



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni COPPOLA	Presidente
Eugenio MUSUMECI	Consigliere
Lucia d'AMBROSIO	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere
Filippo IZZO	Consigliere
Ilaria CIRILLO	Primo Referendario
Diego Maria POGGI	Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Sul ricorso iscritto al n. **881/SR/RIS** del registro di Segreteria, proposto, ai sensi dell'art. 11, co. 3, lett. b), c.g.c., nell'interesse della **società INNOVHUB STAZIONI SPERIMENTALI PER L'INDUSTRIA S.R.L.** (C.F. 97425580152, P.I., 05121060965), con sede legale in Milano, alla Via Meravigli, n. 9/b, in persona dell'Amministratore unico e l.r.p.t., rappresentato e difeso, come da procura in atti, dall'avv. Benedetto Cimino (C.F. CMNBDT79R26D862S;

benedettocimino@ordineavvocatiroma.org; fax 06.3720585) e dall'avv. Prof. Aldo Sandulli (C.F. SNDLDA66T02H501G; aldosandulli@ordineavvocatiroma.org) ed elettivamente presso lo Studio Legale Sandulli-Battini-Cimino in Roma, alla Via Fulcieri Paulucci de' Calboli, n. 9;

contro

l'Istituto nazionale di statistica - ISTAT, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 è domiciliato,

e nei confronti

- della Procura Generale della Corte dei conti;
 - del Ministero dell'economia e delle finanze (non costituito);
- per l'accertamento, previa adozione delle opportune misure cautelari, dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della società ricorrente nell'«Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.», elaborato ed annualmente aggiornato da ISTAT, e per il conseguente annullamento *in parte qua* dell'Elenco aggiornato per il 2026, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 227 del 30 settembre 2025, nonché di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale.

VISTI il ricorso e i relativi allegati;

VISTE le memorie depositate dalle parti;

VISTI tutti gli atti della causa;

UDITI nell'udienza pubblica del giorno 27 maggio 2026, il relatore, Primo referendario Diego Maria Poggi, e uditi il difensore di parte ricorrente, avv. Benedetto Cimino, l'Avvocato dello Stato Valentina Piloni per ISTAT, parte resistente, e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Sabrina D'Alesio, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue

FATTO

Nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n. 227 del 30 settembre 2025, è stato pubblicato l'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite, per l'anno solare 2026, nel conto economico consolidato, individuate ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii., elaborato e annualmente aggiornato da ISTAT, contenente l'inclusione della società a responsabilità limitata INNOVHUB STAZIONI SPERIMENTALI PER L'INDUSTRIA S.R.L. (di seguito, per brevità, "INNOVHUB").

Avverso tale inclusione, **INNOVHUB** ha proposto ricorso (contenente istanza cautelare di sospensione), premettendo di essere succeduta, per effetto di normativa di settore, alle Stazioni sperimentali per l'Industria aventi sede in Milano, a suo tempo disciplinate dal r.d. 31 ottobre 1923, n. 2523.

In effetti, in attuazione dell'art. 7, co. 20, del d.l. n. 78 del 2010 (convertito in l. 30 luglio 2010, n. 122), il decreto ministeriale 1° aprile 2011 ha previsto la confluenza delle citate stazioni sperimentali nelle Camere di commercio competenti per territorio e

pertanto, le quattro ex stazioni sperimentali con sede a Milano – operanti nei settori dei combustibili, della seta, di carta, cartoni e paste per carta, e delle industrie degli oli e dei grassi – sono state assorbite dalla Camera di commercio di Milano, Monza Brianza e Lodi, e trasformate in “organismi camerali”.

INNOVHUB contesta, in particolare, la sussistenza dei presupposti fissati dal Regolamento (Ue) n. 549/2013 del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea – SEC 2010, per ricondurre una società di capitali al novero del “*settore pubblico*”.

Quanto alla riferita assenza del requisito del “*controllo pubblico*”, la ricorrente evidenzia che, quantunque la Camera di commercio milanese sia soggetto controllante totalitario, la gran parte delle decisioni strategiche dell’ente, inclusa la determinazione dei contributi a carico delle imprese associate, competerebbe al Comitato dei contribuenti, previsto e disciplinato dall’art. 22 dello Statuto, composto da “*membri espressi dalle organizzazioni imprenditoriali maggiormente rappresentative*” e dotato di poteri vincolanti anche nei confronti di alcune scelte e determinazioni del socio totalitario e del Ministero competente, pure in ordine all’ammontare dei contributi posti obbligatoriamente a carico degli operatori economici del settore. Inoltre, l’ente non sarebbe destinatario di contributi pubblici, ma trarrebbe i propri ricavi, per circa due terzi, da contributi versati obbligatoriamente dalle imprese associate, nonché, per il restante terzo, dai corrispettivi ritratti dalle attività che INNOVHUB svolge

per conto di committenti diversi.

Quantunque tali corrispettivi per attività svolte a favore di terzi rappresentino una fonte minoritaria delle entrate complessive, e da sola non sufficiente a superare il 50% dei costi di produzione, INNOVHUB sostiene che anche i contributi obbligatori (o quanto meno parte di essi) vadano in realtà a retribuire attività offerte sul libero mercato.

I contributi di cui INNOVHUB beneficia attengono, per la metà circa, a *“contributi da importazioni”*, la cui esazione è peraltro affidata all'Agenzia delle Dogane, e per la parte restante a *“contributi industriali”*, in parte destinati a finanziare progetti di ricerca e sviluppo a beneficio diretto delle imprese, e quindi - nella prospettiva della ricorrente - da assimilarsi a un ricavo corrispettivo di prestazioni offerte sul libero mercato a prezzi significativi.

