

N. 06014/2012REG.PROV.COLL.

N. 05023/2008 REG.RIC.

N. 05671/2008 REG.RIC.

N. 01434/2012 REG.RIC.

N. 01436/2012 REG.RIC.

N. 01438/2012 REG.RIC.

N. 01439/2012 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 5023 del 2008, proposto dall'Istituto Nazionale di Statistica (Istat), in persona del presidente in carica, dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dal Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi Ministri in carica, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;
contro

Adepp- Ass. Enti Previdenziali Privati, Cassa Naz. di Previdenza ed Assistenza Forense, Cassa Naz. di Previdenza e Assist. Dottori Commercialisti, Cassa Italiana di Prev. e Assist. Geometri Liberi Profess., Cassa Naz. del Notariato, Cassa Naz. Prev. e Assist. Ragionieri e Periti Commerciali, Ente Naz. Prev. e Assist. a favore dei Biologi, Ente Naz. Prev. e Assist. Consulenti del Lavoro, Ente Naz. Prev. e Assist. Veterinari, Ente Prev. Periti Ind., Fondaz. Fasc, Inarcassa, Ist. Naz. Prev. Giornalisti Italiani Giovanni Amendola, Opera Naz. Assist. Orfani Sanitari Italiani, Ente Naz. Prev e Assist. Profess. Infermieristica, Ente Naz. Prev. e Assist. Pluricategoriale-Epap, Ente Naz. Prev. e Assist. Farmacisti in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Luciani, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 9;
nei confronti di

Istituto nazionale per la previdenza sociale (Inps) in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Gaetano De Ruvo e Fausto M. Prosperi Valenti, domiciliato in Roma, via della Frezza, 17;

sul ricorso numero di registro generale 5671 del 2008, proposto da Coni Servizi spa, in persona del presidente in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Mario Sanino e Massimo Ranieri, con domicilio eletto presso lo studio legale Sanino in Roma, viale Parioli, 180;
contro

Istituto Nazionale di Statistica, Ministero dell'economia e delle finanze, in persona dei rispettivi legali rappresentanti in carica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 1434 del 2012, proposto dall'Istat - Istituto Nazionale di Statistica e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Autorità per l'energia elettrica e il gas, in persona del presidente in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Luciani e Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimo Luciani in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 9;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Falbi - Federazione Autonoma Lavoratori Banca D'Italia, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Mirengi, Michele Lioi e Stefano Viti, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Michele Mirengi in Roma, piazza della Libertà, 20;

sul ricorso numero di registro generale 1436 del 2012, proposto dall'Istat - Istituto Nazionale di Statistica e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Autorità per l'energia elettrica e il gas, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Malinconico e Massimo Luciani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimo Luciani in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 9;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Falbi-Federazione Autonoma Lavoratori Banca D'Italia, rappresentata e difesa dagli avvocati Michele Mirengi, Michele Lioi, Stefano Viti e Marco Orlando, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Marco Orlando in Roma, piazza della Libertà, 20;

sul ricorso numero di registro generale 1438 del 2012, proposto dall'Istat - Istituto Nazionale di Statistica e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, rappresentata e difesa dall'avvocato Carlo Malinconico, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Bruno Buozzi 109;

sul ricorso numero di registro generale 1439 del 2012, proposto dall'Istat - Istituto Nazionale di Statistica, Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Associazione degli enti previdenziali privati - Adepp, Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza dei Geometri Liberi Professionisti, Cassa Nazionale del Notariato, Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Ragionieri e Periti Commerciali, Enpab - Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Biologi, Enpacl-Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza èper i Consulenti del Lavoro, Enpav - Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Veterinari, Eppi-Ente di Previdenza dei Periti Industriali, Fondazione Fasc - Fondo Naz.Prev. Imprese di Spedizione, Corrieri e Ag.Marittime, Inarcassa - Cassa Nazionale Prev. Ass. Per Ingegneri, Architetti, Liberi Professionisti, Istituto Nazionale di Prev. dei Giornalisti Italiani Inpg "Giovanni Amendola", Onaosi - Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani, Enpap -Ente Naz. Prev. e Assistenza per gli Psicologi, Enpapi - Ente Nazionale di Prev. e Ass. della Professioni Infermieristica, Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Dottori Commercialisti, Enpaf - Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza dei Farmacisti, Ente di Previdenza ed Assistenza Pluricategorie Epap, Fondazione Enpaia - Ente Naz. Previdenza Addetti e Impiegati in Agricoltura, Fondazione Enpam - Ente di Previdenza dei Medici e degli Odontoiatri, rappresentati e difesi dall'avvocato Massimo Luciani, con domicilio eletto presso lo stesso in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, 9;

