

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>>*.