



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

*SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE*

**in speciale composizione**

composta dai signori magistrati:

<b>Mario PISCHEDDA</b>	<b>Presidente relatore</b>
<b>Roberto RIZZI</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Luca FAZIO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Laura D'AMBROSIO</b>	<b>Consigliere relatore estensore</b>
<b>Francesco ALBO</b>	<b>Consigliere</b>
<b>Francesco SUCAMELI</b>	<b>Consigliere estensore</b>
<b>Marco RANDOLFI</b>	<b>Consigliere</b>

nel giudizio iscritto al n. 719/SR/RIS del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, proposto da:

**Ferrovienord S.p.A.** (di seguito "ricorrente"), con sede legale in 20123 Milano, Piazzale Luigi Cadorna n. 14, C.F. P.IVA e numero di iscrizione nel Registro delle Imprese di Milano 06757900151, 08558150150, REA n. MI 1118019, in persona del Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante Avv. Paolo Nozza, rappresentata e difesa disgiuntamente, giusta procura in calce all'atto introduttivo del presente giudizio, dagli Avv.ti Damiano

Lipani (C.F. LPNDMN61T10H501V) e Francesca Sbrana (C.F. SBRFNC69S62L117U) i quali dichiarano di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio all'indirizzo PEC dell'Avv. Damiano Lipani (PEC damianolipani@pec.lipani.it), e con i medesimi elettivamente domiciliata presso il loro Studio in Roma, alla Via Vittoria Colonna n. 40;

**contro**

L'Istituto Nazionale di Statistica (di seguito ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (di seguito AGS), presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi, è domiciliato;

**e nei confronti**

della Procura generale della Corte dei conti, (di seguito PG o PM) in persona del Procuratore generale in carica;

del Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito MEF), in persona del Ministro *pro tempore*, a seguito di ordinanza di integrazione del contraddittorio n.1/2021 depositata il 2 marzo 2021, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (di seguito AGS), presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi, è domiciliato;

**per l'accertamento**

dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione del ricorrente 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., elaborato e annualmente

aggiornato da ISTAT, e per il conseguente annullamento *in parte qua* dell'elenco da ultimo aggiornato, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 242 del 30 settembre 2020.

Visti i decreti del Presidente della Corte che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione delle udienze e la nomina dei relatori.

Esaminati gli atti e i documenti di causa.

Uditi, all'udienza del 7 aprile 2021, i relatori Presidente Mario Pischetta e Consigliere Laura d'Ambrosio, assistiti dal Segretario d'udienza Maria Elvira Addonizio, gli avvocati Damiano Lipani e Francesca Sbrana per il ricorrente, l'Avvocato dello Stato Pietro Garofoli per l'ISTAT e per il MEF, ed il Pubblico Ministero, in persona dei Vice Procuratori generale Adelisa Corsetti e Arturo Iadecola.

**ha pronunciato la presente**

## **ORDINANZA**

### **A) Il processo**

1. Con ricorso ritualmente notificato all'ISTAT ed alla Procura generale di questa Corte, depositato in data 21 novembre 2020, il ricorrente ha chiesto l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato (di seguito "elenco ISTAT"), individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, in applicazione del Reg. n. 2013/549/UE (il cui allegato A costituisce il c.d. "SEC 2010").
2. In data 9 febbraio 2021 si è costituito l'ISTAT, tramite l'AGS,

chiedendo il rigetto del ricorso e ribadendo la correttezza, nel merito, delle proprie valutazioni che avevano condotto all'inserimento del ricorrente nell'elenco ISTAT.

3. Con memoria di costituzione, depositata in data 12 febbraio 2021, la PG ha chiesto, in via pregiudiziale, che queste Sezioni riunite vogliano sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, inserito in sede di conversione dall'art. 1, della legge n. 176/2020, che ha limitato gli effetti della pronuncia giudiziale di questa Corte in materia di elenco ISTAT «*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica*». Nel merito ha chiesto che le Sezioni riunite vogliano respingere il ricorso, confermando l'inclusione del ricorrente nell'elenco ISTAT pubblicato il 30 settembre 2020 e valevole per il 2021.

4. A seguito dell'udienza del 24 febbraio 2021, questo giudice ha ordinato l'integrazione del contraddittorio con il MEF, evidenziando inoltre che si ponevano problemi di compatibilità della nuova norma con il diritto euro-unitario e chiedendo alle parti di pronunciarsi specificatamente su questo punto.

5. L'AGS, si è costituita in giudizio anche nell'interesse del MEF, ed ha depositato una memoria, chiedendo di rigettare tutti i profili di illegittimità costituzionale e pregiudizialità comunitaria sollevati con riferimento al citato art. 23-*quater*.

6. Anche il ricorrente e la PG hanno depositato una memoria prendendo posizione sulle predette questioni; il ricorrente ha anche chiesto la concessione della tutela cautelare. Le relative posizioni

saranno esposte nel prosieguo sotto la lettera D).

7. All'udienza del 7 aprile 2021 tutte le parti hanno ribadito le proprie posizioni e insistito sulle relative conclusioni.

**B) L'obbligo di sollevare la questione interpretativa**

8. Il Collegio deve pregiudizialmente accertare se il citato art. 23-*quater*, nel limitare gli effetti della pronuncia giudiziale di questa Corte in materia di elenco ISTAT «*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica*», si pone in contrasto con il diritto comunitario ed in particolare con le norme del SEC 2010, come integrate ed interpretate in base ai principi di equivalenza ed effettività della tutela. Qualora l'accertamento dovesse avere esito positivo, questo giudice ha l'obbligo di applicare il diritto comunitario, disapplicando la legge nazionale oppure, in caso di dubbio, deve sollevare "obbligatoriamente" una questione interpretativa innanzi la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 § 3 TFUE, perché questa Corte, emettendo una sentenza in "unico grado" e quindi non soggetta ad impugnazione, esercita una giurisdizione di "ultima istanza".

9. Vero è che potrebbe sussistere anche una questione di legittimità costituzionale del predetto art. 23-*quater*, tuttavia la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ha affermato che «*il contrasto con il diritto dell'Unione europea, attenendo alla operatività della norma oggetto degli incidenti di costituzionalità, investe la rilevanza delle questioni, onde di esso ogni giudice, nel sollevarle, deve farsi carico ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, pena l'inammissibilità delle questioni medesime*»

e che, «conformemente ai principi affermati dalla sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1978, in causa C-106/77 (Simmenthal), e dalla successiva giurisprudenza di questa Corte, segnatamente con la sentenza n. 170 del 1984 (Granital), qualora si tratti di disposizione del diritto dell'Unione europea direttamente efficace, spetta al giudice nazionale comune valutare la compatibilità comunitaria della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo della norma nazionale» (per ultimo, C. cost. sent. n. 269/2017 punto 5.1 del diritto ECLI IT:COST:2017:269).

10. Peraltro, la più recente giurisprudenza costituzionale (sentenza 20/2019, punto 2.1 del diritto ECLI IT:COST:2019:20) ha precisato che quando vengono violati diritti fondamentali garantiti sia dalla Costituzione Italiana che dalla CDFUE, la priorità del rinvio alla Corte costituzionale rimane opportuna per ragioni legate alla certezza del diritto, poiché la pronuncia del Giudice delle leggi ha efficacia *erga omnes*. In tali casi, «la Corte costituzionale giudicherà alla luce dei parametri costituzionali interni, ed eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)». Secondo la Consulta, poiché restano fermi i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea, è «fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione europea». In sintesi, in caso di materia costituzionale, disciplinata tanto dalla Costituzione che dalla CDFUE, il giudice comune nazionale deve valutare non l'obbligo, ma quantomeno l'opportunità, del prioritario rinvio alla

Corte costituzionale per favorire un dialogo nomofilattico diretto tra le Corti supreme.

11. A tal fine va precisato che nella fattispecie si tratta di un caso c.d. di doppia pregiudizialità - vale a dire di controversie che possono dare luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione - che non riguarda diritti fondamentali della persona ma investe principi di struttura delle relazioni tra ordinamento europeo ed ordinamento nazionale, pertanto non ha carattere costituzionale nel senso evocato dalla Corte costituzionale italiana.

12. Va considerato, inoltre, che mentre la pronuncia della Corte costituzionale garantisce la certezza del diritto solo nell'ambito interno rimuovendo la legge, la decisione della CGUE, ponendosi essa stessa come fonte del diritto comunitario e avendo una efficacia generale nel più ampio spazio giudiziario europeo, garantisce la certezza del diritto comunitario, anche se il *decisum* necessita di un'implementazione ulteriore da parte del giudice nazionale. Inoltre, come si vedrà, essa consente una disapplicazione immediata e cautelare della legge sospettata di contrarietà al diritto comunitario, in presenza del *fumus boni iuris* sulla fondatezza del ricorso medesimo, secondo la c.d. dottrina "Factortame" (Corte di giustizia, sentenza 19 giugno 1990, *The Queen contro Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri*, Causa C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257), tutela cautelare che, allo stato attuale della legislazione italiana, il ricorso alla Corte costituzionale non consente.

13. Resta fermo che, qualora la pronunzia della Corte di giustizia ritenga compatibile la normativa con il diritto comunitario, questo giudice potrà successivamente accertarne la conformità alla Costituzione ed eventualmente sollevare la questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale italiana.

14. Tanto premesso, si ritiene che il dubbio interpretativo si risolva in tre questioni:

- la prima riguarda gli scopi del Reg.n.2013/549/UE (il cui allegato A costituisce il c.d. SEC 2010), l'effetto che esso deve realizzare secondo il diritto euro-unitario, nonché il modo in cui tale regolamento, collegato ad un sistema più ampio di norme nel contesto dell'attuazione tra l'altro dell'art. 126 TFUE e del Protocollo n. 12, debba essere attuato dal diritto nazionale;

- la seconda questione è relativa alla sussistenza di un divieto di retrocessione dall'attuazione realizzata, quando questa si traduca in una sostanziale diminuzione delle tutele che rende più difficoltoso o di difficile realizzabilità, l'effetto utile della normativa europea, mirante a garantire omogeneità, credibilità, confrontabilità e trasparenza dei conti;

- la terza concerne la compatibilità, con il diritto europeo, di norme processuali interne che moltiplicano i necessari ricorsi o addirittura negano la giurisdizione su una situazione giuridica discendente dai trattati;

### **C) La competenza della Corte di giustizia**

15. Le questioni, sopra sinteticamente esposte, e che verranno più



ampiamente descritte di seguito, investono la competenza generale della Corte di giustizia ai sensi degli art. 19 TUE e 267 TFUE, in materia di interpretazione delle norme comunitarie. Si tratta, infatti, di chiarire il significato delle norme dei Trattati, nonché del diritto derivato che ha come base giuridica gli artt. 120 e ss. TFUE, in materia di convergenza di politiche economiche e che sono richiamati dall'art. 1, comma 2, della legge italiana n. 196/2012.

16. Secondo la giurisprudenza della stessa Corte di giustizia, la sua competenza pregiudiziale si estende a tutte le norme dell'Unione, anche in virtù di un mero richiamo operato da norme interne, come accade per effetto dell'art. 1, comma 2, della L. n. 196/2009 (Corte di giustizia, sentenza 18/10/1990, *Dzodzi*, C-297/88 e C-197/89, ECLI:EU:C:1990:360): restano pertanto del tutto irrilevanti i limiti ad altre competenze di cognizione che riguardano la validità degli atti dell'Unione che accertano una infrazione del divieto di disavanzi eccessivi (art. 126 § 10 TFUE).

17. Giova ricordare che la stessa Corte di giustizia si è già pronunciata sulla corretta interpretazione delle norme del SEC 2010, nell'ambito di una questione sollevata sempre queste Sezioni riunite in speciale composizione nello stesso tipo di giudizio con sentenza dell'11 settembre 2019, *FIG e FISE vs. ISTAT*, C-612/17 e C-613/17, (ECLI:EU:C:2019:705).

18. La Corte di giustizia, inoltre, ha sottolineato che la sua competenza sussiste tutte le volte in cui le norme comunitarie «sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire

la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante» (così, Corte di giustizia, sentenza 13/12/ 1989, Grimaldi C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646, punto 18).