per la riforma

quanto al ricorso n. 5023 del 2008:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Quater n. 1938/2008, resa tra le parti, concernente elenco amministrazioni pubbliche inserite nel conto consolidato;

quanto al ricorso n. 5671 del 2008:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Quater n. 4826/2007, resa tra le parti, concernente inserimento società nell'elenco delle amministrazioni pubbliche nel conto economico dello Stato;

quanto al ricorso n. 1434 del 2012:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Quater n. 233/2012, resa tra le parti, concernente elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato;

quanto al ricorso n. 1436 del 2012:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Quater n. 225/2012, resa tra le parti, concernente elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato;

quanto al ricorso n. 1438 del 2012:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Quater n. 226/2012, resa tra le parti, concernente elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato;

quanto al ricorso n. 1439 del 2012:

della sentenza del T.a.r. Lazio - Roma: Sezione III Quater n. 224/2012, resa tra le parti, concernente elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato dello Stato.

Visti i ricorsi in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni e degli Enti sopra indicati;

Visto l'appello incidentale proposto nel ricorso n. 5023 del 2008 dagli Enti previdenziali resistenti;

Visto l'atto di intervento oppositivo proposto da Falbi- Federazione autonoma Lavoratori Banca d'Italia nel ricorso n. 1434/2012 e nel ricorso n. 1436/2012;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti delle cause;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 ottobre 2012 il consigliere Roberta Vigotti e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Tortora e gli avvocati Luciani, De Ruvo, Sanino, Malinconico e Mirengghi;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

L'Istituto nazionale di statistica (Istat) e i Ministeri del lavoro e dell'economia chiedono la riforma delle sentenze, in epigrafe indicate, con le quali il Tar del Lazio ha accolto in parte i ricorsi proposti dalle associazioni e dagli enti previdenziali oggi resistenti, nonché dalla Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas avverso l'inserimento nel conto consolidato elaborato dall'Istat ai sensi dell'art. 1 comma 5 della legge 30 dicembre 2004, n. 311 e dell'art. 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

A loro volta, gli enti previdenziali appellati hanno proposto appello incidentale nel ricorso n. 5023 del 2008, per contestare la sentenza impugnata nella parte in cui non ha accolto alcune censure proposte in primo grado.

La società Coni servizi ha invece proposto appello avverso la sentenza del medesimo Tar n. 4826 del 2007, che ha respinto il ricorso avente il medesimo oggetto.

I) L'art. 1, comma 5, legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), rubricato "limite all'incremento delle spese delle pubbliche amministrazioni", ha disposto che "al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea, indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nelle relative note di aggiornamento, per il triennio 2005-2007 la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate per l'anno 2005 nell'elenco 1 allegato alla presente legge e per gli anni successivi dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) con proprio provvedimento pubblicato nella Gazzetta Ufficiale non oltre il 31 luglio di ogni anno, non può superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno, come risultanti dalla Relazione previsionale e programmatica".

Tra le amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco allegato alla legge il Legislatore ha compreso gli "Enti nazionali di previdenza e assistenza" e le "Autorità amministrative indipendenti", senza ulteriori specificazioni.