In particolare, tali apporti sarebbero *“comunque autodeterminati da parte della comunità imprenditoriale destinataria dei relativi benefici”*, in quanto compete al Comitato dei contribuenti l'approvazione sia dei programmi istituzionali di ricerca e promozione, sia dei contributi obbligatori necessari a garantirne la copertura finanziaria.

Per tale via, assimilando i contributi industriali a ricavi da prestazioni offerte sul mercato, INNOVHUB S.r.l. adduce il superamento del c.d. *market test* quantitativo.

Con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato si è costituito l'Istituto Nazionale di Statistica, che si è opposto all'accoglimento del

ricorso facendo leva sulla natura di organismo di diritto pubblico rinvenibile in capo alla ricorrente, e sul ruolo pubblicistico ad essa affidato.

Quanto al mancato superamento del c.d. *market test*, l'ISTAT rileva che tale conclusione si imporrebbe non solo dal punto di vista quantitativo, ma altresì da quello qualitativo, dal momento che i contributi obbligatori, sia quelli versati alla società dalle imprese dei settori merceologici di competenza, sia quelli riscossi per suo conto dall'Agenzia delle Dogane in base al valore e quantità delle importazioni, avrebbero tutti natura fiscale e senza alcun rapporto di sinallagmaticità con le prestazioni svolte da INNOVHUB.

Pertanto, giacché i soli ricavi da corrispettivi di servizi coprono non più di un terzo dei costi della società, il *market test* risulterebbe non superato.

Con memoria telematica depositata il 1° aprile 2026 si è poi costituita la Procura generale della Corte dei conti, aderendo alle conclusioni dell'ISTAT e chiedendo il rigetto del ricorso.

In particolare il Procuratore generale, pur riconoscendo che il Comitato dei contribuenti, operante in seno alla società, abbia un peso rilevante nella indicazione delle linee strategiche e nella definizione dei criteri di quantificazione dei contributi, evidenzia come ciò sarebbe dovuto solo al fatto di essere organo di raccordo tra le attività della società e i settori economici beneficiari delle attività societarie di pubblico interesse; tale ruolo non sarebbe quindi sufficiente a far sì che la società possa considerarsi sottratta al controllo pubblico;

parimenti, le linee strategiche del Comitato dovrebbero comunque essere approvate dalla Camera di commercio milanese, socio totalitario, e il decreto ministeriale di fissazione dei contributi non potrebbe ridursi a una presa d'atto di decisioni altrui, in quanto al Comitato spetta solo il compito di fissare i criteri e le modalità di quantificazione dei contributi sopra citati.

La Procura generale contesta altresì le deduzioni del ricorso con riguardo all'asserito superamento del *market test*, in quanto i contributi obbligatori, a cui INNOVHUB fa riferimento, non potrebbero essere assimilati né ai "*pagamenti eventuali*" né a ricavi derivanti da vendite a prezzi significativi, ma avrebbero natura sostanzialmente tributaria, e non costituirebbero "*ricavi*".

Con la memoria del 10 aprile 2026, la ricorrente ha replicato alle controdeduzioni delle parti pubbliche.

All'esito dell'udienza in Camera di consiglio del 22 aprile 2026, l'istanza cautelare di sospensione è stata rigettata, fissando contestualmente la data dell'udienza pubblica di discussione del merito.

Alla pubblica udienza del 27 maggio 2026 le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, e ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto.

La causa è stata, quindi, trattenuta per la decisione e decisa in Camera di consiglio come da dispositivo riportato in calce e letto in udienza.

DIRITTO

1. Sulla tempestività e ammissibilità del ricorso e delle costituzioni in giudizio dei convenuti.

Il ricorso è stato proposto avverso l'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite per l'anno solare 2026 nel conto economico consolidato, ex art. 1, co. 3, della l. n. 196 del 2009, elaborato dall'ISTAT e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, Serie Generale n. 227 del 30 settembre 2025; trattandosi di atto generale la cui impugnativa è consentita, ai sensi dell'art. 124, co. 2, c.g.c., finché lo stesso produce effetti giuridici, il ricorso deve ritenersi tempestivo.

Lo stesso è stato notificato telematicamente in data 11 febbraio 2026 all'ISTAT, presso l'Avvocatura di Stato, e alla Procura generale della Corte dei conti, e depositato il successivo 13 febbraio 2026 presso la segreteria delle Sezioni riunite di questa Corte, nel rispetto del termine di dieci giorni previsto dall'art. 125, c.g.c., ed è perciò ammissibile.

La società ricorrente INNOVHUB S.r.l. ha illustrato in modo esteso le ragioni che consentono di ritenere integrata la sussistenza dell'interesse all'impugnazione; in proposito, queste Sezioni riunite (sent. n. 19/2023/RIS, punto 48) hanno evidenziato come la domanda azionata in questa sede riguarda *“l'accertamento di uno status euro-unitario”*, e perciò *“l'interesse a ricorrere va valutato alla luce del costante e consolidato insegnamento della Corte di Cassazione (ex aliis sentenze n. 13791/2016; n. 16262/2015; n. 13556/2008; n. 17026/2006), secondo cui*

l'interesse ad agire si consolida per effetto di un mero stato di incertezza oggettiva che viene allegato dal ricorrente e che al giudice si richiede di rimuovere".

