.g.c., le Sezioni riunite hanno ribadito che <<**Il rapporto tra giudizio penale e giudizio di responsabilità...si sostanzia nella possibilità per il giudice contabile di procedere ad un'autonoma valutazione delle risultanze istruttorie per accertare la colpa grave o il dolo del soggetto**>>, tanto ciò è vero che <<**Per costante e consolidata giurisprudenza della Corte dei conti, prima il PM e poi il collegio possono trarre dalle risultanze del giudizio penale autonomi apprezzamenti e convincimenti anche quando le infrazioni considerate ai fini della pronuncia coincidano, in tutto od in parte, con la violazione di particolari obblighi di servizio e ciò soprattutto nella valutazione dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa**>>.

Quanto poi al danno all'immagine, il Collegio giudicante ha osservato che <<**occorre ricordare che la necessità di una sentenza passata in giudicato è stabilita dal legislatore per i reati contro la pubblica amministrazione (art. 17, comma 30 *ter* l-102/2009)**>>, invece, per quanto attiene

alle ulteriori ipotesi di danno all'immagine, per le quali sono state introdotte normative specifiche, <<Sul punto appare utile ricordare l'ordinanza SSRR n. 6 del 2018 che, per le fattispecie di danno all'immagine di cui all'art. 55 quater, comma 3 quater, del d.lgs. 165/2001, ha affermato che le stesse hanno natura speciale, con la diretta conseguenza che non può configurarsi un'ipotesi di sospensione necessaria>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite sono state chiamate ad intervenire sulla particolare vicenda relativa a dei comportamenti fraudolenti, posti in essere da un dipendente pubblico, realizzandosi l'integrazione di una fattispecie di assenteismo che ha comportato un grave pregiudizio arrecato all'immagine e al prestigio della pubblica amministrazione di appartenenza.

Tali riprovevoli comportamenti, oltre ad assumere rilievi penali, hanno avuto dirette ricadute anche in sede amministrativo-contabile, <<Attesa...l'autonomia del giudizio dinanzi al giudice della responsabilità, volto al risarcimento del danno prodotto dalla violazione di obblighi di servizio>>, essendo, in tal caso, <<sufficiente che l'Erario abbia subito comunque una menomazione patrimoniale per omesso o irregolare adempimento degli obblighi di servizio a causa del comportamento posto in essere dal soggetto convenuto perché sussista il pregiudizio patrimoniale>>.

A tal riguardo, il Supremo Consesso contabile ha, poi, aggiunto ulteriori puntualizzazioni sull'esatta applicazione dello strumento della sospensione necessaria, ex art. 106 c.g.c., laddove ricorra, come nel caso di specie, la configurazione di un danno all'immagine in pregiudizio della compagine pubblicistica.

Su tale questione, si è soffermata, in particolar modo, l'attenzione del Collegio giudicante, che, nella seconda parte dell'ordinanza, ha specificato che oltre alla previsione normativa dell'art. 17, comma 30 ter, della legge n. 102/2009, concernente la necessità di una sentenza passata in giudicato e resa in sede penale, per la constatazione di un danno all'immagine stabilita in ordine alla commissione di reati contro la pubblica amministrazione, al fine di soddisfare quell'esigenza della pregiudizialità tecnica che comporterebbe, a ragione, la sospensione del processo contabile nelle more del giudizio penale, invece <<ulteriori ipotesi di danno all'immagine sono state introdotte da normative specifiche sull'assenteismo (cfr. art. 1, comma 3 quater del d.lgs. 116/2016 e art. 55 quater d.lgs. 165/2001) a riprova del fatto che sussistono ipotesi di danno indiretto al prestigio della PA anche a fronte di comportamenti che possono non assurgere al livello di reato, ma che sono particolarmente odiosi perché attengono a comportamenti fraudolenti del dipendente pubblico circa la propria prestazione lavorativa. Tra questi si possono ricordare sia la simulazione o falsa attestazione di presenza, sia la falsità nelle ragioni dell'assenza, come nel caso di specie>>.

In tali termini, la pronuncia è tornata a confermare la regola della necessaria sussistenza di una pregiudizialità tecnica, ai sensi dell'art. 106 c.g.c., tra cause pendenti fra gli stessi soggetti, laddove la definizione dell'una costituisce l'antecedente da cui dipende la decisione dell'altra, che deve essere decisa con efficacia di giudicato.

