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 **<<l'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>>.