Tempestive e ammissibili risultano, altresì, le costituzioni in giudizio dell'Istituto Nazionale di statistica, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, e della Procura generale della Corte dei conti, depositate rispettivamente in date 31 marzo e 1° aprile 2026. Le parti nulla hanno reciprocamente eccepito sulla rispettiva costituzione e partecipazione all'odierno giudizio.

In data 10 aprile 2026, in vista della decisione sull'istanza cautelare di sospensione, la ricorrente ha depositato ulteriore memoria, con repliche alle eccezioni e controdeduzioni formulate dall'ISTAT e dal Procuratore generale, ribadendo la richiesta di accoglimento dell'istanza cautelare.

All'esito del rigetto dell'istanza di sospensione, la Corte ha fissato per la discussione l'udienza odierna, ribadendo il termine di dieci giorni per il deposito di memorie e documenti integrativi; tuttavia, nessuna delle parti ha depositato ulteriori atti o documenti.

2. Sulla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

La giurisdizione di queste Sezioni riunite sussiste in forza dell'espresso disposto dell'art. 11, co. 6, lett. b) del c.g.c.

Sul punto va evidenziato che, con sentenza n. 39 depositata il 27 marzo 2026, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137

(Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella l. 18 dicembre 2020, n. 176.

La disposizione censurata (il comma 2) aveva modificato proprio l'art. 11, co. 6, lett. b) del Codice, aggiungendo, dopo le parole "*operata dall'ISTAT*", la frase limitativa del seguente letterale tenore "*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*", così circoscrivendo la norma attributiva della giurisdizione della Corte dei conti sulle impugnative del c.d. "elenco ISTAT" mediante la seguente formulazione "*b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*".

L'eliminazione dell'ultimo inciso comporta il ripristino della giurisdizione esclusiva e piena attribuita alle Sezioni riunite di questa Corte sulle controversie attinenti all'inserimento di soggetti all'interno dell'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche, previsto dall'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196.

3. Fatti pacifici e non controversi tra le parti

La società INNOVHUB – Stazioni sperimentali per l'industria S.r.l., sulla base dello Statuto vigente e della legislazione ad essa applicabile, è una società commerciale a partecipazione totalitaria della CCIAA di Milano, Monza-Brianza e Lodi che si qualifica come "*organismo di diritto pubblico*" ed è (art. 2 dello Statuto sociale) "*titolare di funzioni di interesse pubblico generale preordinate al miglioramento della*

competitività del sistema produttivo nazionale attraverso il sostegno allo sviluppo scientifico e tecnologico per il sistema delle imprese” operanti in particolari settori, nel caso di specie “della carta, cartoni e paste per carta, dei combustibili, degli oli e grassi e della seta”.

Il bilancio consuntivo 2024 approvato (doc. 11 del fascicolo di parte ricorrente) dall’assemblea di INNOVHUB evidenzia un attivo patrimoniale di circa 56 milioni di euro, di cui 10 costituiti da immobilizzazioni materiali, e ben 31 milioni di immobilizzazioni finanziarie, ossia prodotti finanziari non speculativi e a rendimento finanziario minimo (circa 11 milioni tra titoli di stato, polizze assicurative e gestioni “personalizzate”, e oltre 20 milioni di “*time deposit*”); l’attivo circolante è pari a 15 milioni, di cui 1,5 per rimanenze, 4,5 per crediti e 9 milioni di disponibilità liquide. Dal lato passivo sussistono debiti per 5,7 milioni, a fronte di un patrimonio netto di ben 49 milioni, di cui 10 di capitale sottoscritto e versato, 20 milioni di riserve statutarie e 15 di utili portati a nuovo da esercizi precedenti.

Il conto economico del 2024 ha registrato valori della produzione per € 16.742.919, di cui 4.237.211 per ricavi da vendite e prestazioni, 608.072 per “*variazione di lavori in corso su ordinazione*” (da nota integrativa, ci si riferisce a quote di ricavo, di competenza dell'esercizio, relative a progetti finanziati), 463.098 per “*altri ricavi*” (da nota integrativa, principalmente derivanti dal contratto stipulato con il Politecnico di Milano per la locazione dei locali e delle aree in uso all'Università, nonché al rilascio di accantonamenti per fatture da

ricevere in anni precedenti ma per costi effettivamente non sostenuti) e ben € 11.434.538 di contributi in conto esercizio.

Questi ultimi risultano costituiti per € 6.278.327 da *“contributi sulle importazioni”*.

I costi registrati nel 2024 sono ammontati a € 13.496.101 e sono relativi a servizi per circa 4,5 milioni, al personale per 6,5 milioni, e per quasi 1,5 milioni ad ammortamenti.

Per la verifica del *market test* le parti INNOVHUB e ISTAT convergono sul fatto che almeno i ricavi da *“vendite e prestazioni”* e da *“altri ricavi”*, per totali 4,7 milioni, debbano considerarsi proventi da attività prestate sul libero mercato (cfr. pag. 16 della comparsa costitutiva dell'Avvocatura dello Stato).

Parimenti le parti concordano sul fatto che la società INNOVHUB s.r.l. non percepisca contributi versati annualmente da enti pubblici e diretti al sostentamento ordinario delle sue attività.