In attuazione della disposizione richiamata, a decorrere dall'anno 2006 e in sostituzione dell'elenco direttamente previsto dalla legge, l'Istat ha provveduto a individuare le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato con provvedimento del 29 luglio 2005: nell'elenco così formato figurano, sotto la rubrica "Enti nazionali di previdenza e assistenza" tutte le Casse previdenziali privatizzate con d.lgs. n. 509 del 1994, il Comitato olimpico nazionale e, alla voce "Autorità amministrative indipendenti", tra altre, l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Con l'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica), è stato infine specificamente previsto che per amministrazioni pubbliche tenute al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica "si intendono gli enti e gli altri soggetti che

costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari".

Sulla base di tale norma e del Regolamento UE n. 2223/96-SEC 95, è stato adottato il comunicato Istat recante l'elenco delle Amministrazioni pubbliche da inserire nel conto consolidato dello Stato per l'anno 2011, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 30 settembre 2011, n. 228, nel quale permangono le Casse previdenziali private, il Coni, e viene specificamente inserita l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni

Il quadro normativo nel quale si inserisce l'oggetto dei ricorsi è quindi costituito dai provvedimenti sopra richiamati, e alla luce degli stessi deve perciò essere esaminata la controversia, indipendentemente dagli effetti che al contestato inserimento sono ricollegati dalla successiva produzione normativa, evidenziata in giudizio dalle Casse resistenti.

II) Avverso l'inserimento nell'elenco formato dall'Istat il 29 luglio 2005 (avente valenza annuale e sostanzialmente riprodotto negli anni successivi che interessano le controversie, in particolare con i provvedimenti di cui ai comunicati dell'Istat del 24 luglio 2010 e del 30 settembre 2011), che postula il riconoscimento della natura pubblica dei soggetti interessati, sono stati proposti i ricorsi decisi dal Tar del Lazio con le sentenze impugnate.

In particolare:

- gli Enti previdenziali privatizzati con d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, hanno evidenziato la propria natura di soggetti privati, svolgenti attività in regime privatisti: di conseguenza, ne sarebbe illegittimo l'inserimento nell'elenco delle amministrazioni pubbliche tenute al rispetto del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 5, della suddetta legge. Il Tar ha accolto tale tesi, rilevando che l'attrazione nell'ambito della 'pubblica amministrazione' di soggetti qualificati come privati e organizzati come tali dal legislatore del 1994 non è giustificata, dato che la finalità perseguita dalla suddetta norma, quello cioè di contenere la spesa pubblica, non potrebbe essere incisa da enti privati che non usufruiscono di finanziamenti pubblici, né gravano in alcun modo sul bilancio pubblico. Né, ad avviso del Tar, l'inclusione nell'elenco potrebbe essere legittimata dal richiamo, operato dall'Istat, al regolamento comunitario n. 2223 del 1996, che "non obbliga alcuno Stato membro ad elaborare per le proprie esigenze i conti in base al SEC (Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità Ue) 95";

- le Autorità di garanzia hanno evidenziato che, alla luce delle classificazioni e delle metodologie rilevanti in sede comunitaria, espressamente assunte a parametro dall'Istat (Regolamento CE n. 223 del 2009 e SEC95, di cui sopra), esse non possono essere considerate tra gli "Enti soggetti a controllo pubblico", la cui nozione, a livello comunitario, non coincide con quella recepita nell'ordinamento italiano. La tesi è stata accolta dal Tar.

- Coni servizi s.p.a. ha proposto appello per contestare la sentenza che ha respinto il ricorso di primo grado per la ritenuta assimilabilità del Comitato agli "Enti produttori di servizi assistenziale e culturali", elencati nei provvedimenti pubblicati il 29 luglio 2005 e il 28 luglio 2006.

III) Come è evidente, gli appelli in esame propongono questioni comuni, attinenti all'indagine circa la natura giuridica dei soggetti ricorrenti in primo grado e, di conseguenza, alla legittimità o meno della loro attrazione nell'ambito delle pubbliche amministrazioni per i fini che si diranno. Di essi è, quindi, opportuna la riunione al fine di un'unica decisione.

