



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni COPPOLA	Presidente
Gaetano BERRETTA	Consigliere relatore
Nicola RUGGIERO	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Consigliere
Francesco SUCAMELI	Consigliere
Giovanni GUIDA	Consigliere
Marco RANDOLFI	Consigliere estensore

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al **n. 841/SR/RIS** del registro di segreteria,
proposto, ai sensi dell'art. 11, co. 6 lett. b, e 123 ss. del d.lgs. 174 del
2016, dalla **società "Investimenti Immobiliari Italiani - INVIMIT -**
SGR S.p.A.", in persona dell'Amministratore delegato e legale
rappresentante *pro tempore*, Dott.ssa Giovanna Della Posta,
rappresentata e difesa, come da mandato in calce al ricorso, dagli
Avv.ti Damiano Lipani, Francesca Sbrana e Jacopo Polinari,

elettivamente domiciliata presso il loro Studio in Roma, Corso Vittorio Emanuele II n. 284 - indirizzo PEC damianolipani@pec.lipani.it;

contro

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

nonché nei confronti

- della Procura generale della Corte dei conti;
- del Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato presso la cui sede istituzionale in Roma, alla Via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;

per l'accertamento,

previa sospensione degli effetti dell'iscrizione, dell'insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per la qualificazione della Società nel Settore S.13, pubbliche amministrazioni, del Sistema Europeo dei Conti SEC.2010 e, conseguentemente, per l'inclusione della Società nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii., elaborato e annualmente aggiornato dall'ISTAT, e per il conseguente annullamento in parte qua dell'Elenco da ultimo aggiornato per il 2024, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 225 del 26 settembre 2023, nonché - ove occorrer possa - per il 2023 pubblicato nella Serie Generale n.

229 del 30 settembre 2022 e per il 2022, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 234 del 30 settembre 2021, nonché per l'annullamento degli ulteriori elenchi medio tempore pubblicati;

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 4 dicembre 2024 il relatore, Cons. Gaetano Beretta, i difensori di parte ricorrente, in persona dell'avv. Jacopo Polinari, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per l'Istat e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 225 del 26 settembre 2023, è stato pubblicato l'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm.ii., elaborato e annualmente aggiornato da ISTAT, contenente anche per l'anno 2024 INVIMIT SGR s.p.a.

2. INVIMIT è una Società di Gestione del Risparmio (autorizzata a fornire il servizio di gestione collettiva del risparmio con provvedimento di Banca d'Italia dell'8 ottobre 2013 ed è iscritta al n. 305 dell'Albo delle SGR) di "diritto singolare" costituita ai sensi dell'art. 33 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, il cui atto costitutivo è riconducibile al Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze

(di seguito anche solo “MEF”) del 19 marzo 2013.

Come indicato nel ricorso introduttivo, lo status di “società in controllo pubblico” è pacifico sulla base di plurime circostanze. Infatti, la Società è partecipata interamente dal MEF, che ne è socio unico; tanto la legge istitutiva, quanto lo Statuto sociale non consentono la circolazione delle azioni (salva la possibilità – normativamente prevista, ma allo stato inattuata – di trasferirle a titolo gratuito all’Agenzia del Demanio); la Società è soggetta al controllo della Corte dei Conti ai sensi del D.P.C.M. 7 gennaio 2014, n. 74196 e trova la sua disciplina – salve le deroghe ivi previste – nel d.lgs. n. 175 del 2016, recante “*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*”.

Peraltro, nonostante il controllo pubblico, la società afferma di non essere un organismo *in house*; di non essere soggetta a direzione e coordinamento da parte del MEF (escluso ex lege) e di non appartenere ad un gruppo societario. Ciò in quanto la società avrebbe come compito istituzionale quello di operare – come peraltro indicato nel sito istituzionale della Società – in ottica e con logiche di mercato al fine di cogliere le opportunità derivanti dal processo di valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico attraverso la istituzione, organizzazione e gestione di fondi di investimento alternativi (FIA) immobiliari, secondo quanto previsto dagli artt. 33, 33-bis e 33-ter della legge istitutiva.

Invero, INVIMIT non sarebbe in alcun modo distinguibile da ogni altra SGR che opera sul mercato, non avendo avuto precipui vincoli

dal legislatore, operando sul mercato svolgendo la sua attività commerciale di prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio ai sensi del d.lgs. 24 febbraio 1998, n.58.

A titolo esemplificativo della propria attività di mercato, astrattamente replicabile, il ricorso introduttivo, tra gli altri motivi, riporta il collocamento sul mercato (degli investitori privati) di tutte le quote del comparto “Convivio” del Fondo i3 Dante, fondo di investimento alternativo immobiliare multi-comparto riservato di tipo chiuso.