4. Questioni controverse oggetto di decisione e ordine di trattazione

L'impugnazione di INNOVHUB S.r.l. si fonda su un unico articolato motivo di ricorso, consistente nella falsa applicazione del Regolamento UE n. 549/2013 (recante la normativa SEC 2010) da parte di ISTAT, in sede di formazione dell'elenco annuale del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Il motivo è articolato su due fondamentali asserzioni, contestate da ISTAT e dalla Procura generale della Corte: la prima attiene all'assenza di controllo pubblico sulla società, e la seconda al

superamento del c.d. *market test*, mediante attrazione tra i ricavi commerciali della totalità, o almeno di una quota, di contributi obbligatori versati annualmente dalle imprese dei settori merceologici dei combustibili, olii e grassi, seta, carta, cartoni e paste per carta a favore di INNOVHUB.

Quantunque la ricorrente anteponga, nella propria trattazione, il profilo del controllo pubblico, la stessa non afferma la priorità logica di tale aspetto.

Il Collegio ritiene che, essendo il presente un giudizio su uno *status* (e non un giudizio impugnatorio in senso stretto, cfr. SS.RR., sentenze nn. 17 e 20 del 2020), ossia sull'iscrizione dell'unità istituzionale società INNOVHUB S.r.l., per l'anno 2026, nel settore S.13 del SEC 2010, il giudice ha titolo per rimuovere l'effetto giuridico incompatibile con la legge (e, nel caso di specie, con il diritto comunitario) tramite potere di annullamento.

Sulla scorta di quanto già affermato in materia di inserimento di unità istituzionali nell'elenco ISTAT (SS.RR., sentenze nn. 20/2015/RIS e 26/2020/RIS), questo Collegio condivide l'orientamento secondo cui *“il processo di valutazione dei dati economici e della situazione economica e giuridica di un'unità istituzionale, al fine della sua classificazione, prevede il vaglio del test market e, qualora negativo, della sussistenza di una situazione di “controllo” intesa con riferimento al concetto europeo di incidenza sulla politica e sul programma”*. Anche nel caso di specie, quindi, occorre premettere il *test market / non market*, procedendo poi a valutare il profilo del controllo pubblico nel caso di esperimento

negativo del primo.

Tale percorso risulta coerente anche con le prescrizioni dettate dal *“Manuale sul deficit e sul debito pubblico”* (M.G.D.D.) edito da EUROSTAT nel febbraio 2016 in applicazione del SEC 2010 (Parte I, Sezione I.2.4.2 - *“Specific cases of producers”*), le cui istruzioni dettagliano la necessità di articolare il *test market* in una prima verifica secondo il criterio qualitativo (paragrafi da 20.19 a 20.28 del SEC 2010), per poi svolgere la seconda secondo il criterio quantitativo (paragrafi da 20.29 a 20.31 del SEC 2010).

4.1. Il market test qualitativo

Il SEC 2010 individua un criterio qualitativo per verificare se un produttore offra beni e servizi destinabili alla vendita, facendo riferimento al concetto di vendita a *“prezzi economicamente significativi”* (par. 20.19); in questa logica ribadisce il necessario riferimento al criterio qualitativo qualora il produttore sia una società, precisando che *“quando i produttori sono società private, si può presumere che i prezzi siano economicamente significativi”*, mentre se il produttore è una società pubblica occorrerà verificare se l’offerta avvenga a prezzi economicamente significativi, giacché *“spesso le società pubbliche sono costituite dalle amministrazioni pubbliche per fornire beni e servizi che il mercato non produrrebbe in quantità o a prezzi rispondenti alle politiche governative”*, con la conseguenza che, in tal caso, *“le vendite possono coprire una quota consistente dei costi, ma la loro risposta alle forze di mercato sarà diversa rispetto alle società private”* (par. 20.21).

Nel caso delle società pubbliche, il criterio quantitativo descritto nei

paragrafi 20.29, 20.30 e 20.31 è subordinato al criterio qualitativo, essendo sempre necessaria *“per i produttori che operano sotto il controllo dell’amministrazione pubblica (...) una valutazione della loro attività e delle loro risorse”*, cosicché il test quantitativo non sarà da solo sufficiente a determinare se la società produca beni e servizi destinabili alla vendita, essendo necessario verificare previamente che la società:

- a) non si dedichi alla produzione di servizi ausiliari,
- b) non sia l’unica fornitrice di beni e servizi dell’amministrazione pubblica ovvero, se lo sia, abbia concorrenti,
- c) sia incentivata ad adeguare l’offerta per realizzare un’attività redditizia, operando alle condizioni di mercato e rispettando le proprie obbligazioni finanziarie (par. 20.29).

Il paragrafo 20.22, inoltre, precisa la distinzione che occorre effettuare *“tra un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita e un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita in relazione all’evoluzione delle condizioni del mercato”*, legando il parametro valutativo al preventivo accertamento *“se il produttore compete effettivamente sul mercato o se opera in regime di monopolio”*.

Con riferimento al caso di specie, ritiene il Collegio che i proventi ritratti da INNOVHUB s.r.l. dalle attività di vendita di servizi (consulenze per € 207.307, attività di analisi per € 4.002.586, altri servizi per € 27.317) e dalla gestione di beni patrimoniali e storno di costi accantonati ma non sostenuti (€ 463.098), siano effettivamente ricavati da attività svolte su un mercato in cui operano possibili competitori.

La ricorrente ha prodotto altresì un dettaglio di ulteriori proventi considerati “market” (doc. 23 del fascicolo) che espone:

- “contributi per progetti finanziati” per € 611.772;
- “ricavi stimati da progetti istituzionali valutati al costo sostenuto” per € 943.804;
- una quota di “contributi a copertura progetti finanziati non al 100% (Simpler, EEnergy)” per € 308.257;
- una quota di “contributi a copertura dei laboratori con finalità istituzionali” per € 742.704.

