

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)  
ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 212 del 2013, proposto da:  
Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, in persona del legale  
rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avv. Mario  
Sanino, con domicilio eletto presso Studio Legale Sanino in Roma,  
viale Parioli, 180;

contro

Presidenza del Consiglio Dei Ministri, in persona del legale  
rappresentante in carica, rappresentato e difeso dalla Avvocatura  
Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, alla via dei  
Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. del LAZIO - Sede di ROMA - SEZIONE I n.  
08913/2012, resa tra le parti, concernente aggiornamento delle  
tabelle A e B - istituzione del sistema di tesoreria unica per enti  
ed organismi pubblici.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del  
Consiglio Dei Ministri;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 luglio 2013 il  
Consigliere Fabio Taormina e uditi per le parti l' Avvocato Sanino e  
l'Avvocato dello Stato Elefante;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**Fatto**

**FATTO**

Con la sentenza in epigrafe impugnata il Tribunale amministrativo regionale del Lazio - Sede di Roma - ha respinto il ricorso proposto dall'Autorità odierna appellante e volto ad ottenere l'annullamento del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2011, recante "aggiornamento delle Tabelle A e B allegate alla legge 29 ottobre 1984 n. 720 (istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici)", pubblicato in G.U. n. 284 del 6 dicembre 2011, con il quale erano stati inseriti nella Tabella A di cui alla legge 720/1984 una serie di Enti pubblici, fra i quali l'Autorità ricorrente.

Erano state proposte articolate censure di violazione di legge ed eccesso di potere e ci si doleva delle implicazioni indotte dall'inserimento nella predetta Tabella A, rappresentate dalla presenza di contabilità speciali infruttifere, aperte presso le tesorerie provinciali, attraverso le quali dovevano effettuarsi tutte le operazioni di incasso e di pagamento.

In particolare era stata ipotizzata la violazione dell'art. 2 della legge 481/1995 e dell'art. 1 della legge 249/1997, dell'art. 2, comma 40, della legge 14 novembre 1995 n. 481 e delle Direttive 2002/20/CE (cd. Direttiva autorizzazioni) e 2002/21/CE del 3 marzo 2002 (cd. Direttiva quadro).

La diversa modulazione del servizio di tesoreria di cui alla legge 710/1984 era correlata al grado di autonomia patrimoniale riconosciuto e garantito ad organismi ed enti pubblici: l'assoggettamento al sistema di tesoreria unica di cui alla Tabella A riguardava gli enti che godevano di un integrale finanziamento a carico dello Stato.

L'avversata determinazione avrebbe comportato - in ragione della regolamentazione e del controllo dei flussi finanziari, una lesione del principio - stabilito per legge - di autonomia ed indipendenza dell'Autorità e contrastava con le direttive comunitarie, aventi ad oggetto il vincolo di destinazione delle contribuzioni provenienti agli operatori.

Anche sulla base della legislazione nazionale, peraltro, le somme erogate a titolo di contributo avevano un vincolo di destinazione, in quanto destinate a garantire esclusivamente il funzionamento dell'Autorità.

Il decreto avverso imponeva in capo all'Autorità l'obbligo di versare al bilancio dello Stato una parte delle risorse provenienti dal settore privato, destinate a coprire i costi amministrativi necessari all'espletamento delle funzioni all'Autorità stessa rimesse nei confronti degli operatori (ciò in conflitto con il principio di necessaria corrispondenza fra oneri imposti ai soggetti autorizzati e costi amministrativi sostenuti per il servizio di vigilanza che aveva trovato conferma anche nella giurisprudenza comunitaria, la quale aveva escluso la legittimità dell'imposizione alle imprese titolari di autorizzazione di oneri finanziari ulteriori, finalizzati al sostegno dello Stato membro, non previsti dalla normativa dell'Unione Europea).

Il decreto oggetto di impugnativa si poneva quindi - ad avviso della originaria parte ricorrente - in aperto contrasto con il vincolo di destinazione delle somme erogate dagli operatori a titolo di contributo, imponendone l'allocazione su un conto infruttifero di tesoreria e determinando, surrettiziamente, un finanziamento per il bilancio dello Stato. Era stata altresì ipotizzata la violazione dell'art. 2, comma 4, della legge 720/1984:

il potere, ivi riconosciuto al Presidente del Consiglio dei Ministri, in ordine all'inserimento delle Pubbliche Amministrazioni nella Tabella A, non poteva estendersi fino a ricomprendere nel relativo esercizio anche le Autorità indipendenti, in quanto estranee al generale potere di coordinamento ministeriale, e l'applicazione del meccanismo ad una tipologia di entrate del tutto estranea al sistema del finanziamento pubblico avrebbe creato una distorsione delle finalità della legge sul sistema unico di tesoreria.

Il primo giudice ha partitamente esaminato le censure dedotte e le ha disattese.

In via preliminare ha richiamato il disposto di cui l'art. 1, commi 1 e 4, della legge 29 ottobre 1984 n. 720 ed ha fatto presente che la distinzione operata dalla norma primaria fra versamenti in conto infruttifero e fruttifero concerneva, rispettivamente, le "altre entrate" (assegnazioni, contributi e quant'altro proveniente dal bilancio dello Stato) e le "entrate proprie" (a titolo tributario e/o extratributario, per vendita di beni e servizi, sovracanonici ed indennizzi, "altri introiti provenienti dal settore privato").

Non rispondeva quindi al vero che il versamento nelle contabilità avesse ad oggetto, esclusivamente, utilità finanziarie provenienti da disponibilità pubbliche: in esse dovendosi, al contrario, ricomprendere anche gli introiti di provenienza privata, seppure con limiti e precisazioni.

Neppure rispondeva al vero che, attraverso l'indistinzione delle diverse disponibilità finanziarie affluenti sulle contabilità speciali di che trattasi, sarebbe stata avocata alla disponibilità dello Stato l'intero compendio di introiti facenti capo all'Autorità originaria ricorrente, con violazione del vincolo di destinazione che preordinava le entrate a carico del settore privato al soddisfacimento delle finalità istituzionali della stessa Autorità.

