Ordinanza n. 15/2025/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**
Marco SMIROLDO	**Consigliere**
Daniele BERTUZZI	**Consigliere**
Maria Cristina RAZZANO	**Consigliere**
Domenico CERQUA	**Primo ref. estensore**

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 809/SR/RIS del registro di segreteria proposto, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. b), e 123 e ss. del d.lgs. 174 del 2016, dalla società "Autostrada Regionale Cispadana S.p.A.", in persona dell'Amministratore Delegato e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Diego Cattoni, rappresentata e difesa, come da procura in calce al ricorso, dall'avv. Damiano Florenzano ed elettivamente domiciliata presso il seguente indirizzo PEC, presente

nel Registro Generale indirizzi elettronici – Reginde: damiano.florenzano@pectrentoavvocati.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;

e nei confronti

della Procura generale della Corte dei conti, con sede in Roma, alla via A. Baiamonti n. 25;

e per quanto occorrer possa nei confronti

del Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;

per l'accertamento e per la declaratoria

della non applicazione "della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica" ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 e s.m. e comunque dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come "amministrazione pubblica" ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009, nr. 196 e s.m e del Regolamento UE 549/2013 (d'ora in poi, SEC 2010)

e, comunque, per l'annullamento

dell'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. (Legge di contabilità e finanza pubblica), pubblicato nella G.U. – Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'Istituto Nazionale di Statistica ha inserito, tra le "Altre amministrazioni locali", la Società Autostrada Regionale Cispadana S.p.A. per l'anno 2023, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, tra cui il documento denominato "Le unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche (S13)".

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, Primo ref. Domenico Cerqua, il difensore di parte ricorrente, in persona dell'avv. Damiano Florenzano, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per ISTAT e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La "Autostrada Regionale Cispadana S.p.A." (in sigla, "ARC") ha come oggetto sociale l'affidamento e l'esecuzione delle opere e dei servizi previsti dal contratto di concessione avente per oggetto la progettazione, la costruzione e la gestione del nuovo tracciato dell'autostrada regionale cispadana dal casello di Reggiolo - Rolo sulla Autostrada A22 al casello di Ferrara Sud sull'Autostrada A13.

La società, costituita il 16 marzo 2010, è partecipata nella misura del 51,00% del capitale dalla "Autostrada del Brennero S.p.A." (51,00%). Le restanti quote del capitale sociale sono detenute da nove società private.

2. Nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale n. 229, del 30 settembre 2022, è stato pubblicato l'Elenco per il 2023 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 annualmente aggiornato da ISTAT, nel quale risulta inserita – come per le precedenti annualità – anche la Autostrada Cispadana.

In data 7 giugno 2023 la società ha depositato ricorso:

- per l'accertamento e la declaratoria della non applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 e s.m., e comunque dell'*insussistenza dei presupposti* per la qualificazione della ricorrente come "Amministrazione pubblica" ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009, nr. 196 e s.m e del Regolamento UE 549/2013 (d'ora in poi SEC 2010);

e, comunque per *l'annullamento*:

- dell'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., pubblicato nella G.U. – Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'ISTAT ha inserito la ricorrente tra le "Altre amministrazioni locali";

- di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente tra cui il documento denominato "Le unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni pubbliche (S13)".

In particolare, con istanza da ritenersi logicamente pregiudiziale, parte attrice ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 11, co. 6, lett. b), c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, in primo luogo con riferimento agli artt. 24, 76, 77, 101, 103, 111, 117 Cost.

La disposizione, infatti, inciderebbe su diritti fondamentali delle persone giuridiche coinvolte, vulnerandone la tutela, sul presupposto che l'iscrizione nel detto elenco determina la costituzione di uno *status*. La perimetrazione dell'oggetto della *potestas iudicandi* del giudice contabile avrebbe impedito ogni scrutinio processuale dell'atto emanato da ISTAT, introducendo "una *enclave* di attività amministrativa del tutto franca dalla giurisdizione, in violazione dei più elementari principi di consolidata tradizione ottocentesca, fortemente rivitalizzati ed espansi nelle Costituzioni democratiche, che fondano lo Stato di diritto, e che sono racchiusi negli artt. 101, 103, 111 e 113 della Costituzione Italiana".

In ogni caso, anche accogliendo una diversa lettura, la tesi della concorrenza di giurisdizioni sulle censure avverso l'iscrizione nell'Elenco "si presenterebbe irragionevole, poiché foriera di conflitti tra giudicati di giudici appartenenti a ordini diversi".

Sussisterebbe, poi, l'illegittimità costituzionale anche in relazione agli

artt. 76 e 77 della Costituzione, per assoluto difetto di omogeneità del testo introdotto in sede di conversione rispetto all'oggetto del decreto-legge, nonché per assoluto difetto delle ragioni di straordinarietà e di urgenza, cui doveva riconnettersi anche il contenuto della legge di conversione.

Riguardato da un diverso angolo di visuale, l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, come convertito, "in nome di un interesse (non meglio definito) alla stabilità dei dati rappresentati dai saldi di bilancio, preferisce "ingessare" questi ultimi, pur se non corrispondenti alla realtà, preferendo così il mantenimento di contenuti non seri poiché non corrispondenti ai dati reali. Da qui, anche l'ulteriore profilo di irragionevolezza, ridondante nella violazione degli artt. 3, 81 e 97 della Costituzione".

Nel merito, con il primo motivo dell'atto introduttivo è stata allegata la violazione di legge (comprese le disposizioni della l. 7 agosto 1990, n. 241) per la ritenuta mancata osservanza, da parte dell'ISTAT, delle regole del giusto procedimento rispetto a un atto asseritamente vincolato di esercizio della funzione amministrativa.

Infatti, a fronte di un'attività dell'Istituto con effetti sfavorevoli che ricadono nella sfera giuridica dell'ente considerato, sarebbero stati omessi tutti gli adempimenti prescritti dalla legge. In particolare, sarebbe mancata la comunicazione di avvio del procedimento per l'iscrizione nell'elenco, preventiva rispetto alla predetta iscrizione. Inoltre, non sarebbero stati consentiti la partecipazione al procedimento, il contraddittorio ammnistrativo, l'accesso agli atti.

Infine, l'atto adottato risulterebbe totalmente privo di motivazione, con la conseguente omissione dell'osservanza di tutte le regole che governano, anche in esplicazione dei principi costituzionali, l'azione amministrativa.

Per i profili in esame è stata prospettata l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 1 della l. n. 196/2009, in riferimento agli artt. 3, 11, 24, 97, 103, 113 e 117, co. 1, Cost., "qualora si dovesse ritenere che l'art. 1 della l. 196/2009 e s.m. ovvero altra disciplina di rango primario consentano all'Autorità nazionale di statistica di disporre ricognizioni comportanti effetti sfavorevoli su soggetti privati senza osservare le più elementari regole dell'agire della P.A.".

Con i successivi motivi è stata, nel complesso, contestata la sussistenza dei requisiti per la qualificazione della società come "amministrazione pubblica".

Tale conclusione conseguirebbe innanzitutto all'assenza del presupposto del *controllo pubblico*, richiesto dal *par*. 20.18 dell'allegato A) del Regolamento SEC 2010, in considerazione della circostanza che il possesso del 51,00% del capitale in capo a soggetto pubblico – sempreché si possa correttamente inquadrare la società Autostrada del Brennero S.p.A., che detiene tale percentuale di azioni, nel novero delle amministrazioni pubbliche – non integrerebbe la soglia di partecipazione e di voti utili a governare la società, stando alle regole statutarie in materia di maggioranze richieste per l'adozione di atti decisionali e gestionali.

In secondo luogo, la tariffa autostradale dovrebbe qualificarsi come

"prezzo economicamente non significativo", escludendo la possibilità di qualificare l'attività svolta dall'Autostrada Cispadana come "produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita" ai sensi del SEC 2010.

Né su quest'ultima conclusione inciderebbe l'assenza di concorrenza legata all'assetto monopolistico dell'attività svolta nella fattispecie, che non farebbe venir meno la libertà del consumatore di avvalersi del servizio o di rinunciarvi ricorrendo a soluzioni alternative, né, sul versante del concessionario monopolista, la libertà di modulare l'offerta in relazione alla domanda attesa (come confermato in autorevole parere allegato al ricorso).

