Ordinanza n. 13/2025/RIS

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio DELLA VENTURA	**Presidente**
Eugenio MUSUMECI	**Consigliere**
Giancarlo ASTEGIANO	**Consigliere relatore**
Marco SMIROLDO	**Consigliere**
Daniele BERTUZZI	**Consigliere**
Maria Cristina RAZZANO	**Consigliere**
Domenico CERQUA	**Primo referendario**

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sui ricorsi riuniti iscritti ai n. 719/SR/RIS e 817/SR/RIS del registro di segreteria, proposti, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. b, del d.lgs. 174 del 2016, da Ferrovienord S.p.A., rappresentata e difesa, come da mandato in calce ai ricorsi, dagli avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana e Jacopo Polinari (quest'ultimo limitatamente al giudizio r.g. n. 817/SR/RIS) elettivamente domiciliata presso il loro Studio in Roma, Via Vittoria Colonna, n. 40, indirizzi PEC:

damianolipani@pec.lipani.it; francescasbrana@pec.lipani.it e jacopopolinari@pec.it.

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,

nonché nei confronti

della Procura generale della Corte dei conti;

del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

per l'accertamento

dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della Società 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 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 242 del 30 settembre 2020 (ricorso r.g. n. 719/SR/RIS) e per l'anno 2024, pubblicato in G.U. - Serie generale - n. 225, del 26 settembre 2023, nonché, ove potesse occorrere, per il 2023, pubblicato nella Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022, e per il 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 234 del 30 settembre 2021 (ricorso r.g. n. 817/SR/RIS) (di seguito anche solo "Elenco ISTAT" o "Elenco").

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 16 luglio 2025, il relatore, cons. Giancarlo Astegiano, i difensori di parte ricorrente, in persona dell'avv. Damiano Lipani e dell'avv. Jacopo Polinari, anche per delega dell'avv. Francesca Sbrana, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per l'ISTAT e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

Premesso in fatto

1. Con ricorso del 30 dicembre 2020, notificato all'ISTAT e alla Procura generale in pari data, e depositato presso la Segreteria delle Sezioni riunite in data 7 gennaio 2021, iscritto al n. 719/SR/RIS, Ferrovienord S.p.A. ha contestato la legittimità del suo inserimento nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche, predisposto dall'Istat, pubblicato in G.U. - Serie generale - n. 242, del 30 settembre 2020, formulando articolati motivi d'impugnazione.

Nell'atto introduttivo del giudizio, la ricorrente ha evidenziato di essere concessionaria della Regione Lombardia per la gestione di 331 km di rete e 124 stazioni, dislocate su cinque linee ferroviarie, ha richiamato il contenuto della concessione, nonché del Contratto di programma e del Contratto di servizio, che regolamentano la gestione, conclusi con la Regione, ed ha evidenziato che i rischi dell'attività ricadono sulla società concessionaria, che presenterebbe i caratteri di autonomia che caratterizzano l'attività di un'impresa privata, anche in base agli indici elaborati da Eurostat.

Ha concluso, chiedendo alla Corte di disporre l'annullamento dell'Elenco ISTAT nella parte in cui include Ferrovienord S.p.A.

2. Nel giudizio si sono costituite le parti alle quali era stato notificato l'atto introduttivo.

2.1. Con memoria del 12 febbraio 2021**,** la Procura generale presso la Corte dei conti ha argomentato in ordine all'infondatezza della pretesa di Ferrovienord S.p.A., ed ha concluso, in via pregiudiziale, con la richiesta che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020 e dell'art. 1, co. 2, della l. n. 176/2020, e, nel merito, che venisse respinto il ricorso, con la conferma dell'inclusione di Ferrovienord S.p.A. nell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche" pubblicato dall'Istat in data 30 settembre 2020.

2.2. L'Avvocatura generale dello Stato si è costituita per conto dell'ISTAT, con memoria del 9 febbraio 2021, rilevando che la società era da considerare soggetto produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e sottoposta al controllo pubblico, concludendo, quindi, per l'inammissibilità o comunque infondatezza del ricorso.

2.3. In data 12 febbraio 2021, la ricorrente ha prodotto documenti finalizzati a confermare la natura di soggetto privato, operante sul mercato. Il 22 febbraio 2021 ha depositato note di udienza, contestando le deduzioni delle parti convenute.