Queste ultime, infatti, erano destinate a confluire su un conto fruttifero.

In disparte l'eventuale differenziale di rendimento delle giacenze sul conto fruttifero rispetto alle condizioni applicate da aziende di credito private finora destinatarie dell'afflusso di disponibilità della specie - elemento, questo, di indubbia emersione di un pregiudizio economico, ma la cui attitudine invalidante rispetto alla complessiva rimodulazione delle contabilità delle Autorità indipendenti doveva essere, ad avviso del Tar, comparata con l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di un riassetto della relativa disciplina, senza che al riguardo si potesse legittimamente vantare il consolidamento di una posizione oppositiva insuscettibile di rimeditazione - doveva escludersi che il decreto avesse consumato una violazione della evocata disciplina.

Tali censure articolate con il primo profilo di doglianza erano incentrate sull'indimostrato assunto che il "coattivo" regime di versamento sulle contabilità infruttifere e fruttifere avrebbe, di fatto, assunto (non soltanto valenza ablatoria rispetto all'autonomia di disponibilità che precedentemente caratterizzava le Autorità indipendenti, quanto, soprattutto) carattere incompatibile con il vincolo di destinazione dei proventi privati, destinati ad alimentare le attività proprie dell'Autorità e, conseguentemente, a garantirne l'indipendente operatività nel quadro del perseguimento delle pubbliche finalità che integrano la realizzazione della mission alla quale la medesima era deputata.

Andava, però, in contrario senso ribadito che, alla stregua di quanto previsto dal comma 4 dell'art. 1 della legge 720/1984, alla confluenza dei fondi nelle giacenze fruttifere ed infruttifere, accedeva la piena disponibilità, "in ogni momento", delle relative disponibilità: proprio la distinzione fra le diverse contabilità - ad esclusione della fase di prima attuazione del decreto, giusta quanto di seguito esplicitato - consentiva di dare atto della persistente "separazione" dei proventi provenienti da entrate "private" rispetto alle altre disponibilità finanziarie.

Doveva quindi escludersi la concreta realizzabilità della "confusione" di introiti aventi inassimilabile matrice originativa e, con essi, la violazione del vincolo di destinazione che connotava taluni fra essi.

Per altro verso, il Tribunale amministrativo ha richiamato il disposto dell'avversato decreto del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2011 laddove, all'art. 3, nel fissare alla data del 1° gennaio 2012 "la decorrenza dell'entrata in vigore del sistema di tesoreria unica per gli enti di cui all'art. 1" e nel prevedere che "detti enti dovranno provvedere al versamento, entro il 31 dicembre 2011, nelle contabilità speciali infruttifere che saranno aperte presso le tesorerie provinciali dello Stato di tutte le disponibilità liquide detenute presso le aziende di credito" (comma 1), aveva al comma 2 stabilito che "gli enti di cui al comma 1 dovranno altresì provvedere allo smobilizzo dei titoli di loro proprietà entro il 31 gennaio 2012 disponendo il versamento del ricavato nelle contabilità speciali infruttifere, ovvero in quelle fruttifere ove si tratti di titoli acquistati con fondi provenienti da entrate proprie. Sono esclusi dallo smobilizzo i titoli previsti dal penultimo e dall'ultimo comma del decreto del Ministro del tesoro 22 novembre 1985, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 284 del 3 dicembre 1985, e i titoli concernenti la partecipazione a forme societarie previste da specifica normativa o assunte in relazione al perseguimento di finalità istituzionali".

Tale previsione, consentiva di individuare coerenza logica delle relative disposizioni rispetto all'individuazione di due distinte contabilità (l'una infruttifera, l'altra fruttifera) stabilite dalla norma fondamentale di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge 720/1984.

Il versamento nelle contabilità infruttifere di tutte le disponibilità detenute presso aziende di credito si poneva quale previsione di "prima applicazione" del nuovo regime di contabilità, al quale si trovava assoggettata la

appellante Autorità, attesa la impossibilità di distinguere, in sede di iniziale alimentazione della contabilità speciale nella quale erano destinate a confluire le disponibilità finanziarie attualmente attive, i proventi afferenti ad entrate proprie rispetto a quelli relativi a trasferimenti dello Stato.

Detta disposizione, ad avviso del Tar, era suscettibile di essere interpretata in un'ottica di compatibilità con la normazione primaria di riferimento, alla stregua di una disciplina transitoria verso un diverso modello di contabilità, laddove la non distinguibilità della fonte di provenienza delle disponibilità finanziarie giacenti (all'entrata in vigore del D.P.C.M.) presso aziende di credito non avrebbe potuto indurre una diversa disciplina di allocazione (fra conti infruttiferi e fruttiferi) delle stesse.

Tale valutazione era già stata resa in sede di adozione dell'ordinanza cautelare, laddove era stato affermato (a proposito dell'art. 3 dell'impugnato D.P.C.M.) "da un lato, alla luce della norma interpretativa di cui all'art.18, comma 1, d.l. 65/89, dall'altro dello stesso art. 1, comma 1 della l. n. 720 del 1984", riferendosi lo stesso "soltanto al primo versamento dei fondi detenuti dal Tesoriere dell'Ente", in ragione della non agevole distinzione, in detta fase, "tra somme provenienti da entrate proprie e quelle relative a trasferimenti dello Stato".

Esclusa la sussistenza di contrasto fra il decreto gravato e la norma primaria di riferimento, neppure - avuto riguardo alla individuazione della natura dei proventi raccolti dalla Autorità nell'ambito del settore commerciale di pertinenza - poteva dubitarsi della legittimità della disposta confluenza delle relative utilità in una contabilità di Tesoreria.