A tale proposito, l'eccezione svolta dall'Istat, tendente a dimostrare l'inammissibilità del ricorso proposto dagli Enti previdenziali privatizzati (sotto il profilo della carenza di interesse per il fatto che la stessa legge n. 311 del 2004 li esclude, all'art. 1 comma 57, dai vincoli imposti), non può essere accolta: l'inserimento negli elenchi annualmente predisposti in attuazione del Regolamento SEC95 individua i soggetti chiamati a concorrere alla manovra di bilancio, di volta in volta assoggettati alle misure di contenimento (e, infatti, la legge finanziaria n. 296 del 2006 include anche tali Enti privatizzati nel novero dei soggetti tenuti al rispetto del limite di spesa).

All'inserimento nell'elenco si riconnettono, quindi, in via diretta determinati effetti che i ricorrenti in primo grado mirano a paralizzare.

Per esaurire l'esame delle questioni preliminari, deve essere respinta quella, proposta negli appelli n. 1434, 1436 e 1438 del 2012 dall'Istat, tendente ad evidenziare la cessazione della materia del contendere per l'entrata in vigore, nelle more del processo, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16, che, nel riconfermare l'inserimento delle Autorità indipendenti ricorrenti in primo grado nel novero delle Amministrazioni tenute agli obblighi di contenimento della spesa pubblica, avrebbe fatto venir meno, quantomeno a decorrere dall'anno in corso, l'interesse alla decisione attinente alla legittimità dell'elenco Istat, dato che l'obbligo deriverebbe direttamente dalla nuova disposizione normativa.

Gli appelli sono, invece, tuttora procedibili, poiché, assumendo gli elenchi predisposti dall'Istat, che costituiscono appunto l'oggetto dei ricorsi decisi con le sentenze impugnate con i suddetti appelli, quale riferimento oggettivo, il decreto legge intervenuto non potrebbero che trovare limitata la propria efficacia in dipendenza dell'eventuale caducazione giurisdizionale dei provvedimenti ai quali ha operato il rinvio (evidentemente dinamico).

Gli appelli sono pertanto tutti procedibili.

IV) Alla specifica questione circa l'individuazione della natura pubblica o privata di Enti la cui azione interseca, in vario modo, quella dell'amministrazione pubblica, valgono, in generale, alcuni indici, tra i quali quello che valorizza il controllo da parte di soggetti pubblici e quello che si incentra sull'erogazione di risorse pubbliche, provenienti da leggi (e da provvedimenti applicativi) emanati in coerenza con l'art. 23 della Costituzione, in tema di prestazioni patrimoniali imposte, aventi una causa di attribuzione di natura pubblicistica..

Proprio di tali indici ha fatto applicazione l'Istat, che ha provveduto alla compilazione dell'elenco oggetto del giudizio, assumendo come regole classificatorie quelle proprie del sistema statistico comunitario; in esso ha quindi ricompreso le «unità istituzionali» di origine comunitaria in possesso dei requisiti richiesti dal Regolamento UE n. 2223/96-SEC95.

Nel settore della pubblica amministrazione, il SEC95 (prg. 2.69) ha riconosciuto tale qualifica alle «istituzioni senza scopo di lucro» dotate di personalità giuridica, che agiscono da

produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, alla duplice condizione che «siano controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche», sì da incidere in modo significativo sul disavanzo e sul debito pubblico; l'art. 1.2 del manuale del SEC 95 ribadisce che una istituzione senza fine di lucro deve essere considerata pubblica se «sia controllata, sia prevalentemente finanziata dalle amministrazioni pubbliche»

Controllo e finanziamento pubblico assumono quindi, anche alla luce della normativa comunitaria della quale l'elenco Istat è applicazione, la funzione di indicatori della natura pubblica del soggetto esaminato, ai fini della determinazione dei soggetti sottoposti alle regole della riduzione del disavanzo pubblico.

V) Alla luce delle suddette puntualizzazioni possono essere esaminati i singoli appelli.

V.1) E' agevole desumere la fondatezza degli appelli proposti dall'Istat nei confronti degli Enti previdenziali resistenti.

Sotto il profilo processuale, vanno previamente respinte le deduzioni contenute nell'appello n. 5023 del 2008, secondo cui il ricorso di primo grado n. 10612 del 2005 dovrebbe essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione, ovvero improcedibile.