Alla luce di tali assunti, le Sezioni riunite hanno conseguentemente concluso con l'annullamento dell'ordinanza di sospensione e la restituzione degli atti al primo giudice per la prosecuzione del giudizio di merito.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Ordinanza n. 3/2020/ORD depositata in data 08/06/2020

RICORSO: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, del Comunicato ISTAT, pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2019, che contiene l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato, nella parte in cui ha incluso fra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la federazione ricorrente e di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale.

RICORRENTE:

Federazione Italiana Bocce, in persona del 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 RISOLTA: disposizione di acquisizione di ulteriori documenti istruttori necessari all'esatta qualificazione da attribuire alla società ricorrente.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 94; art. 102; *L. n. 196/2009:* art. 1, comma 3.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con il presente provvedimento, le Sezioni riunite hanno ordinato rispettivamente all'Istituto di Credito sportivo ed al CONI <<di depositare in giudizio, una relazione...nella quale siano indicate le condizioni alle quali le Federazioni sportive possono accedere a prestiti, mutui e/o ad ulteriori forme di finanziamento...di depositare in giudizio una relazione in ordine alla sussistenza di eventuali forme di regolamentazione per l'accesso a prestiti, mutui e/o ad ulteriori forme di finanziamento...di depositare in giudizio una relazione in ordine ai meccanismi di determinazione delle quote associative e/o tesseramento che gli aderenti devono versare alla Federazione Italiana Bocce ed in ordine al grado di autonomia della Federazione Nazionale Bocce nella fissazione degli importi di tali quote>>.

ABSTRACT

Con riferimento all'impugnazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, adottato dall'ISTAT, le Sezioni riunite hanno disposto ad integrazione dell'attività istruttoria, il deposito di ulteriore documentazione, al fine di approfondire alcuni aspetti che, in concreto, potrebbero incidere sulla esatta qualificazione da attribuire alla società ricorrente.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE
ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Ordinanza n. 4/2020/ORD depositata in data 08/06/2020

RICORSI in riassunzione nn. 586 e 627/SR/RIS: annullamento, previa sospensione dell'efficacia, dei Comunicati ISTAT, pubblicati rispettivamente sulla G.U., serie generale n. 228 del 29 settembre 2017 e sulla G.U., serie generale n. 226 del 28 settembre 2018, che contenevano l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato, nella parte in cui si includeva, fra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", la federazione ricorrente e di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale.

RICORRENTE:

Federazione Italiana Bocce, in persona del 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 RISOLTA: disposizione di acquisizione di ulteriori documenti istruttori necessari all'esatta qualificazione da attribuire alla società ricorrente.

Riferimenti normativi: *c.g.c.*: art. 94; art. 102; *L. n. 196/2009*: art. 1, comma 3.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con il presente provvedimento, le Sezioni riunite hanno ordinato rispettivamente all'Istituto di Credito sportivo ed al CONI <<di depositare in giudizio, una relazione...nella quale siano indicate le condizioni alle quali le Federazioni sportive possono accedere a prestiti, mutui e/o ad ulteriori forme di finanziamento...di depositare in giudizio una relazione in ordine alla sussistenza di eventuali forme di regolamentazione per l'accesso a prestiti, mutui e/o ad ulteriori forme di finanziamento...di depositare in giudizio una relazione in ordine ai meccanismi di determinazione delle quote associative e/o tesseramento che gli aderenti devono versare alla Federazione Italiana Bocce ed in ordine al grado di autonomia della Federazione Nazionale Bocce nella fissazione degli importi di tali quote>>.

ABSTRACT

Con riferimento all'impugnazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, adottato dall'ISTAT, le Sezioni riunite hanno disposto ad integrazione dell'attività istruttoria, il deposito di ulteriore documentazione, al fine di approfondire alcuni aspetti che, in concreto, potrebbero incidere sulla esatta qualificazione da attribuire alla società ricorrente.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

ex art. 105, comma 4 e art. 119 c.g.c.

Ordinanza n. 5/2020/ORD depositata in data 22/11/2020

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal Procuratore regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, avverso l'ordinanza n. 5/2020, resa dalla stessa Sezione territoriale, con la quale è stata disposta, a seguito della presentazione di una querela di falso relativa ad alcuni documenti del giudizio, la sospensione del giudizio contabile, ex art. 105, comma 4, c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale per la Regione siciliana.

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

B.F. (persona fisica).