Richiamate le disposizioni di cui all'art. 2, comma 38, della legge 14 novembre 1995 n. 481, al successivo comma 40 (sostituito dal comma 24 dell'art. 18 della legge 30 dicembre 2004 n. 312) ed al comma 65 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria per il 2006) il Tar ha fatto riferimento all'orientamento manifestato dalla Corte Costituzionale con sentenza 6 luglio 2007 n. 256, laddove si era pervenuti alla conclusione che la previsione, in quanto recante "la disciplina di contributi riconducibili alla categoria dei tributi statali, costituisce legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato" (art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione).

A tale ordito argomentativo si era attenuto in passato il giudice d'appello(Cons. Stato, sez. VI, 15 giugno 2009 n. 3808).

Tali indicazioni facevano emergere la natura tributaria degli oneri contributivi imposti sugli operatori del settore in favore dell'Autorità ad esso preposta con funzioni regolative e di vigilanza: ciò in sostanziale congruità con la previsione dell'inserimento (anche) della ricorrente Autorità nella Tabella A della legge 720/1984, atteso che il versamento in contabilità speciale fruttifera degli introiti provenienti dagli operatori privati, così come delle contribuzioni poste a carico di questi ultimi - proprio in ragione della divisata natura tributaria ad essi ricongiungibile - dimostrava coerente, quanto legittima, attitudine attuativa della fondamentale previsione dettata dall'art. 1 della stessa legge.

Ulteriori elementi di conforto ai fini della piena assoggettabilità (anche) delle Autorità indipendenti al regime unificato di tesoreria conseguiva, ad avviso del Tar, alla lettura della disposizione di cui al comma 7 dell'art. 5 del decreto legge 2 marzo 2012 n. 16, convertito con modificazioni in legge 26 aprile 2012 n. 44 (che aveva sostituito il comma 2 dell'art. 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196).

Ivi, infatti, -indipendentemente dall'inclusione, o meno, delle Autorità nell'elenco ISTAT delle Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009 n. 196 - veniva in considerazione l'assoggettamento di esse alle disposizioni in materia di finanza pubblica (nel novero delle quali non era, invero, dato escludere il complesso di disposizioni concernenti l'istituzione della Tesoreria unica): detta sopravvenienza normativa consentiva il superamento del difforme convincimento in materia espresso in passato dalla Sezione IIIquater del Tar con sentenze nn. 226 e 233 dell'11 gennaio 2012.

Il Tar ha poi escluso la fondatezza del secondo motivo di ricorso (volto a censurare l'esercitabilità, ad opera del Presidente del Consiglio dei Ministri, del potere di inclusione delle Autorità nelle Tabelle allegate alla legge 720/1984, in quanto sostanzialmente diretto ad assoggettare queste ultime ad una potestà determinativa ministeriale, in violazione del carattere di indipendenza che ne presidiava la collocazione ordinamentale).

Ciò in quanto, l'esercizio del potere ministeriale di inclusione nelle Tabelle era direttamente previsto dalla legge di riferimento.

Detto potere aveva carattere meramente ricognitivo, atteso che alla pubblica Autorità non era rimesso alcun apprezzamento discrezionale, quanto, piuttosto, l'individuazione dei presupposti - legislativamente contemplati - ai fini dell'assoggettamento al regime di tesoreria unica.

La natura pubblica dell'Ente e la titolarità, in capo a quest'ultimo, di finanziamenti a carico del bilancio statale (quantunque fortemente "sbilanciata", sotto il profilo dimensionale dei flussi finanziari, rispetto all'apporto individuabile negli introiti "privati") comunque integrava l'esistenza di un fondamento di assoggettabilità al sistema di cui alla legge 720.

La pur riscontrabile asimmetria dimensionale delle entrate non poteva assurgere al rango di fondamento giustificativo dell'escluso assoggettamento alle regole della legge 720, anche in ragione della già acclarata natura tributaria dei proventi ricavati dall'appellante.

Né i caratteri di autonomia e di indipendenza che connotavano la configurazione e collocazione ordinamentale delle Autorità potevano individuarsi quale elemento ostativo (come affermato dal Consiglio di Stato, con parere n. 385 del 26 gennaio 2012, reso dall'Adunanza della Commissione speciale il 14 dicembre 2011 con riferimento all'applicabilità anche nei confronti delle Autorità dell'art. 6, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78). Ivi era stato sostanzialmente affermato che le Autorità non erano esenti dall'obbligo di compartecipazione alla solidarietà finanziaria nei confronti dello Stato; posto che l'assoggettamento alle regole della tesoreria unica non aveva comportato alcuna "ablazione" delle utilità finanziarie facenti capo alle Autorità, che mantenevano la piena disponibilità delle relative risorse e non aveva inciso sul vincolo di destinazione degli introiti provenienti dal settore privato, che mantenevano preordinazione funzionale all'assolvimento delle attribuzioni alle Autorità rimesse quanto al mercato di pertinenza, la critica alle disposizioni del decreto non appariva persuasiva.

E considerato che non si configurava alcuna ipotesi, ancorché surrettiziamente introdotta, di prelievo coattivo a carico degli operatori di mercato (in quanto per essi rimane inalterato l'obbligo contributivo, nella sua connotazione tributaria), non potevano ravvisarsi ragioni di contrasto della disciplina della legge 720/1984 (nella sua estensione alle Autorità, per come operata dall'impugnato decreto presidenziale) con l'esigenza di preservazione dell'autonomia ed indipendenza che ne connotano la collocazione istituzionale.

E neppure emergeva alcun elemento di contrasto con le previsioni di rango comunitario.

Se l'unica ragione di emergente pregiudizio era data dalla riduzione (ancorché indimostrata) dei margini di profittabilità che il deposito nel conto fruttifero propone rispetto al deposito in un conto acceso presso qualunque azienda di credito, tale detrimento economico (che veniva a "qualificare" le ragioni di protesta fatte valere avverso l'impugnata determinazione) ben era suscettibile di ponderazione comparativa con l'interesse pubblico di bilancio, che viene peraltro ad assumere chiara, quanto preminente, pregnanza rispetto alla posizione patrimoniale de danno vitando fatta valere dall'Autorità.

In ultimo, il Tar ha escluso la sussistenza dei denunciati profili di carenza motivazionale ed inadeguatezza istruttoria ed ha quindi integralmente respinto il gravame.