3. Con ordinanza n. 1/2021/RIS, depositata in data 2 marzo 2021, queste Sezioni riunite hanno ordinato alla società ricorrente di

integrare il contraddittorio nei confronti del Ministero dell'Economia e delle finanze.

A seguito della regolare integrazione del contraddittorio, nonché delle memorie depositate, in data 17 marzo 2021, dalla Procura generale, in data 29 marzo 2021, dall'Avvocatura generale dello Stato e, in data 29 marzo 2021, dalla ricorrente, che il 6 aprile ha presentato anche note di udienza, queste Sezioni riunite, con l'ordinanza n. 5/2021, hanno disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendo al giudice unionale di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 267 TFUE, in relazione agli effetti dell'applicazione al giudizio dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, conv. con l. n. 176/2020, sulle "*questioni interpretative pregiudiziali formulate in motivazione in riferimento all'art. 47 comma 1 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, con richiesta di procedura d'urgenza ai sensi dell'art. 23 bis dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e dell'art. 105 del Regolamento di procedura della medesima Corte di Giustizia;*" (ordinanza n. 6/2021) ed hanno sospeso, in via cautelare, gli effetti dell'iscrizione della società nell'elenco per il 2021.

4. Con sentenza del 13 luglio 2023, la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che "*Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, il regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali*

e regionali nell'Unione europea, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, e l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di equivalenza e di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione".

5. A seguito della riassunzione del giudizio da parte di Ferrovienord S.p.A., delle note di udienza della Procura generale, depositate in data 21 novembre 2023, della ricorrente, depositate in data 24 novembre 2023, all'esito dell'udienza del 6 dicembre 2023, queste Sezioni riunite hanno rinviato la discussione per consentire alle altre parti l'esame dei documenti, qualificati come motivi aggiunti, prodotti da parte ricorrente.

6. In data 5 dicembre 2023, Ferrovienord S.p.a. ha depositato un ulteriore ricorso, contestando la legittimità dell'inserimento della società nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche per l'anno 2024, predisposto dall'Istat, pubblicato in G.U. - Serie generale - n. 225, del 26 settembre 2023, nonché, ove potesse occorrere, per il 2023, pubblicato nella Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022, e per il 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 234 del 30 settembre 2021, formulando articolati motivi d'impugnazione.

7. In vista dell'udienza fissata per il 20 marzo 2024, sia per il giudizio r.g. n. 719/SR/RIS che per quello r.g. n. 817/SR/RIS, in data 6 marzo 2024 l'ISTAT ha depositato articolata memoria difensiva con la quale ha contestato le domande della ricorrente contenute nei due ricorsi, concludendo per l'inammissibilità degli stessi.

In data 6 marzo 2024, la Procura generale ha depositato memoria con la quale, in via pregiudiziale, ha domandato alle Sezioni riunite di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. n. 137/2020, e, nel merito, ha chiesto che il ricorso venisse dichiarato inammissibile quanto agli elenchi pubblicati nel 2021 e nel 2022 e respinto quanto all'elenco pubblicato nel 2023.

Parte ricorrente ha depositato, in data 8 marzo 2024, una memoria, unica per i giudizi r.g. 719/SR/RIS e 817/SR/RIS, chiedendo l'accoglimento delle domande ivi formulate.

All'esito dell'udienza del 20 marzo 2024, queste Sezioni riunite hanno riunito i ricorsi, e, con ordinanza n. 10/2024, hanno preso atto della proposizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'ISTAT di ricorso per motivi di giurisdizione presso la Corte di cassazione, introdotto nell'ambito di un giudizio avente oggetto analogo promosso da Autobrennero S.p.A., ed hanno sospeso il giudizio fino alla decisione della controversia, ritenuta comunque pregiudiziale.

In via cautelare, hanno sospeso a tutti gli effetti, ivi compresi quelli sui saldi di finanza pubblica, l'iscrizione della ricorrente Ferrovienord S.p.A. nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni.

8. Con sentenza n. 30220 in data 25 novembre 2024, decidendo il ricorso proposto da Autobrennero S.p.A., la Corte di cassazione, a Sezioni unite, ha affermato il seguente principio di diritto: "*In tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23- quater d.l. n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti – sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo*".