QUESTIONE RISOLTA: se è vero che il c.g.c. non disciplina espressamente i provvedimenti di separazione delle cause connesse (oggettivamente e/o soggettivamente) e la forma della sentenza "parziale", è pur vero che l'adozione di un provvedimento di separazione di cause, "*quando la continuazione della loro riunione ritarderebbe o renderebbe più gravoso il processo*" (art. 103 c.p.c.), garantisce la ragionevole durata del processo, alla realizzazione della quale il giudice deve cooperare con le parti (art. 4, c. 2, c.g.c.), anche quindi con l'adozione di atti, che "*possono essere compiuti nella forma più idonea al raggiungimento dello scopo*" (art. 32 c.g.c.), in questo caso di rilievo costituzionale, in modo da semplificare ed accelerare le situazioni processuali che conducono alla tempestiva risposta finale sulla domanda di giustizia.

Riferimenti normativi: *Cost.:* art. 24; art. 25; art. 101, art. 104; art. 111; *CEDU:* art. 6; *c.g.c.:* art. 2, art. 3; art. 4; art. 5; art. 6; art. 7; art. 12, c. 2; art. 18, c. 4; art. 32; art. 67, c. 6; art. 83, c. 3 e 4; art. 84, c. 2; art. 102; art. 105; art. 106; art. 119; art. 124; art. 199, c. 2; *c.p.c.:* art. 33; art. 42; art. 103; art. 104; art. 221; art. 222; art. 223; art. 224; art. 225; art. 226; art. 227; art. 279; *L. n. 20/1994:* art. 1.

Decisioni conformi: *cf. ex multis SS.RR.* ord. n. 15/2019/RCS; ord. n. 12/2019/RCS; ord. n. 6/2019/RCS; sent. n. 27/2018/RIS; ord. n. 6/2018/ORD/RCS; ord. n. 4/2018/ORD/RCS; ord. n. 2/2018/ORD; ord. n. 3/2012/ORD; ord. n. 1/2012/ORD; *Cass., SS.UU.,* sent. 7825/2020; *SS.UU.,* sent. 6455/2020; *Sez. VI,* ord. n. 30738/2018; *SS.UU.,* sent. 4059/2010; *Sez. III,* ord. n. 21255/2013; *Corte cost.:* sent. n. 184/2014; ord. n. 15/2014; sent. n. 237/2013; sent. n. 117/2012; sent. n. 30/2011.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

La presente pronuncia delle Sezioni riunite è destinata ad entrare nella storia dell'esatta interpretazione da attribuire alle norme del codice di giustizia contabile con stretto riferimento agli articoli 7, comma 2, 32, 105 e 106 del menzionato codice. A tal riguardo, il Collegio giudicante ha affermato, in plurimi importanti passaggi, che **<<grazie al principio della libertà e strumentalità delle forme ex art. 32, c.g.c., il giudice contabile può adottare un provvedimento di separazione di cause anche se il codice di giustizia contabile non ne prevede espressamente la forma "quando la continuazione della loro riunione ritarderebbe o renderebbe più gravoso il processo" (art. 103 cpv, c.p.c.) e quindi quando si tratta di assicurare la ragionevole durata del processo>>**.

In particolare, secondo il *dictum* del giudice contabile, **<<l'art. 103, comma 2, c.p.c., è da considerare norma di attuazione del principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111, comma 2, Cost. e, come tale, espressione di un principio generale che informa tutti i tipi di processo, ed è idoneo, pertanto, ad integrare il codice di giustizia contabile ex art. 7 c.g.c. in quanto consente, attraverso la separazione delle cause prima riunite per cumulo oggettivo e/o soggettivo, una semplificazione ed accelerazione delle situazioni processuali che conducono ad una tempestiva risposta finale sulla domanda di giustizia. L'art. 103, comma 2, c.p.c. può allora essere applicato anche nel caso di un processo nel quale soltanto alcune delle domande siano fondate su documenti impugnati con querela di falso>>**.

