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

Sentenza n. 23/2023/RIS depositata in data 20/12/2023.

ESITO: *ricorso dell'Ente Nazionale Risi respinto.*

RICORSO: per l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione dell'ente ricorrente nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto annualmente dall'ISTAT e per il conseguente l'annullamento *in parte qua* dell'elenco delle amministrazioni pubbliche da ultimo aggiornato e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 242 del 30 settembre 2021.

RICORRENTE:
Ente Nazionale Risi, in persona del presidente *pro tempore*.

RESISTENTE:
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*;
Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), in persona del ministro *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:
Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE RISOLTA: l'analisi letterale dell'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, evidenzia che il legislatore non ha alterato i confini dell'ambito oggettivo della cognizione del giudice contabile (la materia), continuando a riguardare complessivamente la *"ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT"*, tuttavia si impone la disapplicazione dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, in base alla sent. n. 543 del 13 luglio 2023 della Corte di Giustizia dell'U.E.

Riferimenti normativi: Carta di Nizza (CDFUE): art. 47; ***Cost.:*** art. 25; art. 81, c. 6; art. 100; art. 103; art. 111; ***c.g.c.:*** art. 1; art. 3; art. 7; art. 11, c. 6, lett. b); art. 31, c. 3; art. 128, c. 3; ***D.L. n. 137/2020, conv. in L. n. 176/2020:*** art. 23-*quater*; ***Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010); Regolamento n. 473/2013/UE; L. n. 161/2014:*** art. 30; ***L. n. 243/2012:*** art. 2, lett. a), b), c); art. 4; art. 7; art. 9; art. 10; ***L. cost. n. 1/2012:*** art. 5, c. 1, lett. a); ***Direttiva n. 85/2011/UE:*** art. 2; art. 3; art. 5; ***D.L. n. 95/2012:*** art. 5; ***D.L. n. 78/2010:*** art. 12; ***L. n. 196/2009:*** art. 1; art. 10; art. 14, c. 1, lett. a); art. 17, c. 3, 12-*ter*, 12-*quater* e 13; art. 21; ***L. cost. n. 2/1999***; R.D. L. n. 1237/1931.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* **C.d.c., SS.RR.**, sent. n. 20/2021/RIS; ord. n. 6/2021/RIS; ord. n. 5/2021/RIS; sent. n. 38/2020/RIS; sent. n. 27/2020/RIS; sent. n. 20/2020/RIS; sent. n. 14/2020/RIS; sent. n. 9/2020/RIS; sent. n. 6/2019/RIS; sent. n. 2/2013/RIS;sent. n. 5/2021; **Corte cost.**, sent. n. 184/2022; sent. n. 67/2022; sent. n. 184/2016; sent. n. 5805/2014; sent. n. 39/2014; sent. n. 192/2012; sent. 72/2012; sent. n. 129/2006; sent. n. 406/2005; sent. n. 166/2004; sent. n. 7/2004; sent. n. 641/1987; sent. n. 170/1984; sent. n. 82/1971; sent. n. 68/1971; sent. n. 110/1970; **Corte di Giustizia U.E.,** sent. n. 543 del 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21; sent. 22 febbraio 2022, causa C-430/21; sent. del 21 dicembre 2021, C-497/20; sent. 9 settembre 2003, C-198/01; **Cass., SS.UU.,** ord. n. 304/2023; ord. n. 30892/2022; ord. n. 5626/2022; sent. n. 12525/2017; sent. n. 12496/2017; sent. n. 28268/2005.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo alla modifica legislativa, apportata dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, all'art. 11, comma 6, lettera b) del c.g.c. e successivamente alla pubblicazione della sentenza n. 543 del 13 luglio 2023, resa dalla Corte di Giustizia dell'U.E., le Sezioni riunite hanno ribadito che **<<l'esegesi del sistema giurisdizionale interno, in conformità ai principi costituzionali e comunitari (art. 7 c.g.c., in particolare, con riferimento al principio di certezza del diritto, di predeterminazione del giudice e di tassatività delle norme sulla giurisdizione) mostra che l'elenco ISTAT è una materia di contabilità pubblica in ragione dei suoi effetti sui conti nazionali e comunitari e la sua giurisdizione effettiva ed esclusiva è quella della Corte dei conti a Sezioni riunite in speciale composizione>>**, ciò comportando che **<<l'art. 23-*quate*r del d.l. n. 137/2020 deve essere disapplicato in base alla sentenza CGUE, Prima Sezione, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon, in quanto tale disposizione, da un lato, contrasta con il principio dell'autosufficienza del ricorso (punto 98) e, per altro verso, determina l'insindacabilità presso qualsiasi altro giudice degli effetti comunitari (punti 69 e 94) in ragione della giurisdizione per materia ed esclusiva originariamente attribuita alla Corte dei conti>>**, di conseguenza, **<<Per effetto della necessaria disapplicazione dell'art. 23-*quater*…le questioni incidentali di legittimità costituzionale proposte diventano non rilevanti (C. cost. sent. n. 67/2022, punto 15 in diritto) in quanto la giurisdizione di questo giudice si deve considerare piena ed effettiva e non limitata negli effetti (art 7 c.g.c.)>>**.
Nel merito, infine, il Collegio giudicante è intervenuto per chiarire, altresì, la natura del "diritto di contratto", attinente al *test market/non market* riferito all'ente ricorrente, affermando sul punto che **<<il "diritto di contratto" non è il provento da privativa industriale o commerciale tipico di un'azienda privata, ma una forma di imposizione parafiscale che si applica sul "trasferimento" del riso >>**, per cui **<<viene registrato nel valore della produzione come *"proventi fiscali e parafiscali"* e non alla voce *"ricavi per la cessione di prodotti o l'erogazione di servizi"*. Anche nella contabilità dell'Ente, quindi, risulta una diversa natura dei "diritti di contratto" rispetto ai proventi dell'attività per servizi al mercato>>**, di conseguenza **<<appare chiara la natura pubblicistica del "diritto di contratto">>**.

