RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE
n. 1 - 2025

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

DIREZIONE SCIENTIFICA

Aldo Carosi
Elisa Cavasino
Ines Ciolli
Giovanna Colombini
Vanessa Manzetti
Guido Rivosecchi
Giuseppe Verde

DIREZIONE EDITORIALE

Laura d'Ambrosio
Francesco Sucameli
Giovanni Guida

COMITATO SCIENTIFICO

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Francesco Bilancia
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Carlo Colapietro
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Valentina Giomi
Massimo Luciani
Nicola Lupo
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Antonio Saitta
Maria Alessandra Sandulli
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi

REDAZIONE

Patrizio I. D'Andrea
Carla Di Martino
Francesca Carpita
Emanuele Rosi Fratto Grippaudo

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it
Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018
CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale di Francesco Bilancia
……..…….p.5

DOTTRINA

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, oggi
di Guido Rivosecchi ……..…… p. 15

Il giudizio di parificazione dallo Stato di diritto alla democrazia giurisdizionale
di Luca Longhi……..……..… p. 42

La responsabilità finanziaria: analisi di un mito
di Elisa D'Alterio……...… p. 53

La limitazione della giurisdizione della Corte dei conti, tra dubbi ermeneutici e problematiche (dis)applicazioni
di Giovanna Pistorio……..…… p. 77

Indici ISTAT e rapporto giuridico di rilevanza finanziaria: *Actio finium regundorum* tra giudice amministrativo e giudice contabile? (a margine di cass. SS.UU., n. 30220/2024)
di Sergio Foà e Antonio Chiarella ……..…… p. 101

Nomofilachia e giudizio di parifica: si torna indietro di un ventennio. Osservazioni critiche sulla sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti n 34/2024
di Mario Pischedda ……..……..……...….p. 123

Il principio *consent or pay* e il problema costituzionale di pagare con i dati
di Elena di Carpegna Brivio……..……..…… p. 144

Una "sentenza monumento" sul regionalismo italiano (già obliata da camere distratte e ministri riottosi? (nota a Corte costituzionale, sent. n. 192 del 2024)
di Roberta Calvano……..…… p. 163

Contratti derivati, meritevolezza degli interessi ed <<effettività>> dell'operazione economica
di Gianluca Tarantino……..…… p. 175

L'*accounting standard overload* e lo *statement overload* nel contesto della pubblica amministrazione italiana
di Vincenzo Cordaro e Salvatore Cincimino……....……..p. 201

ATTUALITÀ

Tra Scilla e Cariddi: alcune considerazioni in merito all'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti.
di Matteo Celsa ……..……..… p. 229

Il "potere di *soft law*" della corte dei conti europea: anomalia o normalità nell'unione europea?
di Dario Pio Muccillo ……..……...… p. 249

STORIA DELLA DOTTRINA

Introduzione alla lettura di Giovanni Guida…….……p.268

Capitolo II - Composizione della Corte dei Conti in "La Corte dei conti", Torino, Bocca, 1882, 160-164 *di Giovan Battista Ugo*

Titolo I “Istituzione e composizione della Corte e degli uffici da essa dipendenti” in "La Corte dei conti in Italia", ed. aggiornata, Milano, Vallardi, 1925, 70-77

di Edoardo Vicario

DOTTRINA

LA LIMITAZIONE DELLA GIURISDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI, TRA DUBBI ERMENEUTICI E PROBLEMATICHE (DIS)APPLICAZIONI[1]

di Giovanna Pistorio
Prof.ssa associata in diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi Roma Tre

SOMMARIO

1. Problemi interpretativi e soluzione delle antinomie normative.
2. La genesi della novella legislativa nel quadro di riferimento normativo.
3. I "percorsi" nelle questioni doppiamente pregiudiziali.
4. Il rinvio pregiudiziale a Lussemburgo.
5. Il primato del diritto Ue e la disapplicazione della Corte dei conti.
6. Incertezze applicative e questione di costituzionalità.
7. Il presunto "ritorno in vita" della giurisdizione del giudice amministrativo, tra reviviscenza e riespansione.
8. Antinomie normative e certezza del diritto.

ABSTRACT

A partire dall'inestricabile rapporto tra antinomie normative e interpretazione, il contributo esamina le diverese questioni sorte attorno all'art. 23-quater del decreto-legge 137 del 2020, dalla genesi alle controverse (dis)applicazioni, passando per i numerosi dubbi ermeneutici. Molte le problematiche che la questione suscita, diversi i giudici coinvolti sul piano interno ed europeo, inevitabile la confusione. Preoccupano, non solo la complessità normativa e la difficoltà applicativa, quanto piuttosto la violazione dei principi dello Stato di diritto che ogni pregiudizio alla certezza inevitalmente arreca.

The Limitation of the Jurisdiction of the Court of Auditors: Between Hermeneutic Uncertainty and Problematic (Non-)Applications

Starting from the inextricable relationship between normative antinomies and legal interpretation, this contribution explores the complex set of issues surrounding Article 23-quater of Decree-Law No. 137 of 2020, from its legislative genesis to its controversial (non-)applications, through a range of interpretative uncertainties. The provision has generated significant legal debate, with numerous problematic aspects and the involvement of multiple judicial actors at both the national and European levels—producing an inevitable degree of confusion. Of particular concern is not only the complexity of the regulatory framework and its practical difficulties in implementation, but above all the threat posed to fundamental principles of the rule of law. Any infringement upon legal certainty constitutes, by its very nature, a prejudice to one of the essential guarantees of democratic legal systems.

1. Problemi interpretativi e soluzione delle antinomie normative.

Indissolubile è il rapporto tra antinomie normative e interpretazione.

Ciò non significa, però, che la soluzione delle antinomie sia un problema interpretativo. Tutt'altro.

L'interpretazione può solo evitare il sorgere delle antinomie normative. Posto che «i testi normativi sono equivoci, e l'equivocità è fonte di dubbi e controversie interpretative, attuali o potenziali»[2], è mediante «opportuni accorgimenti interpretativi» che è possibile ricavare dai testi norme tra loro compatibili[3]. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo,

[1] Il presente articolo è stato sottoposto a referaggio a doppio cieco in base alla procedura pubblicata nel sito www.dirittoeconti.it

[2] In tal senso, cfr. R. GUASTINI, *L'interpretazione di documenti normativi*, Milano, 2004, 64.

[3] Più approfonditamente, sul punto, cfr. R. GUASTINI, cit., 246 ss.

all'interpretazione sistematica, restrittiva, adeguatrice. È avvalendosi di tali tecniche che l'equivocità può risolversi, il dubbio dipanarsi e l'antinomia non veder luce.

Astenendosi dal ricorrere a tali tecniche, o limitandosi a un'interpretazione meramente letterale, o, sul versante diametralmente opposto, forzando oltremisura la lettera della legge, invece, è alto il rischio che sia proprio l'interpretazione prescelta dall'operatore giuridico a produrre norme tra loro incompatibili. Il significato ricavato dalle disposizioni porta, in tal modo, a un risultato che collide con altra norma.

L'antinomia può essere, dunque, frutto dell'interpretazione o comunque - anche laddove i diversi sforzi ermeneutici, correttamente profusi, non riescano ad evitarne la nascita - l'antinomia è sempre logicamente successiva e mai precedente rispetto all'interpretazione. In altri termini, l'antinomia non può essere "risolta" per via dell'interpretazione, poiché qualora si presenti, il processo ermeneutico si è già concluso.

Ecco la ragione per cui la soluzione delle antinomie non è un problema interpretativo.

È un problema di altra natura.

Un problema che implica l'intervento di un soggetto abilitato a risolvere l'antinomia, mediante l'eliminazione o la modifica di una o di entrambe le norme antitetiche.

Si tratta, peraltro, di un intervento ineludibile, nell'ottica della certezza del diritto e dei diritti.

Posto che «l'intero ordinamento deve funzionare come macchina generatrice di certezza», è fondamentale, affinché la macchini funzioni, che ogni ruota dell'ingranaggio si innesti sull'altra, consentendone il movimento[4]. Fuor di metafora, ritenendo che la certezza del diritto si risolva anche nella «legittima aspettativa a che i pubblici poteri rispettino il sistema delle fonti», ogni soggetto dell'ordinamento, nei limiti e nell'esercizio delle proprie funzioni, deve cooperare con gli altri, per assicurare che il processo - che parte dall'interpretazione per arrivare alla risoluzione dell'antinomia - garantisca l'efficacia e l'efficienza, istituzionale e normativa, dell'ordinamento[5].

2. La genesi della novella legislativa nel quadro normativo di riferimento normativo.

Qualche ingranaggio sembra proprio non aver correttamente funzionato se, a distanza di quasi cinque anni da una modifica apportata al codice di giustizia contabile, l'antinomia conseguente alle molteplici interpretazioni della stessa, non è ancora definitivamente risolta.

Tutto è iniziato nel 2020.

In piena emergenza pandemica, viene approvato - tra i tanti - il decreto-legge n. 137 del 2020, recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", poi convertito con Legge 18 dicembre 2020, n. 176. È in tale occasione che, con l'art. 23 *quater* comma 2 del decreto-legge, ove si aggiunge al termine della disposizione, «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», si modifica il codice di giustizia contabile, limitando così la giurisdizione della Corte dei conti, in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT.

Prima di entrare nel merito della complicata questione interpretativa sorta, per effetto della novella, inevitabile una riflessione sul piano "genetico". Più di una perplessità avvolge la nascita della norma. Appare evidente, infatti, l'eterogeneità della stessa rispetto al contenuto del decreto. Si tratta, peraltro, di una norma reiterativa della disciplina dettata dall'art. 5, comma 2 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154, recante "Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", abrogata dall'art. 1, comma 2, della Legge 18

[4] In tal senso, cfr. M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 58 s., assumendo la certezza del diritto «a "prospettiva" privilegiata dell'operatore del diritto».

[5] Così, A. PACE, *Libertà individuali e qualità della vita*, Napoli, 2008, 93.

dicembre 2020, n. 176, di conversione con modifiche del decreto-legge n. 137 del 2020. In entrambe le "versioni", è già da una prima lettura che emerge la mancanza di qualsiasi nesso tra la giurisdizione della Corte dei conti, oggetto della disposizione, e l'emergenza del provvedere durante la pandemia. Non solo, dunque, il rispetto dell'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, nella parte in cui prevede che «i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo», ma la conformità all'art. 77 Cost., per come interpretato dalla ormai consolidata giurisprudenza costituzionale sul punto, destano più di qualche dubbio, posto che «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed "i provvedimenti provvisori con forza di legge"», determinando così l'illegittimità delle norme eterogenee[6]. Una «presa di posizione netta»[7] della giurisprudenza costituzionale per tentare di arginare le molteplici prassi distorsive[8] che, nel tempo, hanno snaturato le peculiarità caratterizzanti la legge di conversione[9]. Una legge che, per sua natura atipica, non può certo essere utilizzata quale ordinaria manifestazione della funzione legislativa[10].

Eppure, questa è stata la genesi della novella in esame.

Non tanto e non solo il vizio genetico desta importanti preoccupazioni, quanto anche gli altri vizi di cui la norma pare affetta, tenuto conto dell'innesto della stessa nel quadro normativo allora vigente[11].

È dal quadro normativo e dalla equivocità dei testi che occorre, quindi, prender le mosse.

Nel 2012, con l'art. 1, comma 169, della Legge n. 228, si prevede che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 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'art. 103, secondo comma, della Costituzione».

Immediata la conseguenza: viene abrogata, per effetto della suddetta modifica, la precedente competenza giurisdizionale dei TAR e del Consiglio di Stato in materia.

Chiara la *ratio legis*: riconoscere alla cognizione piena della Corte dei conti una materia caratterizzata da una molteplicità di risvolti applicativi, non solo ai fini del contenimento della finanza pubblica, ma anche per delimitare il perimetro di riferimento del Conto economico consolidato dello Stato, di fondamentale rilievo per la determinazione dei saldi di finanza

---

[6] Corte cost., sent. n. 22 del 2012.

[7] Così, G. SERGES, *La tipizzazione" della legge di conversione del decreto-legge ed i limiti agli emendamenti parlamentari*, in *Consultaonline*, 2012.

[8] Sulla prassi distorsiva dei maxi-emendamenti introdotti in sede di conversione di decreti-leggi, ci sia consentito rinviare a G. PISTORIO, *Maxi-emendamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018, 58 ss. Più in generale, sui vizi in sede di conversione, cfr. D. CHINNI, *La decretazione d'urgenza tra abusi e controlli. Qualche considerazione quindici anni dopo la sent. n. 360 del 1996 della Corte costituzionale*, in *Diritto e società* 2012, 78 ss., al quale si rimanda anche per l'ampio apparato bibliografico.