Ad avviso dell'Istat, il difetto di giurisdizione deriverebbe dal fatto che l'atto impugnato in primo grado sarebbe meramente ripetitivo di una norma di legge.

Tale deduzione va respinta, sia perché le censure originarie hanno lamentato la difformità dell'atto impugnato rispetto alle disposizioni di legge che ne hanno previsto l'emanazione, sia perché – quand'anche vi fossero state soltanto misure attuative di norme primarie – la controversia sarebbe stata comunque devoluta alla giurisdizione amministrativa, anche quanto al potere di valutare la sussistenza dei presupposti per sollevare questioni di costituzionalità.

Neppure risulta l'improcedibilità del ricorso di primo grado, in ragione dei successivi mutamenti del quadro normativo, poiché l'atto impugnato in primo grado ha comportato l'insorgenza di obblighi e di responsabilità, rispetto ai quali va considerato perdurante l'interesse alla rimozione degli effetti degli atti risultati lesivi, secondo quanto si è sopra detto al punto III.

Quanto alle censure formulate con l'appello n. 5023 del 2008 e n. 1439 del 2012, ritiene la Sezione che esse siano fondate e vadano accolte.

Infatti, l'attrazione degli enti previdenziali – originari ricorrenti - nella sfera privatistica operata dal d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, riguarda il regime della loro personalità giuridica, ma lascia ferma l'obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione (art. 1 d.lgs. cit.); la natura di pubblico servizio, in coerenza con l'art. 38 Cost., dell'attività da essi svolte (art. 2); il potere di ingerenza e di vigilanza ministeriale (art. 3, per il cui comma 2 tutte le deliberazioni in materia di contributi e di prestazioni, per essere efficaci, devono ottenere l'approvazione dei Ministeri vigilanti), e fa permanere il controllo della Corte dei conti sulla gestione per assicurarne la legalità e l'efficacia (art. 3).

Inoltre, il finanziamento connesso con gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali, insieme alla obbligatorietà della iscrizione e della contribuzione, garantiti agli Enti previdenziali privatizzati dall'art. 1 comma 3 del predetto decreto legislativo, valgono a configurare un sistema di finanziamento pubblico, sia pure indiretto e mediato attraverso risorse comunque distolte dal cumulo di quelle destinate a fini generali.

Tale conclusione è resa ancor più evidente dalla attrazione del settore della previdenza privata nella normativa dettata in tema di controllo del disavanzo del settore (si veda la legge 23 dicembre 1996, n. 662, relativa a misure di razionalizzazione della finanza pubblica, e la legge 8 agosto 1995, n. 335. che, nel riformare il sistema pensionistico obbligatorio e complementare per l'esigenza di stabilizzazione della spesa nel settore, ha specifica attinenza anche alle forme garantite dagli Enti privatizzati).

La trasformazione operata dal d.lgs.509/1994 ha lasciato, quindi, immutato il carattere pubblicistico dell'attività istituzionale di previdenza ed assistenza svolta dagli Enti in esame, che conservano una funzione strettamente correlata all'interesse pubblico, costituendo la privatizzazione una innovazione di carattere essenzialmente organizzativo.

V.2) L'appello proposto da Coni Servizi s.p.a. non è fondato.

Nelle unità istituzionali che fanno parte del Settore Amministrazioni Pubbliche (Settore S13), i cui conti concorrono alla costruzione del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche il sistema comunitario comprende: a) gli organismi pubblici, che forniscono alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) le istituzioni senza scopo di lucro produttrici di beni e servizi; c) gli enti di previdenza.

Il Tar ha ritenuto che la società Coni servizi debba essere compresa nella prima di tali categorie; la ricorrente contesta sul punto la sentenza, ritenendo di non rientrare nel novero dei soggetti "che gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita".

Tale assunto non può essere condiviso.