Siffatta configurazione giuridica viene confermata anche dalla portata dell'art. 105, comma 2 e 4, c.g.c. che **<<come detto, distingue le domande "pregiudicate" e, quindi, dipendenti dalla risoluzione dell'incidente di falso, per le quali la sospensione è necessaria, dalle domande che ne sono indipendenti e che – al netto di quelle per le quali la decisione è sospesa – divengono l'oggetto principale del giudizio sulle quali il giudice può decidere (art. 105, comma 2, c.g.c.)>>**, pertanto, **<<la disciplina dell'incidente di falso nel giudizio contabile si rivela coerente con il principio di autonomia processuale delle singole cause cumulate (quelle 'principali', perché indipendenti dal falso, e quelle 'dipendenti') e compatibile con la separazione delle cause che, qualora la loro trattazione congiunta pregiudichi la ragionevole durata del processo, rappresenta l'opzione che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, c.g.c., semplifica ed accelera le situazioni processuali che conducono alla risposta finale sulla domanda di giustizia>>**.

Tali principi giuridici, per il Supremo Consesso contabile, si traducono **<<sul piano processuale...in ...un'ipotesi di processo cumulato, caratterizzato dal ricorrere di più domande autonome (una per ogni mandato), ciascuna proposta contro più parti, connesse per petitum e parzialmente per causa petendi (sottoscrizione mandati e appropriazione somme), con conseguente cumulo oggettivo (per connessione soggettiva) e soggettivo (per connessione oggettiva) e radicarsi, quindi, di un'ipotesi di litisconsorzio facoltativo (art. 33, 103 e 104 c.p.c.)>>**.

ABSTRACT

Data la portata storica ed innovativa della pronuncia in esame, la scrivente ha deciso di non elaborare un abstract, in modo da indurre tutti gli operatori e teorici del diritto a leggere il testo originale dell'ordinanza n. 5 del 2020, dal quale traspare una nitida e coerente ricostruzione sistematica dei canali comunicanti tra le diverse discipline processualistiche che "abitano" il nostro ordinamento e che sono tenute insieme dai dettami costituzionali, i quali non possono arretrare di un solo passo, laddove si tratta della difesa e della tutela dei diritti, degli interessi e delle prerogative della giustizia.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

ex art. 106 e art. 119 c.g.c.

Ordinanza n. 6/2020/RCS depositata in data 16/12/2020

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti della regione Umbria, per l'annullamento dell'ordinanza a verbale, resa dalla stessa Sezione territoriale, assunta nella pubblica udienza del 15 luglio 2020, nel giudizio n. 11682, con la quale è stata disposta, per pregiudizialità civile, la sospensione del giudizio contabile, ex art. 106 c.g.c.

RICORRENTE:

Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la regione Umbria.

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

E.L. (persona fisica), A.C. (persona fisica), S.C. (persona fisica), B.M. (persona fisica), S.C. (persona fisica), M.N. (persona fisica), M.F. (persona fisica), G.G. (persona fisica), E.P. (persona fisica), S.M. (persona fisica), N.D. (persona fisica), dipendenti e amministratori comunali.

QUESTIONE RISOLTA: la sospensione del processo amministrativo-contabile, disposta prima dell'entrata in vigore del codice di giustizia contabile, si caratterizza per il fatto che tale giudizio sospeso è suscettibile di essere riassunto solamente a seguito della definizione del giudizio civile con sentenza passata in giudicato, attendendo l'esito dell'interposto gravame instaurato nei termini di legge.

Riferimenti normativi: *c.g.c.:* art. 106; art. 119; art. 195; *c.c.:* art. 2700.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riferimento alla figura della "sospensione necessaria", come concepita prima dell'emanazione del codice di giustizia contabile, le Sezioni riunite hanno osservato che **<<con l'ordinanza n. 6/2012...la Sezione giurisdizionale ha ritenuto pregiudiziale la definizione del processo civile...e disposto di attenderne l'epilogo definitivo, sul presupposto dell'evidente collegamento tra la decisione del giudice civile relativa alla validità dei contratti di finanza derivata stipulati dal Comune e la configurabilità del danno erariale relativo al processo amministrativo-contabile n. 11682>>**, rilevando che **<<nel caso in esame...tuttavia l'ordinanza n. 6/2012, ed il giudizio di pregiudizialità ivi contenuto, in considerazione dell'epoca di emanazione, risultano aver assunto valore decisivo, per non essere stato proposto, a suo tempo, alcun tipo di impugnazione>>**.