ABSTRACT

In forza delle ordinanze n. 5/2021/RIS e n. 6/2021/RIS, le Sezioni riunite hanno disposto la rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea delle questioni interpretative pregiudiziali formulate nelle relative motivazioni, che devono intendersi integralmente richiamate e condivise anche nei presenti giudizi, con riguardo proprio alla compatibilità dell'art. 23-*quater*, del d.l. n. 137/2020, convertito dalla l. n. 176/2020, con la disciplina europea del SEC 2010, in ordine ai saldi di bilancio, nella parte in cui, modificando l'art. 11, c. 6, lett. b) del codice di giustizia contabile, esclude, o rende sostanzialmente inefficace, il sindacato giurisdizionale sull'esatta perimetrazione del settore relativo alla "pubblica amministrazione", disciplinato dal SEC 2010.
La *questio iuris* è stata attualmente risolta dalla sentenza n. 543 del 13 luglio 2023, che ha portato le Sezioni riunite a statuire che *<<L'effetto innovativo dell'art. 23-quater…non riguarda l'an, ma il quomodo (o, se si vuole, il quantum) della giurisdizione: il legislatore ha, infatti, ridefinito l'oggetto della tutela (petitum e causa petendi), attraverso la limitazione dei "fini" (cioè, degli effetti) della giurisdizione contabile>>*, in tal modo *<<l'art. 23-quater ha perimetrato l'oggetto del giudizio, ponendo limiti alle domande proponibili, in termini di petitum e poi anche di causa petendi. La norma, quindi, incide sulla disponibilità dei mezzi di tutela che non è "a tutti i possibili fini ed effetti", ma esclude proprio la tutela circa gli effetti che riguardano il diritto UE>>*, perciò *<<La disposizione…non impedisce a questo giudice di conoscere della illegittimità euro-unitaria della*

ricognizione, ma, allo stesso tempo, preclude di emettere un accertamento vincolante per le parti del giudizio (ed in particolare per l'ISTAT) a fini estranei al diritto nazionale>>.
Siffatta situazione, secondo il Collegio decidente, non ha che potuto comportare un vero e proprio paradosso con conseguente disapplicazione da parte del giudice nazionale della norma *de qua*, in quanto *<<L'applicazione della norma impedirebbe al decisum di questo giudice di vincolare le parti del giudizio ad «adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario: e, nella specie, ad osservare l'obbligo euro unitario di dare corretta esecuzione al SEC 2010 e alla direttiva n. 85/2011/UE, con la modifica dell'elenco ISTAT illegittimo>>.*
In altri termini, a parere del Supremo Consesso di contabilità, *<<L'effetto utile della normativa UE qui rilevante è impedito dall'art. 23-quater, perché la tutela giurisdizionale assicurabile non soddisfa il principio dell'autosufficienza del ricorso, per cui il soggetto qualificato deve poter «proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda» al pieno accertamento degli effetti comunitari…, con il conseguente effetto vincolante, assicurato dalla disapplicazione, a conformarsi al diritto UE>>.*
Scendendo, poi, nel merito del ricorso, le Sezioni riunite hanno censurato la ricostruzione offerta dall'ente ricorrente, in ordine al meccanismo contabile del *test market/non market*, specificando in materia che i proventi ad esso riconducibili non sono di natura commerciale, ma di carattere certamente pubblicistico.
In particolare, il giudice contabile ha rilevato come il "diritto di contratto" non è un provento che deriva da attività industriali o commerciali, ma precisamente una forma di imposizione parafiscale che si applica sul "trasferimento" del riso, per cui *<<Il fatto che tali proventi sostituiscano il finanziamento pubblico non è dirimente in ordine alla loro natura. In diversi altri casi dell'ordinamento italiano, infatti, le persone giuridiche sotto varia denominazione (tipicamente, di recente, le Authority) si finanziano con atti impositivi diretti sui soggetti controllati, i quali sono soggetti di mercato (ad esempio, le aziende delle telecomunicazioni o dell'energia), ma ciò non priva del carattere pubblicistico il provento di tale imposizione, che è volto a finanziare l'attività di vigilanza pubblica sul settore>>.*