

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA – NUMERO 2 - 2019

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**

**n. 2 - 2021**

# **BILANCIO COMUNITÀ PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**DIRITTO & CONTI**  
— BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA —

**Comitato Scientifico**

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

**Direttore Responsabile**

Laura d'Ambrosio

**Vice Direttore**

Francesco Sucameli

**Responsabili di redazione**

Giovanni Guida

Francesca Dimita

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito [www.dirittoeconti.it](http://www.dirittoeconti.it)

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

## INDICE

Editoriale di Ines Ciolli.....	p. 4
--------------------------------	------

### DOTTRINA

Guido Rivosecchi <i>La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”</i> : quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti.....	p. 11
Elisa Cavasino <i>L’autonomia di spesa delle Regioni fra Stato ed Unione europea dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza.....</i>	p. 31
Aldo Carosi <i>Risanamento finanziario, Garanzia dei livelli essenziali e poteri sostitutivi: Riflessioni a margine della sentenza della Corte Costituzionale n. 168 del 2021.....</i>	p. 50
Vincenzo Sforza, Duilio Carusi, Luigi Bertinato, Marino Nonis, Silvia Surrichio <i>L’approccio del “PROGETTO IT.DRG” per la rilevazione dei costi standard delle prestazioni ospedaliere. Il modello IT:COST.....</i>	p. 82
Emanuele Talarico <i>I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto “Ristori” al vaglio della Corte di Giustizia Europea – commento all’ordinanza 5/2021.....</i>	p.117
Vanessa Manzetti <i>Dalle origini all’attuale PNRR: spunti e riflessioni.....</i>	p.128

### BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio <i>Irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Campania.....</i> <i>Sentenza CGUE 4 ottobre 2021 Causa C -161 - 21</i>	p. 141
--	--------

### ATTUALITÀ E GIURISPRUDENZA

Ottavio Caleo <i>Ricerca sanitaria e legittimità della spesa per investimenti produttivi: il caso ReiThera S.r.l.....</i>	p. 152
Dario Immordino <i>Appalti: i rischi della deresponsabilizzazione.....</i>	p.163

### STORIA DELLA DOTTRINA

Mario Nigro <i>Le decisioni amministrative da Foro Amministrativo, 1950</i> (riedizione a cura di Giovanni Comazzetto).....	p.175
--	-------

**I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto  
“Ristori” al vaglio della Corte di Giustizia Europea<sup>1</sup>  
Commento all’ordinanza 5/2021 delle Sezioni  
Riunite in speciale composizione della Corte  
dei conti**

*Di Emanuele Talarico*

*Assegnista di ricerca in diritto pubblico Università di Pisa*

ABSTRACT

**The limits to the jurisdiction of the Court of Auditors introduced by the "Ristori" decree under review by the European Court of Justice**

*The essay comments on the “Order of remission” to the European Court of Justice carried out by the Italian Court of Auditors.*

*The provision submitted to the evaluation of the Court of Justice concerns the possibility of challenging the inclusion in the ISTAT list of an entity that believes it is not a Public Administration. The effect of the exclusion from the list, according to the new provision, is valid only for internal purposes.*

*The referring judge, on the other hand, believes that the declaration of the status of Public Administration must be valid for all internal and EU purposes, i.e. also with regard to the national budget balances (for example the debt balance) necessary to compare the national economies in EU set of rules*

Con un’articolata ordinanza di rimessione (5/2021), le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti hanno chiesto alla Corte di giustizia dell’Unione europea (CGUE) di pronunciarsi ai sensi dell’art. 267 del TFUE e con procedimento accelerato *ex art. 105*, paragrafo 1, del Regolamento di procedura della CGUE del 2012, sulla compatibilità con la disciplina europea dei saldi di bilancio dell’art. 23-*quater*, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137 (c.d. *Decreto Ristori*)<sup>2</sup>, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176<sup>3</sup>, il quale avrebbe l’effetto

---

<sup>1</sup> L’articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco secondo la procedura pubblicata sul sito [www.dirittoeconomi.it](http://www.dirittoeconomi.it)

<sup>2</sup> L’art. 23-*quater* del d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, recita: «1. Agli enti indicati nell’elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica.

2. All’articolo 11, comma 6, lett. *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”».

<sup>3</sup> La norma, peraltro, era già stata prevista all’art. 5 del d.l. 23 novembre 2020, n. 154, non convertito.

di «esclude[re] o rende[re] sostanzialmente inefficace il sindacato giurisdizionale sull'esatta perimetrazione del settore pubblica amministrazione disciplinato dal SEC 2010»<sup>4</sup>.