Pertanto, secondo il Consesso giudicante, **<<ne deriva che, allo stato degli atti, il giudizio n. 11682 potrà essere riassunto dinanzi alla Sezione giurisdizionale regionale...solamente a seguito della definizione del giudizio civile con sentenza passata in giudicato>>**, condizione che **<<ad oggi, non risulta ancora realizzata>>**, in quanto **<<la circostanza della definitività del giudizio civile, nel prosieguo del processo, è stata smentita dai documenti di causa, che hanno dimostrato l'attuale pendenza del giudizio di appello>>** dinanzi al giudice ordinario.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite hanno dichiarato inammissibile l'istanza di regolamento di competenza, avanzata dalla Procura regionale contabile, in considerazione dell'attuale pendenza, in grado di appello, del correlativo giudizio civile tra il Comune, al quale gli amministratori con il loro *agere* avrebbero causato un danno erariale e l'istituto di credito, che ha provveduto alla stipulazione di contratti c.d. derivati, sulla base della volontà negoziale manifestata per il tramite degli amministratori dell'ente locale.

L'impugnata ordinanza a verbale della sezione giurisdizionale della regione umbra, infatti, conferma il carattere pregiudiziale tra i due procedimenti in corso, già espressi nella precedente ordinanza n. 6/2012, emanata al fine di sospendere il giudizio contabile per mancanza dell'avveramento della condizione della definizione del giudizio civile con sentenza passata in giudicato.

Il *discrimen* temporale nell'emissione delle due ordinanze, l'una del 2012 e l'altra "a verbale", è dovuto all'equivoco di fondo che si è creato a causa della peculiare procedura di notificazione, prescelta dalla difesa dei ricorrenti, che ha comportato una tardiva acquisizione ed annotazione della proposizione del gravame in sede civile, da parte della cancelleria.

Tale imprevisto ha portato le Sezioni riunite ad affermare che *<<ad oggi, non risulta ancora realizzata la condizione (definizione del giudizio civile con sentenza passata in giudicato) cui la più volte richiamata ordinanza n. 6/2012 ha subordinato la prosecuzione del giudizio, sicché l'istanza di regolamento di competenza promossa dalla Procura regionale deve essere dichiarata inammissibile, con conseguente assorbimento delle ulteriori doglianze>>*.

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

ex art. 106 e art. 119 c.g.c.

Ordinanza n. 7/2020/RCS depositata in data 15/05/2020

RICORSO: giudizio per regolamento di competenza, promosso dal L.T., persona fisica, avverso l'ordinanza n. 21/2020 della Sezione giurisdizionale della regione dell'Emilia-Romagna, che ha dichiarato la litispendenza del giudizio iscritto al ruolo, rispetto al giudizio di revocazione, proposto dallo stesso ricorrente avverso la sentenza n. 134/2018 della Prima Sezione centrale d'appello e che ha disposto la cancellazione della causa dal ruolo, ai sensi dell'art. 39 c.p.c.

RICORRENTE:

L.T. (persona fisica)

PM: Procura Generale.

RESISTENTI:

INPS.

QUESTIONE RISOLTA: nel giudizio contabile avverso le ordinanze decisorie, che si pronunciano sulla incompetenza o sulla litispendenza o sulla continenza o sulla connessione, si impone l'onere di promuovere l'appello, essendo inammissibile per l'impugnazione delle stesse ricorrere al regolamento di competenza ad istanza di parte.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 111; *c.g.c.*: art. 4; art. 7; art. 11; art. 101, c. 2; art. 102; art. 118; art. 119; art. 177; art. 199; *c.p.c.*: art. 39; art. 40; art. 42; art. 45; art. 47; art. 99, art. 100; art. 101, art. 110; art. 11; art. 279; art. 295; art. 323; art. 337; art. 353; art. 354; *c.p.a.*: art. 39; art. 15 e ss.; *L. n. 124/2015*: art. 20; *L. n. 19/1994*: art. 1, comma 7; *R.D. n. 1038/1933*: art. 26.