La originaria parte ricorrente ha impugnato la detta decisione, riproponendo in parte i profili di critica affermati nel mezzo introduttivo del giudizio di prime cure.

Ripercorso l'andamento del contenzioso di primo grado, ha evidenziato che, secondo la motivazione della sentenza di prime cure gravata, la titolarità di finanziamenti statati da parte della odierna appellante costituiva fondamento per l'assoggettabilità della medesima agli obblighi di cui alla legge n. 720. Ciò unitamente alla natura tributaria dei contributi degli operatori del settore (Corte Cost. n. 256 del 6 luglio 2007) ed alla sopravvenienza normativa di cui all'art. 5 comma 7 del d.l. n. 16/2012.

Ha poi criticato l'appellata decisione (primo motivo di appello) sostenendo che l'inclusione nel sistema unico di tesoreria potesse applicarsi unicamente ai soggetti che godevano di finanziamento statale integrale, o comunque, preponderante, e non già anche a quelli (quali l'Autorità odierna appellante) che godevano di trasferimenti in misura irrisoria rispetto alle entrate "proprie" (ed in futuro del tutto azzerati).

Secondariamente, non era dubbia la natura pubblica dell'Autorità appellante e la circostanza che i contributi privati che finanziavano la stessa avessero natura tributaria: ciò tuttavia, non era sufficiente ad imporre il controllo governativo sulla spesa dell'autorità.

Neppure la sopravvenienza normativa di cui all'art. 5 comma 7 del d.l. n. 16/2012 appariva utile a corroborare la tesi reiettiva affermata dal Tar.

Con la seconda parte dell'appello ha contestato che fosse fondata l'interpretazione del Tar (secondo la quale l'affluenza delle somme ad una contabilità infruttifera si riferisse soltanto al primo versamento), evidenziando che il DPCM faceva integrale riferimento a "tutte le disponibilità liquide" e che neppure in sede applicativa successiva era stata prevista la destinazione ad un sottoconto fruttifero delle somme discendenti da entrate "proprie" dell'Autorità.

E' stato parimenti riproposto il motivo di censura incentrato sul supposto difetto di motivazione e di ponderazione dei provvedimenti gravati.

La difesa erariale dell'appellata amministrazione centrale ha depositato una articolata memoria chiedendo di respingere il gravame perché infondato, peraltro soffermandosi anche in ordine a profili non espressamente riproposti nell'atto di appello.

All'adunanza camerale del 5 febbraio 2013 fissata per la delibazione della domanda cautelare la causa è stata rinviata al merito.

Alla udienza pubblica del 2 luglio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione dal Collegio.

## **Diritto**

### **DIRITTO**

1. L'appello è infondato e merita la reiezione.

2. L'articolato gravame proposto dall'Autorità appellante investe soltanto in parte la struttura motivazionale della sentenza di primo grado.

Ivi il Tar aveva affrontato una serie di questioni che - a fini di mera comodità espositiva - possono essere ricondotte a due macroproblematiche.

La prima di esse, (mutuando gli schemi del diritto amministrativo classico) può essere sussunta nell'ambito delle doglianze postulanti il vizio di "carenza di potere in astratto" e faceva riferimento a censure relative alla supposta incostituzionalità ed incompatibilità comunitaria degli avversati provvedimenti e delle disposizioni di legge agli stessi sottesi, laddove interpretate nel senso di consentire l'adozione dei censurati atti.

La critica all'attività amministrativa spiegata potrebbe essere compendiata nell'affermazione per cui l'Amministrazione non avrebbe avuto il potere di ricomprendere l'Autorità nel novero delle amministrazioni inserite nella Tabella A di cui alla legge 720/1984, se non incidendo sulle prerogative di indipendenza che l'ordinamento giuridico riserva all'odierna appellante.

L'ulteriore versante critico esaminato dal Tar può ricondursi al vizio di "eccesso di potere in concreto"; ed attraverso tale rappresentazione venivano aggrediti taluni specifici aspetti del contestato decreto.

Il primo giudice ha fornito risposta negativa all'avviso dell'odierno appellante, secondo il quale, se anche si fossero superate le perplessità sull'an dell'adozione del detto decreto, quest'ultimo sarebbe stato viziato in concreto per difetto di istruttoria e di motivazione, oltre che per avere previsto una modalità esecutiva che si traduceva in concreto in un depauperamento finanziario.

3. Con il pregevole appello che viene all'esame del Collegio non sono state riproposti numerosi argomenti afferenti alla prima macrocensura prospettata in primo grado, mentre sono stati ribaditi, soprattutto, i versanti critici postulanti il vizio "eccesso di potere in concreto".

3.1. Ragioni logiche e sistematiche di pregiudizialità impongono al Collegio di esaminare per prime le censure che più radicalmente contestano l'azione amministrativa spiegata dall'Amministrazione.

3.1.1. Lo sforzo motivazionale contenuto nella gravata decisione pare al Collegio resista alle dette censure.

Sul punto - premessa la assimilabilità soggettiva piena, sotto il profilo delle caratteristiche intrinseche e della posizione rivestita nel sistema dell'appellante Autorità rispetto all'Aeeg - ritiene il Collegio di dovere richiamare il contenuto di una recente decisione della Sesta Sezione di questo Consiglio di Stato che ha affrontato una problematica analoga.

Nella detta decisione n. 6014/2012, il Consiglio di Stato è infatti pervenuto ad una esposizione di principi giuridici di estremo interesse per la odierna controversia e che - è opportuno anticiparlo- questo Collegio condivide integralmente e fa propri (in detta occasione pronunciandosi su una serie di ricorsi proposti dall'Istat avverso numerose sentenze tra le quali, per quel che è di più stretto interesse nell'ambito dell'odierno procedimento, le decisioni del Tar del Lazio nn. 226/2012 e 233/2012 espressamente citate nella motivazione della sentenza oggi gravata e nell'ambito delle quali il Tar del Lazio aveva affermato convincimenti superati proprio con la decisione oggetto dell'odierna impugnazione).