Dopo ampia esposizione delle caratteristiche di mercato nel quale la società si trova ad operare ed una succinta esposizione dei propri precedenti ricorsi, evidenziando che, con ordinanza delle Sezioni riunite n. 10/2021/RIS del 3 agosto 2021, era stato sospeso il giudizio nell’attesa della decisione della Corte di Giustizia della Comunità Europea, investita – con le note ordinanze n. 5/2021 e 6/2021 – della questione pregiudiziale relativa alla compatibilità dell’art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 (Per l’anno 2022 e 2023 l’ISTAT aveva espressamente dato conto della citata sospensione, motivo per cui la società avrebbe ritenuto di non avere interesse nella proposizione di autonomo ricorso anche per quegli anni), la società procede ad esporre i propri motivi di ricorso.

Con primo motivo di ricorso, INVIMIT ha eccepito: “violazione, falsa applicazione del Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell’unione europea; violazione, falsa applicazione dell’art. 1, commi 1 e 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196;

violazione, falsa applicazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per difetto di istruttoria; difetto di motivazione; difetto di presupposti; illogicità e irragionevolezza; travisamento". In base a tale motivo di ricorso, in estrema sintesi, la ricorrente riterrebbe di appartenere non già alle "amministrazioni pubbliche" (S.13), dovendosi invece al più inquadrare tra gli "ausiliari finanziari" (S.126) dediti alla produzione di beni e servizi destinabili alla vendita. Con altro motivo di ricorso, INVIMIT, ricostruendo l'impatto della decisione della CGUE del 13 luglio 2023, ha proposto una questione di legittimità costituzionale relativamente all'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 che ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenchi Istat *"ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"*, per contrasto, sotto un primo profilo, con gli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione, nonché, sotto altro profilo, con gli articoli 24, 101, 104 e 111 della Costituzione. Da ultimo, viene formulata una istanza cautelare di sospensione per il caso di auspicata rimessione della controversia alla Corte costituzionale, articolando alcuni motivi a supporto del *periculum in mora* e rinviando a quanto già esposto per quanto riguarda il *fumus boni juris*.

2.1 A seguito di pubblicazione del nuovo elenco ISTAT per l'anno 2025, INVIMIT ha proposto ulteriore ricorso, valevole anche come motivi aggiunti nel presente giudizio, eccependo:

a) nullità degli elenchi impugnati per violazione e/o elusione del giudicato cautelare emesso precedentemente dalle Sezioni riunite;

b) violazione, falsa applicazione del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea; violazione, falsa applicazione dell'art. 1, commi 1 e 2, della l. 31 dicembre 2009, n. 196; violazione, falsa applicazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per difetto di istruttoria; difetto di motivazione; difetto di presupposti; illogicità e irragionevolezza; travisamento;

c) anche a seguito della Sentenza n. 30220 del 25 novembre 2024 pronunciata dalla Corte di cassazione a Sezioni Unite, la ricorrente ripropone, arricchendola, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. 137/2020.

3. Avverso tale ricorso si è costituita L'Avvocatura generale dello Stato per conto dell'ISTAT eccependo: in via preliminare, la natura annuale dell'elenco impugnato e la conseguente inammissibilità del ricorso proposto per gli anni precedenti e successivi a quello direttamente oggetto di impugnazione; in via pregiudiziale, l'assenza di qualsivoglia *vulnus* di tutela e la conseguente piena conformità costituzionale della norma recata dall'art.23-*quater* del d.l. 137/2020; nel merito, l'infondatezza della richiesta attorea, chiedendone il rigetto.

4. Si è costituita anche la Procura generale presso la Corte dei conti che, in via pregiudiziale, chiede di sollevare la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 e affrontando il merito della controversia, chiede il rigetto integrale del ricorso.

In particolare, ad avviso della Procura, la pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza n. 563/2023, depositata il 13 luglio 2023 e pubblicata sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea C-321 dell'11.9.2023, con numero di documento 62021CA0363, nel rinviare al legislatore nazionale le modalità di tutela azionabili avverso l'inclusione nell'elenco ISTAT e al conseguente assoggettamento alla disciplina euro unitaria conseguente al Regolamento n. 549/2013, lungi dal risolvere i problemi applicativi connessi alla norma di cui all'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 ne abbia, in realtà, confermato l'attualità e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

5. All'udienza del 4 dicembre 2024, dopo l'esposizione del relatore, interviene il difensore di INVIMIT, avv. Jacopo Polinari, il quale effettua una lunga analisi della sentenza n. 30220 della Cassazione ed evidenzia che, contrariamente a quanto affermato dalla citata sentenza della Corte di cassazione, l'attività di ricognizione effettuata da parte dell'ISTAT rappresenta il tipico caso di attività vincolata e non discrezionale. Non esiste una pluralità di opzioni tra cui scegliere discrezionalmente da parte di ISTAT, prosegue il legale, bensì vi è la mera ricognizione circa la sussistenza di determinati criteri per attribuire o meno lo status pubblico all'ente sottoposto a verifica. D'altro canto, diversamente opinando, e dunque applicando le norme della l. 241/1990 all'attività dell'ISTAT, si andrebbe incontro alla sostanziale paralisi della stessa attività ricognitiva poiché l'ISTAT sarebbe tenuto, per ciascuna annualità, a notificare l'apertura del

procedimento a ciascuno degli organismi già iscritti all'elenco nonché a tutti coloro potenzialmente passibili di iscrizione, avviare successivamente l'istruttoria e dunque applicare tutte le norme contenute nella citata legge sul procedimento amministrativo, rendendo di fatto quasi impossibile la redazione stessa dell'Elenco.