## **D) Principali argomenti delle parti**

### **I. Il ricorrente**

**19.** Il ricorrente contesta il proprio inserimento nell'elenco ISTAT per violazione, falsa applicazione del Regolamento SEC 2010; violazione, falsa applicazione dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196; violazione, falsa applicazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241; eccesso di potere per difetto di istruttoria; difetto di motivazione; difetto di presupposti; illogicità e irragionevolezza; travisamento delle disposizioni. Afferma di non possedere le caratteristiche per essere inclusa nell'elenco ISTAT dal quale chiede di essere cancellato.

**20.** In particolare, afferma di non essere un ente finanziato da rimesse obbligatorie dei soci o di altre amministrazioni pubbliche; di non vendere tutta o parte preponderante della propria produzione alla "Pubblica Amministrazione"; che le condizioni della concessione e degli atti negoziali che ne costituiscono l'attuazione sono state oggetto di ampia ed effettiva negoziazione sugli elementi normativi ed economici, rispondendo ad esigenze di mercato; e che, nello svolgimento della propria attività, non sussistono meccanismi che consentano di scaricare in tutto o in parte i rischi dell'attività sulla Regione.

**21.** Riguardo all'art. 23-*quater* del d.l. 137/2020, il ricorrente

condivide sia le eccezioni di costituzionalità sollevate dalla Procura generale sia il possibile contrasto con il diritto comunitario e con l'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea in quanto la norma introdotta è direttamente lesiva delle prerogative di tutela giurisdizionale del ricorrente.

**22.** Al riguardo, evidenzia che la modifica legislativa ha reso più farraginoso la tutela del ricorrente, in quanto l'interesse ad agire viene svincolato dall'oggetto dell'accertamento giudiziale e dall'oggetto dell'azione. L'interesse all'esclusione dall'elenco, invece, deve essere inteso come generale ed unitario interesse all'eliminazione di ogni incertezza sulla natura dell'unità istituzionale nel suo complesso.

**23.** Il ricorrente chiede, inoltre, che in caso di sospensione del giudizio per remissione alla Corte costituzionale o alla Corte di giustizia venga concessa la tutela cautelare con temporanea sospensione degli effetti di inclusione nell'elenco ISTAT per evitare il danno che da tale inclusione deriverebbe.

## **II. L'Avvocatura generale dello Stato**

**24.** L'Avvocatura generale dello Stato, per conto dell'ISTAT e del MEF, chiede di rigettare tutti i profili di costituzionalità e pregiudizialità comunitaria sollevati, in quanto infondati.

**25.** Rimarca che la norma introdotta, contraendo la giurisdizione della Corte dei conti, contemporaneamente espande quella del giudice amministrativo e pertanto il ricorrente avrebbe sempre una piena tutela giurisdizionale del proprio interesse.

**26.** Sottolinea, inoltre, che la definizione di "Pubblica

Amministrazione” deve essere rimessa al giudice amministrativo in quanto riveste profili che vanno ben oltre quello meramente contabile. Poiché, la norma non crea ambiti di tutela sottratti alla giurisdizione la stessa è compatibile con la normativa europea.

27. Nel merito chiede di respingere il ricorso in quanto la società opera per la Regione, essendo promanazione del soggetto aggiudicatore, in deroga alla disciplina della attribuzione tramite gara; la Regione è il socio di controllo e opera come *dominus* della società. Per il regolamento SEC 2010 la proprietà della maggioranza del capitale è indice sufficiente a dimostrare l'appartenenza al settore pubblico.

### **III. La Procura generale**

28. La Procura generale in via pregiudiziale chiede di sollevare la questione di legittimità costituzionale della riforma introdotta dal citato articolo 23-*quater*.

29. Relativamente alla compatibilità della suddetta norma con il diritto euro-unitario, dopo aver rilevato che vi è un «*effetto minimo inderogabile*» del regolamento SEC 2010 riconducibile alla corretta perimetrazione del settore S.13 e dopo aver richiamato i principi di effettività ed equivalenza delle tutele, osserva che la modifica normativa si pone in contrasto con i suddetti principi.

30. In particolare, se la norma si interpreta nel senso di aver precluso l'impugnazione dell'elenco ISTAT, a fini diversi da quello della soggezione alle norme di contenimento della spesa, dinanzi a qualsiasi giudice, la violazione dei citati principi euro-unitari sarebbe manifesta, in quanto il soggetto interessato non potrebbe mai ottenere

il sindacato giurisdizionale della propria inclusione nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione. Inoltre, vi sarebbe una chiara discriminazione rispetto alla generalità degli atti dei pubblici poteri, sempre impugnabili dinanzi al giudice competente (ragione per la quale si dubita, nel contempo, della legittimità costituzionale della norma ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost.). Sul punto osserva che lo stesso giudice amministrativo, in passato titolare della giurisdizione in materia di elenchi ISTAT, aveva escluso tale intangibilità (Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2643).

**31.** In questo caso il conto consolidato sarebbe insensibile alle sentenze che, sebbene emesse ai soli fini del contenimento della spesa, hanno per oggetto i medesimi criteri e parametri di classificazione utilizzati per l'inclusione nel conto e quindi giudicano sulla corretta applicazione del SEC 2010.

**32.** Si avrebbe in tal modo l'effetto paradossale che il conto consolidato continuerebbe a basarsi su un'applicazione del SEC 2010 difforme da quella ritenuta corretta dall'organo giurisdizionale istituzionalmente preposto ad assicurare l'uniforme applicazione del diritto euro-unitario anche se gli effetti della sua pronuncia vengono limitati ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica. Il che, peraltro, rischierebbe di esporre lo Stato italiano a una procedura di infrazione (art. 258 TFUE).

**33.** Qualora si optasse per la diversa interpretazione proposta dalle amministrazioni resistenti, rileva che vi sarebbe comunque una violazione del diritto euro-unitario, determinandosi un *vulnus* al

principio di effettività e di equivalenza dei rimedi. Inoltre, vi sarebbe il rischio di contraddittorietà dei giudicati, con allungamento dei tempi per l'ottenimento della tutela e una evidente incidenza della norma introdotta sull'effetto utile del Regolamento anche in ragione del fatto che il giudice contabile ha una specializzazione per materia. Richiama inoltre la possibile violazione dell'art.47 della CDFUE.

34. Nel merito chiede di respingere il ricorso perché il ricorrente è una amministrazione pubblica che opera in regime di concessione e non sussistono ragioni per l'escluderlo dall'Elenco ISTAT.

#### **E) Il quadro normativo interno**

##### **I. L'ordinamento costituzionale italiano in materia di bilancio**

35. È necessario premettere che, a seguito dell'emanazione della legge costituzionale 1/2012, si è determinata una compenetrazione tra l'ordinamento giuridico italiano e quello europeo in materia finanziaria; siffatta immedesimazione è sancita dalla "clausola europea" in materia finanziaria, contenuta nella nuova formulazione dell'art. 97, comma 1 Cost.: «*Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico*» (enfasi aggiunta).

Ciò comporta che la coerenza tra diritto del bilancio interno e vincoli europei è un principio di diritto costituzionale interno, unitamente a quelli di trasparenza ed equilibrio di bilancio (art 81 e 97 Cost.). Per entrambi il prescritto equilibrio di bilancio si traduce, ad esempio, nell'obbligo di limitare un ricorso libero all'indebitamento. Per il

diritto interno l'equilibrio di bilancio ha una funzione pubblica di garanzia nel senso che assicura la continuità delle prestazioni costituzionali nel tempo e ribadisce la fiducia degli elettori nei confronti degli eletti (accountability, cfr. C. cost. sent. n. 80/2021, ECLI:IT:COST:2021:80). Per il diritto euro-unitario, è centrale la leale cooperazione in materia finanziaria, in considerazione della reciproca interdipendenza tra politiche economiche ed efficacia unitaria delle politiche monetarie (art. 4, § 3 TUE e art. 121 TFUE).

**36.** Il divieto di ricorso illimitato all'indebitamento, implica precisi obblighi organizzativi, in particolare la soggezione delle "autorità di bilancio" (ossia i soggetti che controllano la politica economica, cfr. art.2 del Regolamento 2011/473/UE e art. 6 della Direttiva 2011/85/UE, in Italia, il Parlamento e il Governo) al diritto stabilito dalle fonti del diritto dell'Unione europea (prevalente in base al principio del primato e dell'effetto diretto) ovvero da una fonte di diritto interno specializzata in materia di bilancio (c.d. "legge rinforzata", prevista dall'art. 81, comma 6 Cost. e dall'art. 5 della L. cost. n. 1/2012). Entrambi gli ordinamenti, dunque, introducono principi o regole che irrigidiscono e limitano la discrezionalità degli apparati esecutivi e legislativi degli Stati membri, allo scopo di impedire "abusi della tecnica contabile" (Corte costituzionale italiana, ECLI:IT:COST:2018:247, punto 10 *in diritto*) volte ad ottenere rappresentazioni dei saldi e programmazioni non affidabili e/o non corrispondenti alla realtà. In definitiva, il diritto costituzionale italiano (l. cost. n. 1/2012) e il diritto euro-unitario hanno rafforzato il

principio dello Stato di diritto in materia di bilancio, sia per ciò che concernerne l'esecuzione del bilancio UE (Regolamento 2020/2092/UE) sia per quanto attiene alle politiche economiche di interesse comune (art. art. 2, 6 e 7 TUE, in combinato disposto con gli art. 121 e ss. TFUE). Tale obiettivo è stato realizzato introducendo principi organizzativi ed elementi di rigidità del sistema delle fonti, affinché si possa fare affidamento su conti sinceri, affidabili, "trasparenti", in ragione di "doveri" stabiliti in capo agli apparati degli Stati membri.

37. Per questa ragione, il bilancio è stato definito, nell'ordinamento italiano, come un «*bene pubblico*» (Corte costituzionale italiana ECLI:IT:COST:2016:184), in quanto esso consiste in un sistema di informazioni, pubblico e comprensibile, sulle scelte allocative delle risorse finanziarie, strumentale all'esercizio di diritti.

## **II. le disposizioni interne di diritto sostanziale in materia di bilancio ed il c.d. "elenco ISTAT"**

38. Nel diritto interno, la coerenza con l'ordinamento UE è assicurata mediante un saldo, denominato "equilibrio di bilancio", che limita il ricorso all'indebitamento da parte delle amministrazioni diverse dallo Stato (artt. 4, comma 4, 9 e 10 della L. n. 243/2012).

39. L'equilibrio costituisce un obiettivo che viene imposto a tutte le pubbliche amministrazioni, «*in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica*» (art. 2, lett. a) L. n. 243/2012), cosicché il rispetto degli obiettivi di convergenza delle politiche economiche avviene attraverso la sua



attuazione, alla quale sono tenute tutte le pubbliche amministrazioni perimetrare dall'elenco ISTAT.

**40.** L'obiettivo dell'equilibrio è una "regola di bilancio numerica" (art. 5 Direttiva 2011/85/UE) tramite la quale gli Stati membri, e i loro sotto-settori assicurano la convergenza verso il c.d. "obiettivo di medio termine" (OMT). L'OMT è definito dalla art. 2, comma 1, lett. e) della L. n. 243/2012 come: «*il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea*» (definizione corrispondente al saldo previsto dall'art. 3 del Regolamento n. 1997/1466/UE)

**41.** A sua volta, il rispetto ed il raggiungimento dell'OMT è assicurato tramite la costruzione di uno specifico documento di bilancio, ossia il "conto economico consolidato" ed il suo saldo, ed è oggetto di riscontro in sede europea (art. 2, lett. b) e c) della L. n. 243/2012).

**42.** Scopo del "conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche", individuate in base all'elenco ISTAT, è quello di "sommare" i dati di bilancio di tutte le pubbliche amministrazioni, indentificate in base alla normativa europea, e precisamente in base al SEC 2010, ed ai criteri stabiliti per il c.d. "settore 13" (S.13). Questa omogeneità è indispensabile per consentire in sede europea la corretta confrontabilità dei conseguenti saldi.

**43.** Per la formazione del conto economico consolidato, documento essenziale per la verifica del rispetto dei vincoli di bilancio in sede europea, l'ordinamento italiano prevede l'emanazione di un atto

amministrativo da parte dell'ISTAT.