Infine, l'ente presenterebbe i requisiti, sia qualitativi che quantitativi, cui è subordinato il superamento del *test market*.

Con decreto presidenziale del 16 giugno 2023 l'udienza per la trattazione del ricorso è stata fissata al 13 settembre 2023. Nelle more, sopravveniva la sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2023, *Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon*, nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21, pronunciata in esito al rinvio *ex* art. 267 TFUE disposto dalla Corte dei conti, nell'ambito di precedenti controversie aventi per oggetto l'inclusione negli Elenchi ISTAT di altri enti, ai fini dello scrutinio della compatibilità unionale dell'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.

3. L'ISTAT si è costituito in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, mediante memoria depositata in data

22 luglio 2023, concludendo per la dichiarazione di manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale del citato art. 23-*quater*, ritenuto compatibile con i princìpi comunitari.

Nel merito, è stata formulata la richiesta di rigetto del ricorso, con vittoria di spese, competenze e onorari.

In particolare, ai fini della qualificazione della società come in controllo pubblico, è stata richiamata in primo luogo la sentenza di queste Sezioni riunite n. 13/2020/RIS (depositata l'11 maggio 2020), che ha deciso in senso favorevole all'Istituto, previa riunione, una serie di ricorsi di contenuto analogo azionati, anche dalla ricorrente, avverso l'Elenco del 2019.

La difesa erariale si è soffermata, inoltre, sulle complesse vicende che hanno interessato le concessionarie "Campogalliano-Sassuolo" e "Cispadana", da un lato, e la "Autobrennero" (che nelle prime due società detiene partecipazioni maggioritarie) dall'altro: esse implicherebbero che solo la volontà e l'intervento del decisore pubblico, attuato con strumenti derogatori al diritto comune, potrebbe consentire di mantenere gli esistenti intrecci societari, "il che, in quell'ottica sostanzialistica che permea i criteri classificatori del SEC 2010, è un evidente indice di controllo pubblico".

Unitamente all'atto difensivo, l'ISTAT ha depositato la "Nota sulla classificazione dei contratti di concessione e delle unità concessionarie a controllo pubblico per la costruzione e gestione di opere pubbliche secondo il SEC 2010. Il caso della società Autostrada Regionale Cispadana S.p.A". Nel documento sono riportati i motivi in base ai

quali la "ARC" S.p.A. sarebbe da considerarsi classificabile nell'aggregato S.13 (amministrazioni pubbliche) secondo le regole definite dal Manuale SEC: essa costituisce una "società di progetto", quindi appositamente costituita per lo svolgimento, in via esclusiva e totalmente assorbente, delle attività oggetto di un unico e specifico contratto di concessione, inoltre soggetta a controllo pubblico.

3.1. Con memoria conclusionale del 4 agosto 2023, la Procura generale della Corte dei conti ha chiesto, in via pregiudiziale, di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, co. 6, lett. b), c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. n. 137/2020, aggiunto dalla legge di conversione n. 176/2020.

Nel merito, ha formulato la domanda di rigetto del ricorso, con conferma dell'inclusione di Autostrada Regionale Cispadana S.p.A. nell'Elenco ISTAT pubblicato il 30 settembre 2022 e conseguente condanna alle spese.

Per quanto rileva, la Procura ha condiviso l'eccezione di legittimità costituzionale prospettata dalla società, sotto diversi profili.

Innanzitutto, l'art. 23-*quater*, introdotto dalla l. n. 176/2020 nel testo del d.l. n. 137/2020, avrebbe introdotto una norma eterogenea rispetto al contenuto originario del decreto-legge (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"), violando l'art. 77, co. 2, della Costituzione.

Sotto diverso profilo, sussisterebbe la violazione degli artt. 24, 103,

co. 2, e 113 Cost., poiché la disposizione, come interpretata dalla Corte di giustizia, legittimerebbe più giudici a pronunciarsi sulla medesima questione, in palese pregiudizio dell'effettività della tutela del ricorrente privato. Infine, è ravvisata la violazione dell'art. 103 Cost., dal momento che la novella normativa, per come interpretata dalla Corte di giustizia, rischierebbe di attribuire alla giurisdizione del giudice amministrativo la cognizione di controversie che attengono a materie di contabilità pubblica e che, pertanto, debbono rientrare nella giurisdizione esclusiva del giudice contabile (è citata la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione 18 maggio 2017, n. 12496).

Non risulta costituito, sebbene destinatario di regolare notifica del ricorso introduttivo, come da aa.rr. in atti e comunicazione del decreto di fissazione d'udienza *ex* art. 126 c.g.c., il Ministero dell'economia e delle finanze.

In vista della prima udienza di trattazione la difesa di Autostrada Cispadana S.p.A. ha depositato, il 2 settembre 2023, memoria conclusionale nella quale sono state, tra l'altro, diffusamente contestate le conclusioni raggiunte nella "Nota" depositata dall'Avvocatura generale.

Infatti, la società Autostrada del Brennero – ove ritenuta, in ipotesi, amministrazione pubblica ai sensi del SEC – non godrebbe del potere di controllo sulla ricorrente come definito dal par. 1.36 del SEC ossia inteso come "capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale", come rappresentato nel "parere *pro veritate*" depositato.

Con ulteriori argomenti l'ente motiva sul ritenuto difetto del presupposto della "produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita".

Infine, si insiste per la proposizione delle questioni di costituzionalità trattate nel ricorso introduttivo.

4. All'esito dell'udienza di discussione del 16 settembre 2023 è stata pubblicata la sentenza non definitiva n. 19/2023/RIS (depositata il 28 novembre 2023), con la quale il Collegio ha così statuito: "Disapplica, ai sensi del diritto dell'Unione europea, per le ragioni di cui in motivazione, l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 e, per l'effetto, dichiara la propria giurisdizione su tutte le domande proposte;

- dispone, con separata ordinanza, incombenze istruttorie, ai sensi degli artt. 94 e 96 c.g.c., nonché rinvia il giudizio all'udienza che sarà fissata con la stessa ordinanza".

Nella separata ordinanza n. 6/2023/RIS (pubblicata il 29 novembre 2023) sono stati indirizzati una serie di quesiti all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato a fini istruttori, fissando la data dell'udienza in prosecuzione.

Svoltasi, il 6 marzo 2024, la seconda udienza di discussione del presente giudizio, e pur risultando pervenuti i disposti incombenti, con ordinanza n. 8/2024/RIS (pubblicata il 5 aprile 2024) il Collegio, tenuto conto del pendente ricorso per cassazione contro la sentenza n. 17/2023, pronunciata nel parallelo giudizio proposto dalla "Autostrada del Brennero S.p.A.", nonché dell'acquisita notizia circa la pendenza di ulteriori controversie avverso atti di inclusione negli

elenchi ISTAT, incardinate anche presso diversa giurisdizione, ha disposto la sospensione della causa, dando mandato alla Segreteria di comunicare alle parti gli esiti dell'intervenuto deposito della decisione di cassazione.

5. In data 25 novembre 2024 è stata depositata la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 30220, con cui il ricorso citato nell'ordinanza n. 8/2024 è stato dichiarato inammissibile, con compensazione delle spese, in considerazione della non immediata impugnabilità della sentenza n. 17/2023 (che aveva, in effetti, deciso solo sulle questioni di giurisdizione insorte, senza definire neppure parzialmente la controversia).

Tuttavia, è stato contestualmente enunciato, ai sensi dell'art. 363 c.p.c., il seguente principio di diritto: «[i]n 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 delle Sezioni riunite della Corte dei conti 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».

La Segreteria ha comunicato la sentenza il 29 novembre 2024.

5.1. In data 26 febbraio 2025 la Autostrada Cispadana S.p.A. ha depositato atto "di riassunzione del giudizio con istanza di fissazione di udienza *ex* art. 107 c.g.c.".