Proseguendo nelle sue difese, viene evidenziato che il secondo *vulnus* del ragionamento delle Sezioni Unite, riguarderebbe l'approccio delle medesime al tema del riparto di giurisdizione per blocchi di materie, approccio che secondo INVIMIT risalirebbe agli anni '80, tanto è vero che, si afferma, le sentenze della Corte costituzionale richiamate dalle Sezioni Unite sono tutte precedenti alla sentenza 204 del 2004 che ha superato il riparto di giurisdizione per blocchi di materie. Quest'ultima sentenza, afferma l'avvocato, contiene un principio giuridico molto importante e molto chiaro: il riparto di giurisdizione è stabilito in Costituzione, il legislatore può intervenire derogando all'assetto costituzionale soltanto in casi particolari ove le ragioni di concentrazione della tutela prevalgano e pertanto si ritenga opportuno unire due domande innanzi allo stesso giudice anziché scinderle e proporle dinanzi a due diverse Corti. Il caso in esame, osserva il difensore, appartarrebbe proprio a questa categoria e le ragioni di concentrazione ed effettività della tutela imporrebbero, contrariamente a quanto stabilito dalla Corte di cassazione, di unificare la giurisdizione innanzi ad un solo Giudice, nel caso specifico la Corte dei conti. L'art. 103, 2° comma, Cost. assegna infatti alla Corte dei conti una giurisdizione generale di legittimità, afferma

il legale. Diverse sentenze delle Corte costituzionale - da ultimo la sentenza n. 46 del 1996 - stabiliscono al riguardo che il legislatore non può attribuire la giurisdizione di alcuni settori della contabilità pubblica ad altro giudice che non sia quello contabile, appunto, bensì può stabilire discrezionalmente, ovvero esercitando le proprie funzioni attraverso scelte politiche, quali siano le materie di contabilità pubblica. Da tale scelta deriva poi l'attribuzione della giurisdizione. Sottolinea il legale che vi sono diversi esempi di materie, prevalentemente attinenti alla responsabilità per danno erariale, che il legislatore ha di fatto sottratto alla giurisdizione della Corte dei conti qualificandole come non appartenenti alla materia della contabilità pubblica. Al contrario, nel caso in esame, non è mai stato in discussione, anzi è stato positivamente affermato, che gli elenchi ISTAT di cui è causa appartengano alla materia della contabilità pubblica. Pertanto, affermare la giurisdizione del giudice amministrativo in tale materia costituirebbe, a detta del legale, una contraddizione con l'art. 103, 2° comma, e 113 Cost.

Infine, l'avvocato di parte ricorrente sottolinea che l'art. 23-*quater* del d.l. 137/2020 è una norma che non ha alcuna valenza sistemica, non aveva lo scopo di restituire la giurisdizione al giudice amministrativo, bensì nasceva con uno scopo molto puntuale, di carattere contabile.

5.1 Viene quindi data la parola all'Avvocato dello Stato che, per conto dell'ISTAT, nel chiedere il rigetto del ricorso, evidenzia che l'interesse sotteso ai ricorsi presentati dagli odierni ricorrenti sia rivolto non tanto a verificare l'efficacia e la veridicità dell'attività statistica

effettuata dall'ISTAT, quanto piuttosto a non vedersi applicate le norme sul contenimento della spesa pubblica che il legislatore ha ritenuto di ancorare all'iscrizione al suddetto elenco. Il legislatore ha mantenuto la giurisdizione sull'applicazione delle norme di contabilità pubblica in capo alla Corte dei conti, lasciando invece al giudice amministrativo la giurisdizione per quel che riguarda la validità dell'atto in sé, che resta di natura amministrativa. Le Sezioni Unite, prosegue il legale, nella sentenza in discussione non ritengono irragionevole la divisione della giurisdizione poiché l'iscrizione nell'elenco ha ricadute dirette sulla nozione anche euro-unitaria di pubblica amministrazione e di soggettività pubblica. Dal momento che il giudice della pubblica amministrazione è il TAR, non è irragionevole, prosegue l'avvocato ripercorrendo le motivazioni delle Sezioni Unite, riconoscere la giurisdizione sull'iscrizione nell'elenco ISTAT al giudice amministrativo, lasciando invece alla Corte dei conti, giudice dei conti pubblici, la giurisdizione in materia di applicazione delle norme di contabilità pubblica.