La vicenda muove dal ricorso presentato da Ferrovienord S.p.A. avverso la sua inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, in applicazione del SEC 2010<sup>5</sup> e delle interpretazioni del medesimo SEC fornite dal *Manual on Government Deficit and Debt* pubblicato da Eurostat. Il compito di elaborare e aggiornare annualmente tale elenco è affidato all'Istituto nazionale di statistica dalla legge di contabilità e finanza pubblica<sup>6</sup>, in connessione (non diretta) con la legge rinforzata di attuazione del principio del pareggio di bilancio<sup>7</sup>, che rimanda a sua volta alle procedure e agli atti previsti in sede europea.

Sui caratteri e la natura del c.d. "elenco Istat", peraltro, non vi è coincidenza di vedute in giurisprudenza. La magistratura amministrativa, ad esempio, ne riconosce «il carattere di accertamento costitutivo di natura provvedimento» con impiego di discrezionalità tecnica, a cui la legge riconduce effetti giuridici assoggettabili a valutazione in sede giurisdizionale innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione<sup>8</sup>. Per la Suprema Corte di Cassazione, invece, l'elenco non è predisposto con le forme proprie del procedimento amministrativo (difettando i caratteri della partecipazione del privato e del temperamento degli interessi pubblici e privati), dovendosi piuttosto «riconoscersi natura meramente ricognitiva, quale determinazione assunta all'esito dell'accertamento in ordine alla ricorrenza dei criteri definitivi e classificatori (c.d. indicatori di controllo) posti nel Regolamento comunitario (Sec 2010), e pertanto in esplicazione di attività vincolata, e non già natura

---

<sup>4</sup> Richieste conclusive rassegnate nell'Ordinanza.

<sup>5</sup> Disciplinato all'allegato "A" del Reg. n. 2013/549/UE.

<sup>6</sup> L'attribuzione originaria di questo compito all'Istituto nazionale di statistica risale alla legge finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 5, legge 30 dicembre 2004, n. 311). Attualmente è l'art. 1 della l. 31 dicembre 2009, n. 196, a stabilire, al comma 2, che «ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, 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, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni». Al comma 3 precisa, inoltre, che «la ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'Istat con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre».

<sup>7</sup> L'art. 2, lett. a), della l. 24 dicembre 2012, n. 243, stabilisce che per "amministrazioni pubbliche" si intendono «gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale», mentre (lettera b) per "conto consolidato" si intende «il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea».

<sup>8</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617.

provvedimentale di accertamento costitutivo, espressione dell’agire discrezionale»<sup>9</sup>. Una ricostruzione affine a quella della Corte dei conti, per la quale l’elenco Istat costituisce un «atto di mero accertamento tecnico sulla sussistenza dei presupposti legali per l’iscrizione in un elenco» e la situazione giuridica soggettiva sottesa non è tanto (o solo) quella dell’interesse legittimo, ma quella diversa di *status*, cioè una particolare capacità giuridica, potenzialmente “transitoria” in quanto mutabile al variare dei presupposti, che deriva esclusivamente dall’inclusione nell’elenco e alla quale sono legati precisi oneri, doveri ed eventuali diritti di matrice legale, come ad esempio il dovere di garantire una buona contabilità nazionale adempiendo agli oneri statistici<sup>10</sup>.

L’applicazione di criteri economico-statistici di matrice sovranazionale ha comportato, di conseguenza, l’inclusione nell’elenco Istat sia di soggetti formalmente pubblici, sia di soggetti privati considerati pubbliche amministrazioni ai fini finanziari<sup>11</sup>, cosicché la perimetrazione del settore pubblico si articola in definitiva secondo una “geometria variabile”<sup>12</sup>, in ragione cioè della disciplina specifica da applicare<sup>13</sup>. Questo approccio tipicamente europeo, espressione del più generale principio di neutralità delle forme giuridiche, è definito “funzionale” proprio perché in esso rileva la funzione piuttosto che la qualificazione pubblicistica condotta sulla base di profili soggettivi, propria invece del diritto interno<sup>14</sup>.

Le conseguenze non sono di poco conto se si considera che l’attrazione di un ente nell’alveo delle amministrazioni pubbliche in senso finanziario non è limitato a mere esigenze classificatorie, ma importa significativi risvolti tanto sul piano sostanziale che processuale, con l’applicazione di regole determinate e il riconoscimento della giurisdizione in capo al giudice precostituito per legge<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Cass. Civ. Sez. Unite, sentenza 18 maggio 2017, n. 12496.

<sup>10</sup> Corte conti, Sez. Riunite, sentenza n. 20/2020, punto 2.1.

<sup>11</sup> S. CALDARELLI, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, Roma, 2020, 149.

<sup>12</sup> La nota figura di “amministrazione a geometria variabile” si deve a Marco Cammelli [M. CAMMELLI, *La pubblica amministrazione*, Bologna, 2014, 15].