[9] Peculiarità, peraltro, da sempre ben evidenziate dalla dottrina; tra gli altri, cfr. V. DI CIOLO, *Questioni in tema di decreti-legge,* Milano, 1970, 289; L. PALADIN, *Art. 77*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, 84; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989, 185 ss.; G. SILVESTRI, *Alcuni profili problematici dell'attuale dibattito sui decreti-legge*, in *Politica del diritto*, 1996, 424; A. CELOTTO, *L'«abuso» del decreto-legge. Profili teorici, evoluzione storica e analisi morfologica*, Padova, 1997, 455 ss.

[10] Sul punto, cfr. N. LUPO, *L'omogeneità dei decreti-legge (e delle leggi di conversione): un nodo difficile, ma ineludibile per limitare le patologie della produzione normativa*, in D'Elia, Tiberi, Viviani Schlein (a cura di), *Scritti in memoria di Alessandra Concaro*, Milano 2012, 419 ss.

[11] Nell'ordinanza (sul ricorso iscritto al n. 841/SR/RIS del registro di segreteria), con cui la Corte dei conti ha sollevato questione dinanzi alla Corte costituzionale, il 4 dicembre 2024, al § 8, si evidenzia il profilo di illegittimità derivante dal contrasto della norma novellata con gli artt. 76 e 77, commi 2 e 3, secondo periodo, Cost per l'eterogeneità del suo contenuto rispetto al decreto da convertire.

pubblica e per una corretta applicazione del Regolamento UE 549/2013, che istituisce il Sistema europeo dei conti 2012 (c.d. "SEC 2010"). D'altra parte, la ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT non implica solo valutazioni di natura amministrativa e procedimentale, bensì presuppone competenze e approfondimenti di tipo giuscontabile. Nell'elenco ISTAT sono indicate infatti le amministrazioni pubbliche tenute all'attuazione dell'equilibrio di bilancio. Che la formazione dell'elenco, poi, sia funzionale all'osservanza dei *dicta* provenienti dall'Europa, appare evidente tenuto conto del fatto che la stessa condiziona il rispetto delle politiche economiche ai sensi degli artt. 121 ss. TFUE. Ciò appare chiaro, anche e soprattutto, a fronte della inestricabile connessione posta, proprio nello stesso lasso di tempo, tra modifiche costituzionali e vincoli europei, in tema di finanza pubblica. Inevitabile il richiamo alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, introduttiva del principio del pareggio in bilancio nella Carta costituzionale e volta proprio a garantire il rispetto degli obblighi europei sanciti nel Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal compact*, o patto di bilancio)[12].

È così che, sulla base delle competenze espressamente riconosciute alla Corte dei conti dagli artt. 100, comma 2, e 103, comma 2, Cost., le verifiche sui saldi di bilancio da essa compiute sono volte anche a controllare il rispetto dei vincoli europei e la corretta perimetrazione del conto consolidato del bilancio, come peraltro emerge dalla legge n. 196 del 2009, nella parte in cui ha espressamente attribuito rilievo all'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT, in relazione ai criteri statistico-economici e in applicazione del Sistema europeo dei conti e della guida metodologica e operativa fornita dal *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA* 2010.

In tale contesto, la legge costituzionale n. 1 del 2012, introducendo importanti norme di saldatura della Costituzione all'ordinamento europeo, in adempimento del *Fiscal compact* e più in generale per garantire l'osservanza della normativa europea in materia economico-finanziaria, ha indotto a ritenere che la giurisdizione della Corte dei conti, in materia di elenchi ISTAT, trovi un sicuro fondamento nella Carta costituzionale, per come riletta e valorizzata in chiave europea. La nozione costituzionale di «contabilità pubblica», quale oggetto delle materie nelle quali la Corte dei conti ha giurisdizione, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., ha assunto una coloritura in parte diversa, frutto di quell'osmosi dell'ordinamento nazionale con quello dell'Unione, che ne consente un'interpretazione più dinamica ed evolutiva, tanto da intendersi, in un'accezione più ampia, come finanza pubblica[13].

Per tale ragione, il legislatore del 2012 ha deciso di sottrarre la giurisdizione, fino ad allora spettante al giudice amministrativo, per riconoscerla in capo alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103 della Costituzione, espressamente richiamato.

A conferma di tale orientamento, l'art. 11, comma 6, lett. b), del codice di giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174 del 2016, ha ribadito che «(…) le sezioni riunite [della Corte dei conti] 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».

Modifiche costituzionali in chiave europea e conseguenziali attuazioni legislative hanno dunque consentito la costruzione di un quadro normativo completo e chiaro: la giurisdizione

[12] Sulla modalità mediante la quale la revisione costituzionale del 2012 positivizza i principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito, declinandoli sia per lo Stato (art. 81 Cost.), sia per le pubbliche amministrazioni (art. 97 Cost.), sia per le regioni e per gli Enti locali (art. 119, comma 1, Cost.), in funzione dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, cfr. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, 153 ss.

[13] In tal senso, cfr. G. COLOMBINI, *Brevi riflessioni sul debito pubblico e giudice contabile*, in questa *Rivista*, 2019, 2 ss.

della Corte dei conti, sulla ricognizione delle amministrazioni pubbliche, ha natura esclusiva, quale materia di contabilità pubblica, ex art. 103, comma 2, Cost.

Tutto - o quasi - cambia nel 2020.

In ossequio a quella prassi, tanto diffusa quanto illegittima di «aggiungere al treno del decreto tanti piccoli vagoni con la più svariata mercanzia»[14] - di cui si è già detto – l'art. 23-*quater* del decreto-legge 137 del 2020, modifica l'art. 11, comma 6, lett. b), del codice di giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174 del 2016, aggiungendo, al termine della disposizione, «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

Tredici parole capaci di stravolgere il quadro normativo vigente, sulla ricognizione delle amministrazioni pubbliche. Uno stravolgimento, peraltro, poco chiaro e foriero di problemi interpretativi e di altra natura.

Poche luci e molte ombre avvolgono, dunque, sin dal principio, la novella legislativa.

In quanto "intrusa", la disposizione è indubbiamente priva di valenza sistemica, rispetto all'atto in cui è inserita.

Nasce probabilmente con uno scopo puntuale, di natura contabile, ma non del tutto chiaro, peraltro, come emerge dai lavori preparatori[15].

Suscita, indiscutibilmente, problemi di compatibilità sia rispetto a norme costituzionali che a norme dell'Unione.

É un caso emblematico, dunque, di questione doppiamente pregiudiziale. E come tale è stata trattata.

3. I "percorsi" nelle questioni doppiamente pregiudiziali.

Una questione doppiamente pregiudiziale pone innanzitutto un problema interpretativo.

Occorre comprendere se e in che misura ci sia spazio per una conciliazione sul piano ermeneutico. Fondamentale, in tal caso, anche l'ausilio proveniente da Lussemburgo, tramite il rinvio pregiudiziale. Qualora invece nonostante gli sforzi, il risultato sia vano, perché ad esempio il rapporto tra le norme è di irriducibile incompatibilità, il giudice è chiamato ad affrontare un problema di altra natura: risolvere - *rectius* contribuire a risolvere - l'antinomia normativa. Ecco allora che si dischiudono diversi scenari: il percorso europeo che inizia con la disapplicazione; il percorso nazionale che si attiva sollevando questione di costituzionalità[16].

Il giudice gode oggi di un margine di libertà piuttosto ampio, rispetto al passato.

Sappiamo bene infatti quale sia stato, per lungo tempo, il consolidato orientamento, nazionale ed europeo, in tema di doppia pregiudizialità. La via da percorrere era semplice e lineare. Al rinvio pregiudiziale andava riconosciuta indiscussa priorità rispetto all'eventuale, successiva questione di costituzionalità.

---

[14] Così, A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 271.

[15] Nella Relazione governativa al disegno di legge di conversione si legge che lo scopo è quello di preservare l'integrità dell'elenco Istat dalle decisioni di accoglimento delle domande giudiziali e annullamento *in parte qua* dell'elenco, considerando che «l'esclusione dal conto economico consolidato di specifiche unità per le quali vi è stato un giudizio in tal senso della Corte dei conti, ma che Eurostat, in accordo con ISTAT, considera dal punto di vista statistico appartenenti al perimetro delle amministrazioni pubbliche, comporterebbe l'immediata apposizione da parte di Eurostat di una riserva sulla qualità delle statistiche di finanza pubblica con evidenti conseguenze negative per il Paese. Gli esoneri prodotti dalle sentenze, per quanto sopra evidenziato, hanno impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, atteso che le entrate e le spese degli enti continueranno ad essere consolidate nel conto della pubblica amministrazione.

[16] Sulla distinzione tra "percorso europeo", inteso come disapplicazione della norma interna incompatibile con quella europea dotata di efficacia diretta e "percorso interno", quale rinvio alla Corte, cfr. R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali,* in *European Papers*, 2020, 493 s.

D'altra parte, nell'Europa dei mercati, gli unici e incontrovertibili pilastri portanti erano il primato e l'effetto diretto. L'intervento, in prima battuta, della Corte di Lussemburgo era dunque funzionale ad assicurare l'uniforme applicazione del diritto comunitario prima, dell'Unione europea, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Sul versante nazionale, *nulla quaestio*. Anzi. La Corte costituzionale riteneva la questione di compatibilità comunitaria «un *prius* logico e giuridico rispetto alla questione di costituzionalità», investendo la stessa «applicabilità della norma censurata e pertanto la rilevanza di detta ultima questione»[17]. L'intervento della Corte di giustizia era dunque *condicio sine qua non* per l'esame nel merito della questione. Nessuna pretesa di prevaricazione da parte del giudice costituzionale nei confronti della Corte di giustizia. Né, però, nessun segno di deferenza che potesse spingere essa stessa a esperire il rinvio pregiudiziale[18]. Con un atteggiamento a metà strada tra «l'isolazionista e lo snob», la Corte preferiva fossero i giudici a porsi e a risolvere, con l'ausilio proveniente da Lussemburgo, i problemi di interpretazione del diritto dell'Unione[19]. Forse in nome di un presunto «diritto all'ultima parola», o forse nel timore di dover «prendere ordini» dalla Corte di giustizia, accordare priorità alla questione di comunitarietà ben si attagliava al ruolo che il giudice costituzionale intendeva ricoprire nei rapporti con l'ordinamento dell'Unione[20].

Poi, tutto cambia.

Non in modo brusco, ma con gradualità. In armonia con quelle «realizzazioni concrete» prefigurate da Schuman, sin dal lontano 9 maggio 1950, si è articolato un percorso fatto di piccoli e coordinati passi. Un percorso scandito, però, da profondi cambiamenti: ampliamenti istituzionali, modifiche normative, assestamenti giurisprudenziali.

L'ampliamento delle competenze dell'Unione, il maggior spazio di intervento, il cammino che conduce dall'Europa dei mercati all'Europa dei diritti, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'inevitabile, quanto problematico, intreccio tra Carte costituzionali e Carta di Nizza sono i principali fattori che contribuiscono a ridisegnare i confini dei rapporti tra ordinamenti interni e ordinamento sovranazionale. È per tale ragione che il processo di integrazione viene riletto dalle Corti, di Lussemburgo e di Roma, con lenti progressive che, rifuggendo da visioni ciecamente miopi, aprono nuovi scenari. Scenari che si inseriscono in un sistema reticolare, basato sulla collaborazione dialogica e orientato a incrementare la tutela effettiva e sostanziale dei diritti dell'uomo.

È in tale contesto che, sul versante europeo, si inserisce la «rivisitazione» della sentenza Simmenthal da parte della stessa Corte di giustizia. Chiamata a pronunciarsi sulla modifica costituzionale francese[21] e sul *revirement* giurisprudenziale austriaco[22], con cui si inverte

---

[17] Così, Corte cost., sent. ord. 284 del 2007. Ma in precedenza, cfr. anche ordd. nn. 536 del 1995, 319 del 1996, 108 del 1998. Successivamente, cfr. ordd. nn. 415 del 2008, 100 del 2009, 227 del 2010, 75 del 2012, 216 del 2014.

[18] Così, M. CARTABIA, A. CELOTTO, *La giustizia costituzionale in Italia dopo la Carta di Nizza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 4503.

[19] Per tale orientamento, cfr. N. LUPO, *Con quattro pronunce dei primi mesi del 2019 la Corte costituzionale completa il suo rientro nel sistema a "rete" di tutela dei diritti in Europa*, in *Federalismi*, 2019, 9.