9. In data 10 gennaio 2025, la Società ricorrente ha depositato atto di riassunzione del presente giudizio ritenendo venuta meno - con la comunicazione alle Parti della sentenza della Corte di cassazione - la causa di sospensione di cui all'ordinanza n. 6/2024/RIS del 28 febbraio 2024 e chiedendo la fissazione dell'udienza per la prosecuzione del giudizio.

10. A seguito della fissazione dell'udienza di discussione, in data 2 luglio 2025 la Procura generale ha depositato una memoria con la quale ha confermato le precedenti difese ed ha chiesto, in via principale, di sollevare, per i motivi illustrati negli atti già depositati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, co. 2, del d.l. n. 154/2020 e dell'art. 1, co. 2, della l. n. 176/2020, ovvero, ove ritenuti applicabili al presente giudizio, dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 e dell'art. 1, co. 1, della l. n. 176/2020 e del relativo allegato; in subordine, ha domandato alla Corte di sospendere il

presente giudizio all'esito della questione di costituzionalità già promossa con le ordinanze nn. 5 e 6 del 2025 di queste Sezioni riunite.

La richiesta è stata ulteriormente ribadita ed illustrata con note di udienza depositate il 9 luglio 2025.

11. All'udienza del 16 luglio 2025, dopo la relazione introduttiva, la difesa di Ferrovienord S.p.A. ha chiesto che il giudizio sia sospeso e che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, del d.l. n. 137/2020, aderendo alla prospettazione della Procura generale e alle motivazioni formulate dalle Sezioni riunite nelle precedenti ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale n. 5 e 6 del 2025, sottolineando, inoltre, che la Corte di Giustizia U.E. ha precisato che per ogni unità istituzionale, inclusa nell'elenco Istat, occorre che ci sia, comunque, una tutela giurisdizionale.

L'Avvocatura generale dello Stato si è opposta alla proposizione di questione di costituzionalità della normativa ed ha dichiarato di non opporsi ad una sospensione impropria del giudizio, in attesa della decisione del Giudice delle leggi sui casi già pendenti.

La Procura generale ha insistito nella richiesta che sia proposta la questione di legittimità costituzionale, con riferimento alle ragioni più volte esplicitate negli atti depositati.

All'esito della discussione, il giudizio è stato trattenuto a decisione.

DIRITTO

1. L'oggetto dei giudizi riuniti è costituito dalla richiesta di Ferrovienord S.p.A. dell'accertamento 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.ii., elaborato e aggiornato annualmente dall'ISTAT, e per il conseguente annullamento dell'Elenco per gli anni 2021 – 2024, nella parte in cui è ricompresa Ferrovienord S.p.A.

La ricorrente ha censurato l'inserimento nell'elenco e, all'esito delle articolate vicende che hanno caratterizzato il giudizio, queste Sezioni riunite in speciale composizione ritengono che, pregiudiziale alla decisione del merito, sia necessario verificare la conformità alla Costituzione dell'art. 23-*quater* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.

Con la citata norma il legislatore, intervenendo sulla disciplina degli effetti dell'inserimento nell'elenco ISTAT, previsto dall'art. 1, co. 3, della l. n. 196 del 2009, ha previsto che la giurisdizione della Corte dei conti si esplichi unicamente in relazione alla verifica della legittimità delle limitazioni amministrative previste per i soggetti inseriti nel citato elenco.

2. La rilevanza della questione

La questione della legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020 è rilevante ai fini del presente giudizio poiché i ricorsi introduttivi sono stati proposti da Ferrovienord S.p.A. per ottenere l'annullamento dell'iscrizione negli elenchi ISTAT delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche, in relazione agli anni 2021 – 2024. Conseguentemente, al

fine di decidere sulle domande proposte dalla ricorrente, deve essere conosciuta non solo la norma che ha previsto le limitazioni ma anche quella riferita ai presupposti delle stesse, vale a dire quella che prevede l'inserimento nell'elenco, poiché il riconoscimento della legittimità o meno dell'iscrizione è presupposto per la verifica dell'incidenza sulle attività dell'Ente e, quindi, sull'applicabilità o meno delle limitazioni amministrative. La cognizione piena, infatti, è impedita dal citato art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, che ha limitato e circoscritto la cognizione del giudice contabile, escludendola in relazione all'accertamento dei presupposti per l'inserimento nel citato elenco.