5.2 Interviene anche la Procura generale che pone in luce un primo profilo di irragionevolezza ascrivibile alle argomentazioni della più volte citata sentenza delle Sezioni Unite n. 30220/2024 consistenti nell'impostare i due giudizi, quello contabile e quello amministrativo, autonomi e non comunicanti. Secondo le SSUU il giudice amministrativo avrebbe giurisdizione sul SEC2010, quindi sulla disciplina euro-unitaria, mentre la Corte dei conti avrebbe la giurisdizione sull'applicazione della normativa interna circa il

contenimento della spesa pubblica. Vengono citati anche casi in cui l'ordinamento riconosce una definizione cangiante e mutevole di pubblica amministrazione, tale per cui una società privata può essere qualificata come pubblica amministrazione sotto certi profili, mantenendo la natura di soggetto privato. Tale distinzione, però, nel caso di specie, può essere valida da un punto di vista teorico, ma da un punto di vista pratico i due giudizi sono e sarebbero interconnessi e pienamente comunicanti. Ciò in quanto l'applicazione delle norme interne sul contenimento della spesa pubblica, come è stato ricordato, è ancorata alla iscrizione all'elenco ISTAT e quindi alla qualificazione dell'ente come pubblica amministrazione. Pertanto, da un punto di vista processuale, la distinzione fra i due giudizi risulta impossibile da applicare in concreto. Il procuratore propone alcuni esempi concreti, ad esempio ipotizzando lo scenario di un doppio ricorso promosso da un ente iscritto all'elenco: a fronte di un giudizio incardinato dinanzi al giudice amministrativo, il Procuratore ritiene che il secondo giudizio, incardinato nell'ipotesi dinanzi alla Corte dei conti, andrebbe sospeso ex art. 295 c.p.c. o 116 c.c. poiché vi sarebbe una causa pregiudiziale volta ad accertare correttezza della qualificazione pubblica che è alla base dell'applicazione delle norme interne di contenimento della spesa. Ancora, se in pendenza del giudizio innanzi alla Corte dei conti intervenisse un giudicato del TAR riguardo l'iscrizione all'elenco ISTAT, il giudizio dinanzi alla Corte dei conti dovrebbe essere dichiarato cessato per sopravvenuta cessazione della materia del contendere, con il conseguente ed ovvio

dispendio inutile di tempo, mezzi ed energie. Ancora, prosegue la Procura, ipotizzando il caso in cui il TAR accogliesse il ricorso, la Corte dei conti non potrebbe che accogliere a propria volta il ricorso e disapplicare la normativa interna, venendo a mancare l'aggancio per l'attribuzione degli oneri e degli adempimenti di *spending review*. Considerato quanto esposto, il Procuratore auspica che una pronuncia della Corte costituzionale possa dirimere i dubbi e fare chiarezza sui profili menzionati. Quanto alle conclusioni, la Procura si riporta agli atti.

5.3 In conclusione, in una breve replica, il difensore di INVIMIT, tiene a sottolineare che il giudice della pubblica amministrazione non sempre è il TAR. Nonostante le Sezioni Unite sembrino affermare proprio questo, in realtà da ultimo la già citata sentenza 204 del 2004 della Corte costituzionale statuisce in modo molto chiaro che il giudice amministrativo è giudice di quella situazione giuridica soggettiva denominata interesse legittimo. Circa la tutela cautelare e la ultrattività della ordinanza cautelare, si precisa che il concetto ruota attorno alla definizione dello status; pertanto, se l'inclusione nell'elenco accerta uno status e tale status viene invece negato dal giudice, anche solo sospendendone l'accertamento in via cautelare, la parte ricorrente ritiene contrario all'art. 24 Cost. - che punta ad assicurare una effettiva tutela dei diritti - che si debba ogni anno effettuare ricorso autonomo, per ottenere la pronuncia di accertamento di tale status di anno in anno. Anche in ragione di ciò, secondo la difesa di INVIMIT, stante la vigenza dell'ordinanza

cautelare emessa nel 2021, non vi sarebbe stata nemmeno la necessità di impugnare gli elenchi medio tempore pubblicati. È stata una scelta della difesa in ottica puramente cautelativa.

DIRITTO

6. Illegittimità costituzionale dell'art. 23-quater del D.L. 137/2020 per contrasto con gli articoli 3, 25, 102, 103, 108 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 5, co.1, lett. a), legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

6.1 In sede di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, è stato inserito l'art. 23 -*quater* disciplinante “Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche”.

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

comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica”.

Particolarmente rilevante, ai fini della decisione del giudizio promosso da INVIMIT, è il secondo comma di detto articolo in base al quale *“all'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: "operata dall'ISTAT" sono aggiunte le seguenti: ", ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica".*

La novella del 2020 pone una chiara limitazione della giurisdizione in materia di elenchi ISTAT, espressamente attribuita alla Corte dei conti dal legislatore in un primo momento con l'art. 1, comma 169, della l. 24 dicembre 2012, n. 228 e, successivamente, con l'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile di cui al d.lgs. n.174/2016.