[20] Un ruolo che però, nel tempo, rischiava di portare all'(auto)esclusione della Corte stessa dal sistema decisionale. Fatto salvo, naturalmente, il caso dei controlimiti che avrebbe spinto il giudice costituzionale a intervenire, quale «giurisdizione costituzionale delle libertà» (secondo la nota espressione di M. CAPPELLETTI, *La giurisdizione costituzionale delle libertà. Primo studio sul ricorso costituzionale (con particolare riguardo agli ordinamenti tedesco svizzero e austriaco)*, Milano, 1955). Tuttavia, nella consapevolezza delle destabilizzanti conseguenze derivanti da una siffatta scelta, in termini di rottura, sul piano normativo e istituzionale, dei rapporti con l'Unione, i controlimiti sono rimasti, per lungo tempo, solo un'arma disinnescata.

[21] Si tratta della legge organica 10 dicembre 2009, n. 1523, relativa all'applicazione dell'art. 61-1 della Costituzione.

[22] Si tratta della decisione del *Verfassungsgerichtshof* del 14 marzo 2012, U 466/11.

l'ordine della priorità nelle questioni doppiamente pregiudiziali, la Corte di giustizia ne riconosce la compatibilità con il diritto dell'Unione[23].

A tre condizioni e nel rispetto di un limite di carattere sostanziale, però.

Le tre riserve sono a garanzia del giudice comune. È doveroso che questi resti comunque libero, in qualsiasi fase del procedimento, di avvalersi del prezioso strumento del rinvio pregiudiziale[24], «architrave» del sistema giuridico dell'Unione[25]; libero di adottare qualsiasi misura cautelare e di disapplicare, al termine del procedimento incidentale, la norma nazionale, se antinomica con quella dell'Unione[26]. Il limite di carattere sostanziale è volto invece a salvaguardare le competenze della Corte di giustizia sulla validità degli atti dell'Unione e attiene, dunque, al "contenuto" della norma nazionale, oggetto della questione. Qualora si tratti di un contenuto "vincolato", ovvero la norma interna si limiti a trasporre le disposizioni di una normativa dell'Unione che non lascia margini di manovra agli Stati membri, non può certo consentirsi la priorità del giudizio di legittimità, pena l'invasione di campo da parte del giudice costituzionale.

Nel rispetto di tali indicazioni, via libera, dunque, al prioritario rinvio di costituzionalità, rispetto alla pregiudiziale europea.

Indubbiamente un cambio di rotta. Ma nessuna rivoluzione epocale. Nessuna breccia al primato. Tutt'altro. È una diversa manifestazione dello stesso. Il primato non ha più confini rigidamente predeterminati e invalicabili, ma può divenire cedevole di fronte ai valori fondamentali dei singoli ordinamenti, per «facilitare l'osmosi fra valori degli Stati membri e dell'Unione»[27]. È dunque il frutto di quell'evoluzione progressiva che ha portato la Corte di giustizia a forgiare il pilastro portante la costruzione europea alle esigenze del modello di integrazione, ormai sviluppatosi ben oltre quell'impostazione meramente economicistica che ne ha caratterizzato le origini. Un modello in cui il rispetto delle identità costituzionali diventa «un'essenziale coordinata ermeneutica» del diritto dell'Unione, volta a «propiziare un movimento ascendente (dal basso verso l'alto) di elaborazione giurisprudenziale dei diritti che si compie a partire dai materiali forniti dalle tradizioni giuridiche degli Stati membri»[28].

Tale ricostruzione, evolutiva e dinamica del primato, trova terreno fertile sul piano nazionale.

D'altra parte, i tempi erano ormai maturi per un cambiamento.

Dopo decenni di ritrosia, la Corte costituzionale aveva invertito la rotta, chiedendo, per la prima volta, nel 2013, in sede di giudizio in via incidentale, ausilio ermeneutico alla Corte di Lussemburgo[29]. È così che è iniziato il dialogo. È così che, in forza di una mutua e feconda collaborazione tra le Corti, si sviluppa l'idea che, in un sistema integrato, quel che conta non è «chi debba pronunciare la prima parola», ma instaurare «un rapporto di apertura reciproca e di confronto», per individuare «una soluzione comune capace di offrire la migliore risposta» nello

---

[23] CGUE, 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Adbeli*; Id., 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B*.

[24] In tal senso, cfr. R. MASTROIANNI, *La Corte di giustizia ed il controllo di costituzionalità:* Simmenthal rivisited?, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 4090.

[25] Così, F. FERRARO, P. DE PASQUALE (a cura di), *Il rinvio pregiudiziale*, Torino, 2020, 396.

[26] CGUE, 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Adbeli*; Id., 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B*.

[27] Così, L.S. ROSSI, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Aisdue,* 2023, 23.

[28] Così, G. SCACCIA, *Giudici comuni e diritto dell'Unione europea nella sentenza della Corte costituzionale n. 269 del 2017*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 2954.

[29] Corte cost., ord. n. 207 del 2013. In sede di giudizio in via principale, cfr. invece, già ord. n. 103 del 2008. Moltissimi i successivi rinvii a Lussemburgo. Da ultimo, cfr. ord. n. 21 del 2025.

spazio giuridico europeo[30]. Tale evoluzione ha quindi consentito agli stessi controlimiti di assolvere a una funzione di «"snodo" e di "cerniera" tra ordinamenti»[31], configurandosi come «una risorsa dell'integrazione»[32].

È in tale contesto che l'effetto della giurisprudenza di Lussemburgo, sull'inversione dell'ordine di priorità delle questioni doppiamente pregiudiziali, non si fa attendere.

Ecco allora che, con la «precisazione», contenuta nella sentenza n. 269 del 2017 e con ulteriori "affinamenti" nella successiva giurisprudenza, il giudice costituzionale consente la possibile inversione dell'ordine delle pregiudiziali, costituzionale ed europea, «in un quadro di costruttiva e leale collaborazione fra i sistemi di garanzia», al fine di assicurare «la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico»[33].

Si amplia notevolmente, dunque, il margine di discrezionalità di cui il giudice, ora, gode in merito ai percorsi da intraprendere. Se la norma è dotata di efficacia diretta, ma è in gioco un diritto fondamentale «a doppia tutela»[34], o la questione presenta un «tono costituzionale», per il nesso con interessi o principi di rilevo costituzionale, è comunque possibile rivolgersi alla Corte costituzionale[35]. In tali casi, dunque, l'efficacia diretta della norma non obbliga più il giudice alla sola disapplicazione -come indicato nella ormai lontana sentenza La Pergola[36] - ben potendo questi sollevare questione di legittimità costituzionale, senza venir sanzionato con una declaratoria di inammissibilità, per difetto di rilevanza.

Non è più tanto e solo la *forma* che conta, ma la *sostanza*. Non sono le fonti il *discrimen* che orienta il giudice, ma i diritti[37], il «contenuto»[38]. Al «criterio funzionale», si affianca così un «meccanismo assiologico, valoriale» che orienta il giudice nella scelta[39].

Una scelta caratterizzata da un'ampia *libertà*. Nessun obbligo *vincola* il giudice. Questi esamina, approfondisce, valuta e poi *individua* la strada percorrere.

Può decidere di andare a Lussemburgo, consapevole del proprio fondamentale ruolo assolto nel processo di costruzione dell'edificio europeo, tramite il rinvio pregiudiziale.

Può decidere di rivolgersi alla Corte, qualora reputi il giudizio di costituzionalità la strada migliore, o auspichi che sia la Corte a rinviare la questione a Lussemburgo, per garantire la massima salvaguardia dei diritti a livello sistemico, che solo l'interazione dialogica tra Corti può sortire.

---

[30] In tal senso, cfr. F. DONATI, *La tutela dei diritti tra ordinamento interno ed ordinamento dell'Unione europea*, in *Federalismi*, 2020, 6.

[31] In tal senso, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La "scommessa" dei controlimiti. Problemi e prospettive del giudizio di costituzionalità a margine della vicenda Taricco*, in C. Paonessa, L. Zilletti (a cura di), *Dal giudice garante al giudice disapplicatore delle garanzie. Nuovi scenari della soggezione al diritto dell'Unione europea: a proposito della sentenza della Corte di giustizia Taricco*, Pisa, 2016, 183.

[32] Così, A. D'ALOIA, *Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, 29.

[33] Corte cost., sent. n. 269 del 2017. Successivamente, cfr., *ex multis*, Corte cost., decc. nn. 20, 63, 117 del 2019, 182 del 2020, 182, 217 del 2021, 13, 31 del 2022, 15, 181, 210 del 2024, 1, 7, 21 e 24 del 2025.

[34] Così, LEONE S., *In che direzione va la nuova giurisprudenza costituzionale sui casi di violazione di diritto fondamentale a doppia tutela?*, in C. Caruso, F. Medico, A. Morrone, Granital Revisited*? L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020, 111 ss.

[35] Corte cost., sent. n. 181 del 2024. A dir il vero, già nella precedente sentenza n. 20 del 2029 si faceva riferimento al «rango costituzionale». Per l'uso dell'espressione «tono costituzionale» in dottrina, si veda già C. CARUSO, *Granital Reloaded. La "precisazione" nell'integrazione attraverso i conflitti*, in AA. VV., Granital rivisited? *L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, cit., 38.

[36] Corte cost., sent. n. 170 del 1984.

[37] In tal senso, cfr. C. PINELLI, *Granital e i suoi derivati. A quaranta anni da Corte cost., n. 170/1984*, in *Rivistaaic*, 2024, 38.

[38] Così, N. ZANON, *Il ruolo della Corte costituzionale nella difesa del principio di uguaglianza e degli obblighi europei ex art. 117, primo comma, Cost*., in *Federalismi*, 2024, 1.

[39] Così, C. AMALFITANO, *Il dialogo tra giudice comune, Corte di giustizia e Corte costituzionale dopo l'*obiter dictum *della sentenza n. 269/2017*, in *Osservatoriosullefonti*, 2019, 16.

Può, in ogni caso, disapplicare, anche al termine del procedimento incidentale, la norma nazionale, se antinomica con quella dell'Unione.

È, dunque, in un quadro di sinergica collaborazione tra giudici e Corti che va affrontato il problema interpretativo o risolta l'antinomia normativa.

4. Il rinvio pregiudiziale a Lussemburgo.

Modificato il codice di giustizia contabile, per effetto dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 137 del 2020, nascono immediatamente diversi dubbi di compatibilità europea e costituzionale.

Diverse, quindi, nell'attuale contesto interno e sovranazionale, le opzioni tra cui scegliere.

Molte, ad oggi, le strade percorse.

Prevale, in prima battuta, l'esigenza di invocare l'ausilio ermeneutico proveniente da Lussemburgo. La Corte dei conti, con ordinanze nn. 5/2021/RIS del 3 giugno 2021 e 6/2021/RIS del 10 giugno 2021, solleva questioni interpretative dinanzi alla Corte di giustizia.

D'altra parte, il rinvio pregiudiziale è *lo* strumento per eccellenza che, nel tempo, ha consentito, mediante un proficuo e fecondo dialogo tra giudici e Corte di giustizia, lo sviluppo del processo di integrazione europea. Uno sviluppo peculiare che, proprio a partire dalle domande sollevate dal giudice comune, quale *longa manus* della Corte, ha permesso la costruzione dei pilastri portanti le specificità *sui generis* dell'edificio europeo. I fondamenti teorici e la natura del primato, l'effetto diretto, l'interpretazione conforme, la responsabilità per inadempimento e, più di recente, l'inversione dell'ordine della priorità nelle questioni doppiamente pregiudiziali sono il frutto di quella formidabile sinergia realizzata tramite la collaborazione dialogica, attivata in sede pregiudiziale[40]. Per tale ragione, il rinvio è lo «strumento che ha fatto l'Europa» e di cui l'Europa ha ancora bisogno[41].

Ecco il motivo per cui la Corte dei conti si è rivolta in via pregiudiziale alla Corte di giustizia.

Nel merito, in particolare, si è chiesto se i Regolamenti n. 472/2013 e n. 549/2013 e la Direttiva 2011/85, nonché l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma TUE, letti alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali UE e dei principi di equivalenza e di effettività, debbano essere interpretati nel senso che ostino a una normativa nazionale volta a limitare la giurisdizione del giudice contabile, relativamente all'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche operato dall'ISTAT.

Secondo la Corte dei conti, posto che il controllo sullo *status* di amministrazione pubblica, ai sensi del Regolamento n. 549/2013 è l'operazione contabile prodromica all'elaborazione dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri, limitare la possibilità di ricorrere dinanzi al giudice contabile, contro l'elenco ISTAT, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non è conforme né alle regole di bilancio del diritto UE, contemplate tanto dal Regolamento n. 549/2013, dal Regolamento n. 473/2013, quanto dalla Direttiva 2011/85, né alla garanzia della

---

[40] Ci sia consentito rinviare a G. PISTORIO, *Interpretazione e giudici. Il caso dell'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2012, 226 ss.