Nel documento, previa integrale trascrizione del ricorso originario, sono state formulate le seguenti conclusioni: "[s]i chiede, eventualmente previa remissione della questione di legittimità costituzionale dedotta in atti, l'accoglimento del ricorso, e per l'effetto la dichiarazione della non iscrivibilità della Ricorrente nell'Elenco (per l'anno 2023) di cui all'art. 1, co. 3 della l. 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. ai sensi e per gli effetti previsti dall'art. 11, co. 6, lett. b) del d.lgs. n. 174 del 26 agosto 2006 e s.m., con la conseguente non applicabilità "della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica".

Con memoria conclusionale depositata il 20 giugno 2025 la Procura generale ha richiamato le ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS, pubblicate sulla G.U. del 23 aprile 2025, nelle quali queste Sezioni riunite hanno sollevato questioni di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).

Tanto premesso, ha confermato l'istanza di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'articolo per le motivazioni rese nelle ordinanze di remissione n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite.

In via subordinata, ha chiesto una nuova sospensione e/o il rinvio del giudizio, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulle citate questioni.

Nel merito, ha insistito per il rigetto del ricorso, richiamando la memoria di costituzione e le conclusioni orali svolte e verbalizzate

all'udienza del 6 marzo 2024, in replica alle osservazioni di parte ricorrente sulla documentazione pervenuta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM).

La "ARC" in data 25 giugno 2025 ha depositato documenti, mentre nella memoria depositata il 4 luglio 2025 ha ribadito e precisato le precedenti conclusioni, arricchendo le sue difese con riferimento al merito e alla richiesta di sollevare incidenti di costituzionalità.

Riguardo alla *causa petendi*, ha richiamato le recenti delibere dell'Autorità di regolazione dei trasporti n. 124/2024 (di determinazione della metodologia "WACC" - *Weighted Average Cost of Capital*) e n. 175/2024 (di determinazione del sistema tariffario di pedaggio relativo alla tratta autostradale A22 Brennero - Modena). In particolare, sono state valorizzate le Misure contenute nella delibera n. 175/2024, in punto di mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della concessione autostradale durante l'intera durata del contratto, di metodo tariffario (che avrebbe come scopo quello di assicurare l'efficienza produttiva che è propria di un mercato competitivo), di "*WACC*" (indicatore finanziario del rendimento minimo che un'azienda deve ottenere dai suoi investimenti per soddisfare le aspettative dei suoi finanziatori, ossia azionisti e creditori) e di contenimento dei maggiori ricavi.

Inoltre, collegandosi ai contenuti delle ricordate ordinanze n. 5 e n. 6 del 21 marzo 2025, che hanno sollevato questioni di costituzionalità nei confronti dell'art. 11 c.g.c. come modificato dall'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, come convertito, ha osservato che

la novella violerebbe anche gli articoli art 24 e 117, primo comma, della Costituzione in riferimento all'art. 47 della Carta di Nizza e agli artt. 6 e 13 della CEDU, nella misura in cui ha escluso, del tutto irragionevolmente, la concentrazione della tutela presso un unico plesso giudiziario, integrando, rispetto alla previgente disciplina, una vera e propria, ingiustificabile, *reformatio in peius*.

Per completezza, ha segnalato i contenuti dei "*Final findings*" intercorsi tra l'ISTAT e gli uffici di Eurostat (per lungo tempo mai depositati nei precedenti giudizi sulla materia dinanzi a queste Sezioni riunite), i quali rivelerebbero che l'ISTAT ha inteso sottrarre al sindacato giudiziale il contenuto degli elenchi, lumeggiando la "*ratio*" della riforma.

In conclusione, ha sollecitato la proposizione di ulteriori questioni di legittimità costituzionale rispetto a una nutrita serie di disposizioni di legge, recanti vincoli e oneri procedurali alle "amministrazioni pubbliche", per violazione degli artt. 3, 24, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione.

Sul punto, ha osservato che svolge attività di impresa all'esito di una *joint venture* tra soggetti economici, orientando i propri contegni industriali/commerciali esclusivamente secondo la logica dell'imprenditore. Ora, se per ragioni di applicazione di una disciplina con finalità statistiche di fonte europea, dovesse restare iscritta tra le c.d. "pubbliche amministrazioni" dell'Elenco ISTAT, risulterebbero comunque di dubbia legittimità le disposizioni che pretendono di assoggettare anche gli operatori economici che

svolgono attività ispirate alla logica dell'imprenditore a limitazioni. Esse, invero, riserverebbero ai destinatari un trattamento ingiustificatamente parificatorio rispetto ad altre entità che non svolgono in alcun modo attività d'impresa. Contestualmente, siffatti vincoli sarebbero del tutto incompatibili con l'attività d'impresa svolta, determinando limitazioni di capacità operativa ed esponendo a obblighi di *disclosure* in relazione a dati concernenti le operazioni economiche svolte.

5.2. Infine, nelle "Note di udienza" depositate il 9 luglio 2025 la Procura generale ha svolto considerazioni integrative con riferimento alla richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (come convertito), con particolare riferimento all'invocato - tra gli altri - parametro della ragionevolezza *ex* art. 3 della Costituzione.

Tra l'altro, la Procura si è soffermata sul rischio di contrasto tra giudicati amministrativi e contabili,

Sotto altro profilo, ha evidenziato le illogiche e asistematiche conseguenze derivanti dall'eventuale ammissione del concorso tra giudizi.

Ha aggiunto che, del resto, la normativa europea SEC 2010 e la normativa interna sulla *spending review* costituiscono una "stessa materia", sicché appare intrinsecamente irragionevole, *ex* art. 3 della Costituzione, la separazione dei giudizi sotto il profilo della giurisdizione.

Infine, la soluzione della doppia giurisdizione è sospettata di

violazione del principio di ragionevole durata del processo, tutelato dall'art. 111 della Costituzione.

DIRITTO

6. Secondo l'art. 1, co. 169, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, "[a]vverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione".

La previsione trovava fondamento nella riconosciuta esigenza di assicurare il «rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio nazionale in ragione dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.» (Corte di cassazione, SS.UU., ord. 18 maggio 2017, n. 12.517). Successivamente, l'art. 11, co. 6, lett. b), del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recependo i contenuti della precedente normativa, ha delineato – anche ai fini procedimentali – in modo più puntuale la portata della giurisdizione delle Sezioni riunite, che, "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".

La cognizione del giudice contabile nella fattispecie in esame è stata pacificamente intesa come *piena ed esclusiva* (*cfr*., *ex plur*., Corte di cass. SS.UU., ord. 12517/2017, *cit*.; *Id*., sent. 8 novembre 2016, n. 22645), quindi potenzialmente estesa a tutti gli eventuali vizi dell'atto e del procedimento.

L'ormai consolidato quadro normativo riguardante la giurisdizione sui ricorsi in materia di elenchi ISTAT è stato, più di recente, interessato dalla l. 18 agosto 2020, n. 176, 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".

La legge ha inserito nel decreto-legge un nuovo art. 23-*quater* ("Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche"), il cui secondo comma ha modificato l'art. 11, co. 6, lett. b), c.g.c., limitandone l'ambito di applicazione. Infatti, alla previsione secondo cui le stesse 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» è stata aggiunta la seguente specificazione «*, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*».

La disposizione deve ritenersi, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, in contrasto insanabile con le norme costituzionali ed eurounitarie in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

7. SULLA RILEVANZA DELLE QUESTIONI DI COSTITUZIONALITÀ

La competenza a decidere interamente il ricorso proposto dalla

società Autostrada Cispadana S.p.A. presuppone il riconoscimento della giurisdizione piena ed esclusiva di queste Sezioni riunite su tutte le domande proposte.

Al contrario, la possibilità di pronunciarsi sulla richiesta di accertamento e declaratoria della non applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 26 agosto 2016 n. 174 e s.m., e comunque dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come "Amministrazione pubblica" ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009, nr. 196 e s.m e del Regolamento UE 549/2013 (d'ora in poi SEC 2010), nonché di annullamento dell'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., pubblicato nella G.U. – Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'ISTAT ha inserito la ricorrente tra le "Altre amministrazioni locali", e di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, è impedita dalla richiamata disposizione del d.l. n. 137/2020, entrata in vigore prima della proposizione del ricorso, che ha fortemente limitato la cognizione del giudice contabile.

