

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.