Va premesso che, come ha rilevato il Tar, l'inclusione nel novero delle istituzioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato non presuppone necessariamente, in base alle norme tecniche di cui al Regolamento SEC 95, che ricorra l'elemento della diretta contribuzione a carico del bilancio dello Stato: il ricevere o meno trasferimenti diretti da parte dello Stato, non rappresenta, di per sé, un autonomo criterio di classificazione delle unità istituzionali rientranti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato.

Per il corretto inquadramento del problema vengono, allora, in evidenza i consueti parametri già evidenziati, in particolare per ciò che concerne l'esistenza del controllo da parte di organi dello Stato.

Giova così ricordare che la società Coni Servizi p.a. è stata istituita nell'ambito del riassetto del Coni: in particolare, con d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, l. 8 agosto 2002, n. 178, recante «interventi urgenti in materia tributaria, di

privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate" è stato previsto (art. 8) che il Coni « si articola negli organi, anche periferici, previsti dal d.lg. 23 luglio 1999 n. 242" e che per l'espletamento dei propri compiti si avvale della società per azioni appositamente costituita con la denominazione "Coni Servizi s.p.a.", il cui capitale sociale può godere di apporti da parte del dal Ministro dell'economia e delle finanze, di intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali. Le azioni della società sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze; il presidente della società e gli altri componenti del consiglio di amministrazione sono designati dal Coni, mentre il presidente del collegio sindacale è designato dal Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri componenti del medesimo collegio dal Ministro per i beni e le attività culturali. Sulla società si svolge il controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall'art. 12, l. 21 marzo 1958, n. 259; la stessa può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'art. 43 del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni.

Emerge quindi con tutta evidenza che, come ha sottolineato la Corte dei Conti, sez. giurisd. reg. Lazio, 23 gennaio 2008, n. 120, per la valenza pubblicistica dell'attività svolta, per la natura pubblica dei finanziamenti del CONI, per la somma dei poteri di ingerenza della parte pubblica, talmente intensi da arrivare alla misura estrema del commissariamento, e che si esplicano normalmente attraverso atti di riconoscimento, di indirizzo, di controllo dei bilanci, della gestione, dell'attività sportiva, l'attività del Coni si inserisce a pieno titolo nell'ambito dell'azione pubblica.

Tale configurazione non risulta venuta meno neppure a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 138 del 2002, in quanto l'art. 8, che, come si è detto, ha disposto il riassetto del Coni istituendo la Coni Servizi s.p.a., non ha eliso né le finalità pubbliche perseguite né il carattere pubblico delle risorse impiegate al tal fine.

V.3) Gli appelli proposti dall'Istat nei confronti delle Autorità di garanzia sono fondati.

Il Tar ha ritenuto che nei confronti delle stesse non possano essere rinvenuti i parametri che sopra si sono puntualizzati come propri della natura pubblica dell'organismo esaminato.

In particolare, nella ricostruzione dei primi giudici, dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, istitutiva dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas e dell'Autorità per le comunicazioni, non si può fare derivare una posizione di 'dipendenza' di tali organismi rispetto al soggetto al quale devono la propria investitura (l'art. 2, comma 7, della medesima legge prevede, quali passaggi della nomina degli organi di vertice la proposta del Ministro dello sviluppo economico, la deliberazione del Consiglio dei Ministri, il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e infine il decreto del Presidente della Repubblica). Inoltre, le suddette Autorità godono, secondo il Tar, di autonomia finanziaria, date le fonti dalle quali traggono le entrate (id est i contributi obbligatoriamente versati dagli operatori dei settori regolati) e la possibilità di intervenire per garantirne nel tempo la corrispondenza alle uscite.

Le sentenze meritano la riforma richiesta con gli appelli.

Esse, infatti, si basano sulla definizione di “unità istituzionale pubblica”, di derivazione comunitaria, che, come si è detto, fa leva sul concetto di “controllo” e di “finanziamento” da parte di pubbliche amministrazioni. Tale definizione, peraltro, soccorre qualora non sia evidente che l’organismo esaminato è esso stesso una pubblica amministrazione: diversamente opinando gli stessi organi istituzionali dello Stato ordinamento sfuggirebbero dalla definizione dal momento che, per essi, sarebbe difficile configurare un controllo in senso amministrativo, ovvero un sistema di finanziamento eterologo.