[41] In tal senso, cfr. R. CONTI, *C'era una volta il rinvio pregiudiziale. Alla ricerca della fiducia – un po' perduta – fra giudici nazionali ed europei*, in *Rivista Eurojus*, 2025, 1 ss., il quale auspica, peraltro, che il cammino della Corte costituzionale, da un lato, le modifiche della competenza in tema di rinvio pregiudiziale, derivanti dalla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia, dall'altro, non inducano «i giudici a fare un uso meno convinto, meno aperto, meno orientato a stimolare il ruolo di interprete autorevole del diritto UE da parte del giudice europeo». Più approfonditamente, sulla modifica di riorganizzazione delle competenze tra Corte di giustizia e Tribunale, con riguardo al rinvio pregiudiziale e alla quale è conseguito un aggiornamento delle Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali (CGUE 9 ottobre 2024), si vedano, G. GRASSO, *La riforma del rinvio pregiudiziale e le nuove raccomandazioni ai giudizi nazionali*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024; R. MASTROIANNI, *Il trasferimento delle questioni pregiudiziali al Tribunale: una riforma epocale o un salto nel buoi?* in *Quaderni AISDUE*, 2024.

tutela giurisdizionale effettiva, di cui all'art. 19 TUE e 47 della Carta dei diritti UE. Anzi, la modifica crea un vuoto di tutela inaccettabile. La novella legislativa apportata al codice di giustizia contabile comporta, infatti, secondo la ricostruzione del giudice del rinvio, *un difetto assoluto di tutela giurisdizionale* per tutti gli enti interessati all'annullamento dell'elenco ISTAT, nella parte in cui sono inclusi come pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, ex art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009 e s.m. Per tale ragione, poi, siffatta limitazione preclude l'effetto utile della disciplina dell'Unione, ossia la verifica di trasparenza e affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui controllare la convergenza dell'ordinamento nazionale verso l'obiettivo predisposto in sede europea. Sul piano costituzionale, infine, delle due, l'una: o si legittima un'intollerabile lacuna in merito alla tutela giurisdizionale, o si riconosce - come ipotizzato dall'ISTAT e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - che la giurisdizione sia di altro giudice, ovvero di quello amministrativo, ma in violazione, secondo il giudice del rinvio, della Costituzione italiana, nella parte in cui l'art. 103, comma 2, riserva alla Corte dei conti la giurisdizione in materia di contabilità pubblica.

Se in merito a tale profilo, ovvero alla presunta violazione della Carta fondamentale, sull'assunto dell'incompetenza del giudice amministrativo in materia di bilancio, la Corte di Lussemburgo ne esclude la rilevanza dal punto di vista del diritto dell'Unione, sulla (in)compatibilità della novella legislativa rispetto al quadro normativo di riferimento, offre interessanti spunti di riflessione.

Innanzitutto, sull'esigenza di una tutela effettiva, *nulla quaestio.* L'effetto utile della normativa europea indicata «osta a una normativa nazionale che escluda qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica»[42]. Tuttavia, in forza del principio di autonomia procedurale degli Stati membri, è rimesso a ciascun ordinamento «istituire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli, nei settori disciplinati dall'Unione, il rispetto del loro diritto a tale tutela»[43].

Ne consegue che, «qualora il giudice nazionale constatasse che l'entrata in vigore dell'articolo 23 *quater* del decreto-legge n. 137/2020 determina l'assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ISTAT relative all'iscrizione di enti nel settore delle amministrazioni pubbliche, come definito nel regolamento n. 549/2013, bisognerebbe in tal caso considerare che tale disposizione rende impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del suddetto regolamento e, pertanto, non permette di garantire l'effetto utile della direttiva 2011/85. Infatti, in una simile ipotesi, detti enti non potrebbero adire alcun giudice ai fini del controllo delle misure adottate dall'ISTAT in applicazione del regolamento di cui sopra». Diversamente, invece, «qualora il giudice del rinvio dovesse accogliere l'interpretazione dell'articolo 23 *quater* del decreto-legge n. 137/2020 (…) secondo cui soltanto il giudice amministrativo è competente ad annullare l'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT ed il giudice contabile può controllare unicamente la legittimità di tale iscrizione in maniera incidentale allorché statuisce sull'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non si potrebbe ritenere che tale disposizione leda il principio di effettività o che essa riveli un elemento da cui risulta che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE

---

[42] CGUE, 13 luglio 2023, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord e Federazione italiana Triathlon*, § 70. Che non si trattasse di un esito del tutto scontato viene rilevato da S. CALDARELLI, *Note a prima lettura di Corte di Cassazione a sezioni unite n. 30220/2024 sulla "riespansione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco ISTAT*, in questa *Rivista*, 2024, tenuto conto del fatto che la Commissione aveva constatato la natura solo inter-istituzionale delle norme europee in esame, inducendo così a ritenere che tali norme, volte a regolare i rapporti tra Stati e Unione, non potessero creare diritti in capo ai singoli (S. CALDARELLI, *Elenco Istat delle PA e giurisdizione della Corte dei conti: i confini soggettivi della finanza pubblica alla luce delle misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, in *questa Rivista,* 2024, 405 ss.)

[43] CGUE, 13 luglio 2023, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord e Federazione italiana Triathlon*, § 84 e 89.

sarebbe violato. Infatti, in una simile ipotesi, esisterebbe un mezzo di ricorso giurisdizionale che permette di assicurare il controllo sulle misure adottate dall'ISTAT in applicazione del regolamento n. 549/2013 e della direttiva 2011/85».

La Corte di giustizia passa così il timone al giudice del rinvio.

Ecco allora che la Corte dei conti è chiamata a sciogliere il dubbio interpretativo.

Un'attenta esegesi «letterale e logica» dell'art. 11, comma 6, lett. b) del codice di giustizia contabile induce il giudice contabile a escludere che la modifica apportata dall'art. 23 *quater* del decreto-legge n. 137/2020 incida sulla *materia*, oggetto del controllo e sull'*an* della giurisdizione[44]. I confini dell'ambito oggettivo della cognizione della Corte dei conti restano invariati «in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT»[45]. Detto in altri termini e coerentemente con quanto sancito all'art. 103, comma 2, Cost., «la giurisdizione del giudice contabile continua ad investire la tutela del complesso delle situazioni giuridiche, rapporti, procedure che precedono o discendono dall'atto di qualificazione operata dall'ISTAT»[46]. Con riguardo, poi, alla giurisdizione, la modifica riguarda solo il *quomodo*, dal momento che l'art. 11, comma 6, del codice rimane inalterato rispetto alla qualificazione «esclusiva» della giurisdizione del giudice contabile. L'effetto innovativo della novella è dunque circoscritto alla ridefinizione dell'oggetto della tutela, mediante la limitazione dei "fini" della giurisdizione contabile. Ma nulla di più. Come, peraltro, più volte ribadito dalla Corte costituzionale e dalla Corte di cassazione, la natura esclusiva della giurisdizione del giudice contabile, sulla ricognizione delle pubbliche amministrazioni operata dall'ISTAT, discende dalla riserva, in materia di contabilità pubblica e di bilancio, sancita in Costituzione, agli artt. 100 e 103[47]. È escluso, dunque, secondo la Corte dei conti, che dalla novella legislativa al codice di giustizia contabile possa desumersi una giurisdizione "concorrente" del giudice amministrativo nella materia in esame.

La giurisdizione del giudice contabile è e resta, con riguardo alle questioni trattate, esclusiva.

Tuttavia, in base a tale ricostruzione, la limitazione relativa al *quomodo* di tale giurisdizione preclude alla Corte dei conti di disporre di mezzi di tutela, quali l'annullamento (produttivo di effetti *erga omnes*) o la disapplicazione a garanzia di fini diversi da quelli relativi all'applicazione della normativa nazionale, tra i quali, ad esempio, quelli del diritto dell'Unione.

Impedire la disapplicazione, per violazione del diritto UE – mai verificatosi, a quanto consta – appare gravemente pregiudizievole, a fronte del ruolo esercitato dalla Corte dei conti nel peculiare ordinamento dell'Unione.

Ogni giudice nazionale, quale *longa manus* della Corte di giustizia, è incaricato di applicare il diritto Ue, disapplicando, se del caso, norme nazionali con esso antinomiche. Essendo la disapplicazione il primo e indubbio corollario discendente dal primato, precluderne l'operatività, a uno degli organi a ciò abilitati, potrebbe compromettere il funzionamento e l'unitarietà del sistema *sui generis*, qual è l'ordinamento dell'Unione europea, costruito, a partire dalla sentenza Costa/ENEL, proprio attorno a tale principio. Il primato è «la regola di coesione» di tutto l'ordinamento, la cui efficacia potrebbe, in tal modo, essere messa a dura prova[48].

---

[44] Corte dei conti, sent. 17/23/RIS, 5 settembre 2023.
[45] Corte dei conti, sent. 17/23/RIS, 5 settembre 2023.
[46] Corte dei conti, sent. 17/23/RIS, 5 settembre 2023.
[47] Sul punto, cfr., *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 72 del 2012, 184 del 2022; Cass., Sez unite, ord. n. 304 del 2023.
[48] Più approfonditamente sul tema, Così, L.S. Rossi, *Il principio del primato come "regola di coesione" dell'ordinamento dell'Unione europea*, cit., 4 s.

A fronte del pregiudizio che tale scelta arreca inesorabilmente all'effetto utile della disciplina dell'Unione, il giudice del rinvio intraprende il percorso europeo: risolve l'antinomia normativa, disapplicando l'articolo 23 *quater* del decreto-legge n. 137/2020[49].

D'altra parte, la disapplicazione è ed è stata per lungo tempo *la* strada maestra per garantire il primato del diritto dell'Unione. Nessun dubbio dunque sull'efficacia dello strumento. Garantisce la soluzione corretta nell'immediatezza. La disapplicazione è la risposta più tempestiva al primato. È dalla nota sentenza *Simmenthal* che al giudice nazionale si chiede di garantire l'attuazione delle norme comunitarie, «disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, anche posteriore, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale»[50]. Il giudice comune, dunque, in quanto organo nazionale, ma soprattutto articolazione del sistema giurisdizionale dell'Unione, ha un duplice obbligo di *facere*: assicurare, in nome della leale collaborazione, un'applicazione celere, uniforme ed effettiva delle norme sovranazionali e, a tal fine, «fare, all'atto stesso di tale applicazione, tutto quanto è necessario per disapplicare le disposizioni legislative nazionali che eventualmente ostino alla piena efficacia delle norme direttamente applicabili dell'Unione»[51]. Tale obbligo, affermato sin dagli esordi della giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, è ancor oggi di stringente attualità, alla luce delle più recenti decisioni[52].

Tuttavia, in un'ottica per certi versi "presbite", ovvero, in grado di vedere lontano, *oltre* il singolo caso, non possono sottacersi le perplessità che la disapplicazione implica in termini di efficienza.

La disapplicazione, infatti, è solo una «*garanzia minima* di tutela dei soggetti destinatari dei diritti secondo le regole dell'Unione»[53]. Tale strumento non si risolve in una cessazione di efficacia, non implica una caducazione per invalidità, non permette di espungere la norma incompatibile dall'ordinamento. Non consente quindi la risoluzione del contrasto in modo *definitivo*. La norma lesiva del diritto dell'Unione permane nell'ordinamento, nonostante l'antinomia. È per tale ragione che la disapplicazione non risulta pienamente satisfattiva, in una prospettiva ordinamentale di diritto «sconfinato», o meglio integrato, che si regge sul presupposto del mutuo e reciproco riconoscimento, che vive di contaminazioni e mediazioni tra

---

[49] D'altra parte, la Corte costituzionale aveva da poco precisato, nella sentenza n. 67 del 2022, che, a fronte di questioni doppiamente pregiudiziali, in presenza di una sentenza della Corte di giustizia che accerti l'efficacia diretta della norma, è onere del giudice *a quo*, previo esperimento della conciliazione ermeneutica, la disapplicazione della norma interna, a pena di inammissibilità. In tale occasione, peraltro, la Corte precisa che, anche laddove si tratti di una materia caratterizzata da ampia discrezionalità del legislatore, una volta accertata, a Lussemburgo, l'efficacia diretta della norma dell'Unione e acclarata l'impossibilità di un'interpretazione conforme, spetta al giudice intervenire tramite la disapplicazione, nel caso di specie. Spetterà poi al legislatore l'intervento per la regolazione *pro futuro*.