La novella legislativa ha, in particolare, escluso la possibilità di attribuire alla ricorrente, con la sentenza, il bene della vita della *stabile mancata inclusione* nel citato elenco, con la collegata possibilità di sottrarsi all'applicazione dei conseguenti effetti giuridici.

In relazione alla suddetta preclusione appare, quindi, senz'altro perfezionato il requisito presupposto della *rilevanza*, che condiziona

la proponibilità della questione di legittimità costituzionale della disposizione interessata, dal momento che dal suo esito dipende, sul piano processuale, la possibilità di coltivare dinanzi alle Sezioni riunite le domande oggetto dell'odierno giudizio. Infatti, l'eventuale necessità di perdurante applicazione della normativa primaria qui in contestazione comporterebbe il non accoglimento di ampia parte delle richieste formulate dalla società ricorrente, come conseguenza della rilevata carenza di giurisdizione.

8. NON MANIFESTA INFONDATEZZA DELLE QUESTIONI DI COSTITUZIONALITÀ

Riguardo al requisito della *non manifesta infondatezza* della valutazione di incostituzionalità della disposizione, imposto dall'art. 23, primo e terzo comma, della l. 11 marzo 1953, n. 87 ("Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale"), risultano particolarmente evidenti, ad avviso di queste Sezioni riunite, le ragioni del contrasto con numerosi principi costituzionali.

A carico dell'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, si ravvisa l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Carta fondamentale.

9. IN PARTICOLARE: VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 103 COST., IN RELAZIONE AGLI ARTICOLI 81, 97 E 117 COST., NONCHÉ ALL'ART. 100 COST.

Gli articoli 100 e 103 della Costituzione italiana riconoscono alla Corte dei conti un ruolo sia di organo chiamato ad assicurare, in posizione

di indipendenza e imparzialità, il rispetto del principio di legalità nell'amministrazione, sia di autorità giurisdizionale preposta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Con particolare riferimento alle funzioni giurisdizionali, l'art. 103, co. 2, della Costituzione dispone che «[l]a Corte dei conti ha giurisdizione *nelle materie di contabilità pubblica* e nelle altre specificate dalla legge», delineando una competenza per materia di natura peculiare.

Nella soluzione delle questioni di legittimità costituzionale ha assunto ben presto un rilievo centrale la riflessione circa il significato dell'espressione «nelle *materie* di contabilità pubblica» (in cui il termine "materie" è indicato nella forma plurale).

Orbene, la Corte costituzionale, chiamata più volte a esaminare la portata dell'art. 103 Cost. anche con riferimento ai confini tra le giurisdizioni, è stata interessata esclusivamente da questioni aventi per oggetto i limiti della giurisdizione della Corte dei conti relativa ai giudizi di *responsabilità amministrativa* e di *conto* (se si escludono i ricorsi decisi dalla sentenza n. 39/2014, che non si è comunque pronunciata sul tema della giurisdizione).

La consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene, infatti, che «il secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti "*le materie di contabilità pubblica*", da un lato e sotto l'aspetto oggettivo, ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva *dei giudizi di conto e di quelli di*

responsabilità; mentre, d'altro lato e sotto l'aspetto soggettivo, ne abbia allargato l'ambito oltre quello, cui aveva originario riferimento, dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il significato proprio dell'aggettivo "pubblico", com'è confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione (come ad esempio nell'art. 54, secondo comma, e negli artt. 97 e 98 [...])» (C. cost., sent. 5 aprile 1971, n. 68).

La stessa Corte costituzionale, in esito a un'articolata evoluzione giurisprudenziale, è giunta a enunciare il principio, di rilevanza sistematica, secondo cui la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica presenta una portata non assoluta, limitandosi a stabilire una regola generale determinativa di una giurisdizione per "materia" (anzi, per "materie"), e tuttavia disponibile per il legislatore ordinario, che può ampliare il novero delle stesse o restringerle. Si tratta quindi di un criterio di riparto, inserito direttamente in Costituzione, per materie (quindi anche esclusivo), ma solo *tendenzialmente generale* nell'ambito delle stesse.

Ma tali conclusioni sono state sempre raggiunte con riferimento al perimetro applicativo formato dalle sopra indicate tipologie di giudizio, come espressamente confermato in molte decisioni: la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 102 del 1977, ha ritenuto il carattere non cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, *intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità*

amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori» (C. cost., sent. 29 gennaio 1993, n. 24).

Il legame tra determinate categorie di giudizi (di responsabilità amministrativa o di conto) e il vincolo legislativo cui è ancorata la provvista di giurisdizione è stato ribadito, con particolare efficacia, in una più recente decisione: «La giurisdizione "nelle materie di contabilità pubblica", come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata infatti non di una "assoluta", ma solo di una tendenziale generalità (sent. n. 102 del 1977, nonché sent. n. 33 del 1968), in quanto essa è suscettibile di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della *responsabilità per danno erariale*, ma ciò solo "in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso" (sent. n. 641 del 1987). In un'occasione recente – ribadito "il carattere non «cogente» ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori" – si è precisato che "la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse *fattispecie di responsabilità amministrativa*, è infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario e non opera automaticamente in base all'art. 103 Cost., richiedendo l'*interpositio legislatoris*, al quale sono

rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedimentali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità" (sent. n. 24 del 1993) [...]» (C. cost. sent. 5 novembre 1996, n. 385).

9.1. L'art. 103 della Costituzione, nel menzionare le "materie" di contabilità pubblica, non procedeva a indicarne più puntualmente i contenuti, né nell'ordito costituzionale del 1948 si rinvenivano norme che concorressero a specificarne l'oggetto.

Di conseguenza, la giurisprudenza precedentemente citata collegava l'interpretazione dell'inciso testuale "contabilità pubblica" ad ambiti materiali di disciplina che spettava al legislatore ordinario definire con la sua *interpositio*, nell'esercizio della sua discrezionalità.

Le richiamate coordinate ermeneutiche non possono, tuttavia, trovare applicazione rispetto alle questioni di giurisdizione interessate dalla presente ordinanza, che non riguardano il versante della responsabilità amministrativo-contabile, ma sono relative a una materia che rientra nelle competenze naturalmente e inderogabilmente ascritte dalla Costituzione al giudice contabile.

Giova sottolineare che l'art. 103, co. 2, Cost., nell'attribuire alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie contabili (nonché «nelle altre specificate dalla legge»), delinea un criterio di riparto che – diversamente rispetto a quanto previsto dal primo comma – è descritto non in funzione delle situazioni soggettive tutelate, bensì con riferimento a un complesso di materie con caratteri comuni, unitariamente considerate in ragione del comun denominatore di

riguardare la "contabilità pubblica".

Ciò comporta che il regolamento dei confini giurisdizionali con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla dicotomia diritti soggettivi - interessi legittimi, collegata a una manifestazione illegittima del potere amministrativo, né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o Sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come "materia" di contabilità pubblica (Corte dei conti, Sezioni riunite in spec. comp., sent. 12 novembre 2020, n. 32). Secondo l'interpretazione risalente, la riportata formulazione normativa attesta che i Costituenti non hanno inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi «comunque vertenti nella materia della "contabilità pubblica", [...] il cui ambito non si riesce a definire – tanto per ciò che riguarda l'oggetto, quanto per ciò che riguarda i soggetti – se non in base a puntuali specificazioni legislative» (C. cost., sent. 31 marzo 1965, n. 17).

Orbene, il quadro ordinamentale nel quale si inscriveva la richiamata giurisprudenza, che prendeva atto del carattere storicamente non determinato della nozione di "contabilità pubblica", ha subito radicali modifiche con i mutamenti legislativi intervenuti, in particolare, a partire dalla riforma disposta con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che ha codificato il principio dell'equilibrio del bilancio attuando l'impegno, assunto in sede eurounitaria

(patto "Euro Plus", approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011), «ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale» (C. cost. sent. 10 aprile 2014, n. 88).

La legge costituzionale n. 1/2012 contiene alcune importanti disposizioni che arricchiscono sia il *testo* che il *contesto* (norme UE) delle disposizioni costituzionali rilevanti per l'interpretazione dell'art. 103 Cost, e che stabiliscono, a livello di fonte che potremmo definire "superprimaria", una materia (tra le possibili) di contabilità pubblica.