Con tale norma del 2012 è stato previsto che *“avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione”* e, per l'effetto, è stata abrogata la precedente competenza giurisdizionale dei TAR e del Consiglio di Stato in materia.

Sulla esatta portata della norma del 2020 e sui suoi eventuali effetti, rinviando a quanto si dirà nei punti che seguono circa la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale,

appare a questo Giudice chiara la rilevanza dell'ipotizzato sindacato di costituzionalità all'Ill.mo Giudice delle Leggi, posto che il ricorso in discussione è stato proposto da INVIMIT espressamente ai fini dell'annullamento della sua iscrizione nell'elenco ISTAT delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche. È quindi evidente che, al fine di rispondere alla domanda di giustizia avanzata dal ricorrente, debbano essere conosciute le esatte implicazioni connesse alla novellata formulazione dell'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile di cui al d.lgs. n.174/2016.

6.2 Il disegno del legislatore del 2012 era sufficientemente chiaro, nel senso di voler attribuire una cognizione piena alla Corte dei conti di una materia che presenta risvolti plurimi, non solo di rilievo ai fini del contenimento della finanza pubblica, ma anche e prima ancora di fondamentale importanza per determinare il perimetro di riferimento del Conto economico consolidato dello Stato, rilevante ai fini della determinazione dei saldi di finanza pubblica e ai fini della corretta applicazione del Regolamento UE 549/2013 che istituisce il Sistema europeo dei conti 2010 (c.d. "SEC 2010" che rappresenta il sistema dell'Unione europea compatibile a livello internazionale delle norme contabili che possono essere utilizzate per fornire una descrizione sistematica e dettagliata di un'economia).

In tal senso, la tutela "costitutiva" rivendicata dai ricorrenti per decidere del loro *status* di soggetti appartenenti alle Unità istituzionali appartenenti al settore delle Amministrazioni Pubbliche, non richiede

solo e soltanto valutazioni di tipo amministrativo e procedimentale, ma richiede anche e soprattutto una valutazione di tipo giuscontabile. Non a caso il legislatore del 2012, nell'escludere l'attribuzione della giurisdizione sulla materia fino ad allora riconosciuta ai TAR, ha inteso attribuirla alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 103 della Costituzione (richiamato espressamente nella norma).

Ciò in quanto la valutazione relativa ai soggetti appartenenti al settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, ancorché non necessariamente coincidente con la qualifica di PA e con la correlata attribuzione di pubblici poteri, può riguardare soggetti che assumono un rilievo "pubblicistico" nel sistema europeo dei conti in funzione della natura delle fonti di finanziamento, venendo in rilievo la loro eventuale dipendenza dalle pubbliche finanze oppure la loro autonoma capacità di vivere ed operare nel libero mercato.

In tale prospettiva, la legge italiana di contabilità n. 196/2009 ha espressamente attribuito rilievo all'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT, sulla base di criteri statistico-economici e a seguito di continui confronti con le autorità statistiche europee, in applicazione del Sistema europeo dei conti (Regolamento UE) del Parlamento europeo e del Consiglio, n. 549/2013, SEC 2010) e della guida metodologica ed operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010* (MGDD).

Dispone infatti l'art.1, co. 2, della citata legge n. 196/2009 che "gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) in data 24 luglio 2010, pubblicato

in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dal predetto Istituto nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni".

La scelta di fornire applicazione ai Regolamenti UE sulla base del criterio del rinvio all'elenco ISTAT ha consentito al nostro Paese di dare piena attuazione alle regole contabili e ai vincoli di finanza pubblica approvati in sede europea: ciò sulla base di regole eminentemente tecniche, in applicazione del su ricordato Sistema europeo dei conti (Regolamento n. 549/2013, SEC 2010) e del citato *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010* (MGDD).

Tali parametri di valutazione, come anche rilevato dalla parte ricorrente, sono vincolanti e non richiedono alcuna discrezionalità amministrativa implicando, al più, una discrezionalità di tipo tecnico, che non lascia spazi a valutazioni tra plurime alternative, ma fornisce una unica soluzione "obbligata" ed "imposta" dal rispetto di regole scientifiche di natura statistico-economica.

In tal senso quindi, la limitazione della cognizione riservata alla 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”* appare illegittima e nettamente contrastante con i principi costituzionali e comunitari in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

In particolare, la novella verrebbe a privare i soggetti inclusi negli elenchi ISTAT della tutela c.d. *“costitutiva”*, vedendosi in questa maniera attribuito uno *status* assegnato in applicazione del Regolamento UE n. 549/2013 e della relativa nota metodologica senza poter attivare una valida tutela giurisdizionale.

Ciò, in quanto la novella del 2020 non appare in alcun modo aver voluto attribuire espressamente la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale.