[50] CGCE, 9 marzo 1978, C-106/77, *Simmenthal.*

[51] CGCE, 19 giugno 1990, C-213/89, *Factortame*; CGUE, 8 settembre 2010, C-409/06, *Winner Wetten*; Id., 4 dicembre 2018, C-378/17, *Minister for Justice and Equality e a. c. Workplace Relations Commission.*

[52] CGUE, 21 dicembre 2021, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-840/19, *Euro Box Promotion e a*., ove la Corte, pur riconoscendo la piena discrezionalità degli Stati nell'adeguamento al diritto Ue, ribadisce la necessità che i valori dell'Unione penetrino a livello nazionale, a tal punto da essere parte integrante delle normative nazionali; Id., 22 febbraio 2022, *RS*, ove si legge che «occorre, in particolare, rammentare che il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale incaricato di applicare, nell'ambito di propria competenza, le disposizioni del diritto dell'Unione, qualora non possa effettuare un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni del diritto dell'Unione, l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale».

[53] Così, R. MASTROIANNI, *La sentenza della Corte costituzionale n. 181 del 2024 in tema di rapporti tra ordinamenti, ovvero la scomparsa dell'art. 11 della Costituzione*, in *Aisdue*, 2025, 18.

diversi sistemi normativi e giurisprudenziali[54]. Esigenze di certezza del diritto, sul versante nazionale e di garanzia del primato, sul versante europeo, implicano dunque che gli Stati intervengano, a seguito della disapplicazione, per modificare, abrogare, annullare il proprio diritto interno, al fine di rimuovere eventuali incompatibilità o disarmonie con il diritto dell'Unione europea.

Tenuto conto della necessità, dunque, di interventi successivi alla disapplicazione e della non sempre facile fattibilità degli stessi, se e nella misura del possibile, è bene preferire l'interpretazione conforme alla disapplicazione, come peraltro suggerito sia dalla Corte di Lussemburgo, sia dal giudice costituzionale, nell'indicare la priorità dei percorsi da intraprendere[55].

La conciliazione sul piano ermeneutico si colloca a monte. Evita il sorgere dell'antinomia, consentendo al giudice di scegliere quella, tra le varie letture di cui è suscettibile la disposizione nazionale, conforme alla norma europea. Quel che viene applicato non è una norma europea, non è una norma nazionale, è una «norma interfacciale»[56]. È la norma del diritto integrato. Un prodotto giudiziario nato dalla proiezione, dal riflesso, dall'effetto di una norma europea su di una disposizione nazionale[57]. Una mirabile sintesi che sorge dalla conciliazione sul piano ermeneutico tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. L'interpretazione conforme permette dunque al giudice di individuare, nella "maglia" delle interpretazioni, quella norma nazionale-europea, quel "nodo" normativo, crocevia del diritto integrato, prodotto dall'intreccio tra i vari "fili" appartenenti ai due ordinamenti[58]. Orientare l'interpretazione della disposizione-oggetto nella direzione voluta dalla norma-parametro può servire quindi per «smussare le distonie» e contribuire al processo di osmosi ordinamentale[59]. Letta, poi, nell'ottica di una legittimazione finalistica, l'interpretazione conforme consente al giudice, in nome della leale collaborazione tra organi dello Stato e nell'esercizio e nei limiti delle proprie competenze[60], di arrivare laddove il legislatore non è arrivato, di "funzionalizzare" gli strumenti

---

[54] Più approfonditamente, M.R. FERRARESE, *Il diritto sconfinato*, Bari-Roma, 2006.

[55] Sin dalla sentenza n. 170 del 1984, laddove la Corte costituzionale precisava che «fra le possibili interpretazioni del testo normativo prodotto dagli organi nazionali va prescelta quella conforme alle prescrizioni della Comunità, e per ciò stesso al disposto costituzionale, che garantisce l'osservanza del Trattato di Roma e del diritto da esso derivato». Sul versante europeo, CGCE, 10 aprile 1984, C-14/83, *Von Colson*, in *Racc*., 1984, 1891, ove si legge che «che nell'applicare il diritto nazionale, a prescindere dal fatto che si tratti di norme precedenti o successive alla direttiva, il giudice nazionale deve interpretare il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 189, terzo comma, del Trattato [ora 288 TFUE, ex 249 TCE]».

[56] L'espressione è mutuata da E. SCODITTI, *Giudici europei: dialogo ascendente e discendente. La prospettiva del giudice comune nazionale*, in *Europeanrights*, 2009, 5.

[57] Secondo E. CANNIZZARO, *Interpretazione conforme fra tecniche ermeneutiche e effetti normativi*, in A. BERNARDI (a cura di), *L'interpretazione conforme al diritto dell'Unione europea. Profili e limiti di un vincolo problematico*, Napoli, 2015, 12, invece, «l'interpretazione conforme, lungi dal costituire una tecnica o un criterio interpretativo», si configura come «un effetto normativo in senso proprio: anziché disciplinare direttamente una certa fattispecie, una norma, che abbiamo chiamato "norma-parametro", provvede a ciò attraverso l'interpretazione e l'applicazione di una diversa norma, che abbiamo indicato come "norma-oggetto"».

[58] Si deve a E. SCODITTI, *Giudici europei: dialogo ascendente e discendente. La prospettiva del giudice comune nazionale*, in *Europeanrights*, 2009, 6, la metafora dell'interpretazione adeguatrice come "tessitura".

[59] Così, A. BERNARDI, *Interpretazione conforme al diritto Ue e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Brevi osservazioni di un penalista*, in *Forum costituzionale*, 2013, 11.

[60] L'obbligo ermeneutico presuppone, oltre ad una *possibilità interpretativa*, vale a dire alla necessità che la disciplina nazionale sia suscettibile di più letture e che la disposizione nazionale non sia palesemente antinomica con quella europea, «non potendosi consentire un'interpretazione *contra legem*» (cfr., *ex multis*, CGCE 16 giugno 2005, C-105/03, *Pupino*; CGUE, 24 giugno 2010, C-98/09, *Sorge*), un *margine discrezionale* del giudice, vale a dire esige che «il giudice faccia tutto ciò [e soltanto ciò] che rientra nella sua competenza» (CGCE 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer e a.*), senza potersi spingere oltre i confini del proprio potere giurisdizionale.

del diritto interno a propria disposizione, finanche per «colmare lo iato concettuale fra interpretazione e produzione del diritto», laddove ciò sia indispensabile per garantire l'effettività del diritto Ue[61].

Tenuto conto del ruolo e della funzione della conciliazione ermeneutica, appare inevitabile una riflessione sul caso in esame.

Fino a che punto si sarebbe potuto spingere il giudice per evitare il sorgere dell'antinomia e dunque per evitare di ricorrere alla disapplicazione? Detto in altri termini, vi era spazio per un'interpretazione conforme al diritto UE?

Forse sì. Anzi, pare ci siano margini per un'interpretazione doppiamente adeguatrice: conforme alla Carta costituzionale e alla disciplina europea.

Tale possibilità deriva dallo sviluppo del processo ermeneutico condotto dalla Corte dei conti in sede di disapplicazione. In tale decisione, infatti, è chiaramente affermato che l'esclusività della giurisdizione della Corte dei conti, sulla ricognizione operata dall'ISTAT, è «immodificata (e immodificabile)», in quanto derivante da *dicta* di natura costituzionale[62]. Dal combinato disposto degli art. 100, comma 2, 103, comma 2, Cost e 5, comma 1, lett a) della legge costituzionale n. 1 del 2012, si ricava che l'equilibrio di bilancio e la tutela giuridica del bilancio, come «bene pubblico», implicano costanti verifiche, preventive e consuntive, sull'andamento della finanza, della contabilità e dunque sul contenimento della spesa pubblica. Sul piano soggettivo, siffatte verifiche - nell'ambito delle quali rientra anche la specifica cognizione in materia di elenco ISTAT - sono riservate, in virtù del principio di tassatività, alla Corte dei conti, come inequivocabilmente affermato, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale[63] e dalle trentuno "sentenze gemelle" pronunciate dalle Sezioni Unite della Suprema Corte di cassazione, dal 2017 al 2022[64]. L'attribuzione di tale giurisdizione «trova la propria ragion d'essere sia nell'attinenza dell'atto amministrativo compiuto dall'ISTAT, di natura meramente ricognitiva e non provvedimentale, alla materia della contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Cost.,), sia nell'assegnazione alla Corte dei conti del controllo successivo sulla gestione del bilancio pubblico (art. 100, Cost.)». Un controllo che, come noto, è oggi inestricabilmente connesso al rispetto dei limiti posti dal processo di integrazione europea per il coordinamento delle politiche economiche dei diversi Stati membri. Sul piano funzionale, dunque, le verifiche della Corte dei conti sono volte (anche) a garantire l'osservanza dei vincoli posti dall'Unione europea.

Acclarato che la giurisdizione, sulla ricognizione delle amministrazioni in materia di elenco ISTAT, è di esclusiva spettanza della Corte dei conti, perché così emerge dalle norme costituzionali e che queste, in materia di bilancio, sono inestricabilmente connesse alla disciplina europea, l'operatività della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica non può che interpretarsi conformemente al testo costituzionale e ai vincoli europei. Le verifiche sui saldi di bilancio infatti, «attualmente svolte dalla Corte di conti attraverso il Conto consolidato del bilancio in virtù delle competenze riconosciute dagli articoli 100 e 103

---

[61] In tal senso, cfr. E. CANNIZZARO, *Interpretazione conforme fra tecniche ermeneutiche e effetti normativi*, cit., 12.

[62] Corte dei conti, sent. 17/23/RIS, 5 settembre 2023, § 33.

[63] Corte cost., cfr., *ex plurimis*, sent. nn. 72 del 2012, 184 del 2022.

[64] Cfr. la giurisprudenza della Corte di cassazione, sentt. nn. da 12496 a 12525 del 2017 alla più recente sent. n. 5626 del 2022, ove, con riguardo alla giurisdizione della Corte dei conti si legge che «tale giurisdizione trova "la propria ragion d'essere sia nell'attinenza dell'atto amministrativo compiuto dall'ISTAT, di natura meramente ricognitiva e non provvedimentale, alla materia della contabilità pubblica (articolo 103, comma 2, Cost.), sia nell'assegnazione alla Corte dei Conti del controllo successivo sulla gestione del bilancio pubblico (articolo 100 Cost.)"; dovendosi al riguardo considerare che l'Elenco in questione costituisce l'ambito di riferimento delle misure economico-finanziarie stabilite annualmente dalla legge finanziaria, nonché da altri atti normativi volti a raggiungere gli obiettivi della armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica e, altresì, il contenimento della spesa pubblica».

della Costituzione, assolvono anche alla funzione di verifica degli equilibri europei e, prima ancora che dei saldi finali di bilancio, riguardano la corretta perimetrazione soggettiva di tale conto che (…), in virtù del rinvio operato dalla legge 196/2009 coincide con l'elenco elaborato dall'ISTAT sulla base dei più volte ricordati Regolamento Ue n. 549/2013 e *Manual on Government Deficit And Debt*»[65]. Detto in altri termini, l'attuazione del sistema normativo interno, in materia di bilancio, può realizzarsi solo in coerenza con le norme costituzionali rilette alla luce dell'ordinamento dell'Unione, per effetto di quanto statuito agli artt. 11, 117, comma 1, 81, 97 e 119 della Costituzione, così come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012[66]. La normativa europea, la riforma costituzionale che ne è derivata per garantirne l'osservanza e poi l'attuazione legislativa sono maglie di una stessa catena, ormai strettamente saldate. L'interdipendenza tra le stesse è frutto di un'inestricabile connessione logica prima ancora che giuridica.

Difficile, dunque, se non impossibile, salvo un inevitabile corto-circuito, concepire che, in tale ambito, si possa, in alcun modo, scindere la disciplina europea da quella nazionale, consentendo l'applicazione di quest'ultima a prescindere dai condizionamenti sovranazionali.

In altre parole, il controllo nelle materie di contabilità pubblica è disciplinato, oggi, da quella normativa "interfacciale", figlia del diritto integrato, il cui significato può cogliersi solo nell'osmosi tra l'ordinamento interno e quello dell'Unione.