Infatti, occorre evidenziare che le limitazioni all'attività alle quali sono tenuti gli Enti inseriti nell'elenco non sono fini a sé stesse, ma rispondono all'esigenza di contenere la spesa dei soggetti che concorrono a formare il perimetro delle amministrazioni pubbliche che individuano l'aggregato nazionale sul quale viene valutata l'osservanza delle regole di finanza pubblica, anche ai fini unionali.

In conclusione, il requisito della rilevanza della questione, presupposto per la proposizione di costituzionalità, è sicuramente sussistente poiché dalla decisione sulla legittimità della norma dipende la possibilità di decidere sulla domanda proposta dalla ricorrente.

3. La non manifesta infondatezza

3.1. Al fine di meglio individuare e definire le questioni sottese alla ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del

2020, occorre non solo esaminare il testo della disposizione, ma anche delinearne l'ambito di operatività e le finalità perseguite dal legislatore.

In sede di conversione del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, recante "*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*", è stato inserito l'art. 23-*quater* disciplinante "*Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche*".

La disposizione prevede che "*agli enti indicati nell'elenco annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica*" (co. 1).

Il secondo comma stabilisce che "*all'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: <operata dall'ISTAT> sono aggiunte le seguenti: <, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica>*".

3.2. Al riguardo, occorre precisare che la l. 31 dicembre 2009, n. 196, recante "*Legge di contabilità e finanza pubblica*", ha previsto all'art. 1 che "*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica*" (co. 1).

La norma medesima, al secondo comma, ha delineato il criterio per l'individuazione del perimetro dei soggetti definibili come amministrazioni pubbliche ai fini dell'osservanza delle regole di finanza pubblica e, in particolare, dei parametri e vincoli di derivazione dall'Unione europea ed ha richiamato le attività svolte dall'ISTAT, stabilendo, infine, che annualmente l'istituto di statistica predisponesse un elenco valido per l'esercizio successivo (co. 3: "*La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre*").

L'affidamento all'ISTAT della ricognizione annuale delle amministrazioni pubbliche è stato motivato dalla circostanza che esso è parte integrante del sistema statistico europeo ed è il soggetto chiamato ad applicarne le regole a livello nazionale per effettuare i calcoli della contabilità nazionale, in base alle regole EUROSTAT, che concorrono a rendere omogenei i dati di contabilità pubblica degli Stati che compongono l'Unione europea. In sostanza, nella

predisposizione annuale dei conti nazionali, applicando le regole unionali, l'ISTAT deve, preliminarmente, definire l'ambito delle amministrazioni pubbliche da considerare in base alle regole del Sistema nazionale dei conti (SEC 2010, di cui al Regolamento UE n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea).

In altri termini, l'attribuzione all'ISTAT della predisposizione annuale dell'elenco dei soggetti che rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche non ha mere finalità statistiche, ma è elemento costitutivo dei conti della contabilità nazionale e, quindi, serve a definire tutte le grandezze di finanza pubblica nazionali, anche per la verifica dell'osservanza dei parametri e vincoli europei. Le grandezze finanziarie che caratterizzano l'attività di ciascuno dei soggetti inseriti nell'elenco predisposto dall'ISTAT concorrono a formare i saldi della contabilità nazionale.

È indubbio, quindi, che la disciplina normativa che prevede l'inserimento, in un elenco annuale, di tutti i soggetti che in base alle regole del SEC 2010 rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, ha la finalità di definire i conti nazionali e, in ultima analisi di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici, nell'osservanza dei vincoli e parametri di appartenenza all'Unione europea.

3.3. Il legislatore del 2020 ha modificato un quadro normativo che, a partire dal 2012, aveva previsto la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti sull'inclusione degli Enti nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche, stilato annualmente dall'ISTAT.

Infatti, l'art. 1, co. 169, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, successivamente ripreso dall'art. 11, co. 6, lett. b), c.g.c. di cui al d.lgs. n. 174/2016, aveva attribuito alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla sussistenza o meno della natura di amministrazione pubblica in capo alle società inserite annualmente nell'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT ed alle conseguenti limitazioni amministrative previste dal legislatore.

Più nello specifico, la disposizione da ultimo richiamata prevedeva, nel testo originario, che "*avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione*".