<sup>13</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 marzo 2016, n. 1164, punto 6.1 della sentenza, a mente del quale «La giurisprudenza di questo Consiglio ha già avuto modo di affermare, con orientamento che la Sezione condivide anche in ragione della sua coerenza con la nozione elastica di soggetto pubblico fissata dal diritto comunitario in attuazione del principio dell’effetto utile, che: “l’ordinamento si è ormai orientato verso una nozione funzionale e cangiante di ente pubblico”, con la conseguenza che “si ammette ormai senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica”. Questa nozione “funzionale” di ente pubblico, si è sottolineato, “ci insegna, infatti, che il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico non è sempre uguale a sé stesso, ma muta a seconda dell’istituto o del regime normativo che deve essere applicato e della ratio ad esso sottesa”. La conseguenza che ne deriva è “che è del tutto normale, per così dire “fisiologico”, che ciò che a certi fini costituisce un ente pubblico, possa non esserlo ad altri fini, rispetto all’applicazione di altri istituti che danno rilievo a diversi dati funzionali o sostanziali” (in questo senso, Cons. Stato, sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660)».

<sup>14</sup> Sui rapporti tra diritto europeo e nazionale in termini di approcci qualificatori e criteri ermeneutici relativi alla nozione di “amministrazione pubblica”, cfr. G. MULAZZANI, *Pubblica amministrazione: un perimetro a geometria variabile tra diritto UE e diritto interno*, in *Il dir. dell’economia*, 2017, 2, 323 ss.

<sup>15</sup> Art. 25, comma 1, Costituzione.

Infatti, l'elenco riveste un ruolo fondamentale anzitutto nel quadro generale dell'ordinamento contabile europeo e nazionale perché sulla sua base si determina l'estensione dell'aggregato generale «pubblica amministrazione»<sup>16</sup> sul quale si calcola il monte complessivo – non riferito esclusivamente al soggetto “Stato” – dell'indebitamento nazionale<sup>17</sup>. È noto che questo valore, posto in relazione al prodotto interno lordo, determina il rapporto sottoposto al fondamentale divieto di disavanzi pubblici eccessivi definito all'art. 126 del TFUE e specificato nell'Allegato n. 12 ai Trattati. Sotto altro profilo, alla luce del quadro normativo composto dopo la riforma costituzionale del 2012, l'elenco Istat condiziona anche il rispetto degli obiettivi di convergenza economica verso l'obiettivo di medio termine (OMT)<sup>18</sup>. In base ad esso, infatti, si determina il perimetro delle amministrazioni pubbliche

---

<sup>16</sup> È un'assunzione pacifica che nell'ordinamento non esista una nozione univoca e generale di amministrazione pubblica. Infatti, è da lungo tempo che la dottrina si interroga sul tema, oscillando fondamentalmente tra la concezione soggettiva e quella oggettiva. Considerata la vastissima produzione scientifica sul tema, senza pretesa di esaustività, v. G. ZANOBINI, *b) Nozione e caratteri generali*, in *Enc. Diritto*, II, Milano, 1958, 233 ss.; G. NAPOLITANO, *Pubblica Amministrazione*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 4741; sul concetto di pubblica amministrazione in senso oggettivo, corrispondente all'esercizio dell'attività amministrativa preposta alla cura di interessi pubblici, B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto Amministrativo generale, Tomo I, Milano, 2000, 629 e ss.; sul concetto di pubblica amministrazione in senso soggettivo, come «empirica organizzazione dei pubblici poteri», C. FRANCHINI, *L'organizzazione amministrativa*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Diritto Amministrativo generale, Tomo I, II ed., Milano, 2003, 251 ss.; per le difficoltà definitorie, L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 24 s. Sulla nozione comunitaria di pubblica amministrazione, S. CASSESE, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Gior. dir. amm.*, 1996, 10, 920 ss. Sulla definizione di amministrazione dal punto di vista finanziario, diffusamente W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi*, vol. I, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, a cura di R. Cavallo Perin, A. Police e F. Saitta, Firenze, 2016, 189 ss.; P. GOTTI, *La problematica nozione finanziaria di pubblica amministrazione, l'elenco Istat e la regola della spending review*, in *Dir. Amm.*, 2016, 1-2, 177 ss.; G. RIVOSECCHI, *La legge di bilancio e le leggi di spesa tra vecchio e nuovo articolo 81 della costituzione. Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, in *Atti del 58° Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione*, Varenna, 20-22 settembre 2012, Milano, 2013; G. BELLITTI, *Il settore pubblico con riferimento alla lista S.13, riguardante l'elenco delle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte Conti*, 2015, 5-6, 527 ss.; G. COLOMBINI, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in *federalismi.it*, 2017, 7; F. GRANDIS, G. MATTEI, *L'elenco Istat e la nozione di “pubblica amministrazione”*, in *Riv. Corte conti*, 2014, 1-2, 523 ss.; V. TORANO, *Contributo sulla definizione di «pubblica amministrazione» rilevante per l'applicazione delle disposizioni in tema di finanza pubblica*, in *Foro Amm.-C.d.S.*, 2013, 1051 ss.; M. DI LULLO, *Soggetti privati “pubbliche amministrazioni” ai sensi delle norme di contabilità e finanza pubblica*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2013, 3580; S. DEL GATTO, *Sistema “Sec 95” ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 960 ss.