Ivi si è infatti rimarcato (si riporta il passaggio motivazionale di più pregnante rilevanza ai fini del decidere) che (punto V.3 della richiamata decisione della Sesta Sezione) "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 tecnicodiscrezionali, 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".

I parametri di "pubblicità" dell'organismo erano stati esposti nella cornice introduttiva della richiamata decisione n. 6014/2012, nei termini che seguono. "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. 2223/96SEC95.

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."

Sin qui la decisione della Sesta Sezione.

3.2. Il Collegio, come anticipato, fa proprie e ribadisce dette valutazioni, alle quali integralmente si richiama, e ritiene che le stesse costituiscano fondamentale cornice che consente di fornire partita risposta alle eccezioni e censure formulate nell'appello che, a loro volta, non appaiono in grado di condurre a conclusioni difformi.

3.3. In particolare, premessa la agevole transponibilità, in via di principio, delle affermazioni contenute nella citata decisione all'organismo pubblico odierno appellante, ritiene il Collegio che ben due dati normativi avallino la conclusione cui è giunto il Tar nella presente occasione.

3.4. Invero, come già colto dal primo giudice, il D.L. 232012 n. 16, art. 5 comma 7 così stabilisce: "nell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, il comma 2 è sostituito dal seguente: "2. Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni."

3.5. Gli apprezzabili spunti ricostruttivi contenuti nel ricorso in appello, ovviamente tendono a svalutare la portata della citata disposizione (definita una maldestra "copertura" subsequens all'operato dell'amministrazione appellata): al contrario, la predetta norma, che incontestabilmente trova applicazione alla fattispecie per cui è causa, è idonea a disinnescare ogni perplessità in ordine alla astratta legittimità dell'avversata attività amministrativa.

E considerato che nessuna delle parti processuali ha avanzato perplessità di compatibilità costituzionale e/o comunitaria di tale disposizione (e neppure il Collegio ne individua alcuna ex officio), cadono i dubbi nascenti dalla "posizione nel sistema" dell'appellante Autorità che suffragavano gli argomenti contrari alla ricompressione della medesima nell'alveo degli Enti pubblici soggetti alle disposizioni di cui alla legge n. 720/1984.

Né può fondatamente affermarsi che la detta disposizione del 2012, prima per esteso riportata, abbia natura generica e pertanto non possa essere utilmente invocata a tale fine, posto che la stessa fa proprio riferimento all'elenco Istat e si salda quindi alla tabella A di cui alla legge L. 29 ottobre 1984, n. 720.

Se non è contestata quindi la compatibilità costituzionale e comunitaria della sopravvenuta disposizione, perdono attualità gli interrogativi in ordine al supposto "controllo governativo" sulla spesa dell'appellante: è la *lex generalis*, infatti, che, assoggettando quest'ultima ad un regime che la individua quale destinataria dell' "applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica", legittima tale sistema ritenendo, all'evidenza, che esso non intacchi le prerogative di indipendenza della medesima

3.6. Ciò senza necessità, quindi, di dovere ricorrere all'argomento incentrato sulla natura (pacificamente tributaria, ai sensi delle chiare affermazioni contenute nella decisione della Corte Costituzionale n. 256 del 2007 delle entrate "proprie" dell'appellante.

Con la detta sentenza la Consulta ha ritenuto che "sono costituzionalmente legittimi i commi 67 e 65 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 -legge finanziaria 2006, nella parte in cui stabiliscono che l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici provvede, dal 2007, alla copertura dei costi relativi al proprio funzionamento, mediante "finanziamento del mercato di competenza", costituito dalle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti pubblici e privati sottoposti alla sua vigilanza; che l'Autorità determina annualmente l'ammontare delle contribuzioni, nonché le relative modalità di riscossione; che il versamento del contributo da parte degli operatori economici costituisce una condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche. Le suddette disposizioni, infatti, perseguono il principale obiettivo, nel quadro dei crescenti vincoli posti alla finanza pubblica, di riduzione della spesa, mediante il trasferimento sui soggetti, privati e pubblici, sottoposti al controllo dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici dei costi di funzionamento della stessa, fino ad ora interamente a carico del bilancio statale. Le norme censurate, in quanto recanti la disciplina di contributi riconducibili alla categoria dei tributi statali, costituiscono, dunque, legittimo esercizio della competenza statale esclusiva in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato" - art. 117, comma 2, lett. e, Cost."

3.7. La sentenza della Corte Costituzionale in ultimo menzionata (certamente traslabile nelle sue conclusioni all'odierna appellante) appare utile per contestare l'argomento contenuto nell'incipit del primo motivo dell'atto di appello: se l'Autorità opera mercé entrate "proprie" (che hanno natura tributaria) e trasferimenti da parte dello Stato, non si vede perché ciò possa ostare alla inclusione nel conto consolidato.

Al contrario, il percepimento di una quota di "trasferimenti" statali costituisce presupposto legittimante la inclusione nel sistema di tesoreria unica già secondo la legge fondamentale n. 720/1984.

Ad avviso dell'abile difesa dell'appellante, però, la inclusione sarebbe possibile (*rectius*: logica) soltanto in relazione ad Enti che fossero integralmente finanziati dallo Stato, o quantomeno che lo fossero in maniera preponderante (e certamente tale ultima evenienza è incontestato che non sussista nel caso di specie).