**44.** L'ISTAT, che è un'articolazione dell'amministrazione statale, trattandosi di un ente sottoposto alla vigilanza del Governo secondo le disposizioni dell'art. 14 del D.lgs. n. 322/1989 e degli articoli 3 e 4 del D.lgs. n. 218/2016, approva annualmente un elenco nel quale sono individuate le amministrazioni pubbliche che vanno inserite nel conto economico consolidato. Gli enti sono «*individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*» (art. 2, lett. a) L. n. 243/2012), «*sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea*» (art. 1, comma 2 della L. n. 196/2009). Secondo la giurisprudenza italiana, l'ISTAT non ha alcuna discrezionalità amministrativa nella compilazione dell'elenco in quanto è tenuto ad identificare le unità istituzionali che formano l'anagrafe delle pubbliche amministrazioni sulla base di criteri di stretta legalità comunitaria (Cons. Stato, Sez. VI, sentenza n. 5617/2015, ECLI:IT:CDS:2015:5617SENT, Cass. SS.UU. sentenza n. 12496/2017, ECLI:IT:CASS:2017:12496CIV Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione, sentenze 19 giugno 2020 n. 17/2020/RIS, ECLI:IT:CONT:2020:17SSR e 2 ottobre 2020 n. 20/2020/RIS, ECLI:IT:CONT:2020:20SSR).

**45.** L'elenco ISTAT, pertanto, è strumentale alla formazione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, giacché le previsioni e i risultati delle gestioni di bilancio di ciascuna unità istituzionale qualificata come pubblica amministrazione concorrono a determinare i saldi del conto economico consolidato da

raccordare con i saldi del bilancio italiano, nell'ambito del processo di formazione ed approvazione della legge di bilancio.

46. Il conto economico consolidato è rilevante anche in sede gestionale e consuntiva. In particolare, gli artt. 7 e 8 della L.n.243/2012 prevedono che l'andamento gestionale sia vigilato dal MEF, che deve assumere l'iniziativa per le necessarie modifiche alla legge di bilancio quando siano necessarie correzioni ai saldi per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede euro-unitaria.

47. L'art. 15, comma 6, della stessa L. n. 243/2012 dispone che: *«Il disegno di legge di bilancio è accompagnato da una nota tecnico-illustrativa. La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto consolidato, che espone i contenuti del medesimo disegno di legge, i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi»* (enfasi aggiunta).

48. In estrema sintesi si può dire che la determinazione dei saldi e la predisposizione delle loro eventuali successive correzioni, scaturiscono dai dati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche che formano il conto consolidato: ne consegue che la corretta formazione dell'elenco ISTAT, determinando le amministrazioni pubbliche tenute all'attuazione dell'equilibrio di bilancio, condiziona il rispetto degli obiettivi di convergenza delle politiche economiche (OMT) ai sensi degli artt. 121 e ss. TFUE.

### **III. Le funzioni intestate alla Corte di conti.**

49. L'ordinamento italiano prevede che la funzione di *audit* non sia

svolta da un'autorità amministrativa indipendente ma, sulla base di procedure e parametri stabiliti dalla legge, da un giudice, individuato dalla Costituzione nella Corte dei conti (che è quindi "autorità di audit").

50. Nel sistema costituzionale italiano, come evidenziato in altra questione pregiudiziale pendente dinnanzi a codesta Corte di giustizia (C-161/21), la Corte dei conti italiana è titolare di una giurisdizione esclusiva ed unitaria sul bilancio. Tale giurisdizione assume forma non contenziosa, con le attribuzioni di controllo previste dall'art. 100, comma 2, prima parte, Costituzione («*La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti dello Stato e anche quello successivo sulle gestioni del bilancio dello Stato*») e quella contenziosa con l'art. 103, comma 2 Costituzione («*La Corte dei conti ha giurisdizione in materia di contabilità pubblica*»). Il giudice contabile è chiamato a giudicare sulle questioni concernenti i bilanci degli enti pubblici che compongono la Repubblica Italiana ed in particolare su quelli che investono la quantificazione dei saldi e l'equilibrio del bilancio ricompresi nell'espressione «*materia di contabilità pubblica*». Tale materia può oggi essere individuata «*in un organico corpo normativo, inteso alla tutela della integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti "blocchi di materie" riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*» (Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza 12 giugno n. 2/2013/EL,

ECLI:IT:CONT:2013:2SSR).

51. La Corte dei conti italiana, quindi, svolge, in materia di contabilità pubblica, la funzione di giudice naturale rispetto al conflitto di interesse che sussiste tra la comunità amministrata e chi amministra, ossia le “autorità di bilancio”. Ciò avviene mediante meccanismi di attivazione della giustizia che sono tipici della struttura costituzionale della Repubblica Italiana. La Corte dei conti italiana è quindi, per espressa previsione costituzionale, giudice del “bene pubblico bilancio”.

52. Ciò risulta anche dall’art 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 che, *«al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, e al regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio»*, ha attribuito alla Corte dei conti la verifica della *«rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni»*.

53. Coerentemente, la disposizione da ultimo citata non ha discriminato gli interessi finanziari europei da quelli di diritto costituzionale interno (cfr. *supra* punto 36), stabilendo per essi lo stesso sistema di giustizia e di tutela. Perciò, nell’ordinamento italiano, la Corte dei conti è titolare della giurisdizione unitaria e per materia sul bilancio, con due possibili modalità (art. 20, comma 2, L. n. 243/2012): il controllo, attraverso cui viene verificata la legittimità dei conti pubblici (*accountability*), e la responsabilità (*liability*) tramite

cui è possibile attuare il principio di deterrenza da comportamenti illeciti dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.).

**54.** La riforma costituzionale ha riservato alla Corte dei conti la competenza a verificare il rispetto del diritto del bilancio con riguardo agli andamenti della finanza pubblica a preventivo e consuntivo (art.5 lett. a) L. cost. n. 1/2012; art. 100 e 103 Cost. e art. 20 della L.n.243/2012). Tale competenza, si salda con le previsioni dell'art. 11 del decreto legislativo 26 agosto 2016 n.174, che ha approvato il Codice di giustizia contabile (c.g.c.).

**55.** Infatti, in base all'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, contenente disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (c.d. "legge rinforzata", perché costituisce attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 5 della costituzionale legge 20 aprile 2012, n.1 e «può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione») «la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 [regioni, comuni, province, e città metropolitane] e 13 [amministrazioni pubbliche non territoriali], ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione». Tale controllo si esercita anche nelle forme giudiziarie contenziose dinanzi a queste Sezioni riunite, come accade per l'odierno ricorso ISTAT (art. 11, comma 6, lett. b) c.g.c.), oppure nel caso di impugnazione delle pronunce emesse dalle Sezioni regionali di controllo.

56. Alla Corte dei conti, dunque, è attribuita, per materia la giurisdizione esclusiva sul bilancio, con ciò intendendosi le questioni sulla corretta determinazione dei saldi di bilancio e della loro perimetrazione, di conseguenza, essa giudica sui bilanci pubblici, sia preventivi (*budget*) che di rendiconto, e anche sugli atti amministrativi strettamente consequenziali o presupposti, come è l'elenco ISTAT, che perimetra l'area dei soggetti che contribuiscono a formare il saldo del c.d. conto economico consolidato. Tale giurisdizione esclusiva sul bilancio si attua in alcuni casi nella forma del controllo, i cui atti sono generalmente impugnabili innanzi alla stessa Corte dei conti con modalità contenziose, in altri casi direttamente con la forma contenziosa.

57. Tra i casi di giudizio diretto in forma contenziosa, cioè tramite ricorso avverso gli atti dell'amministrazione rilevanti per il bilancio, rientra il contenzioso relativo all'elenco ricognitivo delle Amministrazioni Pubbliche emesso dall'ISTAT. In tal caso, infatti, la causa può essere attivata su ricorso di soggetti che hanno un interesse diretto ad essere esclusi dall'elenco o da parte del Pubblico ministero contabile, quale aggregatore di interessi diffusi alla completezza della ricognizione (Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza 2 ottobre 2020 n. 20/2020/RIS, punto 2.1. *in diritto*, ECLI:IT:CONT:2020:20SSR).

#### **IV. Il c.d. elenco ISTAT e la sua impugnazione**

58. Si è già detto della funzione del cd elenco ISTAT, nel quale sono individuati gli enti che compongono il settore S13 del SEC 2010.

**59.** La disciplina dell'elenco ISTAT è richiamata dall'art. 2, lett. a) L.n. 243/2012 secondo cui gli enti della pubblica amministrazione sono «*individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea*». La procedura è prevista dall'art. 1, della legge 31 dicembre 2009 n 196: la norma, nel testo attualmente vigente dopo le modifiche apportate nel corso degli anni, prevede che «*Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità*» (comma 1), e precisa che per amministrazioni pubbliche «*si intendono, per l'anno 2011, 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*» (comma 2). Dispone, infine, che «*La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre*» (comma 3).

**60.** Le norme nazionali ora citate pongono perciò un triplice rinvio:  
- ai regolamenti UE che definiscono il perimetro delle



amministrazioni pubbliche (prima il Reg. 1996/2223/CE, c.d. SEC 95, ora il Reg. (UE) n. 2013/549, cd. SEC 2010);

- alle norme comunitarie che stabiliscono obiettivi di finanza pubblica (Direttiva (UE) n. 2001/85 e Reg. (UE) n. 2013/473);

- alle norme comunitarie che stabiliscono la "responsabilità", *recte*, "fiscal accountability" (art 13 comma 2 della Direttiva n. 2011/85/UE), ossia l'obbligo di trasparenza dei conti, in ragione del meccanismo decisionale europeo previsto degli art. 120 e ss. TFUE.

**61.** L'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT per l'ordinamento costituzionale italiano (artt. 24, comma 1 e 113, comma 1 Cost.) è suscettibile di impugnazione innanzi all'autorità giurisdizionale. Sino al 2012 i predetti provvedimenti hanno avuto come loro giudice naturale il giudice amministrativo, successivamente, l'articolo 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012 n. 228 ha attribuito la giurisdizione al giudice contabile, disponendo 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»*.

**62.** La norma è stata reiterata dall'art 11, comma 6, lettera b) c.g.c., il quale dispone che *«Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi (...) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT»*.

**63.** La giurisprudenza di queste Sezioni riunite ha affermato che

l'oggetto del giudizio in questione consiste nella valutazione della corretta perimetrazione soggettiva che prelude alla determinazione dei saldi di bilancio. L'accertamento (positivo o negativo) dello *status* di Amministrazione Pubblica deve essere effettuato sulla base di criteri di classificazione organizzativa tratti dal Reg. n. 2013/549 (SEC 2010) che sono, per legge, la premessa dell'inserimento nell'elenco ISTAT. Questo inserimento fa sorgere precisi obblighi a carico dei soggetti inclusi, i quali, entrando a far parte, proprio in virtù di esso, dell'apparato organizzativo dello Stato membro, sono tenuti a rendere i loro dati aggregabili e a concorrere al calcolo dei saldi fondamentali. L'accertamento dello status di pubblica amministrazione ai sensi del SEC 2010, dunque, è l'operazione logica e contabile preliminare alla costruzione dei saldi sulla quale si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri, anche ai sensi dell'art. 126 TFUE e del Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi.

**64.** Tale perimetrazione è direttamente funzionale alla costruzione del "*conto economico delle amministrazioni pubbliche*", formato sulla base del sistema delle statistiche di finanza pubblica (cfr. Regolamento Ue n. 549/2013, Allegato A, § 20.01-20.03, § 20.01-20.03), richiamate anche dall'art. 1, comma 2 della L. n. 196/2009.

**65.** In questo modo, l'ordinamento italiano ha assicurato un controllo giurisdizionale sul diritto del bilancio nazionale ed euro-unitario, tramite cui si può riscontrare l'affidabilità del conto economico dal punto di vista soggettivo, e, pertanto, l'effettivo raggiungimento dei obiettivi di finanza pubblica, (art. 2, lettera e)

della L. n. 243/2012 nonché Reg. CE n. 1466/1997 e Ue n. 1175/2011).