In particolare, per effetto delle modifiche della Carta fondamentale contenute nei suoi articoli:

- l'art. 117 Cost., co. 1, nell'imporre al legislatore ordinario il rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario", ha codificato le stesse diposizioni UE che definiscono ("in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea": art. 97, co. 1, Cost.) la nozione di "amministrazione pubblica";

- l'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. determina la competenza esclusiva della legge statale in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici";

- l'art. 81, co. 6, Cost. individua una fonte speciale che deve disciplinare anche precisi criteri che consentono di perseguire, sul piano sostanziale, l'"equilibrio tra entrate e spese" e la "sostenibilità del debito" per tutti i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, che – come noto – reca disposizioni non incorporate nella Costituzione, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge "rinforzata" prevista dal comma 6 dell'art. 81 Cost., ha imposto (al comma 1) 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".

Nell'ambito dell'articolato processo di riforma dei principi di 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.

Peraltro, la direttiva n. 85/2011/UE – sebbene la sua attuazione sia rimessa ad atti di trasposizione nazionale – è dotata di effetto diretto, perché si mostra sufficientemente chiara, precisa ed incondizionata, enunciando regole dettagliate relative alle caratteristiche dei quadri

di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie per garantire il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in virtù del Trattato FUE per quanto riguarda l'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi (conf. Corte di giustizia, 13 luglio 2023, *Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon*, cit.).

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».

La tratteggiata evoluzione del quadro normativo – pur limitata, in questa sede, al richiamo delle principali direttrici normative, nell'ambito della gerarchia delle fonti – è stata completata con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 21 maggio 2013 n. 549/2013 "*relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea*", che ha istituito il "Sistema europeo dei conti 2010 («SEC 2010» o «SEC»)" (così l'art. 1, co. 1). Tale Sistema consente di costruire l'anagrafica delle amministrazioni pubbliche soggette alle norme di coordinamento dei bilanci degli Stati membri, fino ai sottosettori (direttiva n. 85/2011), e di perimetrare l'ambito di applicazione dell'art. 97, co. 1, Cost. in punto di obbligo di rispettare i principi di equilibrio e sostenibilità nella formazione dei bilanci.

Più nel dettaglio, il SEC 2010 "prevede: a) una metodologia (allegato

A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole *contabili comuni*, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione [...]" (così l'art. 1, co. 2).

Il citato allegato A), a sua volta, fin dal suo esordio chiarisce che "1.01 Il Sistema europeo dei conti («SEC 2010» o «SEC») è un *sistema contabile*, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie". Prosegue, poi, illustrando i concetti di base, i principali aggregati contabili, le "*unità istituzionali* utilizzate per misurare l'economia" e le loro modalità di classificazione, le operazioni del sistema dei conti, nonché analizzando tutti i numerosi, ulteriori profili di rilevanza del sistema dei conti.

9.2. Il progressivo consolidamento di una componente legislativa di rango anche costituzionale, ispirata in sede europea e completata dalle fonti del diritto eurounitario con le quali era destinata a saldarsi, necessitava di chiare indicazioni in ordine ai soggetti cui doveva trovare applicazione.

Per il profilo in esame, la difficoltà consisteva nell'elaborazione di regole comuni, idonee a individuare i destinatari ai fini della normativa sia interna che europea.

Ebbene, l'ordinamento italiano non ha provveduto a individuare il perimetro applicativo delle amministrazioni pubbliche rilevante, con specifico riferimento alla materia finanziaria e contabile, mediante

meccanismi di ricezione diretta e testuale delle regole europee.

In particolare, il legislatore della riforma costituzionale del 2012 ha perseguito tale scopo in via indiretta, recependo le disposizioni interne che, da alcuni anni, individuano un soggetto (l'ISTAT) cui spetta il compito della ricognizione annuale di un elenco di amministrazioni e specificano le procedure da seguire a tali fini, in conformità alle norme europee.

Invero, l'art. 1, commi 2-3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, assegna all'ISTAT il compito di procedere alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche cui si applicano le disposizioni di finanza pubblica con proprio elenco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Si tratta di un adempimento funzionale alla predisposizione annuale del *conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche*, "formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea" (art. 2, co. 1, l. n. 243/2012).

Per la compilazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche l'ISTAT applica i criteri previsti nel citato regolamento dell'Unione europea n. 549/2013.

L'indicata fonte di rango normativo primario (l. n. 196/2009), come accennato, è stata "recepita" dal legislatore con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e con la legge "rinforzata" 24 dicembre 2012 n. 243 (recante "[d]isposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione").

Tali conclusioni sono confortate già dall'osservazione che la

l. n. 1/2012 ha – tra l'altro – modificato gli articoli 81 e 97, co. 1, Cost., estendendo sul piano soggettivo l'ambito applicativo dei fondamentali principi contabili da essa costituzionalizzati. Come, infatti, sottolineato in dottrina, l'espressione in forma plurale "amministrazioni pubbliche" (ovvero, secondo una diversa opzione interpretativa, il "complesso delle pubbliche amministrazioni" evocato dall'art. 81, co. 6, nonché dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012) introduce una nozione ampia di amministrazione pubblica, in cui l'elemento dell'interesse finanziario pubblico assume un ruolo centrale per la relativa qualificazione a livello nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'UE.

Inoltre, la l. 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del nuovo comma 6 dell'art. 81 Cost., ha espressamente previsto che "1. Ai fini della presente legge, si intendono: a) per «*amministrazioni pubbliche*» gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale" (art. 2, co. 1, lett. a).

Quella che viene a delinearsi anche attraverso l'art. 1, commi 2-3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, è una nozione di P.A. non statica e formale, bensì dinamica e funzionale (a "geometrie variabili"), di natura strettamente contabile e da perimetrare secondo i criteri dinamici e sostanziali del diritto dell'Unione europea.

Tale fenomeno di ibridazione delle forme è stato recentemente

rimarcato dalla giurisprudenza di questo Giudice contabile in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2024, osservando che la pubblica amministrazione non appare oggi più riconducibile a un unico modello qual è quello delle articolazioni ministeriali, ma evidenzia una pluralità di figure soggettive dai contorni non sempre univoci, che diversamente attingono a criteri pubblicistici, e che comunque sono chiamate a svolgere attività operative per l'amministrazione nella concreta attuazione di importanti interventi, in particolare per lo sviluppo (v. la Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo del 26 giugno 2025).

La giurisprudenza di legittimità ha anche avuto modo di ribadire che il surriferito art. 1, commi 2-3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, costituisce chiara espressione di tale fenomeno, in quanto i criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica e sono dettati dalla necessità di armonizzare, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, i sistemi della finanza pubblica a livello europeo ai fini della verifica da parte della Commissione degli eventuali *deficit* eccessivi. L'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT non è altro che il riflesso della natura pubblica dei fondi di cui dispone l'ente e della correlata necessità che esso sia assoggettato alle regole di redazione del bilancio tipici delle pubbliche amministrazioni (Corte di cassazione, Sezioni unite, sent. 19 aprile 2021, n. 10244), regole sulla cui corretta applicazione, nell'attuale quadro

costituzionale, è chiamata a vigilare la Corte dei conti.

Ed è proprio attraverso il recepimento del principio dell'equilibrio di bilancio (di cui all'art. 81 Cost.) e attraverso l'assoggettamento ai vincoli europei che la struttura della P.A. viene ricondotta ad unità, nella misura in cui tutti i centri decisionali in cui si articola la Repubblica sono chiamati, attraverso l'inclusione nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, sulla cui base viene redatto il conto economico consolidato dello Stato, a partecipare al rispetto dei parametri economici di matrice comunitaria.

9.3. Le previsioni costituzionali devono essere lette in armonia con il contesto.

Occorre, allora, prendere atto che, in conseguenza dell'evoluzione legislativa intervenuta, è nitidamente emerso un nucleo contenutistico essenziale alla nozione di "contabilità pubblica", integrato dalle regole indispensabili alla formazione di un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, comprensivo quantomeno delle amministrazioni coinvolte (individuate in base a particolari caratteri economico-finanziari), della disciplina dei bilanci, dei principi di base anche in materia di consolidamento dei conti, dei principali aggregati contabili e dei procedimenti in materia di entrate e spese.