Senonché, da un canto la natura tributaria delle entrate "proprie" vale a disinnescare anche tale articolata obiezione, mentre, per altro verso, della necessità di una "preponderanza quantitativa" dei trasferimenti statali rispetto alle entrate proprie dell'Ente, ai fini della inclusione nel costo consolidato non v'è traccia, né espressa, né implicita, nell'ordito letterale della legge 29101984 n. 720; ed anzi, una semplice lettura delle tabelle allegate autorizza conclusioni opposte ed inducono a ritenere che le critiche appellatorie potrebbero al più valere *de iure condendo* (si veda il comma 1 dell'art. 1 della citata legge: "Fatti salvi gli effetti prodotti, gli atti e i provvedimenti adottati, nonché i rapporti giuridici sorti sulla base dei D.L. 25 gennaio 1984, n. 5, D.L. 24 marzo 1984, n. 37, D.L. 24

maggio 1984, n. 153 e D.L. 25 luglio 1984, n. 372 (3), con decorrenza 30 agosto 1984, gli istituti e le aziende di credito, tesorerieri o cassieri degli enti e degli organismi pubblici di cui alla tabella A annessa alla presente legge, effettuano, nella qualità di organi di esecuzione degli enti e degli organismi suddetti, le operazioni di incasso e di pagamento a valere sulle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Le entrate proprie dei predetti enti ed organismi, costituite da introiti tributari ed extratributari, per vendita di beni e servizi, per canoni, sovracani e indennizzi, o da altri introiti provenienti dal settore privato, devono essere versate in contabilità speciale fruttifera presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato. Le altre entrate, comprese quelle provenienti da mutui, devono affluire in contabilità speciale infruttifera, nella quale devono altresì essere versate direttamente le assegnazioni, i contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato. Le operazioni di pagamento sono addebitate in primo luogo alla contabilità speciale fruttifera, fino all'esaurimento dei relativi fondi").

4. Nella seconda parte dell'appello si ripropone la tematica della "confusione" tra entrate proprie e trasferimenti, e della supposta irrazionalità dell'onere di versamento delle contribuzioni provenienti da privati nella contabilità infruttifera.

L'argomento appare connesso con quello - esposto nell'ultima parte del primo motivo di appello - dedicato alla esegesi delle affermazioni contenute nel parere del Consiglio di Stato, n. 385 del 26 gennaio 2012, reso dall'Adunanza della Commissione speciale il 14 dicembre 2011 (peraltro funditus esaminato anche dal primo giudice).

4.1. Muovendo dalle affermazioni contenute in quest'ultimo, nella parte di interesse per l'odierno procedimento, il Collegio ravvisa una condivisibile affermazione che del parere predetto appare essere compendio e sintesi, laddove si è affermata la necessaria "pertinenza delle entrate private rispetto alle funzioni regolatorie" e "che gli oneri imposti agli operatori presenti nei mercati sottoposti a vigilanza sono inscindibilmente e unicamente legati all'espletamento delle funzioni di controllo e regolazione".

Ciò che, ad avviso del detto parere va scongiurato, è che si perpetri "uno storno di risorse vincolate al perseguimento della missione istituzionale".

4.2. Se questa è l'essenza del richiamato parere (che a propria volta si muove nell'alveo di consolidate affermazioni traslate dal diritto comunitario in ordine alla necessità di salvaguardare la "mission" delle Autorità indipendenti) e se questo è l'interesse che sostanzia la seconda parte dell'impugnazione, occorre interrogarsi - in relazione alle sollecitazioni in tal senso contenute negli scritti appellatori - in ordine alla ravvisabilità nelle disposizioni contenute nell'avversato decreto di prescrizioni che autorizzino a ritenere inverata la detta negativa eventualità.

4.2.1. Tale evenienza, ad avviso del Collegio, deve essere recisamente esclusa.

Come esattamente osservato nella memoria della difesa erariale, infatti, il primo richiamato art.1. della legge n. 720/1984 prevede che le entrate "proprie" affluiscono in un sottoconto fruttifero e le "altre entrate" (id est: contribuzioni, trasferimenti, etc, provenienti dallo Stato) in un sottoconto infruttifero.

La inclusione nel conto, tuttavia, non fa perdere all'Autorità la disponibilità delle dette somme (comma 4 art.1. della legge n. 720/1984: "il decreto ministeriale che, a norma del precedente secondo comma, stabilisce le condizioni, i criteri e le modalità di attuazione delle discipline previste dalla presente legge deve garantire agli enti ed organismi interessati la piena ed immediata disponibilità, in ogni momento, delle somme di loro spettanza giacenti in tesoreria nelle contabilità speciali fruttifere e infruttifere.").

Ne consegue che l'evenienza dello "storno" della destinazione delle entrate "proprie", negativamente paventata nel parere, non si ravvisa certamente nel caso di specie.

Come, in virtù della richiamata disposizione primaria, neppure si ravvisa alcuna "larvata espropriazione" delle risorse pertinenti all'appellante Autorità, sol che si consideri che il quadro normativo si fonda pur sempre sulla affermazione per cui è, per l'appunto, "garantita agli enti ed organismi interessati la piena ed immediata disponibilità, in ogni momento, delle somme di loro spettanza giacenti in tesoreria nelle contabilità speciali fruttifere e infruttifere.".

4.3. Traendo le fila da quanto si è finora affermato può dirsi che:

. la includibilità dell' Autorità appellante tra le Amministrazioni soggette ad essere ricomprese nel conto consolidato, già ricavabile dal sistema, è prescritta da una norma di legge la cui compatibilità comunitaria o costituzionale non è stata revocata in dubbio da alcuno;

. la tesi secondo la quale detta evenienza possa riguardare unicamente enti od organismi attributari di trasferimenti statali in misura preponderante rispetto alle altre entrate "proprie" di cui godono non si rinviene in alcuna norma di legge ed appare essere più un futuro auspicio che un principio pure implicitamente ricavabile dalle norme di riferimento, anche tenendo in considerazione che le entrate "proprie" hanno in realtà natura tributaria;

. i pericoli paventati (compressione dell'indipendenza attraverso il controllo del Governo sulla spesa, storno delle risorse "proprie" dalla mission cui sono destinati e in ultimo ma non da ultimo, larvata espropriazione delle risorse) collidono con la effettiva situazione delle dette somme, delle quali all'appellante è garantita in ogni momento la disponibilità.