Era quindi affidata alla giurisdizione contabile la decisione in ordine alle controversie che potessero insorgere in relazione al riconoscimento della natura di amministrazione pubblica in capo ad Enti o società effettuato annualmente dall'ISTAT ai fini della predisposizione dei conti annuali.

3.4. La scelta operata prima dal citato art. 1, co. 169, della l. n. 228 del 2012 e poi dall'art. 11 c.g.c., era coerente con il disegno insito nella riforma costituzionale del 2012 (legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012), con la quale, tra l'altro, sono stati modificati gli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione.

Nell'ambito della complessa riforma della finanza pubblica si colloca altresì la direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011 (relativa ai

"requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri"), attuata con d.lgs. 4 marzo 2014 n. 54, nonché con l'art. 30 della l. 30 ottobre 2014, n. 161, che ha assegnato alla Corte dei conti compiti di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge "rinforzata" prevista dal comma 6 dell'art. 81 Cost., ha previsto lo svolgimento, in modo dinamico, di controlli lungo l'intero ciclo finanziario dei bilanci del "complesso delle pubbliche amministrazioni", da attuare mediante "verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica".

Coerentemente con tali presupposti, l'art. 20 della legge "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243, riconosce alla Corte dei conti il compito di svolgere funzioni di controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, espressamente ancorate "ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione".

È indubbio, quindi, che l'intervento legislativo operato nel 2020 dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, che ha circoscritto e limitato la giurisdizione della Corte dei conti alla sola verifica delle limitazioni amministrative conseguenti all'inserimento nell'elenco ISTAT dei soggetti ritenuti pubblici, escludendola, di fatto, in relazione all'inserimento nell'elenco, non solo ha menomato le attribuzioni della Corte dei conti, ma ha violato l'art. 81, co. 6, e l'art. 97, co. 1, della

Costituzione, poiché ha inciso negativamente sulla possibilità di verificare il complessivo equilibrio dei bilanci pubblici, anche alla luce della disciplina eurounitaria. Il legislatore è intervenuto nella materia della contabilità pubblica, propria della magistratura contabile, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione non già alla mera verifica sulla legittimità di un atto amministrativo (inserimento nell'elenco ISTAT) ma all'accertamento sostanziale della natura di amministrazione pubblica in capo ai soggetti risultanti dall'elenco. In altri termini, è stato inibito al giudice contabile di verificare se in base alla disciplina di contabilità nazionale, che ha recepito a questo fine quella europea (SEC 2010), un soggetto sia qualificabile o meno come amministrazione pubblica, con incidenza sui saldi di finanza pubblica della contabilità nazionale.

La limitazione dell'ambito della giurisdizione contabile operata con il comma 2 dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, come convertito dalla l. n. 176/2020, "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica", ha sottratto al giudice naturale della controversia - cui pure continua a riconoscersi espressamente la competenza "esclusiva" in tema di contabilità pubblica - la possibilità di erogare una tutela piena alle pretese dei ricorrenti, in violazione innanzitutto dell'art. 103, co. 2, in relazione agli articoli 81 e 97, della Costituzione.

Escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria degli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT, il legislatore interviene

su quel nucleo di attribuzioni attinenti alla perimetrazione delle amministrazioni pubbliche da cui derivano precisi obblighi di natura finanziaria, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia del computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In questo modo, il legislatore ha impedito al giudice contabile di conoscere delle controversie riguardanti i principali effetti dell'inserimento nel citato elenco, operando una recisione dell'unitaria materia contabile in esame, in cui i collegamenti tra i profili di rilevanza interna e quelli di rilevanza sovranazionale, dai quali i primi sono condizionati, risultano con ogni evidenza del tutto inscindibili. Oltretutto, è stata limitata la giurisdizione alla valutazione di effetti che possono sussistere solo se l'Ente interessato rientra fra le amministrazioni pubbliche ed appare singolare che il giudice della contabilità pubblica non possa conoscere del presupposto – la natura di amministrazione pubblica che si basa sulle regole della contabilità – ma solo delle conseguenze.

L'irrazionalità della scelta del legislatore del 2020 appare poi evidente, tanto più se si considera che nello stesso art. 23-*quater* ha previsto la permanenza della giurisdizione contabile in relazione alle limitazioni amministrative che conseguono all'inserimento nell'elenco ("*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*"). Ciò, senza evidentemente

considerare che le limitazioni amministrative, che conseguono alla presenza nell'elenco annuale stilato dall'ISTAT, sono una conseguenza diretta dell'inserimento nell'elenco e, pertanto, la decisione in ordine alla loro applicazione è conseguente alla decisione in ordine alla qualifica di amministrazione pubblica.