E’ allora evidente che le Autorità indipendenti non sono “istituzioni senza fini di lucro” di cui al punto 1.2 del Manuale del Sec 95, che sfuggirebbero alla definizione di organismo pubblico in quanto non sottoposte al controllo dello Stato, ovvero al finanziamento pubblico, come ha ritenuto il Tar: esse, invece, sono amministrazioni pubbliche in senso stretto, poiché, composte da soggetti ai quali è attribuito lo status di pubblici ufficiali (art. 2 comma 10 legge n. 481 del 1995), svolgono, in virtù del trasferimento di funzioni operato dall’art. 2, comma 14 della medesima legge istitutiva, compiti propri dello Stato, e così di potere normativo secondario (o, altrimenti, il potere di emanazione di atti amministrativi precettivi collettivi) (art. 2, comma 12, lett. h), l. n. 481 del 1995) di poteri sanzionatori, di ispezione e di controllo, hanno, in conclusione, poteri direttamente incidenti sulla vita dei consociati che si giustificano solo in forza della natura pubblica che deve – necessariamente- essere loro riconosciuta.

D’altra parte, le “Autorità amministrative indipendenti” sono definite tali dal legislatore (anche per l’applicazione delle disposizioni processuali sui riti speciali: v. art. 119, comma 1, lett. b) in ragione della loro “piena indipendenza di giudizio e di valutazione”, la quale:

- non va intesa, contrariamente a quanto ha affermato il TAR, come ragione di esonero dalla applicazione della disciplina di carattere generale riguardanti le pubbliche amministrazioni;
- più limitatamente, comporta che, tranne i casi espressamente previsti dalla legge, il Governo non può esercitare la tipica funzione di indirizzo e di coordinamento, nel senso che non può influire sull’esercizio dei poteri tecnico-discrezionali, spettanti alle Autorità.

L’assunto sul quale si basano i ricorsi accolti dal Tar con le sentenze in esame, essere cioè le Autorità di garanzia organismi che sfuggono alle definizioni rilevanti in sede comunitaria ai fini dell’inclusione nell’elenco di cui trattasi e degli oneri che ad esso si connettono, risulta dunque infondato: di conseguenza, sono irrilevanti i profili dedotti in primo grado e riproposti in appello dalle Autorità resistenti, relativi alla pretesa violazione della normativa comunitaria, dal momento che, come si è detto, la qualifica di tali organismi deriva non da tali parametri, ma dalla stessa loro natura ontologica di pubblica amministrazione.

Risulta altresì non condivisibile la ricostruzione secondo cui l’Autorità avrebbe una autonomia finanziaria che giustificerebbe la mancata applicazione della normativa sostanziale di settore.

Gli operatori del settore versano i contributi (da qualificare come tributi: Corte Cost., sent. 256 del 2007) direttamente alla Autorità, restandone obbligati perché vi sono disposizioni di legge riconducibili ai principi desumibili dall’art. 23 della Costituzione, sulle prestazioni patrimoniali imposte: la legge, che ben potrebbe disporre il pagamento di tali contributi nelle

casse di un Ministero (tenuto poi a versare le somme di riferimento alla Autorità), ha preferito semplificare gli aspetti contabili, prevedendo il pagamento diretto nelle casse della Autorità (per gli importi determinati dall'Autorità stessa), ma ciò non esclude che la causa della attribuzione patrimoniale sia riconducibile allo svolgimento di una funzione pubblica, da parte di una pubblica amministrazione.

Pure le argomentazioni della sentenza di primo grado, sul rilievo del 'controllo pubblico', non possono essere condivise, perché esso riguarda i soggetti privati da qualificare, ma di certo non le pubbliche amministrazioni in senso tecnico.

Del pari, e per la medesima ragione, palesemente priva di profili di fondatezza è la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 legge n. 196 del 2009, dedotta per violazione degli artt. 23, 41 e 97 Cost. ove fosse interpretato nel senso di aver previsto la possibilità di includere nell'elenco Istat soggetti diversi dalle "Amministrazioni pubbliche che concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica".