5. Come chiarito ai punti precedenti, il Collegio non condivide dunque le radicali censure investenti l'an della inclusione dell'appellante nel sistema di tesoreria unica, ritenendo che le pur apprezzabili preoccupazioni

dell'Autorità (peraltro già evidenziate e fatte proprie nel citato parere del Consiglio di Stato) abbiano ricevuto piena assicurazione dal quadro attuativo disegnato dal Legislatore in primis, ed in sede di attuazione secondariamente. Eguale convincimento si esprime con riguardo alle doglianze volte a censurare il quomodo dell'esercizio del potere.

5.1. Esclusa categoricamente, in primo luogo, la sussistenza del vizio di motivazione ed istruttoria denunciato nell'ultimo motivo dell'appello, posto che l'approfondito e non breve iter dei provvedimenti gravati ha consentito di ponderare gli aspetti rilevanti della operazione di inclusione dell'Autorità nel sistema di tesoreria unica, rileva il Collegio che, per altro verso, la censura si risolve nella riaffermazione della peculiarità ordinamentale dell'appellante e nelle garanzie di indipendenza che essa gode.

Le considerazioni prima svolte in punto di non lesività della predetta disciplina sulle guarentigie di indipendenza dell'Autorità valgono a disinnescare anche tale obiezione e, per altro verso, la constatazione della circostanza che sino al 2011 non era stata disposta la detta inclusione non può certo valere, ex se, a considerarla illegittima, come non condivisibilmente ipotizzato nell'appello.

In ultimo, è ben vero che la introduzione nel sistema dell'autorità è temporalmente successiva alle disposizioni generali che regolano il sistema di tesoreria unica: ma ricavare da tale circostanza temporale una preclusione all'inclusione in detto sistema dell'Autorità equivarrebbe a postulare che una entità pubblicistica (quale senza dubbio è l'Autorità appellante), sia pure attributaria di rilevanti peculiarità ordinamentali e sistematiche, resti esclusa dall'applicazione delle norme previgenti non incompatibili e/o necessari di un sistema normativo ad hoc, il che certamente non è nel caso di specie, né è stato mai (similmente, vien fatto di osservare che nessuno ha mai dubitato dell'applicazione alle Authorities della legislazione in punto di disciplina generale del procedimento amministrativo, delle disposizioni previgenti regolatrici del rapporto di impiego dei dipendenti, etc).

6. Resta a questo punto da esaminare la seconda censura prospettata nell'appello.

Con la stessa ci si duole della disposizione contenuta nell'avversato decreto secondo la quale l'appellante sarebbe stata obbligata a versare le somme liquide di propria pertinenza detenute presso aziende di credito in "contabilità speciali infruttifere aperte presso le tesorerie provinciali dello Stato".

Ad avviso dell'appellante tale disposizione connota di illegittimità l'intero decreto, per due ragioni.

La prima di esse, può ricondursi alle "preoccupazioni" prima esposte: somme derivanti da entrate "proprie" accedono in contabilità infruttifere concretando uno spossessamento e facendo paventare il pericolo di una "indistinzione".

La seconda, molto più concreta, si appunta sul danno patrimoniale discendente dalla detta prescrizione (consistente nel venire meno della remunerazione del capitale, allo stato impiegato presso istituti creditizi).

6.1. Osserva in proposito il Collegio che, per il vero, la disposizione del decreto gravato non avrebbe autorizzato la prima delle dette preoccupazioni.

Esso infatti, nel fissare alla data del 1° gennaio 2012 "la decorrenza dell'entrata in vigore del sistema di tesoreria unica per gli enti di cui all'art. 1", così dispone (decreto del Consiglio dei Ministri 29 novembre 2011): "detti enti dovranno provvedere al versamento, entro il 31 dicembre 2011, nelle contabilità speciali infruttifere che saranno aperte presso le tesorerie provinciali dello Stato di tutte le disponibilità liquide detenute presso le aziende di credito" (comma 1).

Al comma 2, però, il detto decreto stabiliva che "gli enti di cui al comma 1 dovranno altresì provvedere allo smobilizzo dei titoli di loro proprietà entro il 31 gennaio 2012 disponendo il versamento del ricavato nelle contabilità speciali infruttifere, ovvero in quelle fruttifere ove si tratti di titoli acquistati con fondi provenienti da entrate proprie. Sono esclusi dallo smobilizzo i titoli previsti dal penultimo e dall'ultimo comma del decreto del Ministro del tesoro 22 novembre 1985, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 284 del 3 dicembre 1985, e i titoli concernenti la partecipazione a forme societarie previste da specifica normativa o assunte in relazione al perseguimento di finalità istituzionali".

6.2. Come è agevole riscontrare, con riferimento ai titoli (allorché, essendone chiara la "provenienza", è certa la natura del capitale necessario ad acquistarli), il decreto ha mantenuto la consueta dicotomia tra trasferimenti/conto infruttifero ed entrate proprie/conto fruttifero.

Ciò, però, non era possibile con riguardo alle somme di denaro detenute dall'Autorità (ed è sintomatico che la stessa parte appellante non abbia "suggerito" alcuna soluzione alternativa, in proposito).

6.3. Ed allora non può che manifestarsi confusione alla constatazione del Tar secondo cui tale iniziale "confusione" rispecchia (rectius: deve rispecchiare) unicamente una modalità di prima applicazione del decreto, resa indispensabile dalla non identificabilità della "provenienza" delle somme detenute dall'Autorità; che tale prima applicazione si rendeva necessitata, essendo altrimenti impossibile provvedere (con stretto riferimento alle entrate liquide) in modo alternativo; che, come confermato dalla difesa erariale nella propria memoria, tale prima e provvisoria modalità applicativa (unica, lo si ripete, in fase di prima applicazione) era ed è destinata a cessare "a regime", riprendendo vigore la più volte citata dicotomia dipendente dalla "causale" di provenienza delle somme che affluiscono all'Autorità, non potendosi altrimenti osservare che, dalla concreta difficoltà e non individuabilità di moduli alternativi per garantire l'entrata a regime della riforma, non possono trarsi argomenti per ricavare la esistenza di circostanze assolute ostative ad una riforma, che, vista sotto il profilo della natura oggettiva degli atti

che la dispongono, rientra nel novero degli atti di altissima amministrazione, sindacabili soltanto per profili di abnormità/illogicità neppure decisamente prospettati nel caso di specie.