6. Incertezze applicative e questione di costituzionalità.

Riconosciuto sul piano costituzionale ed europeo, il ruolo e la funzione della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica e, in particolare, con riguardo all'accertamento dello *status* di amministrazioni pubbliche operato dall'ISTAT, l'eventuale limitazione della cognizione riservata al giudice contabile, desunta dall'interpretazione dell'art. 23 *quater* comma 2 del decreto-legge n. 137 del 2020, suscita più di un dubbio di legittimità costituzionale, in relazione agli artt. 100, comma 2, 103, comma 2, Cost. e 5 comma 1, lett a) della legge costituzionale n. 1 del 2012. A ben riflettere, peraltro, le limitazioni alla tutela giurisdizionale derivanti dalla novella legislativa si traducono, inoltre, nella violazione dei parametri costituzionali di cui agli artt. 24, 111 e 113 Cost., «poiché, da un lato, comprimono le unità ottenibili attraverso la tutela giurisdizionale in relazione all'inclusione nell'elenco ISTAT e, dall'altro, escludono la tutela costitutiva dall'art. 113 Cost.»[67]. È sulla base di tale disposizione, peraltro, che «spetta al legislatore indicare se a e a quale Giudice competa il potere di conoscere della tutela costitutiva rispetto agli atti della PA, attraverso l'annullamento»[68]. Questi, oltre al presunto contrasto con gli artt. 76 e 77 Cost. – di cui si è già detto - per l'eterogeneità della disposizione in esame rispetto al contenuto del decreto-legge, i profili di violazione della Costituzione, indicati dalla Corte dei conti nell'ordinanza di rimessione al giudice costituzionale, pronunciata il 4 dicembre 2024.

Sollevare questione di legittimità dinanzi alla Corte è l'altra e importante strada percorsa dal giudice contabile, successivamente al rinvio pregiudiziale e alla disapplicazione. D'altra parte, come sopra precisato, nelle questioni doppiamente pregiudiziali, in un quadro di sinergica collaborazione, Corte di Lussemburgo e Corte costituzionale hanno in più occasioni affermato

[65] Corte dei conti, ord. del 4 dicembre 2024.
[66] Sull'inscindibile connessione tra vincoli costituzionali ed europei, in tema di armonizzazione di bilanci pubblici, tenuto conto peraltro delle evidenti ricadute sugli Enti territoriali, cfr. E. CAVASINO, *Scelte di bilancio e principi costituzionali. Diritti, autonomie ed equilibrio di bilancio nell'esperienza costituzionale italiana*, Napoli, 2020, 144 ss.
[67] Corte dei conti, ord. del 4 dicembre 2024.
[68] Corte dei conti, ord. del 4 dicembre 2024.

e ribadito l'assoluta e indiscussa libertà del giudice nella scelta del percorso, *rectius*, dei percorsi, europeo e nazionale[69].

L'uno non esclude mai l'altro.

In via alternativa e non contestuale, preferibilmente. Non convince infatti la «sperimentazione di soluzioni "innovative"», volte a intraprendere contemporaneamente il doppio rinvio a Roma e Lussemburgo[70]. A monte, la gestione delle due procedure parallele potrebbe rivelarsi difficile e problematica; a valle, il pregiudizio rispetto all'impossibile - in tal caso - interazione dialogica tra le Corti in funzione della tutela sistemica dei diritti[71] e l'alto rischio di un corto-circuito, a fronte di risultati divergenti[72], potrebbe complicare i rapporti tra giudici, riflettendosi sul piano ordinamentale.

È proprio in considerazione dei possibili effetti della complicata vicenda, derivante dalla novella del codice di giustizia contabile, sul piano ordinamentale che, invece, si comprende il ricorso alla Corte costituzionale, successivamente al rinvio pregiudiziale e a seguito della disapplicazione.

Due le ragioni probabilmente sottese a tale scelta.

Con riguardo, in particolare, all'integrazione tra ordinamenti, si tratta di una strategia che risponde all'esigenza di depurare, in via definitiva, il diritto interno da una norma incompatibile tanto con la Carta fondamentale, quanto con l'ordinamento dell'Unione[73]. L'intervento del giudice costituzionale, successivo alla disapplicazione, potrebbe chiudere il cerchio.

D'altra parte, «il sindacato accentrato di costituzionalità (…) non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate»[74]. L'eventuale dichiarazione di illegittimità della norma censurata, proiettandosi, tramite il proprio effetto *erga omnes*, oltre il caso concreto, «offre un *surplus* di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione»[75].

---

[69] Molto chiara la CGUE, sin dalla sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10 e C-189/10, *Melki e Adbeli*; Id., 11 settembre 2014, causa C-112/13, *A c. B*. Dello stesso avviso la Corte costituzionale, ribadendo, da ultimo, nella sent. n. 210 del 2024, la libertà dei giudici di proporre rinvio pregiudiziale o disapplicare norme antinomiche con quelle europee dotate di efficacia diretta. Sul punto, si veda G. PITRUZZELLA, *La costruzione dello spazio costituzionale europeo nel "dialogo" tra Corte di giustizia e Corti costituzionali*. Relazione al V Incontro quadrilaterale tra i Tribunali costituzionali di Spagna e Portogallo, la Corte costituzionale e il Consiglio costituzionale di Francia, sul tema "*Corti costituzionali, attori del costituzionalismo europeo*", Madrid, 26-28 settembre 2024, pubblicata sul sito della Corte costituzionale, 20.

[70] Si vedano, a tal proposito, le due ordinanze con cui la Corte di appello di Napoli aveva sollevato questione di costituzionalità e rinvio pregiudiziale, il 18 settembre 2019. Nella successiva sentenza, n. 254 del 2020, la Corte costituzionale non si esprime sulle possibili problematiche derivanti da una siffatta scelta. Tuttavia, intervenendo successivamente alla Corte di giustizia (CGUE, 4 giugno 2020, C-32/20, *TJ contro Balga srl*), ne condivide l'argomentazione che porta alla decisione di irricevibilità delle questioni, stante l'assenza «di un collegamento tra un atto di diritto dell'Unione e la misura nazionale». Anche la Corte, infatti, «in consonanza con tali indicazioni (…) opera una rigorosa ricognizione dell'àmbito di applicazione del diritto dell'Unione europea ed è costante nell'affermare che la CDFUE può essere invocata, quale parametro interposto, in un giudizio di legittimità costituzionale soltanto quando la fattispecie oggetto di legislazione interna sia disciplinata dal diritto europeo (sentenza n. 194 del 2018, punto 8. del Considerato in diritto e, già in precedenza, sentenza n. 80 del 2011, punto 5.5. del Considerato in diritto)».

[71] In tal senso, cfr. C. CARUSO, *Granital Reloaded. La "precisazione" nell'integrazione attraverso i conflitti*, in C. Caruso, F. Medico, A. Morrone (a cura di), Granital rivisited? *L'integrazione europea attraverso il diritto giurisprudenziale*, Bologna, 2020, 73.

[72] Così, R. MASTROIANNI, *Sui rapporti tra Carte e Corti: nuovi sviluppi nella ricerca di un sistema rapido ed efficace di tutela dei diritti fondamentali*, in *Europeanpapers.ue,* 2020, 514.

[73] Sebbene, nel caso di specie, il giudice contabile faccia riferimento esclusivamente a parametri costituzionali.

[74] Corte cost., sent. n. 15 del 2024.

[75] Corte cost., sent. n. 181 del 2024.

Guardando, poi, all'ordinamento nazionale, la Corte ha da ultimo rilevato che in questo rapporto di «vicendevole arricchimento di tutele», la compenetrazione del primato con le garanzie costituzionali, realizzata dal giudice costituzionale, risulta particolarmente efficace «qualora l'interpretazione della normativa vigente non sia scevra di incertezze (…) o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico»[76].

Mai più adeguata, allora, la scelta di ricorre al giudice costituzionale, tenuto conto dei problematici effetti derivanti dalla giurisprudenza della Corte di cassazione successiva alla disapplicazione del giudice contabile.

7. Il "presunto ritorno in vita" della giurisdizione del giudice amministrativo, tra reviviscenza e riespansione.

Avverso la sentenza con cui la Corte dei conti ha disapplicato l'art. 23 *quater* comma 2 del decreto-legge n. 137 del 2020, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'ISTAT hanno proposto ricorso per cassazione, con un unico motivo. Le ricorrenti denunciano, ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 1, del codice di procedura civile (c.p.c.), la violazione o falsa applicazione dell'art. 7 del codice di giustizia amministrativo (c.p.a.) e dell'art. 11 del codice di giustizia contabile (c.g.c.) come modificato dall'art. 23 *quater* comma 2 del decreto-legge n. 137 del 2020, avendo la Corte dei conti ricompreso, nell'ambito della propria giurisdizione, il potere di annullamento dell'elenco ISTAT. Posto che la sentenza n. 17 del 2023 della Corte dei conti è una sentenza non definitiva che ha deciso sulla giurisdizione senza concludere il giudizio, il ricorso in cassazione è inammissibile. Nondimeno, le Sezioni Unite, nell'esercizio del proprio potere, espressione della funzione di nomofilachia, sussistendone i presupposti, ex art. 363 c.p.c., pronunciano «una regola di giudizio che, sebbene non influente nella concreta vicenda processuale, serve tuttavia come criterio di decisione di casi analoghi o simili»[77].

Rilevata, dunque, la particolare importanza della questione, la Corte di cassazione enuncia il seguente principio di diritto: «in tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* d.l. n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte di conti – sezioni unite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, *non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo*»[78].

Diversa, rispetto a quella prospettata dalla Corte dei conti, e indubbiamente discutibile, la soluzione al problema interpretativo, sorto per effetto della novella del codice di giustizia contabile.

Secondo la Cassazione, alla contrazione della giurisdizione del giudice contabile corrisponde una riespansione della giurisdizione del giudice amministrativo.

Molte le ragioni che militano, secondo il giudice, a sostegno di tale ricostruzione.

Innanzitutto, gli effetti, non solo contabili, derivanti dall'inserimento di un ente all'interno dell'elenco ISTAT. La natura eterogenea - e non circoscritta alla materia della finanza pubblica - di tali effetti induce a ritenere che un eventuale contenzioso su situazioni giuridiche, conseguenti a siffatto inserimento, possa rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo.

Come, del resto, già avveniva prima della modifica legislativa del 2012. Modifica che però, non a caso, avviene nello stesso anno in cui il rispetto dei vincoli europei in materia di bilancio si salda al testo costituzionale.

---

[76] Corte cost., sent. n. 181 del 2024.
[77] Cassazione, Sezioni Unite, 28 dicembre 2007, n. 27187.
[78] Cassazione, Sezioni Uniti Civili, 25 novembre 2004, n. 344; corsivo aggiunto.

Resta fermo, comunque, che la riserva di giurisdizione a favore della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost., non esclude la giurisdizione del giudice amministrativo, salvo «il limite funzionale della *interpositio* del legislatore»[79].

D'altra parte, è la stessa Corte costituzionale che, sin dalla sentenza n. 102 del 1977, ha riconosciuto «il carattere non cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 Cost., della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori»[80]. Ne consegue che, ferma restando l'attribuzione alla magistratura contabile di una giurisdizione tendenzialmente generale, nelle materie di contabilità pubblica, è comunque fondamentale la discrezionalità del legislatore[81]. Oltre all'oggettiva difficoltà nell'identificazione della nozione di contabilità pubblica, di per sé suscettibile di evoluzione, l'opportunità di specifiche «deliberazioni» trova la propria ragion d'essere nel fatto che sulle valutazioni del legislatore possano incidere altri fattori; si pensi, ad esempio, alle questioni sul riparto della giurisdizione, nella misura in cui riguardano scelte relative a diversi regimi della responsabilità e del giudizio, tali da determinare «effetti diversi nei riguardi tanto dei responsabili che dei soggetti danneggiati»[82]. Pertanto, solo al potere legislativo «può spettare di valutare se e quali siano le soluzioni più idonee alla salvaguardia dei pubblici interessi insiti nella materia *de qua*»[83].

Fin qui, *nulla quaestio*.

Anzi. In una prospettiva di più ampio respiro, la riserva di legge di cui all'art. 103 della Costituzione va letta in combinato disposto con l'art. 108 della Costituzione, nella parte in cui prevede, a garanzia dell'indipendenza della magistratura rispetto ai poteri dello Stato e a tutela sia dei giudici ordinari sia di quelli speciali, che «le norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge».

Con riguardo alla Corte dei conti, conferme in tal senso emergono dagli interventi legislativi in materia.

É il legislatore del 2012 che, in modo espresso, riconosce al giudice contabile la giurisdizione, avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT, richiamando esplicitamente, peraltro, l'art. 103 della Costituzione.

É il legislatore del 2016 che precisa si tratti di una giurisdizione esclusiva, ai sensi dell'art. 11 del codice di giustizia contabile.