#### **V. La riforma legislativa del 2020 e la sua interpretazione secondo il giudice remittente**

66. Nel corso del 2020 il contenuto del giudizio sull'impugnazione dell'elenco ISTAT è stato modificato: dapprima l'art. 5, comma 2, del decreto legge 23 novembre 2020, n. 154 (non convertito), e successivamente l'art 23-*quater*, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, hanno modificato la disposizione del codice di giustizia contabile, disponendo che *«All'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”»*.

67. Come sopra esposto, è sorta questione tra le parti sull'interpretazione di questa disposizione. La Procura generale afferma che la norma si interpreta nel senso di aver precluso l'impugnazione dell'elenco ISTAT, a fini diversi da quello della soggezione alle norme di contenimento della spesa, dinanzi a qualsiasi giudice, mentre secondo la Avvocatura dello Stato la norma introdotta, contraendo la giurisdizione della Corte dei conti, contemporaneamente espande quella del giudice amministrativo.

68. La questione, nei termini alternativi posti dalle parti, è fuorviante ed irrilevante. È fuorviante in quanto tende a trasformare la questione in un mero problema interpretativo di diritto interno che esulerebbe dalla competenza della CGUE. È irrilevante perché, anche ammesso

che permanga la competenza del giudice amministrativo, vi sarebbe, in ogni caso, una violazione del diritto comunitario, *sub specie* dei principi di effettività e di equivalenza dei rimedi e del diritto ad un ricorso effettivo, affermati da costante giurisprudenza comunitaria e oggi previsto dall'art. 47 CDFUE in combinato disposto con art. 19 TUE e 267 TFUE. Tali norme, infatti, hanno sancito il divieto di limitare o rendere praticamente inaccessibile la tutela giudiziaria per diritto o obblighi di origine comunitaria (Reg. n. 2020/20192/UE), anche in materia finanziaria.

69. Questo Giudice non intende sottrarsi al proprio compito di interpretare la normativa nazionale e ritiene che la lettura proposta dalle amministrazioni resistenti non sia corretta perché lo stesso art. 11 del Codice di giustizia contabile afferma che la giurisdizione di questo giudice è esclusiva, con la conseguenza che, ove essa venga meno, non può in alcun modo riespandersi un'altra giurisdizione, ma si crea una mancanza assoluta di tutela. Peraltro, l'esclusività della giurisdizione contabile è strettamente connessa all'inscindibilità delle due funzioni: ed infatti queste Sezioni Riunite hanno affermato che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di bilancio è retta dal c.d. principio del parallelismo. Tale principio discenderebbe, nel diritto interno, dal *«combinato disposto degli artt. 100, 103 e 25 Cost. e dal principio di specialità delle giurisdizioni [...] ragione per la quale non ci può essere giudice diverso nelle stesse materie in cui la legge stabilisce un controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti; dal che discende, conseguentemente, che sussiste la giurisdizione contabile anche sugli atti della pubblica amministrazione che sono il presupposto*

o il precipitato necessario della determinazione dei saldi di bilancio e della loro perimetrazione» (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza 16 febbraio 2021 n. 5/2021/EL, punto 1.2. in diritto, ECLI:IT:CONT:2021:5SSR).

70. L'effettivo contenuto della disposizione in oggetto si ricava da una lettura di entrambi i commi che la compongono. L'art. 23-*quater*, infatti dispone al comma 1: «Agli enti indicati nell'elenco annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea ( SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, **ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243**, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica» (enfasi aggiunta).

71. A sua volta l'elenco annesso precisa che gli enti sono quelli «per i quali la Corte dei conti ha accolto il ricorso dell'unità avverso la classificazione operata ai sensi del SEC 2010 per l'anno 2019». In realtà, si tratta solo di alcuni enti e precisamente di quelli che hanno un impatto maggiore sul conto consolidato ( ad esempio Acquirente unico Spa, Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est europeo - Finest, Trentino Sviluppo Spa, Finlombarda Spa, FinAosta Spa, GAPA Fin Spa etc.), mentre sono stati esclusi

numerosi altri enti per i quali risulta emessa nel 2019 sentenza di accoglimento del ricorso, ma i cui effetti sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni non sono stati ritenuti rilevanti. In particolare, si tratta di numerose Federazioni sportive il cui ricorso, sulla base delle indicazioni fornite da codesta CGUE con sentenza 11 settembre 2019, cause riunite C-612/17 e C-613/17, è stato accolto (sentenze SSRR in speciale composizione n 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 11/2020, 12/2020, 19/2020, 21/2020, 22/2020 e 23/2020).

**72.** Ritiene, pertanto, questo Giudice che la volontà del legislatore, come oggettivata nella disposizione in esame sia quella di escludere qualsiasi sindacato sul conto consolidato dello Stato italiano, eliminando qualsiasi verifica sulla corretta individuazione degli enti che, essendo stati inclusi nell'elenco ISTAT, concorrono alla sua determinazione.

**73.** In sintesi, la riforma effettuata con l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 ha inciso sull'effettività delle decisioni già assunte e divenute definitive e ha ridotto l'ambito di giurisdizione di questo giudice o comunque l'effettività delle relative decisioni per il futuro.

**74.** L'accertamento compiuto con il provvedimento giurisdizionale della Corte di conti, in ragione dell'intervento legislativo, non può più determinare (o negare) due effetti impliciti necessari che prima erano concentrati presso il giudice medesimo, ossia:

- l'accertamento (positivo o negativo) dell'obbligo di comunicare dati ed informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica, in esecuzione ed attuazione della L. n. 243/2012 e della L. n. 196/2009

(obbligo attuativo del Regolamento 2013/549/UE e della Direttiva n. 2001/85/UE);

- la conseguente applicazione (o non applicazione) delle 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 (attuative anch'esse Regolamento 2013/549/UE e della Direttiva n. 2001/85/UE).

## **F) La normativa comunitaria rilevante**

### **I. Le norme del Trattato ed i principi generali**

75. Passando ad illustrare la normativa comunitaria rilevante occorre innanzi tutto richiamare le norme del TFUE, che prevedono una disciplina comune ed una convergenza delle politiche di bilancio degli Stati membri, in particolare:

- l'art. 119, ai sensi del quale tra gli scopi dell'Unione viene vi è una politica economica *«fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, condotta conformemente al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza»;*

- l'art. 120, ai sensi del quale gli Stati membri "attuano" la loro politica economica per contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione definiti dall'art. 3, conformemente a quanto stabilito dall'art. 119;

- l'art. 121 che, coerentemente con i primi due articoli, impone agli Stati membri di *«considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune»* e per tale ragione si coordinano nella fase di

definizione degli obiettivi;

- l'art. 126 che vieta "disavanzi pubblici eccessivi", stabilendo le procedure da attivare qualora il bilancio di uno Stato membro evidenzia una violazione del divieto;

- Il Protocollo n. 12 del TFUE, il quale prevede norme di dettaglio per la definizione dei concetti di disavanzo, indebitamento ed investimento, sulla base dei quali viene verificata l'osservanza degli obblighi comunitari assunti ai sensi dell'art. 126 TFUE.

76. Vengono in rilievo anche i principi generali della leale cooperazione, dell'effetto utile, dell'effettività delle tutele e dell'equivalenza dei rimedi giurisdizionali e dello Stato di diritto.

77. L'art. 4, comma 3, del TUE consacra il principio generale di leale cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione europea, in particolare stabilisce il dovere degli organi dello Stato membro di cooperare nell'esecuzione del diritto dell'Unione.

78. La Corte di giustizia ha specificato che destinatari della norma sono tutti gli organi nazionali coinvolti nell'attuazione del diritto UE. A tale riguardo, si considerano tali il legislatore, la cui attività è necessaria per dare attuazione alle parti non auto esecutive dei trattati, regolamenti e direttive, le autorità amministrative e quelle giudiziarie (cfr. Corte di giustizia 17 marzo 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, ECLI:EU:C:1987:431, punto 12, nonché sentenza 18 marzo 1986, *Commissione vs. Belgio*, C-85/85, ECLI:EU:C:1986:129, punti 22-23).

79. Tale obbligo comporta, da un lato, il dovere di astenersi dall'adottare qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio



la realizzazione degli scopi del Trattato, dall'altro l'impegno di assicurare l'effetto utile del diritto comunitario in relazione allo scopo dell'atto comunitario stesso.

**80.** Quanto al dovere di astensione, l'art. 4 TUE comma 3, «*stabilisce un obbligo generale il cui contenuto concreto dipende, in ciascun caso particolare, dalle disposizioni del trattato e dai principi generali in esso impliciti*» (Corte di giustizia, sentenza 8 giugno 1971, *Deutsche Grammophon Gesellschaft*, C-78/70, ECLI:EU:C:1971:59, punto 5).

**81.** Viene in evidenza anche il principio dello Stato di diritto, quale principio di struttura della stessa Unione europea che consiste in una "Unione di diritto" (cfr. *ex pluribus*, nonché sentenza 25/07/02, *Unión de Pequeños Agricultores*, C-50/00 P, ECLI:EU:C:2002:462, punti 38, 39 e 40), e quale standard minimo di legalità richiesto agli apparati degli Stati membri.

**82.** Tale principio viene garantito attraverso la garanzia della "giustiziabilità" euro-unitaria di tutte le violazioni del diritto UE, non solo dinanzi alla Corte di giustizia, ma anche dinanzi alle Corti nazionali. Infatti l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma TUE dispone che «*Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*».

**83.** La giurisprudenza ha precisato che «*l'articolo 19 TUE [...] concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida[ndo] l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali*» (cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, *Associação*

*Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 29 e sentenza 24 giugno 2019, *Commissione vs Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 50 e giurisprudenza ivi citata). Di conseguenza i sistemi giurisdizionali nazionali non possono negare l'accesso alla giustiziabilità degli interessi euro-unitari.

**84.** Inoltre, il diritto ad un ricorso effettivo è affermato anche dall'art.47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), disposizione applicabile alla presente fattispecie, ai sensi dell'art. 51, paragrafo 1, della CDFUE. Infatti, poiché dal riconoscimento dello *status* di pubblica amministrazione ai fini del diritto finanziario comunitario sorgono obblighi e conseguenti limitazione dei diritti rispetto a coloro che tale *status* non hanno, occorre riconoscere il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo per ottenere il suo disconoscimento (o il suo eventuale riconoscimento).

**85.** Per preservare le caratteristiche specifiche e l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, i Trattati hanno istituito un sistema giurisdizionale destinato ad assicurare la coerenza e l'unità nell'interpretazione anche attraverso il procedimento di rinvio pregiudiziale previsto dall'articolo 267 TFUE, che presuppone un sistema giuridico nazionale efficiente dal punto di vista della garanzia di giustiziabilità del diritto UE.

**86.** In sostanza, gli Stati membri e il loro sistema giurisdizionale sono il principale veicolo di effettività del diritto euro-unitario: per tale ragione i loro apparati (legislativi, esecutivi, giudiziari) non possono sottrarsi al dovere di garantire la piena giustiziabilità del

diritto UE, secondo criteri di effettività ed equivalenza. Solo in questo modo, il diritto euro-unitario può prevalere, sia con riguardo agli atti delle istituzioni comunitarie (sentenza del 23 aprile 1986, *Les Verts*, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, punti 23 e 28) sia con riguardo a «qualsiasi decisione o di qualsiasi altro provvedimento nazionale relativo all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione» (Corte di giustizia, sentenze del 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 31 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 25 luglio 2018, *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586, punto 49).

87. In ossequio al principio dello Stato di diritto, al diritto dell'Unione deve essere garantita *effectiveness*. In questa prospettiva, la discrezionalità degli Stati membri nell'attuazione del diritto europeo deve essere esercitata in modo «leale» (art. 4 TUE). In sostanza, l'Unione di diritto non aspira solo a produrre diritto valido, ma anche e soprattutto un diritto capace di farsi "prassi" nazionale, mediante un sistema di regole attuative e comportamenti esecutivi in grado di produrre un effetto sulla realtà.