<sup>17</sup> Secondo il SEC 2010 (§2.111 e §20.05 e ss.), il settore S.13 relativo alle amministrazioni pubbliche «è costituito dalle 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».

<sup>18</sup> Non è superfluo ricordare che l'OMT è un obiettivo per il saldo di bilancio “strutturale”, definito cioè al netto della componente economica ciclica e degli effetti delle misure *una tantum* e temporanee, calcolato in termini di saldo del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Sulla scorta di quanto stabilito nella Sez. 1 *bis*, art. 2-*bis* del Reg. (CE) n. 1466/1997, relativo alla parte preventiva del Patto di Stabilità e Crescita (PSC), come rinnovato dal Reg. (UE) n. 1175 del 16 novembre 2011, ciascuno Stato membro ha uno specifico OMT calcolato sulla base della propria posizione di bilancio. La norma contempla la possibilità che tale “obiettivo di medio termine” non coincida col pareggio o l'attivo del saldo strutturale di bilancio, ma in tal caso il disavanzo deve essere contenuto all'interno di «un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3 per cento» tale da consentire spazi di manovra per finanziare, in particolare, investimenti pubblici. È per tali ragioni che l'articolo prescrive «per gli Stati membri partecipanti e per quelli

comprese nel “conto economico consolidato”<sup>19</sup> di cui i documenti di programmazione finanziaria<sup>20</sup> e di bilancio stabiliscono gli obiettivi del saldo, obiettivi che devono garantire almeno il raggiungimento dell’obiettivo di medio termine<sup>21</sup>.

Ma le implicazioni dell’elenco Istat, tuttavia, non attengono solamente alla disciplina contabile pubblica. L’inclusione nell’elenco, infatti, produce significative conseguenze in termini di obblighi e limitazioni anche per gli enti eventualmente inseriti<sup>22</sup>, chiamati ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (primo comma dell’art. 97 Cost.)<sup>23</sup>, a rispettare le regole numeriche sui quadri di bilancio (Direttiva 2011/85/UE)<sup>24</sup> e a comunicare i propri dati in forma “aggregabile” secondo la disciplina del SEC 2010<sup>25</sup>. L’attribuzione dello *status* di pubblica

---

che fanno parte dell’ERM2» obiettivi di bilancio a medio termine specifici per Paese «in un intervallo compreso tra il -1 per cento del PIL e il pareggio o l’attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*». Per i Paesi sottoscrittori del c.d. “Trattato fiscal compact”, tra i quali vi è l’Italia, il valore del disavanzo strutturale è contenuto ulteriormente allo 0,5 per cento del PIL (art. 3, comma 1, lett. a). L’obiettivo di bilancio a medio termine è aggiornato ogni tre anni e la sua osservanza è prevista nei quadri finanziari nazionali pluriennali a medio termine di cui al capo IV della Direttiva 2011/85/UE. Nell’ordinamento contabile nazionale tale obiettivo acquista un particolare rilievo atteso che l’art. 3 della legge n. 243/2012, che reca le disposizioni per l’attuazione del pareggio di bilancio dell’art. 81 della Costituzione, stabilisce al secondo comma che «l’equilibrio dei bilanci corrisponde all’obiettivo di medio termine». Ai sensi del comma 3, il conseguimento dell’OMT, ovvero il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, si traduce nel rispetto degli obiettivi del “saldo del conto consolidato”, calcolati anche tenendo conto dei riflessi finanziari delle riforme strutturali (comma 4) contenuti nei documenti di programmazione finanziaria. La norma, sotto questo profilo, replica la disciplina già vigente ai sensi dell’art. 3, par. 2, lett. a), Reg. (CE) 1466/1997, laddove è stabilito che l’OMT e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo devono essere indicati nel Programma di stabilità che per l’Italia, ai sensi dell’art. 10, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica (l. 31 dicembre 2009, n. 196), è contenuto nel Documento di Economia e Finanza (DEF). Fino al 2019, l’Italia si era prefissata come obiettivo il pareggio di bilancio in termini strutturali. A gennaio 2019, tuttavia, la Commissione Europea ha rivisto le stime dell’OMT per gli anni 2020-2022 e per l’Italia il nuovo valore di riferimento è un avanzo strutturale pari a 0,5 per cento del PIL. La revisione è stata influenzata dal peggioramento delle previsioni di crescita economica nel lungo periodo e di quelle demografiche, che hanno portato a un aggravamento delle spese legate all’invecchiamento della popolazione (c.d. *cost of ageing*).