Ora, sia pur con qualche perplessità in merito alle ragioni che consentano un ritorno al passato, dopo l'avvenuta penetrazione dei *dicta* europei nella Carta costituzionale, o comunque legittimino una concorrente giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie in materia di elenco ISTAT, dopo averne riconosciuta l'esclusività e senza intervenire

---

[79] Cassazione, Sezioni Uniti Civili, 25 novembre 2004, n. 344.

[80] In tal senso, cfr. A. POLICE, *Art. 103*, 1 e 2 co., in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 1998. Si vedano anche Corte cost., sentt. nn. 189 e 241 del 1984, 641 del 1987, 421 e 773 del 1988.

[81] Sulla tradizionale configurazione della norma costituzionale, di cui all'art. 103 Cost., come norma ad efficacia diretta, cfr. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Napoli, 2022, 117 s. e la giurisprudenza ivi citata, con riguardo alle problematiche questioni relative alle competenze attribuite, in unico grado, alla composizione specializzata delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti. In particolare, secondo l'A. la giurisprudenza della Consulta sulla giurisdizione generale della Corte dei conti «riconosce alla norma efficacia diretta, proprio quando fa salva la discrezionalità del legislatore ordinario che può interporsi per perimetrare diversamente la cognizione di conto e di responsabilità. Nel silenzio del legislatore, l'articolo 103 Cost ha quindi, in sé, la capacità di radicare, immediatamente, la giurisdizione contabile».

[82] Corte cost., sent. n. 189 del 1984.

[83] Corte cost., sent. n. 189 del 1984.

espressamente per circoscriverne l'operatività[84], la premessa potrebbe, astrattamente, anche condividersi. Sono scelte di politica legislativa e perciò solo imputabili al titolare della funzione normativa quelle relative alla concreta attribuzione della giurisdizione alla Corte dei conti, nonché alla sua potenzialità espansiva, implicando valutazioni che non toccano solo aspetti procedimentali del giudizio, ma questioni attinenti alla disciplina sostanziale della responsabilità.

Quel che desta forti perplessità è invece la conseguenza di tale premessa. O, meglio, il processo ermeneutico condotto per addivenire al risultato finale. Con buona pace della riserva di legge.

Secondo la Cassazione, infatti, il legislatore del 2020, «nel delineare in positivo un più limitato ambito della giurisdizione esclusiva rimasta in capo alla Corte dei conti nella materia della ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT (…), ha, in realtà, integralmente espunto dalla competenza giurisdizionale della Corte dei conti l'applicazione della normativa eurounitaria», determinando, contestualmente, la riespansione della giurisdizione del giudice amministrativo «chiamato, nell'ambito della sua generale giurisdizione di legittimità disciplinata dall'art. 7 c.p.a. (…) ad operare il vaglio della legittimità dell'azione amministrativa e la tutela degli interessi legittimi alla luce degli usuali vizi del provvedimento, riconducibili all'incompetenza, all'eccesso di potere ed alla violazione di legge»[85].

Oltre alle indubbie difficoltà derivanti dalla possibilità di scindere, nella materia in questione, l'applicazione della disciplina europea da quella nazionale - posto che quest'ultima vive per effetto della compenetrazione con il diritto dell'Unione, realizzata, peraltro, da norme costituzionali - quel che sconcerta maggiormente è l'asserita riespansione della giurisdizione del giudice amministrativo prospettata dalla Cassazione.

Non che l'ordinamento non conosca forme di "ritorno in vita" di norme, ma è pur vero che, circoscritte a situazioni di indubbia eccezionalità, non sembrano riconducibili al caso in esame.

Vengono in rilievo, a tal proposito, le ipotesi della reviviscenza e della riespansione[86].

---

[84] Molto critica al riguardo S. CALDARELLI, *Note a prima lettura di Corte di Cassazione a sezioni unite n. 30220/2024 sulla "riespansione" della giurisdizione amministrativa sull'elenco ISTAT*, cit., 196 s. Partendo dal presupposto che l'art. 103, comma 2, Cost. prevede la giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica e ammette invece il concorso con altre giurisdizioni solo nelle materie ad essa collegata e purché vi sia un'*interpositio legislatoris*, l'A. si domanda se e in che misura le questioni relative all'elenco ISTAT rientrino nella materia della contabilità pubblica, da intendersi come finanza pubblica, anche per effetto della modifica costituzionale operata dalla legge costituzionale 1 del 2012. Emblematica in tale contesto la disposizione di cui all'art. 1, comma 196 della legge n. 228 del 2012, quale norma attributiva della giurisdizione al giudice contabile nella materia in esame, posto che essa «non si è limitata a trasferire un ambito di competenza dal plesso giurisdizionale amministrativo alla giurisdizione della Corte dei Conti (mantenendo inalterati poteri cognitivi e forme del rimedio giustiziale), ma al contrario, attraverso l'esplicito richiamo all'art. 103, comma 2 Cost., *ha riconosciuto l'attinenza alle "materie di contabilità pubblica" delle questioni concernenti l'elenco delle amministrazioni pubbliche tenuto dall'Istat*, espressamente qualificata come "giurisdizione esclusiva" dall'art. 11 comma 6 del c.g.c.». Rilevato, poi, che l'art. 23 *quater* del d.l. n. 137 del 2020 «non ha modificato l'art. 11 del Codice di giustizia contabile, nella parte in cui prevede che la giurisdizione della Corte dei conti sulla ricognizione annuale delle pubbliche amministrazioni ha natura esclusiva in quanto materia di contabilità pubblica ex art. 103 comma 2 Cost.», le controversie in esame dovrebbero appartenere alla giurisdizione della Corte dei Conti, escludendo il concorso con altre giurisdizioni.

[85] Cassazione, Sezioni Uniti Civili, 25 novembre 2004, n. 344.

[86] Sull'opportunità di distinguere i due fenomeni, sebbene siano spesso accostati e utilizzati con valore sinonimico, cfr. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, 1998, 22 s.; più di recente, N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, cit., 57 s.

Quanto alla prima, è ormai acclarato che «il fenomeno (…) non opera in via generale e automatica e può essere ammesso soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate»[87].

D'altra parte, quando possibile, la reviviscenza è il risultato dell'interpretazione che, sviluppandosi sul piano delle norme, si realizza come fenomeno ad effetti reversibili[88]. Solo riconducendo l'effetto abrogativo alle *norme* prodotte dall'atto legislativo, espressione del potere normativo[89] - e non già direttamente all'*atto-fonte*[90] - è possibile, infatti, riconoscere che «l'effetto abrogativo va ricostruito continuamente»[91], a fronte dell'avvicendamento delle norme del tempo. In base a tale ricostruzione, la reviviscenza «si caratterizza solo come una delle ipotesi ricostruttive possibili in concreto»[92].

Tra tali ipotesi, oltre alla reviviscenza conseguente alla declaratoria di illegittimità di una norma meramente abrogativa[93] - che in nessun modo può riferirsi al caso in esame - si segnala il ripristino di norme, a seguito di abrogazione di disposizioni meramente abrogatrici.

È il legislatore, dunque, che, in tal caso, decide di far rivivere una disposizione abrogata. Peraltro, come unanimemente condiviso sul piano giurisprudenziale[94] e politico[95], anche in

---

[87] Così, Corte cost., sent. n. 13 del 2012. Più di recente, cfr. Corte cost., sent. n. 7 del 2020. Più approfonditamente, sulle possibili ipotesi di reviviscenza e sui loro effetti, cfr. M.S. GIANNINI, *Problemi relativi all'abrogazione delle leggi*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Perugia*, 1945, 29 ss.; G. GUARINO, *Abrogazione e disapplicazione delle leggi illegittime*, in *Jus*, 1951, 365 ss.; F. PIERANDREI, *Corte costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962, 975 ss; F. MODUGNO, *Problemi e pseudo-problemi relativi alla c.d. reviviscenza di disposizioni abrogate da legge dichiarata incostituzionale*, Rieti, 1967, 22 ss. F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico,* in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 12 ss. Più di recente, cfr. F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, in *Nomos*, 2012, 3; N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2017.

[88] Sulla reviviscenza come risultato dell'interpretazione, cfr. A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., 1 ss.

[89] Secondo S. PUGLIATTI, *Abrogazione* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, 142 ss., posta la funzione modificativa, integrativa del potere normativo, l'effetto abrogativo dovrà concepirsi come fenomeno continuo e reversibile, al pari delle norme dalle quali deriva. Dello stesso avviso, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1993, 164 s. Analogamente, secondo F. SORRENTINO, *L'abrogazione nel quadro dell'unità dell'ordinamento giuridico,* cit., 18, solo configurando l'effetto abrogativo come implicito in quello normativo, e tenuto conto dunque dell'inesauribilità di quest'ultimo, l'abrogazione opera nel susseguirsi delle norme nel tempo e ammette, in taluni casi, la reviviscenza.

[90] Riconducendo l'abrogazione all'atto-fonte, dato l'istantaneo e irreversibile compiersi di quest'ultimo, si escluderebbe qualsiasi forma di reviviscenza (P. CAPOTOSTI, *Reviviscenza di norme abrogate e dichiarazione d'illegittimità costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, I, 1407 ss.). Se l'atto normativo è concepito infatti come «atto istantaneo con effetti permanenti» (V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, 1959, 258 s.), l'effetto abrogativo si caratterizza come fenomeno irreversibile. Pertanto, per far rivivere norme abrogate, «l'unica via percorribile sarebbe quella della creazione di un nuovo atto avente contenuto identico a quello delle disposizioni precedentemente abrogate» (F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, cit., 3).

[91] Così, A. MORRONE, *Questioni di ammissibilità dei referendum elettorali*, in *Astrid*, 2007.

[92] Così, F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, cit., 5.

[93] Si tratta di un'ipotesi già prefigurata da H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, secondo il quale, l'unico effetto possibile della dichiarazione di incostituzionalità di una norma esclusivamente abrogativa sarebbe la scomparsa della sola conseguenza della norma abrogatrice della precedente e, dunque, il ripristino di quest'ultima.

[94] È sin dalla sentenza 15 aprile 1987, n. 254 che il Consiglio di Stato afferma che «l'abrogazione di una norma abrogante non fa rivivere la norma da quest'ultima abrogata, in quanto la reviviscenza non si verifica allorché l'abrogazione derivi dalla legge, salvo che l'effetto ripristinatorio sia disposto dalla legge medesima». Da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 185 del 2024, ove si legge che «La espressa reviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore, in questo caso regionale, recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La reviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte».

[95] In tal senso, cfr. la Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, «Guida alla redazione dei testi normativi». Successivamente, cfr. anche la Relazione illustrativa al Decreto legislativo n. 179 del 2009, c.d. "salva-leggi".

prospettiva comparata[96], «non è sufficiente abrogare la disposizione abrogativa, ma occorre *specificare espressamente tale intento*, abrogando la norma abrogatrice e richiamando esplicitamente la norma abrogata; ovvero, più semplicemente, abrogando la norma abrogatrice e riproponendo *ex novo* la disposizione già oggetto di abrogazione»[97]. Ora, che si tratti di «una doppia abrogazione espressa»[98] o di «una forma obliqua di regolazione mediante rinvio»[99], quel che preme rilevare, in tale sede, è che la riespansione degli effetti della norma abrogata è necessariamente subordinata a un'espressa indicazione del legislatore, tale da rendere evidente che, a seguito dell'abrogazione della norma, la lacuna non possa colmarsi, se non facendo rivivere la norma precedente. In altri termini, se e nella misura in cui eccezionalmente se ne ammette l'operatività, la reviviscenza deve essere l'*unica* «soluzione razionalmente pensabile», vale a dire, non vi può essere spazio per ricorrere «*ai tradizionali mezzi di autointegrazione dell'ordinamento (analogia legis, iuris)*» [100]. Per tale ragione, la reviviscenza è esclusa ogniqualvolta l'abrogazione è accompagnata da una modifica «in positivo» della disciplina abrogata[101].

Difficile, se non impossibile, in tale contesto, ammettere che la limitazione della giurisdizione del giudice contabile, sulla base della novella al codice di giustizia contabile del 2020, possa far rivivere la giurisdizione del giudice amministrativo, mediante reviviscenza.

L'art. 1, comma 169, della Legge n. 228 del 2012, nel prevedere il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT, non è una disposizione meramente abrogativa. Pertanto, l'art. 23 *quater* del d.l. n. 137 del 2020, abrogando tale norma - in via implicita e non espressa, peraltro - non ne può consentire il ritorno in vita. Né tantomeno siffatta strada potrebbe considerarsi l'*unica* plausibile, come peraltro dimostrato dalla molteplicità delle soluzioni offerte al problema interpretativo in esame.