Per tale via, il totale dei ricavi di mercato supererebbe i 7,2 milioni di euro e, rapportata ai costi totali di 13,5 milioni, integrerebbe una quota superiore al 50% degli stessi.

Le parti pubbliche hanno contestato tale ricostruzione, evidenziando più in generale la natura tributaria dei contributi obbligatori, destinati a finanziare in modo indifferenziato l'intera attività della società e quindi a dare copertura anche ai servizi indivisibili offerti gratuitamente da INNOVHUB alle imprese operanti nei settori indicati.

Il Collegio ritiene che tali ultime argomentazioni siano maggiormente persuasive, per i motivi che di seguito sinteticamente si espongono.

I commi 4 e 5 dell'art. 23 del r.d. n. 2523 del 1923, non abrogati ma confermati dall'art. 8 del d.lgs. n. 540 del 1999, testualmente dispongono: “Al rimanente delle spese necessarie per il mantenimento delle Stazioni sperimentali per l'industria debbono provvedere le imprese che esercitano le industrie per le quali la Stazione è preordinata od i commerci di

importazione corrispondenti e gli Enti pubblici locali che vi sono tenuti. Il contributo dovuto dalle imprese viene ripartito annualmente fra esse dal Consiglio di amministrazione della Stazione in proporzione della loro capacità di produzione” e che “I ruoli dei contribuenti sono approvati dal Ministero dell'economia nazionale e la riscossione dei contributi viene fatta dagli esattori comunali con i privilegi delle imposte fiscali in una e più rate insieme a quelle delle imposte sul reddito”.

Deve aggiungersi che tali disposizioni sono incluse nell'allegato 1 al d.lgs. n. 179 del 2009 il cui art. 1 individua *“le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore”.*

Ne deriva che la normativa vigente configura una prestazione patrimoniale imposta a tutte le imprese operanti nei settori merceologici individuati (e non solamente a quelle iscritte alle associazioni di produttori effettivamente rappresentate nel Comitato dei contribuenti di INNOVHUB), sulla base di indici di capacità contributiva (la *“capacità di produzione”*) e con l'assistenza di agenti di riscossione indubitabilmente pubblici.

È ben vero come nel corso degli anni siano intervenuti rilevanti cambiamenti nei soggetti operanti (sono esentati dal contributo gli enti pubblici locali; il Ministero “dell'economia nazionale” è oggi sostituito dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy, l'Agenzia delle Dogane opera in luogo degli esattori comunali), ma l'impianto impositivo sostanziale è rimasto in vigore.

In effetti, i verbali del comitato dei contribuenti prodotti in giudizio (doc. nn. 12-17) fanno applicazione di criteri sostanzialmente impositivi: a mero titolo di esempio, nella riunione del 13 dicembre 2023, viene proposto di *“ampliare la base imponibile”* a carico dei produttori di cartone ondulato, sino ad allora limitata al fatturato derivante dalla produzione e vendita di sole scatole, *“includendo il fatturato generato dalla vendita di qualsiasi prodotto realizzato in cartone ondulato, ferma l'esclusione di quello da vendita di fogli in cartone ondulato”*, anche al fine di *“allineare il regime contributivo dei produttori integrati a quello dei cartotecnici, che già pagano su tutti i prodotti in cartone ondulato venduti”*.

Analoghe variazioni vengono ivi proposte con riferimento alle produzioni di *“miscele di biodiesel”*, mentre il comitato esprime parere positivo sul fatto di mantenere invariate le aliquote dei contributi alle importazioni dei settori *“carta, combustibili e olii e grassi”*.

Siffatte modifiche risultano adottate prescindendo del tutto da ulteriori progetti o attività di supporto alle imprese che risultassero, in concreto, maggiormente incise per effetto delle deliberate modifiche delle basi imponibili e dei criteri di prelievo.

Da tali osservazioni discende la conferma del carattere indifferenziato della contribuzione obbligatoria, che va a finanziare in modo indivisibile il complesso delle attività svolte da INNOVHUB S.r.l., e quindi anche le prestazioni rivolte indistintamente e gratuitamente a beneficio delle imprese di settore, e pacificamente costituenti servizi non destinabili alla vendita, ai fini dell'applicazione del SEC 2010.

Manca quindi il carattere della corrispettività in capo ai contributi di cui il Comitato dei contribuenti elabora le basi imponibili e le aliquote, non sussistendo corrispondenza biunivoca tra il soggetto che versa il contributo (in base alla “*capacità di produzione*”, talora basata sul fatturato e talora per numero di lavoratori addetti) e quello che fruisce in concreto delle prestazioni rese da INNOVHUB.

Ne consegue l’irrilevanza del calcolo elaborato dalla ricorrente e rappresentato negli allegati nn. 23 e 24 al ricorso introduttivo, dal momento che la ricostruzione ivi operata *ex post* della destinazione di quote di contributi obbligatori a progetti specifici, orientati a beneficio di settori merceologici determinati, non vale a mutare la natura *ex ante* indifferenziata delle contribuzioni poste a carico delle imprese; dette contribuzioni risultano infatti dettagliate nella nota integrativa (doc. 11 del ricorrente) come segue: € 6.278.327 da importazioni; € 1.799.187 da “*industriali*”; € 1.234.482 da “*gas naturale*”; € 1.491.851 da “*greggio e semilavorati*”, € 520.822 da “*prodotti petroliferi finiti*”, € 100.648 da “*lubrificanti*”, € 5.521 da “*fossili e derivati petroliferi*” ed € 3.700 per “*altri contributi*”, senza alcun riferimento alle attività in concreto destinate a utenti particolari che abbiano deliberato i contributi medesimi.