88. Il principio dell'effetto utile è uno dei tratti fondamentali del diritto dell'Unione (cfr. in tal senso, Corte di giustizia UE, sentenza 22 marzo 1961, *SNUPAT/Alta Autorità*, cause riunite 42/59 e 49/59, ECLI:EU:C:1961:5; sentenza 19 settembre 2006, *i-21 Germany e Arcor*, cause riunite C-392/04 e C-422/04, punto 52, ECLI:EU:C:2006:586), insieme al principio del primato (Corte di giustizia, 15 luglio 1964, *Costa v. ENEL*, causa C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66) e all'effetto diretto

(Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, *Van Gend & Loos*, causa C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1).

**89.** Da tali principi derivano i limiti all'autonomia degli Stati membri nella conformazione dei loro sistemi giurisdizionali. In particolare, poiché per il principio dell'effetto diretto il diritto UE può generare diritti, libertà, ma anche (come in questo caso) *status* e obblighi di fonte europea in capo ai soggetti giuridici all'interno degli Stati membri, tali situazioni devono potere essere giustiziate davanti agli organi giurisdizionali dei singoli stati membri e, in virtù del circuito di cooperazione previsto all'art. 19 TUE, davanti alla Corte di giustizia.

**90.** Gli Stati membri possono stabilire, secondo la loro "autonomia procedurale", le modalità che ritengono più opportune, ma, in ogni caso, deve essere garantito un accesso alla giustizia che non sia eccessivamente difficile o tale da rendere impossibile l'esercizio dei diritti o la verifica dell'adempimento degli obblighi (principio di effettività) e in modo equivalente rispetto alle tutele che sono assicurate per analoghe situazioni giuridiche di diritto interno ("principio di equivalenza". Corte giustizia, sentenze 16 marzo 2006, *Kapferer*, C-234/04, punto 22, ECLI:EU:C:2006:178; sentenza 7 gennaio 2004, *Wells*, C-201/02, punto 67, ECLI:EU:C:2004:12; sentenza 16 maggio 2000, *Preston e a.*, causa C-78/98, punto 31, ECLI:EU:C:2000:247 e la giurisprudenza ivi richiamata).

**91.** Il principio dell'autonomia procedurale, in base alla Carta dei diritti e alla giurisprudenza di codesta Corte di giustizia, incontra tre

limiti: il principio dell'effettività delle tutele, della loro equivalenza e dell'effetto utile (Corte di giustizia, sentenza 8 giugno 1971, *Deutsche Grammophon Gesellschaft*, C-78/70, ECLI:EU:C:1971:59, punto 5); tuttavia, i margini dell'autonomia procedurale possono ridursi ulteriormente quando vi è il concreto rischio di privare di effettività il diritto e gli scopi perseguiti dalla disciplina europea.

**92.** In ambito finanziario questo rischio è particolarmente evidente, in considerazione della rinforzata esigenza di certezza ed affidabilità dei conti e degli obblighi gravanti sulle pubbliche amministrazioni; ed è reso ancora più forte dalla brevità dell'esercizio finanziario (un anno solare) che richiede un immediato adempimento di tali obblighi.

**93.** Inoltre, i dati degli enti inclusi nell'elenco ISTAT, e che pertanto perimetrano il settore S.13 del SEC 2010, devono essere affidabili in ragione del rischio di pregiudicare gli interessi finanziari degli altri Stati membri, tanto che l'art. 8 del Reg. n. 2011/1173/UE, prevede sanzioni in caso di dati inaffidabili.

**94.** In definitiva, in ragione della natura finanziaria degli interessi tutelati e delle peculiari esigenze tempestività dei dati del ciclo finanziario sussiste un interesse alla certezza del diritto UE che il sistema giurisdizionale dello Stato membro non può impedire o rendere di fatto irrealizzabile. (cfr. Corte di giustizia, sentenza 9 luglio 2015, *Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei*, C-144/14, ECLI:EU:C:2015:452, punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi richiamata).

## **II. Il SEC 2010 (Reg. (UE) n. 2013/549).**

**95.** Vengono poi in rilievo i numerosi atti normativi comunitari, in

prevalenza di diretta applicabilità che la disciplina interna, come si è evidenziato, presuppone ed ai quali rinvia.

96. In primo luogo, occorre richiamare il più volte citato il Reg. n. 2013/549/UE (sinteticamente indicato come SEC 2010 e che costituisce una versione aggiornata e modificata del regolamento (CE) n. 2223/96 cd SEC95). Ai fini del giudizio che si svolge dinanzi a questo Giudice, in particolare, rilevano i seguenti contenuti:

(a) la classificazione delle unità istituzionali che possono qualificarsi come “amministrazioni pubbliche” (Allegato A, §§ 2.111 e ss. nonché 20.05 e ss.) e che sono obbligate a rendere i dati;

(b) la conseguente definizione dei dati e dei saldi del conto finanziario degli Stati membri, su cui si misura il raggiungimento degli obiettivi UE in termini di indebitamento e debito (Allegato A, § 20.01-20.03);

(c) l’obbligo di rendere dati di “qualità” (art. 4 e 5), e in modo tempestivo (art. 3).

97. Tramite il SEC 2010, si possono classificare gli attori dell’economia nazionale, al fine di elaborare in particolare i conti del settore delle amministrazioni pubbliche (§ 20.01) individuando le unità istituzionali che, a prescindere dalla forma giuridica, presentano le caratteristiche per essere ricomprese nel settore S.13.

98. Il settore S.13 comprende, infatti, le «*unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del*

*reddito e della ricchezza del paese» (§ 2.111).*

99. La classificazione come unità situazionale ricadente nel settore S.13 comporta l'applicazione degli obblighi di *accountability* e *liability*.

100. La natura della fonte comunitaria, nonché la chiara clausola finale secondo cui «*Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri*», rende lo stesso direttamente applicabile anche alle singole pubbliche amministrazioni (ovviamente identificate in base ai criteri dettati dallo stesso SEC 2010), che devono tenere una contabilità "aggregabile" secondo lo standard del SEC 2010 medesimo. Solo in questo modo i dati possono essere trasmessi all'amministrazione centrale dello Stato membro, per essere aggregati e poi nuovamente trasmessi alla Commissione, ai sensi degli artt. 3 e 4.

101. Lo scopo del SEC 2010 è dunque quello di garantire un linguaggio contabile e statistico comune per consentire la confrontabilità dei saldi di bilancio tra gli Stati membri e per la vigilanza sui saldi stessi effettuata dall'Unione.

### **III. la Direttiva (UE) n. 2011/85**

102. In secondo luogo, viene in evidenza la Direttiva (UE) n. 2011/85 che promuove la "*fiscal accountability*" di tutti i sotto-settori della pubblica amministrazione (art 13 comma 2) ed ai cui obblighi si lega la disciplina della ricognizione delle "amministrazioni pubbliche". Tale Direttiva impone agli Stati membri di introdurre norme e misure riferite ai vari sotto-settori della pubblica amministrazione (identificati a norma del SEC 2010, richiamato dall'art. 1 della Direttiva). Tra questi

si ricordano i seguenti obblighi:

(a) adottare un sistema di contabilità pubblica che copra «*in modo completo e uniforme tutti i sotto-settori dell'amministrazione pubblica*» e contenga «*le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95*» (art. 3);

(b) il rispetto di “regole numeriche”, tramite cui tutti i sotto-settori della pubblica amministrazione concorrono al raggiungimento dell'OMT (art. 5);

(c) un sistema di verifica indipendente ed efficace, che riguardi non solo la qualità del dato ma anche il rispetto delle “regole numeriche” salvo possibili “conseguenze” (art.6) nell'ottica della *fiscal accountability*.

103. È appena il caso di precisare che la direttiva formalmente si riferisce al SEC 95 ma è da ritenere applicabile al successivo SEC 2010, che del primo costituisce modifica ed adeguamento.

#### **IV. Il Reg. (UE) n. 2011/1173**

104. Il Reg. (UE) n. 2011/1173 , «*onde evitare un'errata rappresentazione, volontaria o per negligenza grave, dei dati sul disavanzo pubblico e sul debito pubblico, dati che costituiscono un input fondamentale per il coordinamento delle politiche economiche*» (Considerando n. 16), impone ammende decise dal Consiglio agli Stati che se ne rendono responsabili (in particolare, art. 8). Le ammende devono essere efficaci, dissuasive e commisurate alla natura, alla gravità e alla durata della errata rappresentazione.

#### **V. Il Regolamento (UE) n. 2013/473**

105. Il Regolamento n. 2013/473/UE stabilisce una separazione tra soggetto erogatore del dato contabile e soggetto che ne verifica



imparzialmente la qualità e attendibilità, cioè una contrapposizione tra “autorità di bilancio” e sistemi di verifica ed “*accountability*” (art. 2 e 5). Tale Regolamento contiene le disposizioni per il monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del Patto di stabilità e crescita (art. 1). Il regolamento stabilisce che il soggetto posto nella funzione di controllo ha il “*divieto di seguire istruzioni da parte delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o da qualsiasi altro ente pubblico o privato*” a garanzia dell’indipendenza egli enti e della qualità dei dati controllati (art. 2). A tali enti indipendenti deve essere conferito il compito di verificare:

(a) l’osservanza delle regole di bilancio numeriche; (b) la verifica dell’attuazione delle misure “di correzione” e delle circostanze che esimono temporaneamente dal percorso di convergenza dei conti verso l’OMT (art. 5). In Italia, come si è già illustrato, il soggetto che, in modo diffuso e su tutto il sistema delle pubbliche amministrazioni, svolge questo tipo di controllo, indipendente dall’autorità di bilancio, è la Corte dei conti (art. 100 Cost.; art. 20 L. n. 243/2012 e, in chiave europea, l’art. 30, l. n. 161/2014 in attuazione specificamente dell’art. 5 del regolamento 2013/473).

#### **VI. Il Reg. (UE) n. 2020/2092 sul regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione**

106. Il regolamento 2020/2092 precisa che il rispetto dello Stato di diritto è un presupposto essenziale per il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, sanciti nell’articolo 317 del trattato sul

funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (Considerando n. 7) e che gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche possono essere soggette a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea (Considerando n. 8).

**107.** In particolare, lo Stato di diritto esige che i principi di legalità, certezza del diritto, divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, tutela giurisdizionale effettiva - che comprende anche l'accesso alla giustizia - da parte di organi giurisdizionali indipendenti e imparziali, e separazione dei poteri, debbano essere rispettati.

**108.** Vi è pertanto una chiara correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e la tutela degli interessi finanziari dell'UE, espressamente affermata nell'ambito dell'esecuzione del bilancio dell'Unione. L'esistenza di un effettivo controllo giurisdizionale destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca in uno Stato di diritto e presuppone l'esistenza di organi giurisdizionali indipendenti che possano valutare la regolarità degli atti, dei contratti o di altri strumenti che generano spese o debiti pubblici e l'esecuzione efficiente del bilancio dell'Unione in conformità dei principi di sana gestione finanziaria. (Considerando 12 e 13).

**109.** Conseguentemente, il regolamento considera indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto *«l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità*

*pubbliche», «la limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso» e «la mancata esecuzione delle sentenze» o la limitazione delle sanzioni per violazioni del diritto (art 2 lett. b) e c))*

**G) Il possibile contrasto della nuova disciplina italiana con le norme comunitarie e formulazione di quesiti**

**I. Impossibilità di una interpretazione conforme**

110. Occorre evidenziare come, il chiaro ed inequivocabile dato letterale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, e lo scopo perseguito dal legislatore, risultante anche dalla parte della norma non applicabile al giudizio in esame, rendono impossibile un'interpretazione della disposizione conforme alle norme ed ai principi comunitari sopra richiamati. Si è anche detto del possibile contrasto con alcuni precetti della Costituzione italiana e dell'impossibilità di adire, in questa fase del contenzioso, la Corte costituzionale.

111. Si esporranno, pertanto, i dubbi interpretativi di questo giudice ed i quesiti che si intendono sottoporre alla CGUE al fine di verificare se, alla luce dei principi di diritto europeo sopra riportati, l'autonomia procedurale dello Stato italiano in merito alla conformazione del sistema giurisdizionale attraverso l'art. 23-*quater* del l. n. 137/2020, sia o meno rispettoso dei limiti che provengono dal diritto europeo.