<sup>19</sup> L’art. 2, comma 1, lett. b), l. 24 dicembre 2012, n. 243, precisa che esso è «formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni [il rinvio è alla lettera a) del medesimo comma], classificati in conformità alle modalità stabilite dall’ordinamento dell’Unione europea».

<sup>20</sup> Si veda, in particolare, la prima Sezione del Documento di Economia e Finanza (DEF), disciplinato dall’art. 10, comma 2, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

<sup>21</sup> Art. 3, comma 3, l. 24 dicembre 2012, n. 243.

<sup>22</sup> A livello costituzionale, il primo comma dell’art. 97 dispone che «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, assicurano l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico». L’affermazione di tali principi, peraltro, è replicata anche a livello di legislazione primaria “rinforzata”, agli articoli 3, comma 1 e 4, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

<sup>23</sup> Principi ribaditi a livello di legislazione primaria “rinforzata” dagli articoli 3, comma 1 e 4, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 243.

<sup>24</sup> Ai sensi dell’art. 5, Dir. 2011/85/ UE, «Ciascuno Stato membro si dota di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l’osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell’ambito di una prospettiva pluriennale per l’intera amministrazione pubblica. Tali regole promuovono in particolare: a) il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati conformemente al TFUE; b) l’adozione di un orizzonte di programmazione di bilancio pluriennale, che comprende il rispetto dell’obiettivo di bilancio a medio termine dello Stato membro».

<sup>25</sup> Sull’importanza di avere conti nazionali precisi e standardizzati, cfr. conclusioni dell’Avvocato generale nelle cause riunite “Federazione Italiana Golf (FIG) contro Istituto nazionale di statistica (Istat)-Ministero dell’Economia e delle Finanze” (C-612/17) e “Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) contro Istituto nazionale di statistica (Istat)” (C-613/17).



amministrazione, per impiegare la dizione utilizzata dal giudice contabile, comporta inoltre l'adeguamento della propria struttura organizzativa per conformarsi alle specifiche norme dettate per le pubbliche amministrazioni, con «riflessi ulteriori sul mercato e sui rapporti con gli altri operatori economici»<sup>26</sup>.

Considerate le numerose e significative implicazioni ora ricordate, l'ordinamento prevede la possibilità per gli enti interessati di ricorrere al giudice per la verifica dell'effettiva esistenza, o quantomeno della corretta applicazione, dei presupposti per l'inserimento nell'elenco Istat, sulla scorta del principio generale sancito dal combinato disposto degli articoli 24 e 103, comma 2, della Costituzione. Tale compito, affidato inizialmente al giudice amministrativo, dal 2012 è transitato alle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti<sup>27</sup>, che esercitano la propria giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. *b*), del codice di giustizia contabile o c.g.c.<sup>28</sup>.

\*\*\*\*

Chiarite le implicazioni – numerose, interconnesse e multilivello poiché giocate tra il piano europeo e quello nazionale – collegate all'elenco Istat e alla sua esatta perimetrazione, si intuisce come la modifica normativa apportata dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, al comma 6 dell'art. 11, c.g.c., susciti non poche perplessità e riserve, proprio in virtù delle ripercussioni che genera sul contesto appena delineato. Alcune, assai rilevanti, sorgono già in conseguenza dell'interpretazione che si dà della norma. Punto di partenza non può che essere la versione del legislatore, desumibile dalla relazione illustrativa riferita al decreto-legge c.d. *Ristori-ter* che l'ha originariamente introdotta<sup>29</sup>. Assunto che «la stima degli aggregati di finanza pubblica ha come base il perimetro del settore S.13, definito tramite l'elenco di tutte le unità istituzionali che, indipendentemente dalla loro natura giuridica pubblica o privata, hanno caratteristiche che le qualificano in termini statistici come amministrazioni pubbliche»<sup>30</sup>, il legislatore ha preso atto del fatto che «nel corso degli anni, l'inserimento di alcuni enti in tale elenco (...) [ha] determinato l'attivazione di numerosi contenziosi dinanzi al giudice contabile, il quale ha fornito la propria interpretazione delle norme di matrice comunitaria che incidono sulla definizione del conto economico consolidato delle amministrazioni

---

<sup>26</sup> Punto 162 dell'Ordinanza.

<sup>27</sup> La sopravvenienza della competenza della Corte di conti in luogo della cognizione del giudice amministrativo si deve al comma 169 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

<sup>28</sup> Allegato 1 al d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174. L'art. 11, comma 6, lettera *b*), nella sua formulazione originaria, anteriore all'addizione normativa da parte del d.l. 137/2020, prevedeva unicamente che «Le Sezioni Riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] *b*) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat».