Decisioni conformi: *cf. ex multis SS.RR.*, ord. n. 12/2014; ord. n. 1/2013; sent. n. 12/2012; sent. n. 3/2012; ord. 1/2012; sent. n. 7/2002; sent. n. 23/1998; sent. n. 2/1995; sent. n. 827/1993; sent. n. 791/1992; *Cass.*, SS.UU., sent. n. 20449/2014; sent. n. 27846/2013; ord. n. 14670/2003; sent. n. 10027/2012; sent. n. 11657/2008; sent. n. 1218/2006; sent. n. 3529/2004; Sez. III, sent. n. 18673/2010; Sez. VI, sent. n. 2338/2020; sent. n. 7191/2014; sent. n. 10594/2012; sent. n. 30254/2011.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Affrontando nel presente giudizio questioni inerenti alla litispendenza e all'esatta attivazione del rimedio dell'appello rispetto al regolamento di competenza, che non costituisce mezzo di impugnazione in senso tecnico, il Supremo Collegio giudicante ha stabilito che <<tra le ordinanze per le quali l'art. 11, comma 4, c.g.c. riconosce l'impugnabilità con il regolamento di competenza dinanzi alle Sezioni riunite, non possono essere ricomprese quelle che, pur "decidendo soltanto questioni di competenza" (e, dunque, senza entrare nel merito della lite), definiscono il giudizio, dichiarando, per quanto qui rilevi, la litispendenza, essendo previsto per esse il generale rimedio dell'impugnabilità mediante appello, e soggiacendo, pertanto, alle modalità e ai termini propri del gravame, ex art. 102, comma 5, c.g.c.>>.

Pertanto, secondo il Consesso contabile, <<ai provvedimenti definitivi sulla competenza devono

equipararsi quelli dichiarativi della litispendenza, non solo in quanto il rinvio all'art. 39 c.p.c. - consentito dall'art. 7, comma 2, c.g.c. ... - consente di considerarle *species* rientrante a pieno titolo nel *genus* delle decisioni con le quali il giudice si pronuncia sulla "competenza" *latu sensu* intesa, ma anche perché sicuramente in questo caso il giudice, nel deciderla, ha definito l'intero giudizio>>.

Alla luce di tali considerazioni, le Sezioni riunite hanno concluso, statuendo che: <<Il tratto comune alle ordinanze in esame è, infatti, proprio il contenuto decisorio e, al tempo stesso, declinatorio, in quanto l'organo giudicante, nel pronunciare l'incompetenza, o la litispendenza o la continenza o la connessione, si spoglia di ogni potere di cognizione in relazione alla controversia. Anche in questo caso si impone l'onere di promuovere l'appello, essendo inammissibile il regolamento di competenza a istanza di parte>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, nella pronuncia in esame, hanno stabilito, in modo chiaro, l'ambito di applicazione dello strumento rimediabile del regolamento di competenza, muovendo da una ricostruzione giuridica dell'istituto processuale *de quo*.

In particolare, il Collegio giudicante ha evidenziato come la stessa lettera del codice della giustizia contabile, all'art. 177, non contempra tra i mezzi d'impugnazione il regolamento di competenza, diversamente da quanto accade in sede processual-civilistica, all'art. 323 c.p.c.

La scelta del codice del processo contabile, dunque, si pone, secondo il Supremo Consesso, in perfetta continuità con il passato, proprio in forza dell'esclusione che siffatto istituto possa essere attivato per impugnare ordinanze decisorie o definitive sui profili di incompetenza *latu sensu* intesa, ma stabilendo per le stesse l'immediata esperibilità dell'appello, ai sensi dell'art. 102, comma 5, c.g.c.

Le considerazioni di matrice ordinamentale hanno trovato, nel corso dell'*iter* motivazionale espresso dal Collegio decidente, pronta conferma nella sistematica del codice di giustizia contabile, il quale in diversi articoli pone in risalto la peculiarità del regolamento di competenza ad istanza di parte, caratterizzato da una puntuale disciplina sulle modalità, sui tempi e sugli effetti riscontrabili esclusivamente nei confronti di ordinanze di sospensione e non certo avverso quelle dal contenuto decisorio.

Alla luce di tali assunti giuridici, le Sezioni riunite hanno concluso che, riscontrandosi la mancanza di una disciplina generale del regolamento di competenza che indistintamente si riferisca a qualsiasi tipologia di ordinanze emesse dall'organo giudicante, <<*il tenore letterale delle disposizioni è tale da renderle incompatibili con l'impugnazione di un'ordinanza di incompetenza o di litispendenza, non presupponendo queste ultime la perdurante pendenza di un giudizio a quo*>>.

Si è così confermato che rispetto ai provvedimenti definitivi, *alias* decisorii, sulla competenza ovvero dichiarativi della litispendenza si impone che la parte agisca attraverso la proposizione dell'appello, essendo inammissibile esperire il regolamento di competenza, in quanto, come sottolinea il giudice contabile, vale il presupposto che, attraverso l'adozione delle ordinanze dal contenuto decisorio e/o declinatorio relative esclusivamente alle questioni non attinenti al merito della controversia, viene definito l'intero giudizio per l'aspetto della "competenza", *tout court* intesa.