**II. Primo quesito: possibile violazione dell'effetto utile del SEC 2010, e della Direttiva sui quadri di bilancio**

112. Dalla disciplina comunitaria sopra esaminata emerge che, per promuovere efficacemente il coordinamento delle politiche di bilancio

e la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area euro, è stato creato un sistema nel quale il SEC 2010 è preposto ad individuare il presupposto soggettivo. Scopo del SEC 2010, infatti, è quello di garantire un linguaggio contabile e statistico comune per consentire la confrontabilità dei saldi di bilancio tra gli Stati membri e per la vigilanza sui saldi stessi effettuata dall'Unione. Questo è anche definibile come "effetto utile" minimo e inderogabile del regolamento.

**113.** Senza una sua corretta applicazione, il sistema non è in grado di funzionare e di raggiungere lo scopo di una leale e trasparente collaborazione tra gli Stati membri nel coordinamento delle loro politiche di bilancio, ai sensi degli art. 120 e ss. TUE, e dell'art. 126 TFUE. In mancanza di una corretta applicazione del SEC 2010, infatti, non è possibile rendere confrontabili e verificabili i dati contabili tramite i quali gli Stati membri dimostrano e rendono conto della convergenza delle loro politiche economiche ed il conseguente raggiungimento dell'OMT.

**114.** A tal fine, la Direttiva n. 2011/85/UE obbliga gli Stati membri a favorire la piena effettività delle disposizioni del SEC 2010 e il conseguente obbligo di condivisione per le "amministrazioni pubbliche" della "fiscal accountability" (art. 13). Lo Stato italiano ha dato applicazione alla direttiva, per le parti non immediatamente applicabili, con la legge 30 ottobre 2014, n. 161 che ha attribuito alla Corte dei conti la verifica della «rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni» (cfr. *supra* punti 54 e 104).

**115.** In ragione di tale scopo, le norme di attuazione e i

comportamenti esecutivi degli Stati membri e dei soggetti dell'ordinamento che sono destinatari diretti di tali norme sono vincolati ai seguenti obblighi:

a) per ciascuna "pubblica amministrazione", quello di rassegnare e trasmettere i dati contabili di pertinenza ai sensi del SEC 2010 (effetto diretto del SEC 2010);

b) per gli Stati membri e per i loro sotto-settori quello di adattare contabilità omogenee e di rispettare "regole numeriche", secondo le norme attuative nazionali (effetto indiretto della Direttiva n. 2011/85/UE);

c) per tutti i soggetti sopra elencati, quello di sottoporsi ad un sistema di verifica della "qualità" dei dati contabili e dell'affidabilità delle aggregazioni, da parte di enti indipendenti, sottratti all'influenza delle "autorità di bilancio" (effetto diretto di Regolamento n. 2011/1173/UE).

**116.** Ad avviso di questo Giudice, la limitazione al sistema giurisdizionale introdotta dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, impedisce di verificare la correttezza o meno dell'inserimento di una unità istituzionale nel perimetro delle pubbliche amministrazioni tenute ai "quadri di bilancio". Mancando un giudice in grado di garantire l'osservanza del diritto UE per quanto concerne la sussistenza dello *status* di pubblica amministrazione e degli obblighi ad esso connessi, si impedisce qualsiasi verifica neutrale sulla corretta osservanza da parte dello Stato italiano delle norme europee relative alla perimetrazione del settore S.13 prevista dal Reg. n. 549/2013/UE e conseguentemente dei saldi rilevanti ai sensi dell'art. 126 TFUE, del

Protocollo n. 12 e del sistema del Patto di stabilità e crescita.

**117.** Occorre in proposito ricordare che la disciplina del SEC 2010 e della connessa direttiva sui quadri di bilancio è attuativa della disciplina dei trattati che prevede una convergenza sul piano della politica economica (art. 120 e ss TFUE, in particolare art. 126 TFUE e correlato Protocollo n. 12). Codesta Corte di giustizia, in proposito, ha affermato che per i provvedimenti di politica economica soggetti al diritto UE, ai fini del suo effetto utile rilevano in particolare il tempo (Corte di giustizia, sentenza 7 febbraio 1973, *Commissione vs. Italia*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, punto 21) e la qualità dei controlli (Corte di giustizia, sentenza 9 gennaio 2003, *Repubblica Ellenica vs. Commissione*, C-157/00, ECLI:EU:C:2003:5, punto 11 e 12).

**118.** L'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 elimina ogni controllo giudiziario e, in ogni caso, lo rende "inutile" rispetto al diritto comunitario medesimo, perché sgancia la tutela giudiziaria e il provvedimento del giudice rispetto all'unico effetto necessario secondo il diritto comunitario, vale a dire l'obbligo di rassegnare i dati e di consolidamento ai fini del rispetto dell'Obiettivo di Medio Termine. Ciò sottrae, di fatto, al diritto UE, la valutazione della corretta attuazione del SEC 2010 e della Direttiva quadri di bilancio.

**119.** Ciò posto si chiede a codesta Corte di giustizia se sia compatibile con il diritto UE una disciplina nazionale che, eliminando ogni controllo giudiziario, non consenta di verificare la correttezza e l'affidabilità dei dati sulla base dei quali si effettua il confronto dei saldi di bilancio tra gli Stati membri. In particolare, si chiede se siffatta disciplina nazionale

sia compatibile con il principio dell'effetto utile del diritto UE, alla luce degli artt. 4, § 3, e 19 TUE, 267 TFUE, in rapporto agli scopi dell'art. 121, 126 TFUE e del Protocollo n. 12, perseguiti a mezzo della disciplina del SEC e della direttiva sui "quadri di bilancio"

**120.** Inoltre, si chiede a codesta Corte di giustizia di valutare se il pregiudizio all'effetto utile del diritto comunitario sussiste, non soltanto quando le nuove norme dispongano la sua sospensione o pongono un ostacolo ai suoi scopi, ma anche quando, come nel caso di specie, esse incidono sulla disciplina previgente alterandone l'efficacia, in modo da compromettere l'applicazione piena e uniforme della disposizioni comunitarie (Corte di giustizia, sentenza 31 marzo 1971, *AETS*, C-22/70, punti 20-22, ECLI: EU:C:1971:32).

**121.** Il **primo quesito** che si pone è pertanto il seguente: se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell'effetto utile dello stesso regolamento e della direttiva n. 85/2011 ostino ad una normativa nazionale che limita la giurisdizione del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo il principale effetto utile della disciplina comunitaria, ossia la verifica di trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui accertare la convergenza dell'Italia verso l'OMT.

**III. Secondo quesito: violazione del Reg. 2001/473/UE e della  
Direttiva sui quadri di bilancio in ordine alla necessità di  
un controllo indipendente sulle autorità di bilancio**

**122.** La riduzione di efficacia degli effetti derivanti dalla pronuncia di

questo giudice “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica” determina di fatto l’eliminazione di qualsiasi controllo indipendente sulle autorità di bilancio e sulla legalità del calcolo dei saldi che servono per la verifica del rispetto dell’obiettivo di medio termine. Infatti, l’impossibilità di accertare in modo terzo e indipendente la correttezza della perimetrazione delle pubbliche amministrazioni ai sensi del SEC 2010, per mezzo dell’occasione fornita dal contenzioso, si traduce nello smantellamento del sistema di controllo indipendente previsto sulle “regole numeriche” e sul sistema dei saldi (cfr. *Considerando* nn. 3, 5, 16 e art. 2 lett. f) e art. 3, § 1 della Direttiva n. 2011/85/UE; *Considerando* nn. 17, 18, art. 2 lett. a) e c), art. 5).

**123.** In altre parole, la norma non sembra rispettare la regola della separazione tra autorità di bilancio e organi di audit, che, come sopra detto, nel sistema italiano si svolge spesso anche in forma giurisdizionale.

**124.** Nel sistema costituzionale italiano, infatti, la verifica del rispetto delle regole del bilancio è affidata alla Corte dei conti, che svolge le sue funzioni in modo capillare su tutti i soggetti che sono identificabili come “pubblica amministrazione” secondo l’ordinamento interno (art. 100 Cost.; art. 20 della L. n. 243/2012).

**125.** Poiché secondo il diritto italiano le unità istituzionali con forme giuridiche di diritto privato sono sottratte da qualsiasi forma di controllo (anche in chiave euro-unitaria, art. 30 della L. n. 161/2014), una volta eliminato il controllo giurisdizionale in sede di contenzioso



sull'attribuzione dello status di pubblica amministrazione secondo la disciplina del SEC 2010, viene meno qualsiasi verifica sull'individuazione dei soggetti che concorrono alla formazione del conto economico consolidato. Non è privo di rilievo che solo nell'ambito della giurisdizione contabile un simile contenzioso può essere attivato anche dal Pubblico ministero contabile, teoricamente legittimato ad agire avverso le illegittime esclusioni di enti dal settore S.13.

**126.** Pertanto, il **secondo quesito** che si pone è il seguente: se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell'effetto utile dello stesso regolamento e della direttiva n. 85/2011, in punto di separazione organizzativa tra autorità di bilancio e organismi di controllo, ostino ad una normativa nazionale che limita gli effetti della pronuncia del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo qualsiasi controllo indipendente sulla perimetrazione soggettiva dei conti della pubblica amministrazione italiana (così come qualificata ai fini comunitari) tramite la quale verificare la convergenza dell'Italia verso l'OMT.

#### **IV. Terzo quesito: possibile violazione del principio generale dello Stato di diritto e dell'art. 47 CDFUE.**

**127.** Il principio generale dello Stato di diritto, valore sancito dall'art.2 TUE, comprende il principio di legalità, anche sotto il profilo del divieto di arbitrarietà del potere esecutivo e quello di una tutela giurisdizionale effettiva dinanzi a organi giurisdizionali indipendenti e imparziali.

**128.** Come codesta Corte ha già sostenuto, l'art 19 TUE costituisce una specificazione, in materia giudiziaria, non solo dell'obbligo di cooperazione previsto dall'art. 4 TUE, ma anche del principio generale dello Stato di diritto sancito dall'art. 2 TUE. Lo Stato di diritto implica che sia sempre assicurata la giustiziabilità delle violazioni del diritto UE, attraverso la Corte di giustizia e gli apparati giurisdizionali degli Stati membri che costituiscono il mezzo tramite il quale diritti ed obblighi che sorgono dal diritto UE diventano effettivi. Per questo l'art. 19 TFUE ha codificato la "necessità" del controllo giudiziario che costituisce una delle principali espressioni normative dello Stato di diritto come valore della UE (Corte di giustizia, sentenza 24 giugno 2019, *Commissione vs Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punti 42-50, nonché sentenza del 26 marzo 2020, *Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione*, C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232, punti 70 e 71 nonché giurisprudenza ivi citata). Infatti, codesta Corte di giustizia ha affermato che lo Stato di diritto non è un requisito meramente formale e si realizza solo se le istituzioni UE e gli Stati membri sono soggetti al controllo giurisdizionale della conformità dei loro atti con il diritto Ue (cfr. *ex pluribus*, causa C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores*, , punti 38 e 39 ECLI:EU:C:2002:462; cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi*, ECLI:EU:C:2008:461, punto 316).

**129.** L'art. 19 TUE ha, quindi, introdotto un limite ulteriore alla discrezionalità dei legislatori nazionali sul piano dell'organizzazione dei loro sistemi giurisdizionali: nei settori di competenza dell'Unione, secondo il paragrafo 1, secondo comma TUE, vi è la "necessità" di

stabilire “rimedi giurisdizionali” idonei ad assicurare una tutela effettiva nei settori disciplinati dall’Unione. Nella stessa ottica, l’art. 47 CDFUE ha codificato un principio che limita l’autonomia procedurale degli Stati membri in merito alla loro organizzazione giudiziaria, ogni qual volta vengono in gioco diritti e libertà della persona. Si è già detto al punto 84, che il riconoscimento dello *status* di pubblica amministrazione si traduce nella compressione delle libertà e dei diritti di coloro che sono estranei alla pubblica amministrazione, ma che svolgono le loro attività economiche a mezzo di “unità istituzionali” essendo state ricomprese nel settore S.13. Per tale ragione, a questi soggetti non può essere negato il diritto ad un ricorso effettivo, anche ai fini del disconoscimento di siffatto *status* di diritto europeo (sentenza del 27 giugno 2013, *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, punto 59, nonché del 2 marzo 2021, *A.B. e a.*, C-824/18, EU:C:2021:153, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

**130.** Pertanto, non è possibile disciplinare le modalità dei ricorsi con modalità che, da un lato impediscono il perseguimento degli obiettivi del diritto europeo (rappresentati dalla certezza e affidabilità della perimetrazione della pubblica amministrazione), e, dall’altro, sacrificano «la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario», diritto costituito dalla libertà a non essere classificati indebitamente come unità istituzionali della pubblica amministrazione (Corte di giustizia, sentenza 13/03/ 2007, *Unibet*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, punto 44).