3.5. Un ulteriore elemento deve essere evidenziato.

La disciplina risultante dalla novella del 2020 non ha indicato espressamente quale tutela sia riconosciuta al soggetto inserito nell'elenco ISTAT che voglia contestare la qualificazione di amministrazione pubblica per finalità diverse da quella di applicazione delle limitazioni amministrative.

Al riguardo, la Corte di cassazione, investita in sede di giurisdizione, ha asserito che "*occorre rilevare, in via generale, che l'inclusione nell'elenco ISTAT ha natura provvedimentale, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, ambito che, in quanto tale, ai sensi dell'art. 7 c.p.a., è riferibile alla giurisdizione amministrativa*" facendo riferimento alla circostanza che: "*anteriormente all'intervento operato con l'art. 1, comma 169, l. n. 228 del 2012 (che ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti), il relativo contenzioso era pacificamente instaurabile innanzi al giudice amministrativo*" (par. 15), con la conseguenza che a fronte della "contrazione" dell'ambito della giurisdizione contabile non vi sarebbe vuoto di tutela in quanto "*si deve ritenere che si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo*" (par. 15.3).

L'argomentazione svolta dalla Cassazione non appare aver colto nel segno in ordine a quale sia la effettiva natura dell'elenco ISTAT in base alle specifiche finalità cui è preordinato, che si pongono su un piano diverso rispetto alla semplice tutela di posizioni individuali. Infatti, la finalità dell'elenco è strettamente dipendente dalle esigenze di finanza pubblica collegate alla assorbente necessità di verificare la sussistenza delle condizioni previste dal SEC 2010 per individuare il perimetro delle amministrazioni pubbliche che concorrono alla formazione dei saldi di finanza pubblica. La posizione soggettiva degli enti interessati deve essere vista, valutata e considerata in relazione alla predetta finalità.

In proposito, infatti, non si può ignorare che l'art. 24 della Costituzione garantisce a tutti di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e, analogamente, l'art. 113 precisa e delimita gli ambiti di intervento giurisdizionale, prevedendo che la legge determini quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa, ovviamente nel rispetto dei principi del giusto processo, come richiamati dall'art. 111 della Costituzione.

La previsione contenuta nell'art. 11, co. 6, lett. b), c.g.c., stabilendo che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, "nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT", senza ulteriori specificazioni, aveva espressamente

riconosciuto al giudice contabile la competenza a decidere delle controversie in esame con il potere di assicurare tutte le tutele richieste dai soggetti interessati, ossia di statuire su tutte le domande astrattamente proponibili, con esclusione di altre giurisdizioni concorrenti, assicurando in tal modo piena tutela giurisdizionale, in attuazione degli artt. 24 e 113 Cost.

La disciplina risultante dalla novella del 2020 viola gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare, attraverso il giudizio, piena tutela delle situazioni soggettive qualificate, imponendo che la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti a ordini diversi si ispiri al principio secondo cui l'individuazione del giudice munito di giurisdizione non deve sacrificare il diritto delle parti a ottenere una risposta in ordine al bene della vita oggetto di interesse, nonché dell'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione, secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

L'art. 111 della Costituzione risulta violato anche con riferimento al diverso e complementare profilo della lesione del principio di *ragionevole durata del processo*, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle tutele, ove si accolga l'opzione ermeneutica che ammette la possibilità di un doppio ricorso, al giudice amministrativo

e a quello contabile, in materia di elenchi ISTAT, con i rischi e le criticità – che saranno a breve esaminati – derivanti dall'eventuale pendenza di due giudizi sul medesimo oggetto, con possibili implicazioni in termini anche di necessità di sospensione del processo contabile e conseguente dilatazione dei tempi processuali del relativo contenzioso ("dipendente").