Diverso, poi, il secondo fenomeno di "ritorno in vita" di norme, vale a dire la riespansione di norme derogate o sospese.

---

[96] Nella sentenza n. 13 del 2012, la Corte costituzionale rammenta che «anche in altri ordinamenti (quali ad esempio quello britannico, francese, spagnolo, statunitense e tedesco) il ripristino di norme a seguito di abrogazione legislativa non è di regola ammesso, salvo che sia dettata una espressa previsione in tal senso: ciò in quanto l'abrogazione non si limita a sospendere gli effetti di una legge, ma toglie alla stessa efficacia *sine die*».

[97] Così si legge nella Circolare 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92, «Guida alla redazione dei testi normativi».

[98] Secondo l'espressione di S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far "rivivere" le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificate tale "reviviscenza"*, in *Rassegna Astrid*, 52/2007, 2 «esemplata sulla figura logica della doppia negazione». Si tratta di una ricostruzione che riconduce la reviviscenza a un fenomeno molto più complesso della semplice abrogazione: è come se la legge abrogatrice di una precedente norma abrogatrice contenga in sé «una norma che, da un lato, ha funzione abrogativa, dall'altro assume, *per relationem*, il contenuto normativo della norma legale precedentemente abrogata» (S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., 153). Si sarebbe, in tal caso, in presenza di un «atto legislativo a doppia faccia», posto che l'intenzione del legislatore di far tornare in vita la norma abrogata avverrebbe mediante l'eliminazione della norma abrogatrice di essa e, allo stesso tempo, mediante l'introduzione di una disciplina identica a quella abrogata (S. PUGLIATTI, *Abrogazione*, cit., 153).

[99] Secondo P. CARNEVALE, *Una sentenza "lineare"*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, 13, in effetti, il problema dell'eventuale riviviscenza *ope legis* di norma abrogata si pone «proprio *se e in quanto il legislatore non ne decida espressamente il richiamo*. Altrimenti noi saremo in presenza semplicemente di una forma obliqua di regolazione mediante rinvio, solo che la normativa rinviata sarà, nella circostanza in esame, non più in vigore». Ecco allora che secondo l'A., «è chiaro che qui non c'è un effetto *da ricavare* - come, invece in ipotesi di reviviscenza - ma una conseguenza immediatamente prodotta dalla (e non propriamente riconducibile alla) volontà del legislatore, di cui l'interprete si limita a *prendere atto*».

[100] Per tale orientamento, cfr. P. CARNEVALE, *Può il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo divenire la sede del controllo di costituzionalità della legge elettorale?, Osservazioni preliminari*, in *Rivistaaic*, 2008.

[101] Così, F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, cit., 16.

L'abrogazione di una norma speciale che aveva posto una deroga a una norma generale, prevedendo una disciplina diversa per alcuni casi[102], e la cessazione della sospensione di una norma, applicabile solo per un certo periodo di tempo, consentono la riespansione della norma generale o di quella precedente alla sospensione. A differenza della reviviscenza che implica il ripristino di norme abrogate, la riespansione opera, invece, su norme che, in quanto derogate o sospese, non hanno mai smesso di essere vigenti, ma solo applicabili. Pertanto, tale fenomeno non è «una eventualità rimessa alla valutazione dell'interprete [come invece la reviviscenza], ma costituisce un evento normale (…) ed automatico, nel senso che al momento in cui viene meno la norma di sospensione o quella di deroga la riespansione della norma sospesa o di quella derogata avvengono naturalmente, senza alcuna necessità di valutazione interpretativa»[103].

Ora, rispetto alla limitazione della giurisdizione del giudice contabile, operata dall'art. 23 *quater* del d.l. n. 137 del 2020, risulta difficile riscontrare l'operatività del fenomeno in esame.

Di sospensione temporanea della norma non può parlarsi in nessun modo, mancando qualsiasi elemento che militi a sostegno di tale ricostruzione. Nel 2012, l'attribuzione della giurisdizione al giudice contabile, sulle controversie in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, non avviene limitatamente a un arco temporale, come invece nelle ipotesi in cui opera la sospensione.

Parimenti problematico ricostruire l'avvicendarsi delle norme nel tempo, ricorrendo all'istituto della deroga.

La giurisdizione amministrativa e quella contabile sono giurisdizioni speciali[104] - insieme ai Tribunali militari - espressamente costituzionalizzate «per una sorta di vischiosità storica»[105]. Si differenziano tra loro per natura e finalità e il rapporto tra le due si configura, se del caso, in termini di complementarità - nel segno di una maggiore e più efficiente tutela dei diritti - giammai di *genus ad speciem*. A conferma di tale ricostruzione, la legge del 2012 introduce una regolamentazione *alternativa* a quella in precedenza vigente e, rispetto alla quale, non appare legata da un rapporto di specialità. L'abrogazione di tale disciplina, nel 2020, per effetto della novella al codice di giustizia contabile, non può in alcun modo determinare, dunque, l'automatica riespansione degli effetti della norma, ipotizzata dalla Corte di cassazione.

8. Antinomie normative e certezza del diritto.

È bastato un *colpo di penna*, quasi "casuale", stante la sede - un provvedimento provvisorio, in piena emergenza pandemica - per suscitare problemi interpretativi e non solo.

Sullo sfondo dei sempre dinamici rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento dell'Unione europea, sorgono dubbi sull'interpretazione di una disposizione nazionale. Una

---

[102] Sulla distinzione tra deroga e sospensione, cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, 221 s., secondo il quale «Se a disporre diversamente rispetto a norme generali anteriori siano norme di fonte equivalente, potrà aversi vera abrogazione (parziale) (…) ove la cosiddetta deroga (…) abbia carattere permanente e definitivo»; sospensione, invece, delle norme generali, ove la deroga abbia carattere temporaneo.

[103] Così, A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, cit., 22.

[104] Sulla peculiare natura della Corte dei conti che, oltre ad essere organo giurisdizionale, ai sensi dell'art. 103 Cost., è comunque organo di controllo, ex art. 100 Cost., si veda G. CORREALE, *Corte dei conti*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1989, 215 ss.; S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 2000, 195 s., che, peraltro, non esclude la possibilità di qualificare la Corte dei conti come autorità amministrativa indipendente; da ultimo, cfr. C. EQUIZI, *Corte dei conti e Costituzione. Contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, Torino, 2024, 18 ss.

[105] Si tratta di organi che, prima dell'entrata in vigore della Costituzione, avevano svolto egregiamente il loro compito e la cui «soppressione avrebbe determinato conseguenze pregiudizievoli, fino ad ostacolare il funzionamento della giustizia», secondo L. CHIEFFI, *La magistratura. Origine del modello costituzionale e prospettive di riforma*, Napoli, 2000, 72 s.

disposizione che, incidendo su una materia ormai frutto dell'acclarata compenetrazione tra ordinamento europeo e nazionale, dovrebbe essere letta *solo* conformemente agli sviluppi del processo di integrazione. Ma le difficoltà del caso spingono ora a invocare l'ausilio ermeneutico della Corte di Lussemburgo, sollevando questione pregiudiziale e disapplicando, ora rivolgendosi al giudice costituzionale, prospettando seri dubbi di incostituzionalità.

Nel frattempo, la confusione dilaga. Si sviluppa, a tal punto, da suggerire finanche la riespansione degli effetti della norma precedentemente in vigore, come soluzione all'antinomia normativa.

Un'antinomia che, come il caso in esame dimostra, non può risolversi sul piano interpretativo.

Tutt'altro.

Ecco allora che, per rinsaldare il nesso tra vincoli europei e Costituzione, assicurando la garanzia dei diritti ad esso sotteso, si auspica un intervento del giudice costituzionale efficacemente risolutivo dei dubbi sorti, a seguito della novella del codice di giustizia contabile, nel segno di una maggiore certezza del diritto.

È la certezza del diritto che dovrebbe guidare il legislatore, evitando che, nell'ormai «reticolare»[106], «mobile»[107], «precaria»[108] complessità normativa, si aggiungano interventi sì oscuri, come quello in esame, tali da incrementare lo stato "confusionale" del sistema normativo e renderne complicata l'applicazione. Anche perché, se è vero che la certezza del diritto «trova il proprio ambito di elezione nell'esercizio della funzione giurisdizionale»[109], posto che a quest'ultima si ricorre per rispristinarne l'operatività nei casi controversi[110], è altresì indubbio che, l'imprevedibilità delle decisioni imputabile a una complessità normativa, come quella in esame, pregiudica, a sua volta, la certezza stessa[111]. È la certezza, dunque, a rappresentare il filo rosso del ciclo vitale, proprio di ogni norma giuridica, in cui la decisione politica rappresenta «il principio» e la decisione giudiziale «la fine»[112].

Non è tanto e solo, peraltro, l'oggettiva complessità normativa e la problematicità delle interpretazioni e applicazioni ad essa conseguenti a preoccupare. Guardando infatti alla certezza del diritto, in una prospettiva di più ampio respiro, come valore fondativo dell'ordinamento[113],

---

[106] In tal senso, si esprime B. PASTORE, *Le fonti, la piramide, la rete: per un ripensamento del principio di legalità*, in ID., *Interpreti e fonti nell'esperienza giuridica contemporanea*, Padova, 2014, 19.

[107] Così, G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006, 75.

[108] più approfonditamente sul tema, cfr. E. LONGO, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 32 ss.

[109] Così, L. LONGHI, *Riflessioni sulla certezza dei diritti*, in *Nomos*, 2017, 3.

[110] Sulla funzione del processo nell'ottica del «ripristino della certezza, che la stessa esistenza di una controversia ha messo in discussione», cfr. M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, in *Rivistaaic*., 2014, 34; seguendo la stessa prospettiva, l'A. ritiene fondamentale «che le pronunce giurisdizionali siano sistematicamente coerenti, perché anche questa esigenza si connette alla certezza».

[111] Sul tema, cfr. G. ALPA, *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Napoli, 2006, 67 ss.

[112] Più approfonditamente, cfr. N. IRTI, *Un diritto incalcolabile*, Torino, 2016, 184 ss., ove, secondo l'A., «se alla norma giuridica si assegna l'irenica funzione di comporre i conflitti, e così di ordinare la società nella pace, allora bisogna pur riconoscere che, accanto al *conflitto regolato*, c'è il *conflitto sul come regolarlo*». La decisione politica è dunque il frutto di quelle «procedure deliberative che risolvono il conflitto politico intorno al contenuto delle norme» e la decisione giudiziale è il frutto di quelle procedure tramite le quali il c.d. «il terzo incluso» (come il giudice viene efficacemente definito da J. FREUND, *Le role du Tiers dans le conflits, in Études polémologiques*, 1975, 11 ss.), che «è sempre giudice di pace», risolve il caso concreto. Muovendo da tale prospettiva, «lo sviluppo storico del diritto risiede tutto nelle *procedure di soluzione del conflitto*, cioè nei modi di stabilire la pace».

[113] Più approfonditamente, cfr. N. BOBBIO, *La certezza del diritto è un mito?*, in *Rivista internazionale di Filosofia del diritto*, 1951, 148 ss.; N. IRTI, *Nichilismo e concetti giuridici intorno all'aforisma 459 di "Umano, troppo umano"*, Napoli, 2005, 16 ss.

come «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto»[114], si è certi che dietro «ogni colpo inferto alla certezza», si cela «una violazione (…) dello stesso patto fondativo che ha dato vita allo Stato quale forma giuridico-politica di una comunità di essere umani»[115].

[114] Così, Corte cost., sent. n. 13 del 2022, ove si legge che la trasversalità delle disposizioni, relative alla funzione nomofilattica della Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, «mostra la centralità del valore della certezza del diritto, pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto». È proprio al fine di soddisfare siffatta esigenza che, secondo F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, cit., 120, va letta l'istituzione della competenza centralizzata (in unico grado) delle Sezioni unite in speciale composizione: «l'art. 11 del codice di giustizia contabile, dunque, opera in continuità con l'art. 117. c.g.c., che la Corte, in tale sentenza, ascrive alla necessità di assicurare non solo correttezza, ma anche "uniformità" dell'interpretazione (art. 65 R.RD. n. 12/1941), allo scopo di assicurare la prevedibilità delle decisioni giurisdizionali».

[115] Così, M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, cit., 54. Già, sulla certezza, come valore connesso all'idea della statualità, ID., *Garanzie ed efficienza nella tutela giurisdizionale*, cit., 29, ove si legge che «senza Stato (comunità politica) non possiamo avere la pace; senza pace non v'è sicurezza; senza sicurezza non si dà certezza. In definitiva: certezza e idea stessa della statualità non sono pensabili separatamente».