**131.** In sostanza, sebbene spetti «all'ordinamento giuridico interno di

*ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi»* (principio dell'autonomia procedurale), il diritto interno non può stabilire modalità *“meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna”* (principio di equivalenza, cfr. sentenza 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani, Racc. pag. I-4025, punto 27, ECLI:EU:C:1997:351) o rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività, cfr. sentenza 28/03/ 2017, *PJSC Rosneft Oil Company*, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, punto 73).

**132.** Come ha chiarito la giurisprudenza, equivalenza ed effettività della tutela giurisdizionale sono espressioni dello Stato di diritto nei termini illustrati di collegamento *“necessario”* tra Unione di diritto e organizzazione richiesta agli Stati membri (*ex plurimis*, cfr. la recente sentenza del 24 ottobre 2018, *XC e altri*, C-234/17, ECLI:EU:C:2018:853, punti 21 e 22 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza 20 novembre 2001, *Courage & Crehan*, ECLI:EU:C:2001:465, punto 29; sentenze 18 dicembre 2014, *Abdida*, C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453, punto 45, e del 6 ottobre 2015, *Schrems*, C-362/14, ECLI:EU:C:2015:650, punto 95).

**133.** Nel caso di specie, l'effettività del ricorso è diminuita, in quanto la pronuncia ottenibile dal giudice remittente, non consentirebbe una piena declaratoria di illegittimità dell'inclusione nel perimetro della *“pubblica amministrazione”* ai fini comunitari. Infatti, il ricorrente, anche se vittorioso, vedrebbe comunque diminuita la sua capacità

giuridica di effettuare operazioni su passività finanziarie, per la gestione attiva del proprio debito, e sarebbe tenuto a concorrere all'obiettivo di medio termine (art. 4, comma 4, L. n. 243/2012).

**134.** Il ricorso, inoltre, sarebbe subordinato ad una normativa processuale eccentrica, che diverge totalmente dai casi di tutela previsti nell'ordinamento italiano per situazioni analoghe. Nell'ordinamento italiano, infatti, tutte le situazioni di *status* vengono conosciute da giudice competente, con un'azione autonoma di accertamento il cui giudicato fa stato pregiudiziale per tutti gli effetti connessi e collegati allo status medesimo. Sorgono quindi dubbi di compatibilità con il principio di equivalenze delle tutele, come già accaduto in caso che riguarda *status* personali e non di persone giuridiche, per i quali è vietato agli ordinamenti nazionali instaurare qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria che porti a una riduzione dell'efficacia del diritto dell'Unione, (*Alekszij Torubarov vs. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, punti 72-74, in particolare 73).

**135.** Nell'ordinamento italiano, inoltre, il giudice dei saldi e della perimetrazione di bilancio è il giudice contabile, atteso che lo stesso Codice di giustizia contabile afferma che la giurisdizione contabile è "esclusiva" e in quanto tale non ammette altro giudice. Non sarebbe possibile ottenere presso un diverso giudice, tutela in ordine agli effetti di cui agli artt. 3 e 4 della L. n. 243/2012, sicché la tutela di uno status comunitario è inferiore rispetto a quella riconosciuta dal diritto interno per gli altri status.

136. Infine, si soggiunge che le amministrazioni resistenti, (ISTAT e Ministero delle Finanze, quest'ultimo rilevante "autorità di bilancio" italiana) sostengono che la nuova norma non determina un *vulnus* di tutela giurisdizionale, perché alla limitazione della giurisdizione della Corte dei conti «*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*», segue una riespansione della giurisdizione generale di legittimità del Giudice amministrativo, al quale sarà possibile ricorrere «*nei soli casi in cui il ricorrente sia in grado di dimostrare la lesione di un concreto interesse derivante dal semplice inserimento negli elenchi ISTAT, casi che è prevedibile saranno del tutto marginali*».

137. Premesso che «*spetta ai giudici nazionali interpretare le modalità procedurali applicabili ai ricorsi di cui essi sono investiti [...]*», per quanto possibile in modo tale che dette modalità possano ricevere un'applicazione che contribuisca al perseguimento dell'obiettivo [...] di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario" (Corte di giustizia, sentenza 13/03/ 2007, *Unibest*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, punto 44) e nonostante questo Giudice abbia già espresso il suo convincimento sulla corretta interpretazione della norma di diritto interno, si ritiene opportuno precisare che, anche se si accogliesse l'interpretazione proposta dalle amministrazioni resistenti, rimarrebbe il dubbio che siffatta normativa si ponga in contrasto con il principio dell'effettività della tutela. Infatti, il ricorrente, nello stretto tempo dell'esercizio finanziario durante il quale, essendo stato incluso nell'elenco ISTAT, è tenuto ad adempiere agli obblighi che conseguono all'inclusione nel settore S.13, per fare valere il proprio diritto dovrebbe

proporre due distinti ricorsi presso due giudici diversi, con il rischio di pregiudicare la certezza del diritto in ordine al proprio status.

**138.** Inoltre, rimarrebbe il dubbio che la norma, anche così interpretata, si ponga in contrasto con il principio dell'equivalenza dalle tutele, perché, proprio ai fini della corretta determinazione dei saldi di bilancio dello Stato italiano bilancio, verrebbe individuato un giudice diverso da quello che la Costituzione italiana, individua come competente, per la sua perizia speciale, ad esprimersi con la certezza del giudicato sui saldi e sulla perimetrazione del bilancio (Corte costituzionale n. 244/2020, punto 2.2.1. ECLI:IT:COST:2020:244).

**139.** Il **terzo quesito** che si pone è, pertanto, il seguente: se il principio dello Stato di diritto, *sub specie* di effettività della tutela giurisdizionale e di equivalenza dei rimedi giurisdizionali osti ad una normativa nazionale che:

(a) impedisce qualsiasi verifica giurisdizionale sull'esatta applicazione del SEC 2010 da parte dell'ISTAT ai fini della perimetrazione del settore S13 e quindi sulla correttezza, trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui verificare la convergenza dell'Italia verso l'OMT (violazione del principio di effettività delle tutele);

(b) espone il ricorrente, qualora dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, ad un doppio onere di impugnazione giudiziaria e a conseguenti rischi di contrasto di giudicato sulla sussistenza di uno *status* di diritto comunitario, rendendo di fatto impossibile la tutela effettiva del suo diritto nel tempo utile richiesto

per l'adempimento degli obblighi che ne conseguono (ossia l'esercizio finanziario) e vanificando la certezza del diritto in ordine alla sussistenza dello status di pubblica amministrazione;

(c) sempre ove dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, prevede che a pronunciarsi sulla correttezza della perimetrazione di bilancio, sia un giudice diverso da quello al quale la Costituzione italiana riserva la giurisdizione sul diritto del bilancio.

#### **H) Opinione del giudice remittente**

**140.** Ad avviso di questo giudice remittente, la norma del 2020 ha determinato un difetto assoluto di giurisdizione, e conseguentemente una mancanza di tutela, sull'esatta perimetrazione del settore S.13 e conseguentemente sui saldi di finanza pubblica, impedendo al SEC 2010 ed alla direttiva 85/2011 di raggiungere il loro effetto. Va ricordato infatti che mediante l'elenco ISTAT, lo Stato italiano determina l'ambito di applicazione del SEC 2010 agli effetti anche della disciplina degli art. 126 TFUE e del Protocollo n. 12.

**141.** Vi è anche una violazione del principio di leale cooperazione, sancito dall'art. 4 TUE che impone agli Stati membri di assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o dagli atti delle Istituzioni europee, di facilitare queste nell'assolvimento dei loro compiti e di astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, (Corte di giustizia, 19 gennaio 1993, *Commissione c. Italia*, causa C-101/91, ECLI:EU:C:1993:16, punti 22-23). Violazione tanto più grave se si considera l'importanza che per il diritto europeo riveste il



rispetto della disciplina di bilancio e delle norme dettate per l'attuazione di tale disciplina (Corte di giustizia, 19 gennaio 1993, *Commissione vs. Consiglio*, causa C-27/06; ECLI:EU:C:2004:436, punto 71).

**142.** Appare necessario, ricordare ancora una volta, che lo scopo principale del regolamento SEC 2010 è quello di assicurare il funzionamento del Trattato nella materia finanziaria (art. 120 e seguenti TFUE) garantendo «*La definizione delle politiche dell'Unione e il monitoraggio delle economie degli Stati membri e dell'unione economica e monetaria (UEM) richiedono informazioni comparabili, aggiornate e affidabili sulla struttura dell'economia e l'evoluzione della situazione economica di ogni Stato membro o regione*» (Considerando n. 1 del regolamento). Nello stesso senso depone l'art. 3 del regolamento il quale stabilisce: «*Al fine di garantire l'efficacia della procedura per i disavanzi eccessivi, i governi degli Stati membri, ai sensi della stessa, sono responsabili dei disavanzi della pubblica amministrazione come definita all'articolo 2, primo trattino, del presente protocollo. Gli Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dai trattati in questo settore. Gli Stati membri riferiscono alla Commissione, tempestivamente e regolarmente, in merito al loro disavanzo, previsto ed effettivo, nonché al livello del loro debito*»

**143.** L'ordinamento interno italiano, per dare quindi piena attuazione alle disposizioni comunitarie, aveva espressamente previsto una tutela giuridica esercitabile dinanzi a queste Sezioni riunite ai sensi dell' art. 11, comma 6, lett. b) del c.g.c, prevedendo una specifica competenza «*in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche*

*operata dall'ISTAT"* attribuita alle Sezioni riunite in speciale composizione che decido in unico grado, *"nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica"*;

**144.** Tale giurisdizione *"assicura una tutela piena ed effettiva, secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo"* (art. 2 c.g.c.) e si realizza *"attraverso la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti"* (art. 3 c.g.c.).

**145.** La riforma legislativa, introdotta nel 2020 dal legislatore italiano, ha sottratto al giudice *"del bilancio"*, competente sulla effettiva applicazione del diritto dell'Unione in questa materia, l'esercizio del controllo giurisdizionale sulle suddette disposizioni comunitarie prima pacificamente riconosciuto.

**146.** Si ravvisa anche una violazione del principio generale dello Stato di diritto (art. 2 TUE) e dell'art. 19, comma 2 TUE, giacché solo un organo giurisdizionale terzo ed neutrale, che nella pluralità di giurisdizioni che caratterizza l'ordinamento italiano è individuato nella Corte dei conti, consente di verificare se l'iscrizione o l'esclusione dall'elenco ISTAT è avvenuta nel rispetto dei requisiti tecnico-giuridici stabiliti dal SEC 2010 per il settore S.13, legittimando in tal modo gli stessi saldi di finanza pubblica.

**147.** Che lo scopo dell'art. 23-*quater* sia eliminare la *"giustiziabilità"* del SEC 2010 rispetto agli scopi per cui tali norme sono state concepite nell'ordinamento comunitario è *expressis verbis* riconosciuto dalla difesa dell'AGS nel presente processo, oltre che emergente dalla relazione al decreto di legge, come sopra già riferito. In tali difese si

legge: «bisogna sottolineare anche che l'art. 23-quater interviene su questioni di carattere giurisdizionale connesse al più generale tema della perimetrazione della soggettività pubblica, cioè alla qualificazione di un soggetto come pubblica amministrazione, tema di importanza sistematica, che in tempo di crisi assume peculiare rilevanza in relazione alla necessità impellente di individuare con chiarezza i soggetti che, in quanto pubblici, saranno chiamati a porre in essere interventi per rispondere alle esigenze straordinarie legate alla crisi economico-epidemiologica [...]; infatti, pur concordando sul fatto che la compilazione dell'elenco nasce per finalità eminentemente statistico-contabili, come preparazione di un documento tecnico che contribuisca alla descrizione dell'economica nazionale favorendo la comparazione dei dati in ambito europeo, non si può d'altro canto negare che l'elenco e i parametri europei sulla base dei quali è redatto abbiano assunto un ruolo chiave nella perimetrazione della soggettività pubblica».