<sup>29</sup> AS 2027, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01184685.pdf>.

<sup>30</sup> AS 2027, Relazione all'art. 5.

pubbliche»<sup>31</sup>. Ciò ha determinato, secondo il legislatore, effetti negativi sulla qualità delle statistiche di finanza pubblica (Eurostat, in accordo con Istat, continua a considerare dal punto di vista statistico gli enti esclusi ancora appartenenti al perimetro delle amministrazioni pubbliche, col rischio di ammende per lo Stato a causa della «errata rappresentazione, volontaria o per negligenza grave, dei dati sul disavanzo pubblico e sul debito pubblico»<sup>32</sup>), sui saldi di finanza pubblica (nonostante gli esoneri prodotti dalle sentenze, le entrate e le spese degli enti continuano a essere consolidate nel conto della pubblica amministrazione), nonché sulle previsioni e sul monitoraggio dei conti pubblici (gli enti destinatari delle decisioni della Corte dei conti non si ritengono più obbligati a trasmettere i loro dati di bilancio). Da ciò può cogliersi il senso complessivo dell'intervento normativo, come pure la sua articolazione interna: il primo comma dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020<sup>33</sup> indirizzato a fronteggiare il problema della disapplicazione delle misure di contenimento della spesa nei confronti degli enti destinatari di sentenze favorevoli relativamente all'inclusione nel c.d. "elenco Istat", e il secondo comma<sup>34</sup> che, in continuità col precedente, ha nelle intenzioni l'effetto di circoscrivere la portata applicativa di future analoghe decisioni giurisprudenziali<sup>35</sup>. Le intenzioni palesate del legislatore, dunque, paiono lasciare pochi dubbi sul fatto che alla norma sia stato consegnato il compito di precludere l'impugnazione dell'elenco Istat dinanzi a qualsiasi giudice. E difatti, su questo punto, anche le parti in causa sostanzialmente concordano.

L'Avvocatura dello Stato, però, aggiunge un *quid* che apre a scenari inattesi e discutibili. Secondo la sua ricostruzione, infatti, la norma avrebbe sì l'effetto di contrarre la giurisdizione del giudice contabile, ma espanderebbe nello stesso tempo quella del giudice amministrativo, a salvaguardia del diritto di difesa dei ricorrenti che non vedrebbero minata la piena tutela giurisdizionale del proprio interesse<sup>36</sup>. Una preferenza per il giudice amministrativo che, secondo la difesa dello Stato, si giustifica anche per il fatto che «la definizione di "pubblica amministrazione" [...] riveste profili che vanno ben oltre quello meramente contabile»<sup>37</sup>.

---

<sup>31</sup> *Ibidem*.

<sup>32</sup> Regolamento (UE) n. 2011/1173, *Considerando* n. 16 e art. 8.

<sup>33</sup> Art. 23-*quater*, comma 1, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, «Agli enti indicati nell'elenco 1 annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica».

<sup>34</sup> Art. 23-*quater*, comma 2, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137, «All'articolo 11, comma 6, lett. 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"».

<sup>35</sup> Cfr. A.C. 2828 - *Verifica delle quantificazioni*, n. 285 del 17 dicembre 2020, 216.

<sup>36</sup> Punto 25 dell'Ordinanza.

<sup>37</sup> Punto 26 dell'Ordinanza.

L'ipotesi di una retrocessione allo *status quo* anteriore alla modifica del 2012 è la lettura più immediata, ma è il pensiero retrostante a preoccupare maggiormente. Sembra di ritrovarsi infatti nelle parole di Aldo Carosi, quando ricordava che «le maggiori consorelle [la magistratura ordinaria e quella amministrativa] respingono, con l'aiuto del legislatore, le velleità espansive della magistratura contabile»<sup>38</sup>. E in questo caso, pare di capire, neppure intendono ritrarsi se la materia da dirimere riguardi la contabilità pubblica e la finanza allargata.

E poi, se anche si realizzasse un *revirement* in punto di giurisdizione, è difficile comprendere quale migliore tutela potrebbe realizzarsi atteso che «non sussiste in favore del giudice amministrativo alcuna riserva di generale giurisdizione sulla legittimità degli atti amministrativi a tutela di posizioni giuridiche soggettive nonché dei vizi del procedimento o di difetto di motivazione o di istruttoria»<sup>39</sup> e la cognizione attribuita alle Sezioni Riunite in speciale composizione «deve intendersi piena ed esclusiva, a tale stregua estesa a tutti i vizi dell'atto, del procedimento, al difetto di motivazione o di istruttoria, all'incompetenza». Forse non è superfluo ricordare che il passaggio di giurisdizione, dalla giustizia amministrativa – privata dell'importante compito di segnare il perimetro della soggettività pubblica – a quella esclusiva della Corte dei conti, era sostenuta dall'idea di fare del giudice contabile il “guardiano” della sfera della finanza pubblica<sup>40</sup>.

Si comprendono, dunque, le preoccupazioni che hanno spinto le Sezioni Riunite della Corte dei conti a ricorrere alla Corte di Giustizia europea. Le ragioni sono evidentemente connesse all'articolato tessuto normativo europeo che, come osservato in precedenza, funge da intelaiatura per le norme nazionali, ma non solo. Non è trascurabile, infatti, la posizione che la CGUE assume in questa visione integrata degli ordinamenti nazionale ed europeo in virtù dell'efficacia vincolante, come fonte del diritto, delle sue sentenze. Nell'ordinamento europeo, infatti, la peculiarità è che la Corte «pone non una semplice sentenza che interpreta il diritto e che ha il valore del precedente vincolante, ma pone essa stessa il diritto. Detto altrimenti, il diritto europeo è come la Corte lo interpreta»<sup>41</sup>.

Le Sezioni Riunite, di conseguenza, con un meticoloso lavoro di ricostruzione e argomentazione si sono fatte carico di illustrare alla Corte di Giustizia ogni effetto negativo, tradotto in violazioni del diritto europeo e nazionale, portato dalla modifica all'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., e di difendere la giurisdizione esclusiva e unitaria del giudice contabile «sulle questioni

---

<sup>38</sup> A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Riv. Corte conti*, 3-4, 2015, 586.

<sup>39</sup> Cass. civ., Sez. Un., 18 maggio 2017, n.12517.

<sup>40</sup> A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in *Riv. Corte conti*, 1-2, 2018, 608.

<sup>41</sup> F. PATRONI GRIFFI, *La funzione nomofilattica: profili interni e sovranazionali*, in *Riv. Corte conti*, 1-2, 2018, 666.

concernenti i bilanci degli enti pubblici che compongono la Repubblica Italiana e in particolare su quelli che investono la quantificazione dei saldi e l'equilibrio del bilancio ricompresi nell'espressione "materia di contabilità pubblica". Una materia 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»<sup>42</sup>.

Una "giurisdizione esclusiva sul bilancio" che, ove venga meno, non può in alcun modo essere compensata dall'espansione di altra giurisdizione (segnatamente quella del giudice amministrativo, nella prospettazione avanzata dall'Avvocatura dello Stato), a pena di generare un *vulnus* di tutela insanabile<sup>43</sup>. Si tratterebbe, infatti, di una situazione contraria sia al diritto di difesa garantito a livello costituzionale, sia al dettato dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione", atteso che «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» e dunque «occorre riconoscere il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo per ottenere il suo disconoscimento (o il suo eventuale riconoscimento)»<sup>44</sup>.

Nell'ordinanza di rimessione in commento, il problema della "accessibilità alla giustizia" ha assunto un ruolo centrale in ordine alla richiesta di intervento della CGUE, atteso che l'intervento del legislatore nazionale sul comma 6 dell'art. 11, c.g.c. ha comportato, secondo le Sezioni Riunite, il superamento dei limiti alla "autonomia procedurale"<sup>45</sup> rimessa agli Stati membri e la conseguente violazione dei principi di «effettività ed equivalenza della tutela»<sup>46</sup>. Stante la consolidata

---

<sup>42</sup> Punto 50 dell'Ordinanza.

<sup>43</sup> Punto 69 dell'Ordinanza.

<sup>44</sup> Punto 84 dell'Ordinanza.

<sup>45</sup> Il concetto di "autonomia procedurale" degli Stati membri risale alla pronuncia "Rewe" del 1976 [CGUE, sentenza 16 dicembre 1976, in causa 33/76, *Rewe*, in *Raccolta*, 1976, 1989 ss.], a mente della quale «in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta».

<sup>46</sup> Cfr. A. IERMANO, *I principi di equivalenza ed effettività tra autonomia procedurale e "limiti" alla tutela nazionale*, in *Dir. Unione Europea*, 2019, III, 525 ss., «Nello specifico, in base al principio di equivalenza, gli individui che fanno valere diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione non devono essere svantaggiati rispetto a quelli che invocano situazioni giuridiche soggettive nazionali. Tale principio richiede, pertanto, un accertamento interno, avente ad oggetto la normativa dello Stato membro e, dunque, la verifica dell'assenza di discriminazione tra i rimedi apprestati da quest'ultima nei casi di violazione della normativa nazionale e di quelli previsti a tutela di prerogative europee. La ratio ivi sottesa è quella di evitare che posizioni soggettive di derivazione europea siano tutelate secondo forme e modalità meno efficaci rispetto a ricorsi analoghi di natura interna. Ciò non significa, tuttavia, che gli Stati siano per ciò stessi obbligati ad estendere le proprie disposizioni processuali più favorevoli a tutte le azioni volte a tutelare situazioni giuridiche soggettive fondate sul diritto UE, ma semplicemente che una norma processuale interna vada applicata qualora ne sussistano le condizioni, indifferentemente tanto ad azioni fondate sul diritto dell'Unione, quanto a reclami che tutelino posizioni di diritto interno. Tale principio si risolve, in sostanza, nella dimensione processuale del più generale canone di

giurisprudenza della CGUE, infatti, tale autonomia non può spingersi fino a rendere le modalità procedurali «meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale», né rendere «in pratica, impossibile l'esercizio di diritti che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare»<sup>47</sup>.