Orbene, il sistema risultante dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, così come interpretato dalle Sezioni unite della Cassazione in sede di conflitto di giurisdizione, si pone in contrasto con le norme costituzionali richiamate sopra poiché rende difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e il diritto di agire in giudizio, rendendo necessario rivolgersi a due giudici diversi per ottenere l'accertamento della non sussistenza delle condizioni per l'inserimento nell'elenco ISTAT e per contestare le relative limitazioni amministrative. Se però si tiene conto che queste ultime dipendono dall'inserimento o meno nell'elenco, appare evidente come il sistema delineato dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale sia irrazionale e, di fatto, non in linea con i precetti costituzionali richiamati sopra.

3.6. La limitazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica", disposta dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

I particolari connotati del giudizio in esame legittimano l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione, esclusiva ed in unico grado, delle Sezioni riunite della Corte dei conti, non limitata a una verifica sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo ad una determinata unità istituzionale.

Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche di particolare complessità – contenute nel SEC 2010 – onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita.

A tali fini, come noto, concorrono un criterio "qualitativo" (che impone di verificare se l'ente interessato si dedichi o meno alla produzione di servizi ausiliari, sia o meno l'unico fornitore di beni e servizi dell'amministrazione pubblica e sia o meno incentivato ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, operando alle condizioni di mercato e rispettando le proprie obbligazioni finanziarie) e un "*test* quantitativo" (paragrafi 20.29 e segg. del SEC) per stabilire se un'unità istituzionale produca beni e servizi destinabili alla vendita (c.d. criterio *market/non market*), incentrato sul rapporto tra vendite e costi di produzione, esaminato per un periodo pluriennale continuativo.

Ora, a fronte del riconoscimento della giurisdizione esclusiva conformata nei termini finora rappresentati, è stata legislativamente prevista, con la norma del 2020, una limitazione al suo ambito di

operatività che addirittura capovolge l'ordine di rilevanza dei possibili effetti dell'esercizio della cognizione: si escludono quelli strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la verifica giudiziaria ai limitati fini dell'applicazione della normativa (peraltro, solo nazionale) sul contenimento della spesa pubblica, ossia per finalità più latamente riguardanti la materia della finanza pubblica per le quali, ove fosse mancata la previsione di una giurisdizione esclusiva del giudice contabile, la questione dell'eventuale competenza del giudice amministrativo avrebbe potuto più fondatamente proporsi.

L'illegittimità costituzionale, conseguente alla palese illogicità e irragionevolezza della disposizione in esame, emerge altresì quando si consideri che, confinando la rilevanza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, ne deriva un significativo svuotamento.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale riparto potrebbe sostenersi solo a condizione che gli effetti del sindacato giudiziale del giudice amministrativo e del giudice contabile risultassero tra loro "non comunicanti", essendo ben distinte e autonome le disposizioni normative operanti nei due diversi comparti giurisdizionali (SEC 2010 e disposizioni sulla *spending review*).

Al contrario, come anche evidenziato dalla Procura generale, l'ammissibilità di un c.d. doppio ricorso deve ritenersi di fatto precluso rispetto al contenzioso in esame, laddove le due normative

applicabili si compenetrano al punto che risulta di fatto non ipotizzabile, sul piano giuridico, una loro operatività "atomistica" o "irrelata". Ciò, in quanto l'eventuale sindacato del giudice contabile, nella prospettiva dell'operatività (o meno) delle disposizioni *nazionali* sul contenimento della spesa pubblica nel quadro del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, è necessariamente condizionato dalla previa e corretta attribuzione al soggetto privato di diritto interno della qualificazione *eurounitaria* di "pubblica amministrazione", scaturente dalla sua iscrizione nell'elenco ISTAT.

In altri termini, nel caso in esame, l'operatività della normativa europea SEC 2010 è configurata come presupposto legale per l'applicazione (anche) della normativa nazionale sulla *spending review*, il cui dispiegarsi richiede, quindi, che sia stata risolta la questione della qualificazione di un soggetto di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nella prospettiva della contabilità pubblica.

Sul piano processuale, in caso di pendenza di giudizi presso la giurisdizione amministrativa e quella contabile l'ipotizzato riparto – che, non a caso, non è stato delineato dal legislatore del 2020 – determinerebbe il sorgere di insormontabili ostacoli giuridici, a meno di configurare il giudizio davanti al giudice amministrativo, circa la corretta attribuzione di una soggettività pubblicistica europea all'ente di diritto interno ricorrente iscritto nell'elenco ISTAT, come vera e propria causa pregiudiziale *ex* art. 295 c.p.c. e art. 106 c.g.c., situazione non compatibile con l'ingiustificato aggravio dei poteri di azione

degli interessati e con la finalità della verifica sul corretto inserimento nell'elenco ISTAT, da determinare in base alle regole di contabilità e finanza pubblica, l'interpretazione delle quali rientra nella giurisdizione esclusiva della magistratura contabile.