Va da ultimo evidenziato che, pur riconoscendo il carattere sostanzialmente autarchico delle camere di commercio, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 210 del 2022, ha evidenziato come le “*somme versate dalle imprese*” siano “*legate alla fornitura di servizi in favore delle medesime*”, e perciò non possano essere devolute all’entrata indistinta del bilancio dello Stato, ma ciò non autorizza a considerare

i “diritti camerali” alla stregua di entrate da corrispettivi per vendita di servizi a prezzi significativi, in quanto si tratta di somme dovute obbligatoriamente e indistintamente da tutte le imprese operanti in un certo territorio.

Pertanto, queste Sezioni riunite ritengono che, quanto alle entrate da “contributi in conto esercizio”, il c.d. *market test* qualitativo non risulti verificato.

4.2. Il *market test* quantitativo

Da quanto sopra considerato deriva che i proventi “*market*”, rilevanti per la verifica quantitativa sulla copertura di almeno la metà dei costi operativi dell’ente, sono i soli ricavi da “*vendite e prestazioni*” e da “*altri ricavi*”, per totali € 4.700.309 nel 2024.

La comparsa costitutiva dell’Istituto nazionale di statistica quantifica il rapporto tra ricavi di mercato e costi totali nella seguente misura: 33,93% nel 2022, 36,23% nel 2023 e 34,46% nel 2024.

Sul punto occorre dare atto di una lieve divergenza aritmetica tra le parti in lite, dal momento che la ricorrente quantifica il denominatore dei costi totali in € 13.496.101 nel 2024, mentre l’ISTAT vi attribuisce il valore complessivo di € 13.639.980, includendovi l’IRAP pagata dalla società.

La quantificazione operata da ISTAT appare più in linea con il contenuto del paragrafo 20.31 che effettivamente prevede: “*I costi di produzione corrispondono alla somma di consumi intermedi, redditi da lavoro dipendente, ammortamenti e altre imposte sulla produzione. Ai fini del test per distinguere tra produzione di beni e servizi destinabili alla*

vendita o non destinabili alla vendita, i costi di produzione sono aumentati degli interessi netti e diminuiti del valore dell'eventuale produzione figurativa, in particolare della produzione per uso proprio. Non vengono dedotti i contributi alla produzione”.

Tale (lieve) differenza non è comunque decisiva, in quanto nel 2024, anche volendo porre al denominatore l'importo di € 13.496.101, il rapporto di copertura dei costi con ricavi di mercato risulterebbe pari al 34,83% anziché al 34,46%, comunque non sufficiente a superare il c.d. “*market test*” quantitativo.

4.3. La verifica del controllo pubblico

Una volta verificato il mancato superamento del c.d. *market test*, il giudice è tenuto, nella disamina della posizione di una società pubblica, a verificare la sussistenza di un “*controllo pubblico*” sostanziale e non meramente formale sul soggetto in esame.

A tale proposito, la ricorrente sostiene che sostanziali poteri di direzione strategica competano alle associazioni delle imprese di settore, i cui rappresentanti sedevano a suo tempo nel C.d.A. della società, ed oggi invece operano nell'ambito del Comitato dei contribuenti, regolato dagli articoli 22 e 23 dello Statuto vigente di INNOVHUB (doc. 7 allegato al ricorso); a quest'ultimo sarebbe infatti rimessa la scelta dell'Amministratore Unico (nell'ambito di una terna di nominativi predisposta dalla CCIAA controllante), la definizione delle strategie societarie, la determinazione definitiva dei contributi obbligatori (di qui la rivendicazione che gli stessi sarebbero “*autodeterminati*” dai medesimi fruitori dei servizi societari), nonché

alcuni pareri obbligatori e talora vincolanti; ne risulterebbe una struttura sostanzialmente autarchica e corporativa, rispetto alla quale il controllo societario totalitario della CCIAA si configurerebbe come meramente formale, e finanche il contenuto del decreto ministeriale di imposizione dei contributi obbligatori risulterebbe predeterminato e vincolante per l'Amministrazione emanante, sulla base di quanto invariabilmente determinato dal citato Comitato. Tale assetto, a dire della ricorrente, sarebbe la naturale conseguenza delle prescrizioni contenute nel D.M. 1° aprile 2011 dell'allora Ministero dello Sviluppo Economico.

Le parti pubbliche hanno contestato tale prospettazione, facendo leva sui penetranti poteri di direzione, coordinamento e controllo conferiti dallo Statuto in capo alle amministrazioni, socia e vigilante, nonché sulla discrezionalità che permarrebbe comunque in capo al Ministero in fase di emanazione del decreto impositivo recante i contributi a carico delle imprese di settore.

Il Collegio ritiene che, dal contenuto della normativa primaria e secondaria vigente e dal complesso della documentazione versata in atti, non emergano elementi sufficienti a suffragare la tesi della ricorrente INNOVHUB S.r.l..