Ne consegue che le fonti costituzionali già riconoscono la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie rientranti in quel ristretto perimetro anche senza la necessità di specifica *interpositio legislatoris*.

Questa conclusione, tra l'altro, conferma la necessità di subordinare invece a puntuali specificazioni legislative l'attribuzione della giurisdizione con riferimento a liti in cui, pur in presenza di effetti rientranti nel novero della "finanza pubblica", si riscontri un più o meno sensibile allontanamento dai contenuti essenziali della stessa, costituiti dalla disciplina degli equilibri di bilancio, dei soggetti e delle procedure finalizzate alla relativa rappresentazione contabile, interna e sovranazionale.

Coerentemente con la prospettazione finora illustrata, la giurisdizione in materia di elenchi ISTAT deve ritenersi inderogabilmente attribuita alla Corte dei conti: di fatto, lo stesso legislatore con l'art. 1, co. 169, della l. n. 228/2012 – non a caso, approvato immediatamente dopo la ricordata riforma costituzionale e poi confluito nell'art. 11, co. 6, lett. b) del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174 – ha tempestivamente (non attribuito, ma) riconosciuto tale competenza esclusiva al giudice contabile.

Del resto, come già evidenziato fin dalla prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, le disposizioni che hanno enumerato, nel tempo, le relative competenze giurisdizionali in materia di bilanci pubblici evocano, come titolo legale dell'attribuzione, direttamente, l'art. 103, co. 2, Cost. (*cfr*. in tal senso, SS.RR. sent. n. 2/2013). E ciò vale, in particolare, proprio per l'art. 1, co. 169, della l. n. 228/2012 (ora, si ripete, art. 11, c. 6, lett. b), del c.g.c.).

9.3.1. Pertanto, non potrebbe essere condivisibile l'affermazione, anche giurisprudenziale, secondo cui il giudice amministrativo

sarebbe ancora oggi astrattamente competente a decidere sul contenzioso in oggetto, assegnando all'art. 1, co. 169, della l. n. 228/2012 una natura sostanzialmente innovativa e, comunque, ritenendo che la sopravvenuta compressione dell'ambito della giurisdizione contabile, operata dall'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) possa avere comportato una riespansione della giurisdizione amministrativa.

Queste conclusioni sono state, tuttavia, accolte dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 30220/2024. La pronuncia, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha affermato il principio di diritto secondo cui il citato art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione al giudice amministrativo per ogni ambito ulteriore rispetto alla competenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite muove dall'esplicito intento di superare l'ambiguità di fondo che ha caratterizzato l'intervento legislativo del 2020. In effetti, dai lavori preparatori sembra emergere l'obiettivo di precludere, al giudice contabile, il potere di annullamento dell'elenco ISTAT in relazione al contrasto con le disposizioni eurounitarie, tenuto conto dei problemi collegati agli effetti delle decisioni sui saldi di finanza pubblica.

Considerato che, ove così interpretata, la disposizione avrebbe implicato l'esclusione di ogni vaglio giudiziale, con la non consentita

compressione dei principi costituzionali ed eurounitari in tema di tutela giurisdizionale, la Cassazione ha dunque ritenuto di offrirne una diversa lettura onde porla al riparo da possibili criticità costituzionali, configurandola come fonte di delimitazione oggettiva dell'ambito di giurisdizione esclusiva del giudice contabile, cui corrisponderebbe il concorrente dispiegarsi di un ambito di giurisdizione generale del giudice amministrativo.

All'accoglimento di tale opzione interpretativa ostano, tuttavia, le osservazioni già riportate nelle ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite. Con tali decisioni è stata sollevata questione di costituzionalità del medesimo art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, esaminando gli argomenti (*cfr.*, soprattutto, parr. 6.3-6-5) che inducono a ritenere che la novella non abbia inteso in alcun modo attribuire la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale, sia per il contrasto con i principi costituzionali in materia di riviviscenza di norma abrogate che per il mancato rispetto della necessità di riserva di legge espressa in materia di giurisdizione.

In particolare, la Corte ha richiamato il puntuale orientamento della Corte costituzionale che, anche nella recente sentenza 26 novembre 2024, n. 185, ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la reviviscenza di norme abrogate: «la *espressa* reviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore [...] recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. *La reviviscenza*

sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte».

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ritiene eccezionalmente ammissibile la reviviscenza di norme di legge abrogate, ma a condizione che gli effetti giuridici siano espressamente previsti dalla legge. Nel caso in esame, l'assenza di ogni argomento testuale nella disposizione sopravvenuta conferma la lesione delle attribuzioni del giudice contabile, presidiate dall'art. 103 Cost. (violando altresì il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, posto a garanzia dell'indipendenza della magistratura).

9.3.2. In definitiva, il sopravvenuto tentativo di limitare l'ambito della giurisdizione contabile operato 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 inteso inammissibilmente sottrarre al giudice naturale della *res iudicanda* – 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.

Con la novella, infatti, 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 contabile, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia al computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In altri termini, il legislatore ha sottratto alla giurisdizione contabile la possibilità di conoscere delle controversie riguardanti l'ambito soggettivo e 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. L'adozione – sul piano interno – di regole di bilancio comuni, con conseguente assoggettamento degli enti inclusi nell'elenco ai vincoli di finanza pubblica, è infatti funzionale alla successiva aggregazione dei dati contabili riferibili agli stessi ai fini della formazione del conto economico consolidato dello Stato. Ed è proprio attraverso l'esame dei saldi emergenti da tale conto che può verificarsi il rispetto, o meno, dei parametri economici di matrice eurounitaria, assicurando in tal modo la stabilizzazione delle economie dei Paesi appartenenti all'area Euro, con l'obiettivo di evitare la verificazione di effetti di "*spillover*" e assicurare la massima efficienza sul territorio comunitario degli stabilizzatori fiscali. Appare quindi evidente che la verifica del rispetto dei vincoli nazionali di finanza pubblica non può essere artificiosamente disarticolata dalla verifica avente ad oggetto la corretta formazione del conto economico

consolidato dello Stato – rilevante sul piano euro-unitario – trattandosi sostanzialmente di "due facce di una stessa medaglia".

9.4. Ove pure l'interprete ritenesse di continuare a orientarsi, anche nella materia in argomento, ricorrendo alla su ricordata visione teorica dell'*interpositio legislatoris*, i vizi di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) resterebbero comunque pienamente confermati.

Invero, l'intervenuta violazione dell'art. 103, co. 2, della Cost. deriva anche dalla lesione dei principi costituzionali cui è ancorata la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, poiché nelle materie cui si riferiscono le fattispecie espressamente codificate si manifesta l'intento del legislatore di *collegare strettamente le funzioni di controllo con quelle giurisdizionali* attribuite alla Corte dei conti dal citato art. 103 Cost. In particolare, l'art. 100 Cost. assegna alla Corte di conti il controllo "successivo sulla gestione del bilancio dello Stato" esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci e alla gestione economico-finanziaria di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di «finanza pubblica allargata» (C. cost., sent. 7 giugno 2007, n. 179; *Id.*, sent. 20 luglio 2012, n. 198).

Ora, all'esercizio di tale funzione di controllo, costituzionalmente assegnata e concretamente conformata dalla vigente trama legislativa, corrisponde la complementare previsione di una fattispecie di giurisdizione esclusiva, necessariamente estesa agli atti che

definiscono l'ambito stesso dei soggetti sottoposti ai controlli del giudice contabile, e che a tale fine ricorrono a principi e criteri (previsti dal Regolamento SEC 2010) strettamente economici e contabili.

In altri termini, la giurisdizione esclusiva anche in questa materia è espressione dell'evidente osmosi fra la funzione di controllo e quella giurisdizionale della Corte dei conti. Sotto questo profilo può, dunque, concludersi che il legislatore, nell'esercitare la sua facoltà di interposizione, ha riconosciuto e valorizzato (da ultimo, nel citato art. 11, co. 6, c.g.c.) l'indicato collegamento tra le funzioni, sul quale però l'art. 23-*quater* più volte citato ha illegittimamente inciso.

10. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA COSTITUZIONE

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*, co. 2, del d.l. n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

Come in precedenza osservato, le stesse Sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 30220/2024, hanno rilevato (par. 15.1) che il testo della disposizione «ha delle indubbie ambiguità. L'art. 11, co. 6, lett. b), c.g.c., dedicato all'individuazione delle ipotesi in cui le Sezioni riunite decidono "*nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica*", prevede, in esito alla novella,

che tale giurisdizione esclusiva in tema di elenchi ISTAT, è confinata "*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*", dunque limitata ai soli effetti disapplicativi».

Si è tentato di superare gli ostacoli ermeneutici concludendo per una predicata riespansione della competenza del giudice amministrativo sulle domande non riservate dal testo normativo alla cognizione della Corte dei conti; a tali fini sono valorizzati il criterio di riparto per blocchi di materie (che però non attiene all'individuazione delle competenze del giudice contabile, fondata su una diversa *ratio legis*: *cfr*. *supra*, par. 9.1), nonché la giurisprudenza formatasi sulle diverse materie della *responsabilità amministrativa* e delle *pensioni* (quest'ultima, addirittura, rientrante nella giurisdizione sulle «altre [materie] specificate dalla legge», per le quali non si dubita della necessità della perimetrazione legislativa della giurisdizione contabile).

La comprensibile scelta di farsi carico di una lettura ritenuta compatibile con i principi costituzionali non può tuttavia riportare nei confini della legittimità costituzionale – ampiamente violati, ad avviso di queste SS.RR. – una disposizione che, innanzitutto, mantiene ferma la giurisdizione *esclusiva* delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT.

Deve essere, pertanto, riconosciuta al giudice contabile una peculiare giurisdizione, nell'esercizio della quale non trova applicazione la tradizionale distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo,

rilevando – come osservato dalla consolidata giurisprudenza di queste SS.RR. (*cfr*., *ex plurimis*, le sentenze n. 6/2019, n. 9/2020, n. 14/2020, n. 20/2020, n. 27/2020, n. 38/2020) – la diversa esigenza di accertamento di un particolare *status*, per definizione mutevole nel tempo e ancorato a requisiti di natura economico-finanziaria, in cui la Corte non si limita al mero vaglio di legittimità del procedimento valutativo, estendendo la cognizione alla verifica della sussistenza o insussistenza dei presupposti per l'attribuzione dello *status* di p.a. (e delle conseguenti situazioni giuridiche attive e passive) con valenza di accertamento costitutivo.

Proprio i particolari connotati del giudizio in esame costituiscono motivo legittimante l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ossia a un Collegio singolarmente qualificato, chiamato a una verifica non sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo a una determinata unità istituzionale, sulla base della valorizzazione di specifici criteri di natura statistico-economica (*cfr*. Corte di cassazione, Sezioni unite, sent. 19 aprile 2021, n. 10244).

Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche ed economiche di particolare complessità – contenute nel SEC 2010 – onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili 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 ss. 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 di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva conformata nei termini finora rappresentati, con la norma del 2020 è sopravvenuta una limitazione legislativa al suo ambito di operatività che addirittura allontana la sfera di giurisdizione assegnata al giudice contabile dal nucleo centrale della contabilità pubblica: si escludono gli effetti della pronunzia strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la sola 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 forse più fondatamente proporsi.

10.1. 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 il suo *svuotamento* quasi integrale.

Sul punto deve innanzitutto ricordarsi che le disposizioni in materia di contenimento della spesa che presuppongono l'inserimento nell'elenco ISTAT negli ultimi anni sono state in gran parte abrogate o dichiarate non più applicabili.

Basti ricordare, al riguardo, che secondo l'art. 1, co. 590, della l. 27 dicembre 2019, n. 160, anche ai fini "di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, co. 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, [...] cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge". L'allegato A), a sua volta, contiene un lungo elenco di previsioni normative di cui è cessata l'applicazione, con conseguente, remota possibilità di prospettare lesioni da cui possa derivare un concreto interesse alla tutela delle proprie posizioni giuridiche.

Analoga sorte ha interessato alcune disposizioni in materia di limitazioni di spesa contenute nell'art. 5 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135), di cui sopravvive l'applicabilità di limitate e residuali fattispecie.

È ben vero che il citato art. 1, co. 590, della l. 160/2019 conclude

precisando che "[r]esta ferma l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale". Peraltro, la norma intende riferirsi alle disposizioni che, in sede di perimetrazione del loro ambito soggettivo di applicazione, richiamino l'inserimento nell'elenco ISTAT, senza considerare che le previsioni in materia di contenimento della spesa di personale sono, di regola, dichiarate espressamente applicabili alle amministrazioni pubbliche come definite dall'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

Pertanto, pure a voler accogliere, sul piano teorico, la tesi che ritiene ammissibile l'introduzione legislativa di limiti alla capacità espansiva della giurisdizione esclusiva, è tuttavia certo che la discrezionalità legislativa non potrebbe mai determinarne il sostanziale disconoscimento, come accaduto nella fattispecie, per effetto di una perimetrazione delle controversie conoscibili da cui derivi la concreta disapplicazione della provvista giurisdizionale riservata.

10.2. Il delineato riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile lascia emergere ulteriori, evidenti profili di intrinseca irragionevolezza dell'assetto ordinamentale prospettato, con palese contrasto dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale coesistenza 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, le due normative applicabili compenetrandosi 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 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 espressamente 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.

L'inscindibile compenetrazione tra le questioni normative è illustrata anche dalle conseguenze del tutto irragionevoli cui condurrebbe l'ipotizzata separazione tra i giudizi, in caso di previa pronuncia del giudice amministrativo:

a) un eventuale *giudicato amministrativo di annullamento* dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dovrebbe comportare, rispetto al parallelo processo pendente avanti al giudice contabile, la (sopravvenuta) cessazione del materia del contendere, considerato che le disposizioni di diritto interno sulla *spending review* sono finalizzate a garantire i saldi e gli obiettivi di finanza pubblica nel quadro della *governance* economica europea, dunque presuppongono il previo e definitivo riconoscimento della soggettività pubblicistica secondo i parametri della normativa unionale del SEC 2010.

Si aggiunge che, in questa prospettiva, la giurisdizione del giudice amministrativo comporterebbe il superamento, sul piano pratico, della necessità di esperire un doppio ricorso per il soggetto che voglia contestare l'inclusione nell'elenco ISTAT anche ai fini della disapplicazione delle correlate disposizioni di contenimento della spesa pubblica: l'espunzione di un soggetto dall'elenco ISTAT per effetto del vittorioso esperimento del ricorso innanzi al G.A. comporterebbe *ipso iure* l'inapplicabilità delle norme di contenimento della spesa pubblica, svuotando di significato, anche

per questa via, la previsione dell'art. 11, co. 6, c.g.c. di una giurisdizione "esclusiva" delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nella materia;

b) al contrario, un eventuale *giudicato amministrativo di rigetto del ricorso* avverso l'iscrizione nell'elenco ISTAT renderebbe eccentrica ogni successiva decisione di accoglimento del ricorso in sede di giudizio contabile (con la conseguente inoperatività delle disposizioni interne sul contenimento della spesa pubblica): a meno di voler ritenere ammissibile, nonostante il primato del diritto europeo, la qualificazione di un ente di diritto interno quale *pubblica amministrazione europea nel* quadro del SEC 2010 – a valle del giudicato amministrativo di rigetto del ricorso – ma, ciononostante, "immune" dall'assoggettamento alle norme interne finalizzate al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica europea.

In definitiva, postulare la contraddittoria presenza di una giurisdizione esclusiva e al tempo stesso concorrente implica un vero e proprio cortocircuito logico-semantico che ha, infatti, generato il conflitto interpretativo e lo stallo della funzione giurisdizionale in danno della ricorrente.

10.3. 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.

Sul punto, va ricordato che la Corte costituzionale ha da tempo chiarito 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).

Pertanto, le disposizioni foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta si pongono 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 tematiche come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza – per sua natura – pregiudiziale.

11. VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 24, 111 E 113 DELLA COSTITUZIONE

Come ripetutamente sottolineato, l'art. 11, co. 6, lett. b), del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, in cui è confluita la disposizione dell'art. 1, co. 169, della l. n. 228/2012, 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 della Costituzione.

Su tali premesse, sul piano processuale emerge il contrasto del citato art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. n. 137/2020, come convertito, con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di *assicurare piena tutela*, attraverso il giudizio, 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.

Risulta, inoltre, violato l'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione e 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, come accade nella fattispecie.

La disposizione merita ulteriore censura di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 111 della Carta fondamentale, 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.

Infatti, i rischi e le criticità già 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"), nonché di formazione di giudicati contrastanti, vulnerano il bene costituzionale dell'efficienza del processo di cui la ragionevole durata è espressione e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali, in assenza di prevalenti esigenze di tutela di principi soggetti a concorrente ponderazione.

12. VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 117 DELLA COSTITUZIONE, ANCHE IN RELAZIONE ALL'ART. 19 TUE, ALL'ART. 47 CARTA DEI DIRITTI UE E AGLI ARTT. 6 E 13 CEDU

La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, come convertito, merita di essere censurata anche per il contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in ragione della violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella specie resi chiari dalla funzione nomofilattica della Corte di giustizia UE.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, cui le Sezioni riunite in speciale composizione avevano chiesto di valutare la compatibilità eurounitaria della previsione, evidenziando il rischio che avesse di fatto precluso un controllo indipendente sulle autorità di bilancio nazionali e sull'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto

dall'ISTAT, con la sentenza 13 luglio 2023, *Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon* (nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21), ha rilevato che «al fine di assicurare che l'autorità nazionale competente rispetti, ai fini della qualificazione di un ente come "amministrazione pubblica", ai sensi del regolamento n. 549/2013, la definizione del diritto dell'Unione che vi si collega e che si impone nei suoi confronti, la sua decisione deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Infatti, in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito. Di conseguenza, l'effetto utile di detto regolamento osta ad una normativa nazionale che escluda, di fatto, qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica» (punti 69 e 70).

La pronuncia è giunta alle medesime conclusioni con riferimento alla questione della compatibilità dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, con le prescrizioni risultanti dalla direttiva 2011/85/ UE, dell'8 novembre 2011, relativa ai "*requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri*" (punti 77 e 78).

Ha, poi, aggiunto che quando le disposizioni UE non disciplinano le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, in quanto «non precisano, segnatamente, quale giudice nazionale deve assicurare la tutela giurisdizionale effettiva», spetta agli Stati membri disegnare procedimenti che «non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal

diritto interno (*principio di equivalenza*)» e tali da rendere «praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (*principio di effettività*)» (punto 89).

Con particolare riferimento al *principio di effettività*, la Corte ha precisato innanzitutto (punto 92) che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di «istituire mezzi di ricorso diversi da quelli stabiliti dal diritto interno, a meno che dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione non risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto».

Ogni caso in cui si ponga la questione se una disposizione procedurale nazionale renda *impossibile o eccessivamente difficile* l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del posto occupato da tale disposizione nel complesso della procedura, nonché dello svolgimento e delle particolarità di quest'ultima dinanzi ai diversi organi nazionali.

Inoltre, ha proseguito la Corte di giustizia UE, va fatta prudentemente «salva la verifica che incombe al giudice del rinvio» sull'indicazione (del Governo italiano all'udienza) secondo cui «gli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendono contestare la loro designazione quali amministrazioni pubbliche non sono tenuti a presentare due distinti

ricorsi, vale a dire uno davanti al giudice amministrativo e un altro davanti alla Corte dei conti», e che «da un lato, essi potrebbero chiedere al giudice amministrativo l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti in quest'elenco. Dall'altro, dinanzi alla Corte dei conti, essi potrebbero contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97).

Infine, la mera possibilità che si verifichino giudicati contrastanti sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT non impone di concludere in ogni caso per l'esistenza di una violazione dell'art. 19 TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta e del principio di effettività, ma solo a condizione che «un ente che contesti la decisione di qualificazione adottata nei suoi confronti possa limitarsi a proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda» (punto 98).

Ciò premesso, la concreta verifica del rispetto dei presupposti e limiti posti dalla Corte di giustizia nei citati punti 97 e 98 della decisione conduce ad accertare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per contrasto con la normativa europea.

12.1. Come chiarito dalla Corte costituzionale, la normativa (oggi) eurounitaria «entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio [...] vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze

interpretative della Corte di giustizia» (sent. 23 aprile 1985, n. 113. *Conf.*, *ex plur.*, C. cost., sent. 11 luglio 1989, n. 389; *Id.*, sent. 18 aprile 1991, n. 168; *Id.*, sent. 16 giugno 1993, n. 285). Conseguentemente, tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme dell'ordinamento UE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea (C. cost., sent. n. 389/1989, *cit.*).

All'interpretazione del quadro normativo in materia di elenchi ISTAT fornita dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 30220/2024, che nella specie costituisce diritto vivente, consegue l'impossibilità del giudice contabile di disapplicare gli atti ISTAT incompatibili con il diritto europeo, sulla base delle conclusioni secondo cui il giudice contabile non potrebbe, nella propria giurisdizione, applicare il diritto UE.

Di fatto, l'affermazione delle SS.UU. ha l'effetto di disarticolare il primato del diritto comunitario, in quanto la Corte dei conti, nonostante un ricorso presentato, non può soddisfare la pretesa dei ricorrenti al rispetto del diritto UE.

Ciò conduce a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23- *quater* per violazione dell'art. 117, co. 1, Cost., alla luce del contrasto con i principi del "giusto processo" tutelato

dall'ordinamento europeo con le seguenti disposizioni:

a) art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, secondo cui gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione;

b) art. 47 della Carta dei diritti UE, secondo cui ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un "ricorso effettivo" dinanzi ad un giudice;

c) articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui ogni persona ha diritto ad un processo equo ("a che la sua causa sia esaminata equamente") e ad un ricorso effettivo dinanzi a una magistratura nazionale.

Dai principi concordemente recepiti nel diritto europeo e nella Costituzione italiana discende la necessità che il processo contabile, da un punto di vista funzionale, assicuri la tutela piena ed effettiva della ricorrente.

Invero, in una prospettiva funzionale il processo è "giusto" ove consenta adeguate forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive a fondamento dell'azione giudiziaria. La rilevanza del requisito è tale che secondo la giurisprudenza europea l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (Corte di giustizia UE, sent. del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19). Secondo la giurisprudenza eurounitaria, il principio della tutela

giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE – in buona parte sovrapponibile al diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta – costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai quali corrisponde l'art. 47 della Carta (*cfr.*, *ex plur.*: Corte di giustizia UE, sent. 8 maggio 2024, C-53/23, Asociația "*Forumul Judecătorilor din România*").

Nel merito, in ossequio al principio di cooperazione leale, sancito dall'art. 4, par. 3, TUE, e come sopra ricordato richiamando la sentenza della Corte di giustizia 13 luglio 2023, *Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon*, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione risultano rispettose del principio di effettività (e conformi ai canoni del "giusto processo") ove non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (*cfr.*, in questo senso, sent. 24 ottobre 2018, *XC e a.*, C-234/17, e sent. 27 giugno 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12).

In altri termini, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, quale garantito dall'art. 47

della Carta.

12.2. Declinando le esposte coordinate ermeneutiche in relazione all'assetto normativo conseguente all'entrata in vigore dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, inserito dalla legge di conversione n. 176/2020, l'incostituzionalità della disposizione emerge in primo luogo perché – come già osservato – essa 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 dinanzi a qualsiasi altro giudice.

12.3. In ogni caso, l'art. 117, co. 1, anche in relazione all'art. 19 TUE,

all'art. 47, par. 2, della Carta di Nizza e agli articoli 6 e 13 della CEDU, risulta 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 quella alla corretta qualificazione, con 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.

13. CONCLUSIONI

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*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).

PER QUESTI MOTIVI

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

- 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 del presente giudizio 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 26 novembre 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco

f.to digitalmente