VI) La rilevata fondatezza degli appelli proposti dall'Istat impone l'esame dell'appello incidentale avanzato dagli Enti previdenziali avverso la sentenza del Tar del Lazio n. 1938 del 2008, nella parte in cui ha disatteso il secondo, il sesto, il settimo motivo di ricorso ed ha implicitamente assorbito il quarto.

Anche tale gravame incidentale è infondato.

Alla luce di quanto si è detto, la qualificazione delle Casse private di assistenza e previdenza, e la conseguente loro inclusione nell'elenco di cui si tratta, non è frutto di illogicità, ma corrisponde ai principi, sopra esaminati, correttamente applicati dall'Istat: è quindi infondato il primo motivo dell'appello, con il quale si ripropone il secondo motivo di ricorso, già respinto dal Tar.

Parimenti infondato è il secondo mezzo, relativo alla reiezione del sesto motivo del ricorso di primo grado, poiché l'elenco predisposto dall'Istat trova nella conformità al parametro normativo la propria giustificazione, senza necessità di ulteriore motivazione, né di specifica istruttoria.

Come ha ritenuto il Tar nel respingere il settimo motivo del ricorso, la natura certificativa dell'elenco in questione esimeva l'Istituto dal seguire gli oneri procedurali mediante la comunicazione dell'avvio del procedimento, proprio perché, come si è detto, l'inclusione degli Enti previdenziali privatizzati corrisponde, sia nella ratio, che nella portata letterale, a quanto stabiliva già la legge 30 dicembre 2004, n. 311, che, come si è sopra rilevato, includeva dall'origine gli "Enti di previdenza e assistenza" tra quelli tenuti agli oneri di contenimento della spesa: anche il terzo motivo d'appello è quindi infondato.

La legittimità della qualificazione degli Enti ricorrenti in primo grado nel novero delle amministrazioni pubbliche, secondo quanto si sopra detto, rende poi evidente la palese infondatezza dell'eccezione di costituzionalità riproposta in via subordinata con il quarto mezzo d'appello avverso l'art. 1, comma 5, della legge n. 311 del 2004, che consentirebbe, in tesi, la modifica dell'elenco contestato al di fuori di ogni ragionevole limite di discrezionalità amministrativa e l'imposizione di prestazioni patrimoniali al di fuori del

parametro normativo: l'applicabilità di prestazioni a carico degli Enti privatizzati non è, infatti, frutto di una valutazione arbitraria dell'Amministrazione, ma, al contrario, corrisponde alla qualificazione pubblica degli stessi e ai criteri stabiliti dalla legge in coerenza con i principi desumibili dall'art. 81 della Costituzione e con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

VII) In conclusione, tutti gli appelli proposti dall'Istat sono fondati e devono essere accolti; l'appello proposto da Coni servizi s.p.a. è invece infondato e deve essere respinto.

Tale conclusione rende irrilevante l'eccezione, proposta dall'Istat, di inammissibilità dell'intervento svolto da Falbi in adesione agli appelli proposti dalle Autorità indipendenti.

Pertanto, tutti i ricorsi di primo grado vanno respinti.

La complessità e la novità delle questioni esaminate giustificano la compensazione delle spese tra le parti in causa, in relazione ai due gradi di tutti i giudizi.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) definitivamente pronunciando sugli appelli in epigrafe indicati:

-accoglie previa loro riunione gli appelli nn. 5023 del 2008, 1434 del 2012, 1436 del 2012, 1438 del 2012, 1439 del 2012 e, per l'effetto, in riforma delle sentenze impugnate, respinge i rispettivi ricorsi di primo grado;

- respinge (previa riunione con gli altri appelli) l'appello n. 5671 del 2008 e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Spese compensate dei due gradi di tutti i giudizi.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2012 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Aldo Scola, Consigliere

Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore

Bernhard Lageder, Consigliere

Andrea Pannone, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

II 28/11/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)