6.3. A tale ultimo riguardo, vanno ricordate le chiarissime affermazioni della sentenza costituzionale n. 7/2020, che richiama a sua volta la sentenza n. 13 del 2012: *“secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate «non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate”*.

Nella stessa direzione, ha avuto modo di esprimersi nuovamente la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 185/2024 che ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la reviviscenza di norme abrogate. Secondo la citata sentenza, *“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, in questo caso regionale, 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 tal modo, quindi, il Giudice delle Leggi ha avuto modo di riconoscere l'operatività della reviviscenza di norme di legge abrogate solamente qualora sia una nuova legge a prevederla e, in ogni caso, senza possibilità che tale espressa reviviscenza possa operare retroattivamente.

Il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, al fine di garantire e riaffermare l'indipendenza della magistratura da altri poteri dello Stato (in particolare da quello esecutivo) e per tutelare sia i giudici ordinari sia quelli speciali, trova nell'art. 108 della Costituzione la sua compiuta formulazione per cui *"le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge. La legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia"*.

6.4 Alla luce della riserva di legge espressamente richiesta dalla Costituzione per delimitare le materie e garantire l'indipendente esercizio delle funzioni di cui agli articoli 102 (per la magistratura ordinaria) e 103 (per le magistrature speciali - Consiglio di Stato e Corte dei conti), appare quanto mai singolare la lettura fornita della Corte di cassazione con la propria sentenza n. 30220/2024.

Con la citata sentenza n. 30220, la Cassazione a Sezioni Unite ricostruisce i passi delle Sezioni riunite della Corte dei conti, dopo la sentenza della Corte di Giustizia Europea, le quali avevano

disapplicato l'art. 23-*quater* del d.l. 137/2020, che limita la giurisdizione della Corte *“ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”*. Tale disapplicazione era stata motivata dalla affermata incompatibilità della norma con il diritto europeo, in particolare con i principi di effettività ed equivalenza richiamati dalla CGUE nella sentenza del 13 luglio 2023 (cause C-363/21 e C-364/21).

Quest'ultima decisione era stata impugnata dal MEF e dall'ISTAT, sull'asserita considerazione che la giurisdizione sulla legittimità dell'inclusione nell'elenco ISTAT spettasse al Giudice amministrativo, lasciando alla Corte dei conti il controllo sui soli profili di contenimento della spesa pubblica.

Sull'effettiva possibilità di separazione di tali profili di tutela, va detto che anche la Corte di cassazione, nel suo articolato ragionamento, mostra qualche contraddizione, facendo comunque riferimento al consolidato principio di *“autosufficienza del ricorso”*, per cui non vi è necessità di procedere ad una duplicazione di azioni avverso il medesimo fatto lesivo di posizioni individuali, anche se non ritiene rilevante il non secondario rischio di un contrasto di giudicati.

Un punto fondamentale affermato dalla Corte di Cassazione attiene poi alla qualificazione dell'atto impugnato: *“occorre rilevare, in via generale, che l'inclusione nell'elenco ISTAT ha natura provvedimentale, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, ambito che, in quanto tale, ai sensi dell'art. 7 c.p.a., è riferibile alla giurisdizione amministrativa”* facendo riferimento alla

circostanza che: *“anteriormente all’intervento operato con l’art. 1, comma 169, l. n. 228 del 2012 (che ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti), il relativo contenzioso era pacificamente instaurabile innanzi al giudice amministrativo”* (par.15), con la conseguenza che a fronte della *“contrazione”* dell’ambito della giurisdizione contabile non vi sarebbe vuoto di tutela in quanto *“si deve ritenere che si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo”* (par 15.3).

6.5 L’impostazione seguita dalla Cassazione citata non appare convincente. Invero, prima del Giudice di legittimità, aveva avuto modo di esprimersi la Corte di Giustizia UE, nella pronuncia del 13 luglio 2023 (cause C-363/21 e C-364/21), riaffermando i noti principi per cui agli Stati membri è riconosciuta una certa discrezionalità nell’organizzazione delle proprie competenze giurisdizionali, purché sia garantito che i diritti degli interessati trovino una tutela adeguata, piena ed efficace, soprattutto in situazioni che incidano su obblighi di bilancio pubblico (principio di effettività), e che il sistema giurisdizionale fornisca agli interessati gli stessi *standard* di tutela applicabili a situazioni analoghe di diritto interno, evitando disparità o trattamenti di sfavore (principio di equivalenza).

Alla luce di tali principi enunciati dalla Corte di Giustizia, la Cassazione ha ritenuto di integrare, in via pretoria, il vuoto di tutela lasciato dall’art. 23-*quater* del d.l. 137/2020 e, ritornando alla situazione antecedente alla novella legislativa del 2012 che ha, nei fatti, abrogato la giurisdizione amministrativa in materia, ha affermato che la norma del 2020 *“nel circoscrivere la giurisdizione della*

Corte dei Conti ai profili di spending review, non pregiudica tale diritto, poiché il giudice amministrativo è chiamato a occuparsi di tutte le altre questioni legate alla legittimità degli atti amministrativi”.