**148.** La disciplina di recente introdotta, perciò, viola il principio di effettività del diritto e delle tutele in quanto, dall'economia dell'ordinamento giuridico nazionale emerge, come nel caso di specie, l'impossibilità di agire in giudizio con un rimedio giurisdizionale che permetta di garantire effettivamente il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario.

**149.** Come si è già sopra riferito, le amministrazioni resistenti sostengono che la nuova norma non determina un *vulnus* di tutela giurisdizionale, perché alla limitazione della giurisdizione della Corte dei conti "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica", è da ritenersi che segua una

riespansione della giurisdizione generale di legittimità del Giudice amministrativo.

**150.** Anche così interpretata, la disciplina legislativa violerebbe il principio dell'equivalenza e dell'effettività delle tutele unitamente a quello dell'effetto utile e della certezza del diritto comunitario. Atteso che entrambi i giudici dovrebbero accertare la corretta applicazione del SEC 2010 nei confronti dell'ente ricorrente; in tal modo vi è il rischio concreto di pronunce contraddittorie sulla stessa domanda e sulla corretta perimetrazione del settore S.13 con l'evidente risultato di diminuire la vincolatività del diritto comunitario.

**151.** Va inoltre evidenziato che le norme in materia di politica economica dettate dagli artt. 120 e ss. TFUE, ed in particolare, in attuazione dell'art. 126 TFUE, presuppongono una tempestiva e corretta esecuzione durante l'esercizio finanziario; pertanto la moltiplicazione e la deconcentrazione del controllo giudiziario rende *inutiliter data* la pronuncia del giudice, in quanto non garantisce alcuna certezza del diritto comunitario né soddisfa pienamente l'interesse del ricorrente costringendolo ad estenuanti ricorsi presso diversi giudici con il rischio di giudicati contrastanti.

**152.** Si ricorda che codesta Corte di giustizia *«ha del pari considerato che è incompatibile con le esigenze inerenti alla natura stessa del diritto comunitario qualsiasi disposizione facente parte dell'ordinamento giuridico di uno Stato membro o qualsiasi prassi, legislativa, amministrativa o giudiziaria, la quale porti ad una riduzione della concreta efficacia del diritto comunitario per il fatto che sia negato al giudice, competente ad applicare*

*questo diritto, il potere di fare, all' atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino, anche temporaneamente, alla piena efficacia delle norme comunitarie ( vedasi la già citata sentenza 9 marzo 1978, Simmenthal, punti 22 e 23 della motivazione )» ( sentenza 19/06/1990, Factortame e a. C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257 punti 18 e 20; nonché negli stessi testuali termini, a proposito di limitazioni “di fatto” di mezzi di ricorso, sentenza 29/07/2019, Alekszj Torubarov vs. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, C-556/17, ECLI:EU:C:2019:626, punti 72-74, in particolare 73).*

**153.** Si evidenzia infine che, in presenza di una direttiva o di un regolamento al quale lo Stato membro ha provveduto a dare piena e compiuta attuazione, sussiste il divieto di smantellare e retrocedere dalla sua attuazione, come affermato dalla giurisprudenza della CGUE (Sentenza 11 luglio 2002, *Marks & Spencer plc*, C-62/00, ECLI: ECLI:EU:C:2002:435, punti 26 e 27) e in conformità ad essa anche dalla Corte costituzionale italiana (sentenze del 7 febbraio 2000, n. 41 e n. 45, ECLI:IT:COST:2000:41 e IT:COST:2000:45).

**154.** Questo principio è stato recentemente affermato in merito all'organizzazione giurisdizionale, quando questa si traduca in una menomazione dei principi dello Stato di diritto. Codesta Corte ha già dichiarato, infatti, che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che osta a disposizioni nazionali tali da costituire una regressione, nello Stato membro interessato, della tutela del valore dello Stato di diritto [v., in tal senso, sentenze del

19 novembre 2019, *A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, nonché del 2 marzo 2021, *A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorso)*, C-824/18, EU:C:2021:153]» (Corte di giustizia, sentenza 20 aprile 2021, *Repubblika c. Il-Prim Ministru*, punto 65, ECLI:EU:C:2021:311).

155. È pertanto opinione di questo giudice remittente che la normativa in questione comporti numerose violazioni del diritto europeo, che ove ritenute effettivamente sussistenti da codesta CGUE comportano la necessaria disapplicazione dell'art 23-*quater*, secondo comma, d.l. n. 137/2020, inserito in sede di conversione dall'art. 1, della legge n. 176/2020.

#### **I) La richiesta di procedimento accelerato**

156. Il Collegio domanda l'applicazione del procedimento accelerato ai sensi dell'art. 105, paragrafo 1, del Regolamento di procedura della Corte di giustizia del 25 settembre 2012.

157. Nella fattispecie, sussiste, in particolare, la motivazione che i quesiti sottoposti attengono alla giurisdizione sul bilancio, da esercitarsi con ragioni di speditezza e con l'orizzonte di riferimento del ciclo contabile, pena l'inutilità delle regole stabilite dal sistema europeo. Appare, infatti, evidente che la definizione per l'anno 2020 delle pubbliche amministrazioni che devono comporre il conto consolidato (ossia uno dei saldi di finanza pubblica da considerare nella manovra di bilancio successiva) è un'attività da condurre entro i termini del ciclo contabile stesso.

#### **J) La tutela cautelare**

**158.** Il ricorrente ha chiesto che venga concessa tutela cautelare con temporanea sospensione degli effetti di inclusione nell'elenco ISTAT per ragioni connesse al danno che da tale inclusione deriverebbe al ricorrente, obbligandolo ad adeguarsi ad una normativa non compatibile con la gestione imprenditoriale fino ad oggi attuata

**159.** Da ultimo, prima di disporre la sospensione del giudizio in attesa della pronunzia della CGUE, il Collegio deve pronunziarsi sulla sospensione cautelare dell'iscrizione dell'elenco ISTAT chiesta dalla ricorrente.

**160.** Il Collegio deve perciò procedere alla verifica della sussistenza dei requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*. Giova ricordare che, in presenza dei predetti requisiti, il provvedimento cautelare richiesto ha lo scopo di anticipare provvisoriamente l'effetto finale dell'emananda decisione consentendo che, in base al principio generale stabilito dall'art. 700 cod. proc. civ., essa intervenga *re adhuc integra* e che, pertanto, non sia *inutiliter data*.

**161.** Relativamente al *periculum in mora*, ritiene il Collegio che la mancata concessione della richiesta misura cautelare, anche a causa della validità annuale dell'iscrizione, renderebbe il ricorso inammissibile per sopravvenuta carenza d'interesse, avendo l'iscrizione prodotto tutti i suoi effetti; ed infatti l'art 124, comma 2, c.g.c. espressamente dispone che i giudizi diversi da quelli proposti avverso le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo, "sono proponibili finché l'atto oggetto del giudizio produce effetti giuridici e sussiste interesse all'impugnativa".

162. Va, inoltre, evidenziato che le conseguenze negative derivanti dall'iscrizione ed illustrate dalla ricorrente, non sono state contestate dalle amministrazioni resistenti né dalla Procura generale, laddove risulta di facile ed immediata comprensione che l'attribuzione dello status di pubblica amministrazione comporta, non solo l'adozione di una diversa struttura organizzativa, per conformarsi alle specifiche norme dettate per le pubbliche amministrazioni, ma ha anche riflessi ulteriori sul mercato e sui rapporti con gli altri operatori economici: valga per tutti l'obbligo, sancito dall'art 97, primo comma, Cost per le pubbliche amministrazioni, "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" di assicurare "l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

163. Quanto al *fumus boni iuris*, il dissidio tra le parti si riduce sostanzialmente all'esistenza di un mercato e alla natura monopolista o meno del ricorrente nel suddetto mercato.

164. Ritiene il collegio, sulla base di una sommaria cognizione della documentazione presentata, che, per verificare l'esistenza di un mercato per il settore del trasporto pubblico, occorre tener conto dei diversi tipi di trasporto (ferroviario o su gomma) presenti, sicché, contrariamente a quanto ritenuto da ISTAT, il superamento del *test market/non market*, dimostrato dalla ricorrente, che a tal fine ha depositato una perizia tecnica (doc 13 allegato al ricorso), appare rilevate e depone per la sussistenza del *fumus*.

165. Quanto all'estensione della tutela cautelare la stessa non può limitarsi solo all' "applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica" come dispone l'art 23-*quater* perché in tal modo,



rimanendo stabile l'iscrizione nell'elenco ISTAT, non verrebbe eliminato l'intero *periculum in mora*.

**166.** Infatti, come si è detto sopra, il ricorso avverso l'iscrizione nell'elenco ISTAT, a parere di questo giudice, deve essere ammesso dal diritto euro-unitario, essendo funzionale all'attuazione dell'effetto utile del regolamento SEC 2010 e del principio di effettività ed equivalenza della tutela.

**167.** Trova perciò applicazione il principio di diritto affermato dalla Corte di giustizia secondo il quale *"il diritto comunitario deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale chiamato a dirimere una controversia vertente sul diritto comunitario, qualora ritenga che una norma di diritto nazionale sia l'unico ostacolo che gli impedisce di pronunciare provvedimenti provvisori, deve disapplicare detta norma"* (sentenza 19 giugno 1990 C-213/89 Factortame e a. C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257).

**168.** Ne consegue che la misura cautelare va accordata a tutti gli effetti, ivi compresi quelli sui saldi di finanza pubblica essendo disapplicato in via cautelare la disposizione introdotta con l'art. 23-*quater*, d.l. n. 137/2020, inserito in sede di conversione dall'art. 1, della legge n. 176/2020.

**169.** Trattandosi di pronuncia interlocutoria si provvederà sulle spese alla definizione del giudizio.

#### **P.Q.M.**

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione:

- Con riguardo all'istanza cautelare formulata dal ricorrente

sospende a tutti gli effetti, ivi compresi quelli sui saldi di finanza pubblica, l'iscrizione della ricorrente Ferrovienord S.p.A. nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni per l'anno 2021.

- Chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 267 del TFUE, sulle questioni interpretative pregiudiziali formulate in motivazione relative alla compatibilità con la disciplina comunitaria dei saldi di bilancio, come integrata ed interpretata in base ai principi di equivalenza ed effettività, di una norma nazionale che esclude o rende sostanzialmente inefficace, il sindacato giurisdizionale sull'esatta perimetrazione del settore pubblica amministrazione disciplinato dal SEC 2010.

- Chiede alla Corte di giustizia dell'Unione europea che le questioni pregiudiziali siano decise con procedimento accelerato, ai sensi degli articoli 23bis dello Statuto e 105 del Regolamento di procedura della Corte.

- Dispone la sospensione del giudizio sino alla pubblicazione della decisione della Corte di giustizia sulle predette questioni interpretative pregiudiziali.

- Manda alla Segreteria, perché trasmetta alla Cancelleria della Corte di giustizia dell'Unione europea, con le modalità indicate nelle Raccomandazioni relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale (2019/c 380/01, in G.U.U.E. dell'8/11/2019), alla Corte di giustizia dell'Unione europea la presente ordinanza unitamente alla copia del fascicolo d'ufficio, provvedendo a tutti i necessari adempimenti di competenza.

- Spese al definitivo.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 7 aprile 2021 con lettura del dispositivo in udienza.

I Giudici estensori

Il Presidente relatore

Laura d'Ambrosio

Mario Pischetta

Francesco Sucameli

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 7 aprile 2021, è stata depositata in Segreteria in data 3 giugno 2021.

Il Dirigente

Maria Laura Iorio