L'art. 4, co. 4, del citato D.M. MISE (oggi MIMIT) del 1° aprile 2011 assegna infatti la definizione e la proposta dei criteri di determinazione e della misura dei contributi obbligatori agli *"organi di direzione"* delle organizzazioni che hanno sostituito le Stazioni speciali per l'industria. Tali organi di direzione vanno individuati non

nel solo Comitato dei contribuenti, ma altresì nell'Amministratore Unico e nel Direttore Generale; dall'incontro e dal confronto strategico e contenutistico tra tali organi di direzione scaturiscono le determinazioni e proposte in materia di contributi, che non vedono la prevalenza assoluta delle volizioni delle sole associazioni di imprese ma la necessaria convergenza del socio totalitario CCIAA.

La norma testualmente prosegue prevedendo che i suddetti criteri e misura dei contributi *“sono deliberati annualmente con decreto dal Ministero per lo sviluppo economico, sentita l'Unioncamere, nel rispetto dei principi di equità e proporzionalità, efficienza e sostenibilità, previa individuazione delle imprese tenute al versamento”*.

Tale disposizione risulta attuativa del comma 2 dell'art. 8 del d.lgs. n. 540 del 1999, a mente del quale *“I criteri di determinazione e la misura dei contributi di cui al comma 1, lettera b), sono deliberati dal Consiglio di amministrazione nel rispetto dei principi di equità e proporzionalità, previa individuazione delle imprese cui è preordinata l'attività svolta dalla Stazione Sperimentale”*.

Orbene, a parere del Collegio, l'assetto organizzativo “storico” delle Stazioni sperimentali per l'industria e della stessa INNOVHUB S.r.l., antecedentemente all'adozione dell'amministratore unico in luogo del consiglio di amministrazione, non può valere a limitare ogni portata innovativa delle modificazioni statutarie assunte, anche a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 175 del 2016; in altri termini, posto che lo stesso T.U.S.P., all'art. 11, non impone *juris et de jure* l'adozione di una *governance* societaria monocratica, ma consente il

mantenimento motivato di organi amministrativi collegiali, l'attuale assetto statutario deve essere considerato come conforme alla legislazione vigente in materia e voluto dal socio totalitario.

Occorre, inoltre, tenere conto del fatto che i decreti ministeriali emanati per l'imposizione dei contributi dovuti dalle imprese, tra cui il recente D.D.G. 13 febbraio 2024 (doc. 9 allegato al ricorso), nel recepire le indicazioni proponenti da INNOVHUB e alla luce del parere positivo di Unioncamere, utilizzano il termine "*considerato*" e non "*visto*" (che precede le disposizioni normative e organizzative vincolanti); ciò sta a significare che il Ministero, quantunque tradizionalmente in via di fatto si sia mostrato adesivo rispetto alle indicazioni fornite dalla società (unitariamente attribuite all'Amministratore e al Comitato dei contribuenti, e non solo a quest'ultimo), mantiene uno spazio di autonoma discrezionalità nel recepire le indicazioni ricevute, anche alla luce del parere di Unioncamere, che potrebbe non necessariamente ricalcarle.

È ben vero che lo Statuto sociale (al comma 2 dell'art. 23) definisce come "*obbligatorio e vincolante*" il parere del Comitato sui criteri e misura dei contributi, ma tale vincolo opera, secondo la disposizione citata, nei confronti dell'Amministratore unico, che ha il potere di proposta verso il Ministero, e non nei confronti del Ministero stesso in sede di emanazione del decreto impositivo.

Alla luce di tutto quanto precede, queste Sezioni riunite non ritengono che il Decreto di imposizione dei contributi possa essere svuotato di contenuto discrezionale amministrativo, e ridotto a mera

“presa d’atto” di decisioni altrui.

In secondo luogo, vanno verificati i requisiti che il Regolamento Ue n. 549/2013, ai paragrafi 20.309 e 20.310, fissa per stabilire la sussistenza o meno del “controllo pubblico”, definito come la *“capacità di determinarne la politica generale, tramite i diritti esercitati direttamente da una singola unità del settore pubblico o i diritti esercitati collettivamente da molte unità”*, precisando che gli indicatori illustrati alle lettere a), c) e d) del paragrafo 20.309, sono sufficienti da soli a far ritenere sussistente una condizione di controllo pubblico.

Il requisito *ex lett. a)* è il *“diritto di nomina, veto o revoca della maggioranza dei funzionari, membri del consiglio di amministrazione”* e si sostanzia nel diritto di nominare, revocare, approvare o di porre il veto, nel caso di INNOVHUB S.r.l., sulla designazione dell’Amministratore unico.

Tale requisito sussiste nei termini seguenti in capo alla CCIAA di Milano, Monza-Brianza e Lodi, dal momento che lo Statuto prevede sì una nomina concertata di tale figura, tra il socio totalitario e il Comitato dei contribuenti; tuttavia, il potere di scelta dell’Amministratore Unico va esercitato dal Comitato nell’ambito della terna di nomi proposta dalla CCIAA. È pur vero che il Comitato ha titolo per respingere tutte e tre le opzioni, ma tale facoltà è esercitabile una volta sola a mente del comma 2 dell’art. 16 (*“il socio Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi è tenuto a proporre una sola volta una nuova lista”*); se ne deve dedurre che la seconda terna di nomi non potrà essere rigettata, e il Comitato dei contribuenti sarà

tenuto a designare comunque uno dei soggetti ivi indicati.

Ne consegue che non è contemplabile la designazione di un amministratore che non sia gradito al socio totalitario CCIAA, che deve quindi essere considerato titolare di un vero e proprio potere di *“veto preventivo”* alla designazione dell'organo amministrativo, mentre è previsto che, a fronte della seconda terna di nomi formulata dalla CCIAA, il Comitato dei contribuenti sia comunque tenuto a individuare, in quella medesima terna, l'Amministratore unico di INNOVHUB.