Questa stretta dipendenza e correlazione tra normativa europea e nazionale, unitamente ad alcune considerazioni di natura pratico-procedurale relative soprattutto alla necessità di ottenere una pronuncia in tempi celeri in ragione dell'orizzonte annuale del ciclo di bilancio e della validità parimenti annuale dell'elenco compilato dall'Istat<sup>48</sup>, hanno determinato la preferenza del ricorso alla CGUE piuttosto che alla Corte costituzionale<sup>49</sup>. Nell'ottica di una pronta tutela, questa scelta consente il vantaggio di poter disapplicare in via cautelare la «legge sospettata di contrarietà al diritto comunitario, in presenza del *fumus boni iuris* sulla fondatezza del ricorso medesimo, secondo la c.d. dottrina “Factortame”», tutela cautelare che il ricorso alla Corte costituzionale non consente<sup>50</sup>.

Sulla scorta di tutte queste considerazioni, le Sezioni Riunite hanno enucleato tre quesiti da sottoporre alla CGUE: col primo è stato chiesto alla Corte di giustizia se la limitazione alla giurisdizione introdotta dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 violi gli “effetti utili” del SEC 2010 e della Direttiva sui quadri di bilancio<sup>51</sup>; col secondo, se l'eliminazione di qualsiasi controllo indipendente sulle autorità di bilancio e sulla legalità del calcolo dei saldi sia compatibile col diritto euro-unitario<sup>52</sup>; con l'ultimo quesito se la modifica al codice di giustizia contabile più volte richiamata rispetti i principi dello “stato di diritto”, sancito all'art. 2 del TUE, e il diritto a un ricorso effettivo, di cui all'art. 47 della CDFUE, considerato che agli enti inseriti nel c.d. “elenco Istat” non può essere negato il diritto a un ricorso volto al disconoscimento dello *status* di amministrazione pubblica.

Non resta, dunque, che attendere il pronunciamento della Corte di giustizia per comprendere se, e in che termini, le prospettazioni avanzate dalle Sezioni Riunite troveranno accoglimento in sede europea e in quali precetti giurisprudenziali potranno tradursi. Nel frattempo, rimane aperta la

---

non discriminazione, atto qual è, ad assicurare una parità di trattamento tra diritti di fonte nazionale e diritti di derivazione comunitaria. Secondo giurisprudenza costante, il suo rispetto richiede, dunque, un'applicazione indistinta della disciplina dei ricorsi, e non già l'equivalenza delle norme processuali nazionali applicabili a contenziosi di natura diversa». Si veda anche D.U. GALETTA, *La giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione europea – Report annuale 2011*, in *Ius Publicum*, 2012.

<sup>47</sup> Punto 5 della sentenza “Rewe”, C-33/76.

<sup>48</sup> Cfr. punto 157 dell'Ordinanza.

<sup>49</sup> Cfr. punti 9 e 11 dell'Ordinanza.

<sup>50</sup> Punto 12 dell'Ordinanza.

<sup>51</sup> Punto 121 dell'Ordinanza.

<sup>52</sup> Secondo la Corte dei conti, infatti, (punto 122 dell'Ordinanza) «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».

questione inerente alla (ri)affermazione della competenza del giudice contabile, sottoposta a tentativi di erosione non così infrequenti, né celati. Ma soprattutto rimane il dubbio, o forse il timore, che certe questioni classificatorie con implicazioni di natura contabile, come la formazione dell'elenco Istat, siano fallacemente stimate dal legislatore come marginali e come tali trattate. In verità, come osservato in precedenza, esse celano una moltitudine di implicazioni che investono alcuni dei principi fondanti tanto dell'ordinamento nazionale, quanto di quello europeo. È per questo motivo, dunque, che l'ordinanza di rimessione 5/2021, e soprattutto il suo esito, rivestono un'importanza che travalica le questioni più immediate relative all'estensione della competenza del giudice contabile che, è bene ribadirlo, per la Corte comprende necessariamente e indubitabilmente le controversie sulla corretta determinazione dei saldi di bilancio e degli atti amministrativi presupposti che perimetrano l'area dei soggetti che formano il saldo del conto economico consolidato, quale è l'elenco Istat, suscettibile di ricorso diretto in forma contenziosa.