6.4. Il riferimento alla natura degli atti gravati, peraltro, vale a disinnescare l'ultima, (ma non certo la meno consistente) obiezione critica prospettata dall'appellante.

Essa, come già anticipato, si incentra sulla constatazione che le somme derivanti da entrate destinate all'Autorità, sono state, finora, destinate a confluire su depositi intrattenuti presso aziende di credito.

Ne discendeva un differenziale di rendimento delle giacenze sia nella ipotesi in cui in sede di riforma "a regime" le stesse fossero destinate a confluire su conto fruttifero, ma anche, ovviamente, laddove si fosse ritenuta fondata la preoccupazione dell'Autorità secondo cui il deposito su conto infruttifero non fosse destinato a valere esclusivamente in fase di prima applicazione.

6.5. Senonchè, chiarito, quanto a quest'ultimo punto, che la paventata eventualità non ha trovato riscontro, in quanto appare al Collegio evidente (proprio in ossequio alle previsioni contenute nella legge n. 720/1984) che il deposito su conto infruttifero delle disponibilità liquide è destinato ad operare soltanto in fase di prima applicazione, come espressamente confermato in sede processuale dall'Amministrazione (unica interpretazione "possibile" che rende compatibili le prescrizioni dell'avversato decreto con quelle della norma primaria di cui alla legge del 1984 n. 720 più volte richiamata), non può che convenirsi, in riferimento al primo profilo, che la emersione di un pregiudizio economico costituisce elemento ponderato dall'amministrazione procedente e recessivo rispetto all'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di un riassetto della disciplina complessiva della tesoreria unica.

6.6. Per dirla in altri termini: il possibile pregiudizio economico nasce da una situazione di fatto (la "confusione" tra somme derivanti da entrate proprie e quelle derivanti da trasferimenti, che ha luogo allorché esse sono venute a confluire, in passato, nella disponibilità dell'appellante) ed era ben noto al Legislatore, che ha ritenuto prevalente sullo stesso (con discrezionalità assolutamente lata e tale da sfiorare l'atto "politico") l'esigenza di riordino sottesa alla inclusione dell'appellante nel sistema di tesoreria unica.

Detto elemento pregiudizievole non può far premio sulla riscontrata esigenza di riordino, né può affermarsi che un inconveniente di mero fatto renda impossibile l'attuazione di un obiettivo (quello della inclusione dell'appellante nel sistema di tesoreria unica) che si è visto essere pienamente compatibile con le prescrizioni di cui alla legge n. 720/1984, in quanto relativo ad organismo pubblico che godeva di trasferimenti da parte dello Stato.

6.7. Può essere interessante, a conclusione di questo excursus, segnalare che non pochi elementi di conforto alla conclusione cui è approdato il Tar - e che è apparsa condivisibile, per quanto si è finora chiarito a questo Consiglio di Stato - possono trarsi dalla recente decisione della Corte Costituzionale 20122012, n. 311.

Ivi, come è noto, il Giudice delle leggi ha scrutinato numerose censure mosse da talune Regioni e dirette ad avversare il quomodo della loro inclusione nel sistema di tesoreria unica (tabella B). Pur non potendosi disconoscere la peculiarità del detto giudizio (la Corte Costituzionale si trovava al cospetto di censure, mosse da Organi territoriali costituzionali costituenti il c.d. "sistema delle autonomie territoriali", in prima battuta volte a denunciare la asserita lesione alle proprie prerogative di autonomia e le disposizioni della Carta Fondamentale asseritamente violate erano quelle di cui agli artt. 41, 97, 117, 118, 119 della Costituzione), appare utile rammentare che in detta occasione la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che "la disciplina censurata rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale - e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Il sistema di tesoreria unica è uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento (punto 6.1. della motivazione).

E" stato inoltre ivi posto in luce, immediatamente di seguito, richiamando anche precedenti decisioni (e le dette considerazioni appaiono plasticamente trasponibili all'odierno giudizio) che "il regime di tesoreria unica non lede l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali: esso - come già osservato da questa Corte con riguardo al meccanismo del limite di liquidità previsto dall'art. 40 della legge n. 119 del 1981 - non preclude ai soggetti che vi sono sottoposti "la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale" (sentenza n. 162 del 1982). Ne discende che l'autonomia di Regioni ed enti locali nel disporre delle proprie risorse per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (art. 119, quarto comma, Cost.) non è limitata dalla disciplina impugnata, che non influisce in alcun modo sulla disponibilità delle loro somme; né i conti presso le Tesorerie provinciali intestati agli enti possono essere considerati come "anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria", in quanto non frappongono "ostacoli all'effettiva e pronta utilizzazione delle risorse a disposizione" di Regioni ed enti locali (sentenze n. 742 del 1988, n. 244 del 1985, n. 307 del 1983, n. 162 del 1982, n. 94 del 1981 e n. 155 del 1977).".

Ritiene il Collegio financo ultroneo soffermarsi nell'evidenziare come tale autorevolissimo insegnamento costituisca ulteriore tassello logico che congiura nel ritenere perfettamente legittima la disciplina censurata ed inaccoglibili i dubbi e le perplessità rappresentati nell'atto di appello.

7. Alla stregua delle superiori argomentazioni, pare al Collegio che la sentenza resista alle censure contenute nell'appello, che va pertanto disatteso, mentre tutti gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

8. La natura e particolarità della controversia e la novità e complessità della medesima legittimano la compensazione tra le parti delle spese processuali sostenute.

**PQM**

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese processuali compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 luglio 2013 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Numerico, Presidente

Nicola Russo, Consigliere

Fabio Taormina, Consigliere, Estensore

Diego Sabatino, Consigliere

Raffaele Potenza, Consigliere

DEPOSITATA IN SEGRETERIA IL 21 AGO. 2013

Note