6.6 Come si è anticipato, la posizione della Corte di cassazione non appare convincente. Oltre a quanto già detto circa la necessità di una riserva di legge espressa in materia di giurisdizione e alla non reviviscenza di norme abrogate, la riconducibilità della competenza della Corte dei conti a conoscere (anche) dello *status* conseguente all’inserimento nell’elenco ISTAT discende direttamente dagli art. 100, co. 2, e art. 103, co. 2 della Costituzione, nonché dall’art. 5, co. 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (riguardante le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica).

Al riguardo, vale la pena di ricordare che la legge costituzionale introduttiva del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale, è stata emanata proprio in considerazione dei patti e dei trattati elaborati in seno all’Unione europea, a cui l’Italia ha sempre aderito sin dalla loro fase genetica. In tal senso, la riforma costituzionale del 2012 ha inteso dare esplicita applicazione alla riforma del “Patto di Stabilità e Crescita” di cui si stava in quel momento discutendo in ambito europeo e che, il 2 marzo 2012, portò alla formale adozione del *“Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'unione economica e monetaria”* (conosciuto come *fiscal compact*, letteralmente "patto di bilancio").

Le verifiche sui saldi di bilancio, attualmente svolte dalla Corte dei conti attraverso il Conto consolidato del Bilancio in virtù delle

competenze riconosciute dagli articoli 100 e 103 della Costituzione, assolvono anche alla funzione di verifica degli equilibri europei e, prima ancora che dei saldi finali di bilancio, riguardano la corretta perimetrazione soggettiva di tale conto che, giova ribadirlo, in virtù del rinvio operato dalla l. 196/2009 coincide con l'elenco elaborato dall'ISTAT sulla base dei più volte ricordati Regolamento (UE) n. 549/2013 e *Manual on Government Deficit and Debt*.

Invero, allo stato attuale, è assolutamente impossibile procedere ad una scissione di valutazioni circa l'attribuzione dello *status* organismo appartenente all'elenco delle amministrazioni pubbliche, rilevante ai fini del conto consolidato del bilancio nazionale ed effetti relativi all'applicazione delle norme sul contenimento della finanza pubblica, in quanto, per effetto del rinvio operato dalla legge 196/2009 agli elenchi ISTAT, dall'inclusione nell'elenco pubblicato in Gazzetta Ufficiale discende automaticamente l'assoggettamento alla disciplina vincolistica recata dalla normativa finanziaria.

Diversamente ragionando, si dovrebbe ammettere (come sembrerebbe aver fatto la citata Corte di cassazione) la coesistenza di una giurisdizione speciale ed esclusiva in materia di contabilità pubblica assegnata alla Corte dei conti e al contempo di una giurisdizione concorrente, anch'essa speciale, di tipo generale e che diventa principale e temporalmente antecedente, ed eventualmente assorbente sulla base di parametri di giudizio che (prescindendo da ogni valutazione tecnica circa l'affidabilità e regolarità degli schemi di bilancio adottati e dei saldi di finanza pubblica in essi

rappresentati) sono incentrati sui vizi tipici dell'atto amministrativo riconducibili alla incompetenza, all'eccesso di potere ed alla violazione di legge.

7. Illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. 137/2020 per contrasto con gli articoli 24, 101, 104, 111 e 113 della Costituzione.

Nel proprio ricorso introduttivo, e poi nella discussione orale, la ricorrente ha esposto una questione di legittimità costituzionale che, sia pure in una prospettiva diversa da quella sin qui esposta, va ritenuta non manifestamente infondata ed anch'essa rilevante ai fini della decisione.

Sotto un primo profilo, anche a seguito dell'impatto della decisione della CGUE del 13 luglio 2023, la norma contenuta nell'art. 23- *quater* del d.l. n. 137/2020 che ha confermato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT *"ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"*, viene in contrasto, principalmente, con gli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione.

Invero, le limitazioni alla tutela giurisdizionale che l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 determina comportano la violazione dei parametri di cui agli artt. 24, 111 e 113 Cost. poiché, da un lato, comprimono le utilità ottenibili attraverso la tutela giurisdizionale in relazione all'inclusione nell'Elenco ISTAT e, dall'altro lato, escludono la tutela costitutiva garantita dall'art. 113 Cost.

Infatti, l'attività di ricognizione delle unità istituzionali facenti capo al settore S.13 si basa su profili di natura eminentemente contabile,

mentre le categorie giuridiche hanno un ruolo del tutto marginale (se non addirittura nullo) nel processo di catalogazione.

Ciò, in quanto le caratteristiche del rapporto negoziale che lega l'unità istituzionale ad altra unità istituzionale rientrante nel settore S.13 (e, quindi, alla Pubblica Amministrazione) hanno rilievo solo in quanto a loro volta possono essere considerati indicatori della riconducibilità, sul piano contabile, della prima al medesimo settore della seconda. Ora, se questo è l'oggetto della verifica che ISTAT deve compiere (e non vi è dubbio che sia questo) è evidente che la relativa attività sia del tutto priva dell'elemento della discrezionalità (per l'appunto, attività di mera ricognizione, di natura squisitamente tecnica), che tradizionalmente identifica e delimita l'ambito della giurisdizione amministrativa sia rispetto alla giurisdizione ordinaria, sia rispetto alla giurisdizione contabile.

È forte il richiamo, da tenere ben presente, al terzo comma dell'art. 113 Cost. che detta un principio spesso trascurato, ma assolutamente cogente: spetta al legislatore indicare se e a quale Giudice competa il potere di conoscere della tutela costitutiva rispetto agli atti della PA, attraverso l'annullamento.

Sotto altro profilo, va altresì censurato il primo comma dell'art. 23 - *quater* che si pone chiaramente in contrasto con gli art. 24, 101, 104 e 111 Cost. poiché il legislatore, così facendo, ha sostituito la propria valutazione sulla riconducibilità degli enti inclusi nell'elenco allegato al d.l. tra quelli che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle

amministrazioni pubbliche a quella espressa dalla Corte dei conti con sentenze passate in giudicato determinando, per l'effetto, un'inammissibile interferenza nell'autonomia del potere giurisdizionale.

8. Illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. 137/2020 per contrasto con gli articoli 76 e 77 della Costituzione.

Infine, si evidenzia il contrasto della norma novellata con gli artt. 76 e 77, commi 2 e 3, secondo periodo, della Costituzione per l'eterogeneità del suo contenuto rispetto al decreto da convertire.

Sul punto, vale la pena di ricordare che la modifica dell'art. 11 del Codice giustizia contabile, infatti, è stata veicolata dall'art. 23-*quater* 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”*, reiterativo della disciplina dettata dall'art. 5, comma 2, del d.l. 23 novembre, 2020, n. 154/2020, recante *“Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”* abrogata dall'art. 1, comma 2, della legge 18 dicembre 2020 n. 176, di conversione, con modifiche, del citato d.l. 137/2020.

Nel ricordare che *“ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo”* (in tal senso, *ex multis*, sentenza costituzionale n.22/2012), in questa sede vale la pena di evidenziare che sia la prima stesura della norma contenuta nel

d.l. 154/2020 e sia la medesima versione riproposta in sede di conversione del d.l. 137/2020 avevano un evidente e chiaro intento di limitare la giurisdizione della Corte dei conti ma senza, peraltro, avere un qualsivoglia nesso con l'emergenza determinata dalla pandemia scaturita dalla diffusione del Covid-19.

Così facendo, in sede di conversione del d.l. 137/2020 si è proceduto con l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto Covid, spezzando il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed i provvedimenti provvisori con forza di legge, di cui alla norma costituzionale citata.

In tal modo, oltre a violare i parametri di buona tecnica legislativa individuati dall'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, secondo cui *"i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo"*, si è proceduto ad un uso improprio e non consentito del particolare potere, di natura eccezionale, attribuito dalla Costituzione al Governo.

Infatti, come evidenziato nella sentenza 22/2012 cit., *"il presupposto del «caso» straordinario di necessità e urgenza inerisce sempre e soltanto al provvedimento inteso come un tutto unitario, atto normativo fornito di intrinseca coerenza, anche se articolato e differenziato al suo interno. La scomposizione atomistica della condizione di validità prescritta dalla Costituzione si pone in contrasto con il necessario legame tra il provvedimento legislativo urgente ed il «caso» che lo ha reso necessario,*

trasformando il decreto-legge in una congerie di norme assemblate soltanto da mera casualità temporale".

Ne consegue, quindi, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. 137/2020, attinente alla fase genetica del procedimento formativo della legge di conversione di un decreto-legge emanato nel contesto dell'emergenza pandemica e che nulla ha a che vedere con l'entrata a regime di una norma limitativa della competenza della Corte dei conti a conoscere dell'esatta delimitazione soggettiva del Conto economico consolidato del bilancio come prescritto dalle cogenti norme euro-unitarie più volte innanzi ricordate.

9. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 Cost., dell'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'articolo 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art.23-*quater* del decreto-legge 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, 25, 102, 103, 108 e 111 della Costituzione, nonché dell'art. 5,

co.1, lett. a), legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la questione di legittimità costituzionale dell'art.23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n.176);

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 24, 101, 104, 111 e 113 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del medesimo art.23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137;

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 76 e 77 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del sopramenzionato art.23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137;

- 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.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 4 dicembre 2024.

L'ESTENSORE

Marco Randolfi

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Giovanni Coppola

f.to digitalmente

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 4 dicembre 2024, è stata depositata in Segreteria in data 21 marzo 2025.

IL DIRIGENTE

Antonio Franco

f.to digitalmente