

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">>*.