In conclusione, l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, come convertito, presenta insuperabili criticità interpretative in ragione del suo significato non chiaro, al punto da indurre a prospettare soluzioni ermeneutiche che giungono a forzare i limiti consentiti dall'enunciato testuale nel tentativo di offrirne una coerenza sistematica non consentita dai principi costituzionali, con il rischio che l'attività ermeneutica trasmodi in una sostanziale integrazione normativa, tenuto anche conto che "ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione" (C. cost., sent. 5 giugno 2023, n. 110).

Deve, pertanto, ritenersi che le disposizioni foriere di incertezza nella loro applicazione concreta si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui il loro significato risulti radicalmente inintelligibile o particolarmente ambiguo, soprattutto in materie come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza – per sua natura – pregiudiziale.

3.7. La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, viola, altresì, l'art. 117 della Costituzione, che

prevede l'osservanza da parte del legislatore dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella parte in cui esclude il sindacato degli effetti eurounitari dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dinanzi ad un giudice.

La lettera della disposizione – anche in rapporto all'art. 103, co. 2, della Costituzione – e i lavori preparatori non autorizzano a prospettare una concorrenza di giurisdizioni sulla materia, in quanto l'effetto innovativo della previsione riguarda non l'*an*, ma il *quomodo* della giurisdizione: il legislatore avrebbe, cioè, ridefinito l'oggetto della tutela (in relazione sia al *petitum* che alla *causa petendi*), attraverso la limitazione dei «fini» – ossia degli effetti – della giurisdizione contabile.

L'illegittimità costituzionale discende, allora, dalla limitazione dell'oggetto della tutela del giudice contabile, combinata con l'immodificata (e immodificabile) giurisdizione esclusiva sulla materia della ricognizione operata dall'ISTAT, conforme agli artt. 100 e 103 della Costituzione. Infatti, in assenza della tutela disapplicativa (e di annullamento) del giudice contabile, il sistema giurisdizionale non assicurerebbe alcun rimedio contro gli effetti antieuropei dell'atto di ricognizione dianzi a qualsiasi altro giudice.

In ogni caso, l'art. 117 risulta comunque violato perché la novella del 2020 ha imposto agli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendano contestare gli effetti eurounitari della loro designazione quali amministrazioni pubbliche e che abbiano già proposto ricorso al giudice contabile, di presentare necessariamente due distinti ricorsi,

il secondo dei quali dinanzi al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti nell'elenco. Invero, dinanzi alla Corte dei conti essi non potrebbero mai «contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97 della richiamata sentenza della Corte di Giustizia), posto che tale incidentale disapplicazione rileva, in base alla novella del 2020, ai soli fini della disciplina *nazionale* sul contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, la qualificazione ai sensi del SEC 2010, operata dall'autorità nazionale competente (nel caso italiano dall'ISTAT, attraverso la compilazione dell'elenco di cui all'art. 1 della l. n. 196/2009) non può non comportare effetti sia oggettivi (vincoli di bilancio su tutte le "amministrazioni pubbliche", qualificate ai sensi del SEC 2010) che soggettivi (il radicarsi di situazioni giuridiche sui soggetti classificati, tra cui quello alla corretta qualificazione e il connesso diritto ad un ricorso effettivo).

Pertanto, escludendo la possibilità di assicurare il rispetto del principio di *effettività* della tutela giurisdizionale "esclusiva", l'art. 23-*quater* impedisce il legittimo dispiegarsi dell'*effetto utile* della normativa UE, considerato che la tutela giurisdizionale assicurabile dal giudice contabile non soddisfa il principio dell'*autosufficienza* del ricorso, secondo cui il soggetto qualificato deve poter proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti comunitari dell'iscrizione.

4. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176 per la sospetta violazione degli artt. 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando,

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176;

- dispone la sospensione dei presenti giudizi e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

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 16 luglio 2025.

IL PRESIDENTE

Piergiorgio Della Ventura

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 21 novembre 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco

f.to digitalmente