Il Collegio ritiene poi sussistente anche il requisito previsto dalla lett. b), che prevede il *“diritto di nomina, veto o revoca di personale chiave”*, in quanto *“se il controllo della politica generale è di fatto determinato da membri influenti del consiglio di amministrazione, quali l'amministratore delegato, il presidente e il direttore finanziario, acquistano maggiore rilevanza i poteri di nomina, veto o revoca di queste figure”*.

Nel caso di INNOVHUB S.r.l., l'art. 18 dello Statuto prevede la facoltà di nominare *“un Direttore Generale, scelto dal socio Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi”*, che opera *“nei limiti dei poteri conferitigli e secondo gli indirizzi dell'Amministratore Unico”* ed assume le funzioni di *“capo del personale”*, rispondendo del proprio operato direttamente all'Amministratore unico medesimo.

Non pare invece sussistere il requisito c), *“diritto di nomina, veto o revoca della maggioranza dei membri di comitati chiave dell'entità”*, dal momento che l'unico *“comitato chiave”* rinvenibile in seno alla società è il Comitato dei contribuenti, la cui individuazione dei membri è

rimessa alle imprese (tramite le associazioni rappresentative). Tuttavia, tali *“comitati chiave”*, secondo la norma UE, devono essere delegatari di *“fattori fondamentali della politica generale, quali la retribuzione del personale dirigente e la strategia aziendale”*; sul punto, l’art. 23 dello Statuto stabilisce che *“Il Comitato dei Contribuenti assicura il raccordo tra le attività della società e i settori economici cui le stesse sono preordinate e che concorrono al suo mantenimento. Esso esprime indicazioni sulle linee strategiche dell’attività sociale e sullo stato di attuazione dei programmi di attività approvati, delle quali l’Amministratore Unico tiene conto”*. Appare evidente che il tenore delle espressioni utilizzate dalla norma (*“raccordo”, “indicazione”, “tiene conto”*) non configura in capo al Comitato poteri vincolanti nei confronti dell’Amministratore unico, salvo quello sulla definizione dei criteri e misura dei contributi obbligatori, di cui già si è detto.

Sussiste poi in capo alla CCIAA il requisito *sub* lett. d), definito come *“proprietà della maggioranza delle partecipazioni con diritto di voto”*, purché sia sostenibile che il settore pubblico possieda la maggioranza dei voti.

Ora, al di là della proprietà totalitaria delle quote, vi è una serie di disposizioni statutarie che confermano l’influenza sostanziale che permane in capo alla CCIAA di Milano, Monza-Brianza e Lodi, sulle scelte organizzative e strategiche della società ricorrente.

L’art. 6 prevede infatti che: *“Oltre ai diritti attribuiti dalla legge alle quote di partecipazione, la quota posseduta dalla Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi incorpora i diritti particolari che seguono: a. i diritti*

riguardanti la nomina dell'Amministratore Unico di cui al successivo art. 16; b. i diritti riguardanti la nomina del Direttore Generale di cui al successivo art. 18; c. i diritti riguardanti la nomina del Collegio Sindacale di cui al successivo art. 20 nonché quelli riguardanti la nomina del soggetto eventualmente incaricato di effettuare la revisione legale dei conti di cui al successivo art. 21; d. gli ulteriori diritti particolari di cui al successivo art. 11".

Il controllo totalitario, quindi, non si configura come meramente formale, ma è accompagnato da speciali diritti di nomina degli organi di direzione e controllo.

In tal senso militano anche gli articoli 7 (che restringe a soli soggetti controllati dalla CCIAA l'attitudine ad acquisire quote di INNOVHUB S.r.l.), 10 (che al comma 2 elenca tutte le prerogative dell'assemblea dei soci, totalitariamente costituita dalla CCIAA, tra cui la nomina degli organi amministrativi e gestionali e relativi compensi, nonché le operazioni straordinarie e le modifiche statutarie), e 11 (che al comma 4 prevede *"per la previa approvazione delle operazioni di straordinaria amministrazione sottoposte all'Assemblea dall'Amministratore Unico ai sensi del successivo art. 17, primo comma, sarà necessario altresì il voto favorevole del socio Camera di commercio di Milano Monza Brianza Lodi"*).

Infine, con riferimento alla designazione degli organi di controllo, occorre evidenziare che al Comitato dei contribuenti compete la designazione di un solo sindaco titolare, mentre gli altri quattro (due titolari e due supplenti) spettano al Ministero e alla CCIAA

controllante.

Dal complesso delle disposizioni sopra richiamate il Collegio trae la conclusione della sussistenza anche dei requisiti *sub e)* e *sub i)* e perciò, ai sensi del paragrafo 20.310, INNOVHUB S.r.l. deve ritenersi soggetto a controllo pubblico, per sussistenza concorrente dei requisiti previsti alle lettere a), b), d), e) ed i) del paragrafo 20.309 del SEC 2010.

Pertanto il ricorso deve essere respinto, confermando l'inserimento della società ricorrente nell'elenco ISTAT per l'anno 2026.

Le spese di giustizia seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, definitivamente pronunciando, rigetta il ricorso.

Le spese di giustizia seguono la soccombenza.

Dispositivo letto in udienza ai sensi dell'art. 128, comma 3, del codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 27 maggio 2026.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Diego Maria POGGI

Giovanni COPPOLA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente ordinanza è stata depositata in Segreteria in data 12 giugno 2026.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente