



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni COPPOLA	Presidente
Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere
Francesco ALBO	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere relatore
Ilaria Annamaria CHESTA	Consigliere
Emanuele SCATOLA	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. **882/SR/RIS** del registro di Segreteria, promosso da **AUTOSTRADA DEL BRENNERO S.p.A.** (C.F. e P.IVA 00210880225), con sede in Trento, via Berlino n. 10, in persona dell'Amministratore delegato e legale rappresentante *pro tempore* dott. Diego Cattoni, rappresentata e difesa dal Prof. avv. Damiano Florenzano;

ricorrente

contro

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA - ISTAT

(C.F. 80111810588), in persona del Presidente e legale rappresentante

pro tempore, e **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

(C.F. 80415740580), in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentati

e difesi ex lege dall'Avvocatura Generale dello Stato;

resistenti

e nei confronti

della Procura generale della Corte dei conti, in persona del

Procuratore generale *pro tempore*;

interventore nell'interesse della legge

VISTO il ricorso;

VISTI i decreti presidenziali di fissazione dell'odierna udienza,

di composizione del collegio e di nomina del relatore del

presente giudizio;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, nell'udienza pubblica del 10 giugno 2026, con l'assistenza del

Segretario di udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore,

cons. Tiziano Tessaro, il difensore di parte ricorrente, avv. Damiano

Florenzano, l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per M.E.F. e ISTAT,

parti resistenti, e il Pubblico ministero, nella persona del sostituto

Procuratore generale Giulio Stolfi;

FATTO

1. Il giudizio e la sua collocazione nella sequenza contenziosa.

1.1. Con ricorso proposto ai sensi degli artt. 11, co. 6, lett. b), e

123 c.g.c., la società Autostrada del Brennero S.p.A. (di seguito anche "Autobrennero" o "la ricorrente") ha impugnato l'inserimento della medesima nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato - settore S.13 - individuate ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 227 del 30 settembre 2009, nella parte relativa all'esercizio 2026, chiedendo la declaratoria di non applicabilità della disciplina nazionale di contenimento della spesa pubblica di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 174 del 2016, previa adozione di misura cautelare. Il ricorso è stato notificato il 16 febbraio 2026 e depositato il successivo 23 febbraio.

1.2. La ricorrente è società per azioni a prevalente partecipazione pubblica - l'84 per cento del capitale è detenuto da amministrazioni pubbliche locali, tra cui le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna - con sede in Trento, via Berlino n. 10. La Società svolge, quale attività principale, la gestione dell'arteria autostradale A22 (Modena - Brennero) in regime di proroga, nelle more della procedura per il relativo affidamento già bandita, disciplinata dalla Convenzione del 29 luglio 1999 con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. La Società conduce altresì, direttamente o tramite il gruppo di imprese di cui è capogruppo - comprendente Lokomotion GmbH, InRail S.p.A., S.T.R. Brennero Trasporto Rotaia S.p.A., S.T.R. 2 S.p.A. e R.T.C. Rail Traction Company S.p.A. - rilevanti attività imprenditoriali nei settori del trasporto ferroviario, delle stazioni di parcheggio e degli

interporti, che hanno generato nell'esercizio 2024 un fatturato complessivo del comparto ferroviario del gruppo superiore a 240 milioni di euro. La Società detiene, infine, una partecipazione superiore al 51 per cento in Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.A. e in Autostrada Cispadana S.p.A., entrambe titolari di concessioni autostradali conseguite all'esito di procedure di gara.

1.3. La presente controversia costituisce l'ultimo episodio di una prolungata sequenza contenziosa che si snoda, ininterrottamente, dal 2020.

1.4. Autobrennero ha impugnato, con ricorsi iscritti ai nn. 673, 744, 788, 804 e 845/SR/RIS, le iscrizioni nell'Elenco disposte per gli esercizi dal 2020 al 2025.

1.5. Il ricorso n. 804/SR/RIS, relativo all'esercizio 2023, è stato sospeso con ordinanza n. 10/2025/RIS del 16 luglio 2025, con la quale queste Sezioni riunite hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito con modificazioni dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176; l'udienza dinanzi alla Corte costituzionale si è tenuta il 13 gennaio 2026, indi decisa con la sentenza n. 39/2026 (su cui v. *infra*).

1.6. Il ricorso n. 845/SR/RIS, relativo all'esercizio 2024, è stato rinunciato dalla stessa ricorrente.

1.7. Distinti ricorsi sono altresì pendenti dinanzi al T.A.R. Lazio avverso le iscrizioni per gli anni 2024, 2025 e 2026.

1.8. L'unica pronuncia definitiva nel merito resa da queste Sezioni riunite nella sequenza contenziosa è la sentenza n. 13/2020/RIS, che

ha respinto il ricorso avverso l'iscrizione per l'esercizio 2020, accertando la sussistenza del controllo pubblico e l'assenza del requisito della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita. La sentenza n. 17/2023/RIS - pronunciata nell'ambito del giudizio n. 804/SR/RIS - ha carattere non definitivo, essendo sfociata in una richiesta di supplemento istruttorio; non ha, pertanto, statuito in merito agli stessi presupposti già decisi dalla pronuncia del 2020, né costituisce il "superamento" di essa che la ricorrente vi attribuisce nel presente giudizio.

2. I motivi del ricorso.

2.1. Con il **primo motivo**, articolato nelle sottocensure sub A) e B). La censura sub A) riguarda l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, la preclusione alla partecipazione e al contraddittorio e il conseguente difetto di istruttoria; la censura sub B) attiene al totale difetto di motivazione dell'atto di iscrizione: la ricorrente rappresenta che l'ISTAT ha pubblicato una nota esplicativa di una facciata valevole per l'intero Elenco, senza indicazione delle ragioni specifiche della classificazione di Autostrada del Brennero S.p.A. La ricorrente qualifica l'attività dell'Istituto come esercizio di discrezionalità tecnica e richiama al riguardo la sentenza Cassazione, Sezioni Unite, n. 30220 del 2024 a sostegno dell'applicabilità delle garanzie procedurali.

2.2. Con il **secondo motivo**, prendendo atto della propria condizione di soggetto in controllo pubblico ai sensi del SEC 2010 e rinunciando a contestare tale presupposto, la ricorrente censura la

qualificazione della Società come *special purpose vehicle* priva di autonomia gestionale, operata dall'ISTAT in applicazione del par. 6.3.1.5.1.59 del MGDD 2022 [*recte*: par. 59 collocato sotto il par. 6.3.1.5.3 del Manuale, recante «*The statistical assessment of concession arrangements*»].

La difesa articola il motivo su due linee argomentative convergenti: in primo luogo, la ritenuta inapplicabilità del par. 59 alla fattispecie concreta, in quanto tale disposizione si riferirebbe al concessionario quale "*parent of the SPV*" e non al concessionario assimilato alla SPV medesima; in secondo luogo, l'esclusione del presupposto dell'unicità concessoria, in ragione delle partecipazioni di controllo detenute in Campogalliano Sassuolo e in Cispadana. La stessa sentenza n. 17/2023/RIS avrebbe riconosciuto, sia pur *prima facie*, la qualità di unità istituzionale della Società.

2.3. Con il **terzo motivo**, la ricorrente sostiene che Autobrennero debba essere assoggettata al *test market/non market* ai sensi del par. 20.28 del SEC 2010 [*recte*: parr. 20.30 e seguenti del medesimo Regolamento, nonché i pertinenti passaggi del MGDD] e che da esso emerga la sussistenza del requisito della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita. Sotto il profilo qualitativo, valorizza le conclusioni della relazione dell'AGCM depositata nel giudizio n. 804/SR/RIS per argomentare che le tariffe autostradali, attraverso il meccanismo del *price cap* e le delibere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), reagiscano alle variazioni del traffico integrando le condizioni del prezzo economicamente significativo di cui al par.

3.19 del SEC 2010. Sotto il profilo quantitativo, sostiene che i pedaggi, computati come ricavi di mercato nella loro interezza, consentano il superamento della soglia del 50 per cento di copertura dei costi di produzione.

2.4. Con il **quarto motivo** la ricorrente solleva questioni di legittimità costituzionale di una pluralità di disposizioni di contenimento della spesa pubblica, quali gli artt. 1 e seguenti della l. n. 241 del 1990, in relazione agli artt. 3, 24, 97, 103 e 113 della Costituzione, dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e degli artt. 41 e 296 TFUE, in combinato con l'art. 117 Cost., applicabili in conseguenza dell'iscrizione dell'Ente nell'elenco ISTAT, per asserita violazione degli artt. 3, 23, 41, 42 e 97 Cost. e, per il tramite di parametri interposti, di norme della Carta di Nizza e del TFUE.

3. Le posizioni dei resistenti e della Procura generale.

3.1. L'ISTAT, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, si è costituito in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso. La difesa erariale ha, in via generale, ribadito la natura ricognitiva a carattere vincolato dell'atto di iscrizione, con conseguente irrilevanza dei vizi procedurali. Ha, quindi, sostenuto la corretta applicazione del par. 6.3.1.5.1.59 del MGDD 2022 [*recte*: par. 59 del par. 6.3.1.5.3], evidenziando come l'attività caratteristica di Autostrada del Brennero resti concentrata, per circa il 94 per cento dei ricavi, nella gestione dell'autostrada A22, e come il meccanismo di *price cap* con predeterminazione completa dei limiti tariffari da parte dell'ART

precluda qualsiasi configurabilità di un prezzo economicamente significativo. In subordine, l'Avvocatura ha sostenuto che, anche ove si facesse applicazione del par. 60 del MGDD - relativo al concessionario pubblico impegnato in più rapporti concessori - la classificazione nel settore S.13 risulterebbe comunque giustificata per difetto di autonomia decisionale nei rapporti concessori, verificata alla stregua dei criteri elencati al par. 61 del Manuale.

3.2. La Procura generale ha depositato memoria in ordine all'istanza cautelare per la camera di consiglio del 22 aprile 2026, e memoria conclusionale per l'udienza del 10 giugno 2026, concludendo in entrambe le sedi per il rigetto del ricorso.

3.3. Nella memoria cautelare, la Procura ha richiamato la sentenza n. 13/2020/RIS, e ha evidenziato che la ricorrente non ha allegato e provato un *periculum in mora* specifico e concreto, essendosi limitata a enumerare genericamente le conseguenze normative dell'iscrizione; ha altresì dato conto della sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2026.

3.4. Nella memoria conclusionale, la Procura ha sviluppato una puntuale analisi dei paragrafi rilevanti del MGDD, identificando come fattispecie più pertinente quella del par. 60 - relativo al concessionario pubblico impegnato in uno o più rapporti concessori - piuttosto che quella dello SPV di cui al par. 59.

Partendo da tale premessa, ha argomentato che la classificazione nel settore S.13 discende dall'assenza di autonomia decisionale nei rapporti concessori, attestata dall'intreccio dei vincoli convenzionali

e regolatori che governano la gestione dell'A22, il che rende irrilevante o predetermina l'esito del *test market/non market*. Ha criticato la lettura della relazione AGCM offerta dalla ricorrente, rilevando che l'Autorità ha espressamente dichiarato di non essere l'autorità di settore competente in materia tariffaria autostradale e che le proprie osservazioni sul meccanismo di *price cap* descrivono una predeterminazione completa dei limiti tariffari, incompatibile con la nozione di prezzo economicamente significativo.

4. La misura cautelare.

4.1. Con istanza formulata nel corpo del ricorso, la ricorrente aveva domandato la sospensione degli effetti dell'Elenco, adducendo il *periculum in mora* derivante dagli obblighi di contenimento della spesa pubblica la cui applicazione conseguirebbe all'iscrizione.

4.2. La Procura generale - con memoria a firma del sostituto Procuratore generale Emanuela Rotolo - aveva concluso per il rigetto dell'istanza, rilevando che la ricorrente si era limitata a enumerare genericamente le conseguenze normative dell'iscrizione senza provare il pregiudizio concreto e irreparabile che deriverebbe dalla loro applicazione, in conformità con il consolidato principio - già enunciato con l'ordinanza n. 20/2022/RIS di queste Sezioni riunite in un analogo procedimento cautelare della medesima ricorrente - per cui l'applicazione di norme di finanza pubblica non integra di per sé un pregiudizio grave e irreparabile.

4.3. In occasione della camera di consiglio del 22 aprile 2026, convocata per la trattazione dell'istanza cautelare, la ricorrente ha

depositato atto di rinuncia alla domanda cautelare. Come risulta dal relativo verbale, il difensore ha dichiarato che, a seguito della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2026 - che ha sancito la piena cognizione di queste Sezioni riunite in relazione alle impugnazioni avverso le iscrizioni nell'Elenco ISTAT - la Società non aveva più interesse alla coltivazione della domanda cautelare, avendo invece interesse a una sollecita fissazione del merito.

4.4. L'Avvocatura dello Stato ha condiviso l'esigenza di trattazione del merito; il sostituto Procuratore generale ha preso atto della rinuncia, ritenendo non sussistenti interessi specifici alla decisione sull'istanza cautelare. Il Collegio, preso atto dell'accettazione della rinuncia da parte di tutti i contraddittori, ha dichiarato la rinuncia alla domanda cautelare e ha fissato la prosecuzione del giudizio per l'udienza del 10 giugno 2026.

4.5. Alla pubblica udienza del 10 giugno 2026 le parti hanno richiamato gli scritti già versati in atti, e ne hanno illustrato le argomentazioni, ribadendo le domande, eccezioni e conclusioni già rassegnate per iscritto.

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

DIRITTO

5. La sopravvenuta sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2026 e il perimetro del sindacato di questa Corte.

5.1. In via preliminare, il Collegio dà conto della sopravvenuta

sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2026, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, co. 2, del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla l. 18 dicembre 2020, n. 176, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

La disposizione aveva, nella sostanza, illegittimamente sottratto alla giurisdizione contabile il sindacato sulle determinazioni ISTAT, frammentando, in contrasto con il principio di ragionevolezza, la tutela giurisdizionale tra più sedi e determinando una situazione di incertezza sistematica.

5.2. La Corte costituzionale ha chiarito che il giudizio innanzi alla Corte dei conti costituisce un "sindacato sulla correttezza della ricognizione operata dall'ISTAT, con il correlativo potere di annullare l'inserimento nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di un soggetto privo dei caratteri richiesti per questa qualificazione".

La sentenza n. 39/2026 conferma, pertanto, la natura ricognitiva - non costitutiva - dell'attività dell'Istituto, e attribuisce al giudice contabile una cognizione piena in ordine alla sussistenza dei presupposti sostanziali della classificazione.

Da ciò consegue che questo Collegio è legittimato, con pienezza di poteri decisorii, ad affrontare le questioni di merito, senza che residuino incertezze sulla portata del proprio sindacato.

5.3. L'esito della citata pronuncia costituzionale consente la prosecuzione del presente giudizio n. 882/SR/RIS - sospeso in ragione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*

sollevata da queste medesime Sezioni riunite - avente ad oggetto l'iscrizione all'Elenco ISTAT per l'anno 2026

6. Sul primo motivo: i vizi procedimentali. Infondatezza.

6.1. Il Collegio affronta il primo motivo relativo alle dedotte violazioni delle garanzie procedimentali - difetto di comunicazione di avvio del procedimento, mancanza di contraddittorio, carenza di motivazione - alla luce del quadro sistematico definito dalla giurisprudenza costante di queste Sezioni riunite e ora confermato dalla sentenza n. 39/2026 della Corte costituzionale.

6.2. È principio fermo che il presente giudizio non abbia natura impugnatoria, bensì di accertamento dello *status* del soggetto classificato, con cognizione piena in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'inserimento nel settore S.13.

In tal senso, la sentenza n. 17/2023/RIS ha ribadito che "il presente giudizio non è un giudizio impugnatorio, ma un giudizio su uno *status* e sui rapporti tra amministrazioni pubbliche, definite in senso euro-unitario", e che il riscontro dello *status* deve precedere quello degli interessi legittimi procedimentali per ragioni di economia processuale.

Da tale impostazione discende, altresì, che eventuali vizi procedimentali rilevano non in sé, ma esclusivamente ove associati, in concreto, alla dimostrazione che essi abbiano alterato l'esito finale della classificazione: dimostrazione che, nel caso di specie, è del tutto assente.

6.3. La tesi della ricorrente - secondo cui la qualificazione

dell'attività di ricognizione come discrezionalità tecnica comporterebbe la piena operatività delle garanzie procedurali, con la conseguente illegittimità dell'atto per difetto di contraddittorio e motivazione - non è persuasiva, anche a prescindere dalla questione, dibattuta, della natura dell'attività classificatoria dell'ISTAT. Il giudizio di piena cognizione esercitato da queste Sezioni riunite sana *ex post* ogni *deficit* procedimentale, realizzando - nella fase giurisdizionale - quel contraddittorio che si assume mancato in sede amministrativa: la ricorrente ha illustrato compiutamente le proprie ragioni e prodotto tutta la documentazione ritenuta utile, sicché il preteso *vulnus* partecipativo non ha prodotto alcun pregiudizio effettivo alla sua posizione.

Talché, trattandosi - come si è visto - quello celebrato innanzi a queste Sezioni riunite di un giudizio di "accertamento", a cognizione piena, deve escludersi che il pieno diritto al contraddittorio, eventualmente non assicurato in sede amministrativa, trovi piena garanzia nella presente sede giurisdizionale.

6.4. D'altro canto, con riguardo specifico all'obbligo di motivazione, va ribadito che l'atto di iscrizione nell'Elenco è atto di ricognizione a carattere vincolato, i cui presupposti operativi sono rigidamente determinati dai criteri classificatori del Regolamento (UE) n. 549/2013 e del MGDD, con la conseguenza che non è richiesta una motivazione analitica con riguardo a ogni singolo soggetto classificato.

La giurisprudenza di queste Sezioni riunite ha costantemente

affermato tale principio con le sentenze nn. 7/2013/RIS, 31/2014/RIS e 63/2014/RIS, nella nutrita sequenza di controversie in materia.

6.5. Il motivo è pertanto infondato.

7. Il quadro normativo europeo di riferimento: il "percorso classificatorio" del SEC 2010 e del MGDD 2022.

7.1. Prima di affrontare il merito dei motivi residui, il Collegio ritiene utile richiamare sinteticamente il quadro normativo unionale che governa la classificazione delle unità istituzionali nel settore delle amministrazioni pubbliche, al fine di definire il perimetro sistematico entro cui si colloca la fattispecie.

7.2. Il Regolamento (UE) n. 549/2013 (SEC 2010) disegna un "percorso classificatorio" - rappresentato graficamente nell'albero delle decisioni" di cui al grafico 20.1, par. 20.17 - il cui svolgimento logico impone di verificare, nell'ordine: (i) se l'entità è un'unità istituzionale; (ii) se l'unità è in controllo pubblico; (iii) se il soggetto produce beni e servizi destinabili alla vendita. Soltanto ove il controllo pubblico sia positivamente accertato e il soggetto risulti produttore non market, la classificazione nel settore S.13 è giustificata.

7.3. Il MGDD 2022 introduce, per le società concessionarie a controllo pubblico, una fattispecie speciale che si inserisce nel percorso classificatorio a valle della verifica del controllo e a monte del *test market/non market*. Il par. 6.3.1.5.1.59 del Manuale [*recte*: par. 59 del par. 6.3.1.5.3] prevede che, laddove il concessionario pubblico sia impegnato in un unico rapporto concessorio senza svolgere ulteriori attività economiche autonomamente significative, esso debba essere

classificato nel settore S.13 come *artificial subsidiary*, non potendosi operare alcuna distinzione sostanziale rispetto a uno SPV. Il par. 60, per converso, disciplina il caso del concessionario pubblico la cui *main activity* consiste nell'essere parte di uno o più contratti di concessione: in tale fattispecie, la classificazione nel settore S.13 è giustificata dall'assenza di autonomia decisionale in relazione ai contratti concessori, verificata alla stregua della lista di criteri puntualmente elencati al par. 61.

Come chiarito al par. 1.2.4.3 punto 54 del Manuale, i criteri qualitativi hanno priorità su quelli quantitativi: "*the qualitative criteria are to be checked first as they have priority over the quantitative criterion*", con la conseguenza che, ove difetti anche uno soltanto dei criteri qualitativi, ciò "*would be a sufficient condition for this public unit to be classified in the general government sector*".

8. Il controllo pubblico di Autostrada del Brennero S.p.A. ai sensi del SEC 2010.

8.1. Come già rilevato al punto 2.2 che precede, la ricorrente ha preso atto, nel presente giudizio, dell'orientamento espresso dalla sentenza n. 17/2023/RIS in ordine alla sussistenza del controllo pubblico ai sensi del SEC 2010, rinunciando a contestare tale presupposto.

Il controllo pubblico deve pertanto ritenersi accertato e non costituisce oggetto di ulteriore disamina.

8.2. Per completezza sistematica, conviene tuttavia ricordare che il par. 2.36 del SEC 2010 definisce il controllo come "la capacità di

determinare la politica generale o il programma di un'unità istituzionale", e che il par. 2.38 elenca gli indicatori rilevanti, tra i quali la proprietà della maggioranza dei voti, il controllo degli amministratori, la nomina del personale chiave e le normative speciali. Nel caso di specie, la titolarità, da parte di amministrazioni pubbliche locali, dell'84 per cento del capitale - e, per il tramite di Autobrennero, di una quota superiore al 51 per cento di ciascuna delle due controllate concessionarie - integra, senza margini di dubbio, i presupposti del controllo pubblico secondo la disciplina europea.

9. Sulla qualificazione come unità istituzionale o come soggetto assimilabile a SPV: il secondo motivo. Infondatezza.

9.1. Il Collegio affronta ora la questione se Autostrada del Brennero S.p.A. debba essere qualificata come unità istituzionale soggetta al *test market/non market* ovvero come soggetto classificabile nel settore S.13 per difetto di autonomia decisionale, nel qual caso il test sarebbe irrilevante o il suo esito predeterminato.

9.2. Come già illustrato al punto 7.3, la distinzione tra par. 59 e par. 60 del MGDD non è priva di conseguenze pratiche: il primo comporta la classificazione diretta come *artificialsubsidiary* senza necessità di svolgere il *test market/non market*; il secondo conduce alla medesima classificazione, ma attraverso la verifica dell'autonomia decisionale nel rapporto concessorio.

Tanto premesso, il Collegio ritiene, in conformità alle conclusioni svolte dalla Procura generale nella memoria conclusionale, che la fattispecie di Autostrada del Brennero sia correttamente da

inquadrare nell'ambito del par. 60, in quanto soggetto la cui *main activity* consiste nell'essere parte di rapporti concessori con la pubblica amministrazione, ancorché si possa discutere se si tratti di uno o di più tali rapporti.

9.3. L'argomento della ricorrente secondo cui la titolarità indiretta - tramite le due controllate Campogalliano Sassuolo e Cispadana - di altri due rapporti concessori escluderebbe l'unicità concessoria e, con essa, l'applicabilità del par. 59, non è decisivo: anche ove si ritenesse che la fattispecie rientri nell'ambito del par. 60, il criterio discriminante rimane l'autonomia decisionale nei rapporti concessori, come emerge con chiarezza dal par. 61 del Manuale.

Né, del resto, la ricorrente contesta l'applicabilità del par. 60; e, come si dirà al punto seguente, l'assenza di autonomia decisionale nel rapporto concessorio principale - l'A22, da cui derivano circa il 94 per cento dei ricavi della Società - è dimostrata dall'intreccio dei vincoli convenzionali e regolatori che ne governano la gestione.

9.4. La Società sostiene che la sentenza n. 17/2023/RIS avrebbe riconosciuto, sia pur *prima facie*, la propria qualità di unità istituzionale, avendo ordinato un supplemento istruttorio sul presupposto di tale qualificazione.

Il rilievo testuale, tuttavia, non regge alla verifica del precedente invocato: il Collegio che pronunciò la sentenza n. 17/2023/RIS non si limitò ad affermare *prima facie* la qualità di unità istituzionale di Autobrennero, bensì la riconobbe in termini di piena certezza, propriamente riservando la locuzione dubitativa a un accertamento

distinto e successivo, quello della riconducibilità della Società alla categoria delle unità "fuori bilancio" ai sensi del par. 20.10 del SEC 2010.

Sussiste, dunque, un disallineamento tra la premessa da cui muove la ricorrente e il tenore effettivo del precedente richiamato, disallineamento che, lungi dal deporre a favore della tesi della Società, ne mina in radice il fondamento argomentativo.

Il rilievo così ricondotto alla sua esatta portata resta, nondimeno, privo di incidenza sull'esito del presente giudizio.

Osserva il Collegio che il riconoscimento della qualità di unità istituzionale, per quanto sussistente, attiene a un presupposto logicamente distinto rispetto a quelli - il controllo pubblico e il carattere *market* o *non market* dell'attività - che integrano l'oggetto proprio della classificazione nel settore S.13; su tali distinti presupposti, la sentenza n. 17/2023/RIS non è pervenuta a statuizione definitiva, essendosi l'allora Collegio giudicante limitato a disporre, con separata ordinanza, un supplemento istruttorio volto ad approfondire la sola reattività della tariffa alle dinamiche di mercato.

Ne consegue che il precedente invocato dalla ricorrente, pur diversamente inteso rispetto alla lettura che ne è stata proposta, non costituisce "superamento" della sentenza n. 13/2020/RIS.

9.5. Anche il secondo motivo è, perciò, da ritenere infondato.

10. L'autonomia decisionale di Autostrada del Brennero S.p.A. nel rapporto concessorio: l'applicazione dei criteri del par. 61 del

MGDD. Terzo motivo: infondatezza.

10.1. Accertato che la fattispecie è governata dal par. 60 del MGDD, il Collegio verifica l'autonomia decisionale di Autostrada del Brennero S.p.A. nel rapporto concessorio principale - la gestione dell'A22 - alla stregua dei criteri elencati al par. 61 del Manuale.

Come chiarito da quel punto, l'assenza del solo criterio sub (a) è di per sé condizione sufficiente per escludere l'autonomia decisionale, mentre gli altri criteri possono essere valutati nel loro insieme.

10.2. Il criterio sub (a) del par. 61 richiede "*an absence of specific constraints in the contract for the public concessionaire as far as wage and staff policy, suppliers' selection, purchase policy and quality of services provided are concerned*". La Convenzione del 29 luglio 1999 stipulata tra Autobrennero e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - nonché le successive revisioni e gli aggiornamenti nel tempo intervenuti - disciplina in modo analitico le modalità di gestione dell'infrastruttura, i livelli di servizio, gli standard manutentivi, i piani di investimento e le procedure per le varianti, introducendo penetranti obblighi convenzionali che limitano strutturalmente la libertà del concessionario di determinare autonomamente le politiche gestionali. L'assenza di autonomia nella determinazione delle tariffe - aspetto che sarà esaminato al punto seguente - è parte integrante di questo sistema di vincoli.

10.3. Il criterio sub (b) del par. 61 richiede "*an absence of obligation for the concessionaire to implement a differentiating pricing to final users for social purposes under instructions of government with no specific*

compensation".

In particolare, la struttura tariffaria della concessione A22 prevede l'applicazione di sconti e agevolazioni per determinate categorie di utenti in forza di disposizioni convenzionali e regolamentari che non danno luogo a un corrispondente indennizzo specifico a carico del concedente: ulteriore profilo che attesta la subordinazione della politica tariffaria del concessionario alla volontà del concedente.

10.4. I criteri sub (c) e (d) del par. 61 - che richiedono, rispettivamente, la libertà di concludere il contratto di concessione senza approvazione del controllante e la facoltà di stipulare ulteriori concessioni senza approvazione governativa - non sono integrati nel caso di Autostrada del Brennero: la stipula della Convenzione del 29 luglio 1999, la proroga del rapporto concessorio e la definizione delle condizioni di gestione richiedono il coinvolgimento e l'approvazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, essendo tale circostanza *in re ipsa* nella struttura dei rapporti concessori autostradali.

10.5. Già dall'analisi dei criteri sub (a) e (b), emerge con chiarezza che Autostrada del Brennero S.p.A. non dispone di autonomia decisionale nel rapporto concessorio nel senso richiesto dal par. 61 del MGDD. In piena continuità con quanto già affermato dalla sentenza n. 13/2020/RIS - che ha accertato che "la società A22 è nata e si muove all'interno di una realtà concessoria, nella quale l'ente concedente ha capacità di incidere sulle clausole contrattuali o su importanti decisioni collegate al contratto" - il Collegio ritiene che la

classificazione nel settore S.13 trovi giustificazione, indipendentemente dall'esito del *test market/non market*, per assenza del presupposto dell'autonomia decisionale.

11. Il test market/non market: la questione dei pedaggi autostradali come prezzo economicamente significativo.

11.1. Poiché la ricorrente ha ampiamente argomentato, in via subordinata, il superamento del *test market/non market*, il Collegio ritiene doveroso affrontare la verifica della questione per completezza decisoria.

11.2. Il par. 1.2.4.3 punto 54 del MGDD stabilisce espressamente che, per le unità a controllo pubblico, i criteri qualitativi hanno priorità su quelli quantitativi. Poiché, come si è dimostrato al punto 10, il criterio qualitativo dell'autonomia decisionale non è integrato, l'esito del *test* qualitativo è negativo, con la conseguenza che non è neppure necessario procedere alla verifica quantitativa. Nondimeno, il Collegio ritiene opportuno esaminare entrambi i profili.

11.3. Sotto il profilo qualitativo, il *test* richiede di verificare se le tariffe praticate da Autobrennero integrino la nozione di prezzo economicamente significativo di cui al par. 3.19 del SEC 2010, vale a dire se abbiano una "influenza sostanziale sulla quantità prodotta e su quella domandata". La tariffa autostradale dell'A22 non è determinata dal libero incontro della domanda e dell'offerta, bensì è regolata - secondo un meccanismo di *price cap* - dalla l. 30 aprile 1999, n. 136 e dalla Convenzione del 29 luglio 1999, nel quadro delle delibere dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti. I parametri del

prezzo sono fissati dalla Convenzione e concordati con il concedente; come già affermato con la sentenza n. 13/2020/RIS, "la misura della tariffa praticata dall'A22 non si forma nei termini del libero scambio e dello spontaneo incontro tra la domanda e l'offerta, ma costituisce un rendimento regolamentato sia nella struttura, che negli elementi costitutivi".

11.4. La ricorrente oppone che la relazione dell'AGCM dimostrerebbe che le tariffe reagiscono, sia pur indirettamente, alle variazioni del traffico attraverso il meccanismo del *price cap*.

L'argomentazione non è persuasiva.

In primo luogo, come ha correttamente rilevato la Procura generale, l'AGCM ha espressamente premesso di non essere l'Autorità di settore competente in materia tariffaria autostradale, competenza che spetta all'ART: il suo contributo istruttorio ha pertanto una portata cognitiva limitata.

In secondo luogo, la stessa Autorità ha descritto la metodologia di *price cap* come "finalizzata a fissare limiti di prezzo per un certo periodo in base a una dinamica predeterminata", avallando in tal modo la tesi opposta a quella della ricorrente: è proprio la predeterminazione completa dei limiti tariffari che esclude la configurabilità di un prezzo economicamente significativo.

In terzo luogo, la descrizione dell'AGCM secondo cui i volumi di traffico "influenzano in modo asimmetrico i livelli tariffari e i profitti del gestore" si colloca nell'ambito di dinamiche di medio-lungo periodo che non integrano la reattività diretta e strutturale

della tariffa alle condizioni di mercato che il par. 3.19 del Regolamento presuppone.

11.5. La circostanza, richiamata dalla ricorrente, che il servizio autostradale sia offerto in un contesto in cui la domanda presenta elementi di reattività rispetto a modalità di trasporto alternative - viabilità ordinaria non "pedaggiata", trasporto ferroviario - non trasforma il contesto monopolistico in un mercato concorrenziale ai fini del *test* qualitativo.

Come già affermato dalla sentenza n. 13/2020/RIS, "esclusa ogni valutazione sul rapporto di concessione e sull'attuale regime di proroga, assume rilievo ai fini di questo giudizio il fatto che è un sistema convenzionale a regolare i rapporti tra concedente e concessionario" e che "la misura della tariffa praticata dall'A22 non si forma nei termini del libero scambio".

Il meccanismo di *yardstick regulation* e di concorrenza per confronto introdotto dall'ART non vale a configurare un mercato effettivo nel senso richiesto dal par. 1.37 del SEC 2010: esso sostituisce alla concorrenza di mercato una concorrenza artificiale mediata dall'autorità di regolazione, senza tuttavia trasformare la natura strutturalmente monopolistica dell'attività né attribuire al concessionario un'effettiva autonomia di determinazione del prezzo.

11.6. Anche sotto il profilo quantitativo, l'asserito superamento della soglia del 50 per cento di copertura dei costi di produzione non è dimostrato. I pedaggi autostradali non possono essere qualificati, nella loro interezza, come ricavi di mercato ai sensi dei parr. 20.30 e

seguenti del SEC 2010: non è fuor di luogo evidenziare che la ricorrente richiama il par. 20.28, che disciplina il diverso caso del produttore pubblico che concorra con altri produttori presentando un'offerta per un contratto con l'amministrazione pubblica; il test della soglia del 50 per cento è fissato dai parr. 20.30 e seguenti del medesimo Regolamento, nonché dai pertinenti passaggi del MGDD. La struttura regolatoria - che garantisce al concessionario la copertura dei costi e la remunerazione del capitale, con devoluzione allo Stato di una quota dei diritti di pedaggio a titolo di canone di concessione ai sensi della l. n. 136 del 1999 - qualifica il pedaggio non come corrispettivo di mercato, bensì come rendimento regolamentato concordato con il concedente. Considerato che, secondo le valutazioni dell'ISTAT non specificamente contestate dalla ricorrente quanto alla metodologia, le entrate da pedaggi e da attività connesse alla gestione autostradale hanno rappresentato in media circa il 94 per cento del valore della produzione della Società negli anni 2019-2022, la classificazione delle entrate dell'attività principale come non market è determinante per l'esito del test quantitativo.

11.7. Anche il terzo motivo è pertanto da ritenere infondato.

12. La rilevanza delle partecipazioni in Campogalliano Sassuolo e Cispadana.

12.1. Il Collegio si sofferma, da ultimo, sulla questione se la partecipazione di controllo detenuta da Autostrada del Brennero in Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.A. e in Autostrada Cispadana S.p.A. - entrambe titolari di concessioni autostradali

conseguite all'esito di procedure di gara - incida sul giudizio classificatorio, nel senso prospettato dalla ricorrente.

12.2. La questione va risolta nel senso che tali partecipazioni non modificano l'esito della classificazione.

Il criterio discriminante ai sensi dei parr. 60-61 del MGDD è l'autonomia decisionale nei rapporti concessori, non la mera pluralità di essi.

Come si è dimostrato al punto 10, l'assenza di tale autonomia nel rapporto concessorio principale - la gestione dell'A22, da cui derivano circa il 94 per cento dei ricavi della Società - è attestata dall'intreccio dei vincoli convenzionali e regolatori che ne governano la gestione.

La mera partecipazione di controllo in due società concessionarie non sostituisce, né integra, né neutralizza l'assenza di autonomia decisionale nel rapporto concessorio che costituisce l'attività caratteristica e pressoché esclusiva di Autostrada del Brennero S.p.A. nel senso rilevante ai fini del MGDD.

12.3. Va aggiunto, peraltro, che le due controllate concessionarie - Campogalliano Sassuolo e Cispadana - sono soggette esse stesse a penetranti vincoli pubblicitici nei rispettivi rapporti concessori, sicché la partecipazione di controllo di Autobrennero in tali società non vale a conferire a quest'ultima una libertà d'azione imprenditoriale che non sia già strutturalmente limitata dalla natura regolatoria delle concessioni autostradali.

13. Riconducibilità di Autostrada del Brennero S.p.A. nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche per l'esercizio 2026.

All'esito della complessiva disamina condotta nei punti che precedono, il Collegio ritiene che l'inserimento di Autostrada del Brennero S.p.A. nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche per l'esercizio 2026, nella sezione "Altre amministrazioni locali" del settore S.13, sia stato correttamente disposto dall'ISTAT sulla base dei criteri classificatori stabiliti dal Regolamento (UE) n. 549/2013 e dal MGDD 2022.

La Società è in condizione di controllo pubblico ai sensi del SEC 2010; l'attività caratteristica - la gestione dell'autostrada A22 - si svolge senza autonomia decisionale nei termini rilevanti ai sensi del par. 61 del Manuale; la struttura tariffaria, definita attraverso il meccanismo del *price cap* concordato con il concedente, non integra la nozione di prezzo economicamente significativo; il test quantitativo non è superato.

14. Carenza dei presupposti per la valutazione della questione di costituzionalità: inammissibilità della questione.

La questione di legittimità costituzionale di cui al quarto motivo deve ritenersi inammissibile.

In particolare, in relazione al requisito della "non manifesta infondatezza", la questione prospettata risulta, infatti, generica, non avendo la ricorrente accompagnato l'indicazione delle singole norme censurate a un'analisi delle ragioni per cui ciascuna si porrebbe in contrasto con i parametri costituzionali evocati, cosicché il richiamo agli artt. 3, 23, 41, 42 e 97 Cost., nonché ai parametri interposti della Carta di Nizza e del TFUE, resta apodittico e privo di esplicitazione analitica e puntuale del meccanismo di incompatibilità.

D'altro canto, pacifico, in materia, è l'orientamento della Corte costituzionale secondo cui è inammissibile la questione che si limiti, come nella specie, ad una mera menzione dei parametri costituzionali asseritamente violati, omettendo di fornire un'argomentazione esaustiva sulle ragioni del preteso contrasto con le norme invocate (*ex plurimis*, C. cost. sentt. n. 248/2015, punto 2 del *diritto*; n. 223/2015, punto 4.2. del *diritto*).

15. Conclusioni.

Ritenuta l'inammissibilità della prospettata questione di legittimità costituzionale, il ricorso è infondato nel merito.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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 10 giugno 2026.

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

Tiziano TESSARO

Giovanni COPPOLA

f.to digitalmente

f.to digitalmente

La presente decisione è stata depositata in Segreteria in data 23 luglio 2026.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente