



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Mauro OREFICE	Presidente correlatore
Carmela MIRABELLA	Consigliere
Domenico GUZZI	Consigliere
Gaetano BERRETTA	Consigliere
Rossella CASSANETI	Consigliere correlatore
Valeria FRANCHI	Consigliere
Tiziano TESSARO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Sul ricorso n. **718/RIS** ex art. 11, comma 6, lettera b), C.G.C. proposto da **Federazione Italiana Triathlon**, con sede in Roma, presso Stadio Olimpico, Curva Sud - CAP 00135 (P.I. 04515431007), in persona del Presidente e legale rappresentante pro tempore, Dott. Luigi Bianchi (di seguito anche solo "**FITRI**" o "**Federazione**"), rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, dagli Avv.ti Damiano Lipani (P.E.C.: damianolipani@pec.lipani.it) e Francesca

Sbrana (P.E.C.: francescasbrana@pec.lipani.it) e con i medesimi elettivamente domiciliata presso il loro Studio in Roma alla Via Vittoria Colonna n. 40, in virtù di procura rilasciata su foglio separato, unita telematicamente e giuridicamente al ricorso;

Contro

l'**Istituto Nazionale di Statistica (I.S.T.A.T.)**, con sede in Roma, via Cesare Balbo n. 16, in persona del legale rappresentante pro tempore, ed il **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE** (CF 80207790587), in persona del Ministro pro tempore, entrambi rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato;

e nei confronti

della Procura generale della Corte dei Conti;

per l'accertamento

dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della Società nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm., elaborato e annualmente aggiornato da ISTAT, e per il conseguente annullamento in parte qua dell'Elenco da ultimo aggiornato, pubblicato nella Gazzetta ufficiale - Serie generale n. 242 del 30 settembre 2020 (cd. "Elenco ISTAT");

Visto il ricorso;

Visti i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza (da svolgersi in via telematica, come da disposizione dello stesso Pre-

sidente della Corte dei conti n. 183 del 25/11/2020 con la quale è stato stabilito il calendario delle udienze per l'anno 2021), nonché la nomina del relatore;

Viste le memorie dell'ISTAT e della Procura generale depositate rispettivamente il 19 febbraio 2021 ed il 22 febbraio 2021;

Visti tutti gli altri atti e documenti di causa;

Uditi, nell'udienza del 15 aprile 2021, svoltasi in via telematica con l'assistenza della sig.ra Adele Mei in qualità di Segretario d'udienza, i relatori Pres. Mauro Orefice e Cons. Rossella Cassanetti, l'Avv. Francesca Sbrana, l'Avv. dello Stato Pietro Garofoli e, per la Procura generale, il Vice Procuratore generale Arturo Iadecola.

PREMESSO CHE

Il ricorso di Federazione Italiana Triathlon (di seguito "FITRI" o "Federazione") - regolarmente notificato all'ISTAT e alla Procura generale di questa Corte e depositato in segreteria in data 24/12/2020 - avverso l'inserimento nell'Elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche, si basa sul seguente unico motivo: "VIOLAZIONE, FALSA APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO (UE) N. 549/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA; VIOLAZIONE, FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 1, COMMI 1 E 2, DELLA L. 31 DICEMBRE 2009, N. 196; VIOLAZIONE, FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 3 DELLA L. 7 AGOSTO 1990, N. 241; ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA; DIFETTO DI MOTIVAZIONE; DIFETTO DI PRESUPPOSTI; ILLOGICITÀ E IRRAGIONEVOLEZZA; TRAVISAMENTO".

Nell'illustrare le argomentazioni a sostegno del ridetto motivo di ri-

corso, la Federazione ha dedotto che: queste Sezioni riunite in speciale composizione hanno dato luogo, in materia di inclusione nell'elenco ISTAT delle Federazioni sportive, ad un ripensamento del proprio precedente orientamento - in ragione del quale la medesima Federazione ricorrente si era vista respingere con la sentenza n. 31/2015/Ris del 30/6/2015, analogo ricorso avverso l'inserimento nell'elenco ISTAT per il 2015 - successivamente alla decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea dell'11/9/2019, emessa nelle cause riunite C-612/17 e C-613/17; FITRI dovrebbe essere inclusa fra le unità istituzionali dedite alla vendita di beni e servizi a prezzi significativi e sarebbe sottratta al controllo pubblico, ovvero dovrebbe essere esclusa, applicando correttamente le disposizioni del SEC 2010, dal novero delle amministrazioni pubbliche.

Proponendo articolate argomentazioni a sostegno della prospettazione dianzi sintetizzata, la Federazione ha concluso chiedendo che queste SS.RR. in speciale composizione vogliano *"[...] disporre l'annullamento dell'Elenco ISTAT nella parte in cui include FITRI S.p.A. [...] Con ogni conseguenziale statuizione, anche in ordine al rimborso delle spese processuali"*.

L'A.G.S. (Avvocatura generale dello Stato) ha prodotto in rappresentanza dell'ISTAT, memoria difensiva pervenuta in data 19/2/2021, in cui ha chiesto di *"dichiarare inammissibile o, comunque, rigettare l'avverso ricorso siccome infondato con vittoria di spese, competenze e onorari"*. A supporto di siffatta istanza, A.G.S. ha contestato, con articolati rilievi, sia l'individuabilità di FITRI quale

soggetto produttore di beni/servizi destinabili alla vendita, sia la pretesa insussistenza del controllo pubblico.

Con memoria depositata in data 22/2/2021 la Procura generale ha chiesto in via pregiudiziale, che queste SS.RR. in speciale composizione, sollevino questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del d.l. n. 154/2020 e dell'art. 1, comma 2, della l. n. 176/2020, da cui è derivata la modifica dell'art. 11, comma 6, lett. b), C.G.C., prevedente nella formulazione che ne è risultata, la giurisdizione di queste SS.RR. in speciale composizione in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, *"ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"*, delimitazione che ad avviso della Procura generale risulterebbe contrastante con molteplici disposizioni e principi costituzionali. Nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso, illustrando le ragioni della ritenuta infondatezza della prospettazione in esso contenuta, con conferma dell'inclusione della FEDERAZIONE ITALIANA TRIATHLON (F.I.TRI.) nell'elenco delle "Amministrazioni pubbliche" pubblicato dall'Istat in data 30 settembre 2020. *"Il tutto con conseguente condanna della ricorrente al pagamento delle spese di giudizio secondo il principio della soccombenza"*.

All'esito dell'udienza del 3/3/2021, con ordinanza n. 2/2021/RIS di queste SS. RR. in speciale composizione, pubblicata il 4/3/2021, è stata disposta l'integrazione del contraddittorio nei confronti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, fissando *"per la discussione del giudizio l'udienza del giorno 15 aprile 2021"* e invitando *"le parti*

ad esprimere il proprio avviso sulla compatibilità con il diritto europeo dell'art. 23 quater introdotto dalla legge 176/2020 in sede di conversione del d.lgs. 137/2020, nonché sulla questione di costituzionalità proposta dalla Procura generale con memoria da depositarsi dieci giorni prima della nuova udienza".

Ciò sulla base di talune considerazioni, sviluppate in relazione alla circostanza che l'odierno giudizio è stato introdotto successivamente all'intervenuta modifica, per effetto della novella normativa sopra richiamata, dell'art. 11, comma 6, lett. b), C.G.C., la cui previsione disciplinante la giurisdizione affidata a queste SS.RR. in speciale composizione sui giudizi in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, risulta ora circoscritta *"ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"*.

CONSIDERATO CHE

In data 31/3/2021 è pervenuta memoria *"Sulla legittimità costituzionale e comunitaria dell'art. 23 quater D.L. 137/2020"* di A.G.S., quale difensore *ex lege* del M.E.F. e dell'ISTAT, in cui si chiede di *"1) dichiarare manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 23 quater introdotto dalla legge 176/2020 in sede di conversione del d.[l]. 137/2020 affermando la sua compatibilità con i principi comunitari; 2) rigettare l'avverso ricorso siccome infondato con vittoria di spese, competenze e onorari"*.

Il 1/4/2021 la Procura generale erariale ha presentato memoria illustrativa della propria posizione in riferimento a quanto indicato

con l'ordinanza n. 2/2021/RIS sopra richiamata, in cui ha insistito nelle conclusioni rassegnate nella memoria del 10/2/2021, "*aggiungendo la richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, del d.l. n. 154/2020, 1, comma 2, della l. n. 176/2020 e - ove ritenuto applicabile al presente giudizio - 23-quater del d.l. n. 137/2020, conv. con l. n. 176/2020 anche per contrasto con gli artt. 11 e 117, comma 1, Cost. e 47, comma 1, CDFUE*".

In data 2/4/2021 è poi pervenuta, sempre a seguito dell'ordinanza n. 2/2021/RIS di queste SS. RR. in speciale composizione, memoria della ricorrente FITRI, la quale ha chiesto l'accoglimento del ricorso, con disposizione dell'annullamento dell'Elenco ISTAT nella parte in cui include la Federazione Italiana Triathlon, reputando la novella normativa de qua, violativa degli artt. 24, 11 e 113 Cost. nonché dell'art. 47 CDFUE. La Federazione ricorrente ha altresì avanzato istanza di sospensione cautelare degli effetti dell'inclusione di FITRI nell'Elenco ISTAT in relazione al *fumus boni iuris* emergente da quanto esposto nel ricorso introduttivo ed al *periculum in mora* "*ravvisabile nell'esigenza di dover continuare a dare adempimento a tutte le disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica applicabili ai soggetti inclusi nell'Elenco ISTAT, nonostante non ne ricorrano i presupposti*".

Tutti i predetti soggetti hanno svolto a sostegno delle rispettive prospettazioni, articolate argomentazioni illustrative.

All'odierna udienza l'Avv. Francesca Sbrana ha brevemente ripercorso i contenuti essenziali degli scritti difensivi in atti, insistendo nelle relative conclusioni, con particolare riferimento all'istanza

cautelare. l'Avv. dello Stato Pietro Garofoli e il V.P.G. Arturo Iadecola hanno sinteticamente riproposto le considerazioni esposte nelle rispettive memorie, insistendo nelle conclusioni ivi rassegnate; l'Avv. Garofoli ha poi espresso valutazione negativa in merito all'accoglimento dell'istanza cautelare, reputando corretta l'inclusione di FITRI nell'impugnato Elenco ISTAT, mentre il V.P.G. Iadecola non si è opposto all'accoglimento dell'istanza in parola, in considerazione della ragionevole previsione di tempi non brevi per la conclusione del presente giudizio.

RITENUTO CHE

Debba essere, in primo luogo, scrutinata l'istanza cautelare proposta dalla difesa della Federazione ricorrente, la quale ha richiamato decisioni del 2015 e del 2017 di queste SS.RR. in speciale composizione, che *"hanno riconosciuto la possibilità di assicurare la tutela cautelare ove ricorrano i presupposti del fumus boni iuris e del periculum in mora proprio in occasione del rinvio alla Corte di Giustizia di taluni giudizi attivati da Federazioni sportive"*. FITRI ha rappresentato, in proposito, che *"il fumus emerge con evidenza da quanto esposto nel ricorso introduttivo"* e che il *periculum in mora* risiede nel dover comunque adempiere, in attesa della definizione del giudizio che resterebbe non brevemente sospeso nel caso di rimessione di questioni pregiudiziali alla Corte di Giustizia Europea e/o alla Corte Costituzionale, a tutte le disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica applicabili ai soggetti inclusi nell'Elenco ISTAT, implicanti vincoli ed oneri fortemente incidenti sull'organiz-

zazione e sulla gestione della Federazione.

Il Collegio reputa, in proposito, che l'istanza cautelare in parola, di sospensione degli effetti del provvedimento impugnato, sia meritevole di accoglimento. Premesso che di siffatte istanze queste SS.RR. in speciale composizione hanno ripetutamente, negli ultimi anni, affermato l'ammissibilità in applicazione dei principi di incomprimibilità e di effettività della tutela giurisdizionale e del giusto processo desumibili dagli artt. 24 e 111 Cost., va rilevata nel merito, nel caso di specie, la sussistenza del *periculum in mora*, che si correla - come correttamente rappresentato dalla parte ricorrente/istante - alla circostanza che il legislatore nazionale ha onerato i soggetti inclusi nell'Elenco - e quindi anche la Federazione ricorrente - di rilevanti e complessi adempimenti ed oneri, allo stato non oggetto di moratoria, concernenti l'organizzazione contabile e la definizione delle procedure amministrative (quali: l'obbligo di ricorrere a Consip S.p.A. per gli acquisti di beni, che rende particolarmente disagiata l'approvvigionamento di attrezzature sportive specifiche quali quelle di cui deve dotarsi la Federazione ricorrente; le limitazioni alla spesa per consulenti e forme continuative e coordinate di collaborazione; i vincoli all'acquisto e alla vendita di beni immobili). Adempimenti ed oneri, quelli cui si è appena fatto cenno, cui FITRI dovrebbe comunque soggiacere in attesa della definizione del presente giudizio, suscettibile di subire protrazione nel tempo per effetto della rimessione alla Corte di Giustizia Europea di questione interpretativa pregiudiziale - di cui ol-

tre si dirà - e - se del caso - alla Corte costituzionale di questione di legittimità, della novella normativa brevemente illustrata al punto che precede.

Riguardo il profilo del *fumus boni iuris*, la relativa sussistenza si delinea, in particolare, in considerazione delle recenti decisioni di queste SS.RR. in speciale composizione, accertative dell'assenza dei presupposti per l'inclusione nell'Elenco nei confronti di altre Federazioni sportive che si trovano in una posizione del tutto analoga a quella della ricorrente FITRI (cfr. a titolo meramente esemplificativo sentenze nn. 21/2020/RIS, 22/2020/RIS e 23/2020/RIS).

RILEVATO CHE

A. Il Collegio valuta di dover disporre la rimessione ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (T.F.U.E.) questione interpretativa pregiudiziale, in riferimento ai principi contenuti nell'art. 47 comma 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (C.D.F.U.E.), dell'art. 23-quater del d.l. n. 137/2020, conv. con l. n. 176/2020, anche in adesione a quanto argomentato nelle rispettive memorie presentate dalla Procura generale di questa Corte e dalla difesa della ricorrente FITRI a seguito dell'ordinanza n. 2/2021/RIS.

La ridetta rimessione risponde, in particolare, all'esigenza di verificare se la citata norma nazionale, nel circoscrivere la cognizione di queste SS.RR. della Corte dei conti sull'elenco Istat "*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*", abbia determinato una violazione dei principi di equiva-

lenza e di effettività (contenuti nell'art. 47 comma 1 T.F.U.E.) nell'applicazione del Regolamento (UE) n. 549/2013 che ha istituito il Sistema europeo dei conti (SEC 2010), non garantendo ai diritti da esso stabiliti una tutela processuale corrispondente a quella riconosciuta ai diritti sanciti dall'ordinamento nazionale (equivalenza), ovvero rendendo impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei primi (effettività).

L'art. 47 comma 1 C.D.F.U.E., nel contenere la previsione secondo cui *"ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice"*, postula, infatti, che le legislazioni nazionali garantiscano: a) che i diritti spettanti ai singoli in base al diritto eurounitario ricevano una tutela processuale non meno favorevole di quella riservata ai diritti conferiti dall'ordinamento dello Stato (principio di equivalenza o di non discriminazione); b) che i primi diritti non siano, in concreto, vanificati da meccanismi che ne rendono praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio (principio di effettività della tutela).

L'art. 23-quater inserito nel d.l. n. 137/2020 dalla l. 176/2020 in sede di conversione (con riproduzione senza soluzione di continuità, del testo dell'art. 5 del d.l. n. 154/2020), della cui compatibilità con i principi eurounitari dianzi richiamati il Collegio dubita, ha reso definitiva la modificazione dell'art. 11, comma 6, lett. b), C.G.C., la cui formulazione risulta attualmente articolata come segue:

"6. Le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della pro-

pria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi:

[...]

b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica;

[...]”.

Per effetto della modifica in questione, la decisione di queste SS.RR. in speciale composizione che accerta l'esistenza, o meno, dei presupposti per l'inclusione nell'elenco ISTAT ha allo stato attuale, il solo effetto di incidere sull'applicazione delle norme di contenimento della spesa pubblica, che impongono ai loro destinatari un divieto o un limite quantitativo all'effettuazione di determinate tipologie di spesa, ovvero li obbligano ad adottare specifiche modalità per l'acquisto di beni e servizi; mentre è precluso alla decisione de qua, l'ulteriore e contestuale effetto di attribuire o negare al soggetto ricorrente la qualità di amministrazione pubblica ai fini della determinazione del perimetro del conto economico consolidato.

B. Pertanto, ricade sul Collegio l'obbligo di accertare in via del tutto pregiudiziale se la ridetta modifica legislativa, nel limitare gli effetti della pronuncia giudiziale di questa Corte in materia di elenco ISTAT *“ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica”*, si ponga in contrasto con il diritto comunitario ed in particolare con le norme del SEC 2010, da inter-

pretare in base ai principi di equivalenza ed effettività della tutela, di cui si è detto in precedenza.

L'emergenza di dubbi riguardo la sussistenza del cennato contrasto, impone a queste SS.RR. in speciale composizione di sollevare questione interpretativa innanzi la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 § 3 TFUE, in quanto la sentenza emessa a definizione del presente giudizio è in "unico grado", ovvero non è soggetta ad impugnazione e costituisce manifestazione di giurisdizione di "ultima istanza".

Va precisato in proposito, che nel caso in esame ci si trova in presenza di un'ipotesi di "doppia pregiudizialità", ovvero di una fattispecie suscettibile di dar luogo a questioni di illegittimità costituzionale e, simultaneamente, a questioni di compatibilità con il diritto dell'Unione. Per tali ipotesi, la Corte costituzionale si è espressa con la sentenza n. 269/2017 - in cui vengono richiamati i principi affermati dalle pronunce della Corte di giustizia 9 marzo 1978 [causa C-106/77 (Simmenthal)] e della stessa Corte Costituzionale n. 170 del 1984 (Granital) - con cui la Consulta ha rivendicato, con riferimento a tali questioni doppiamente pregiudiziali, la priorità del giudizio costituzionale rispetto al rinvio alla Corte di giustizia ex art. 267 TFUE. Tale arresto ha ricevuto, tuttavia, opportuna specificazione con le successive pronunce n. 20 e 63 del 2019 della stessa Corte Costituzionale, con le quali si è chiarito che quando la rilevata violazione investe diritti fondamentali garantiti sia dalla Costituzione Italiana che dalla CDFUE, la priorità del rinvio alla Corte costituzionale rimane

opportuna per ragioni legate alla certezza del diritto, poiché la pronuncia del Giudice delle leggi ha efficacia *erga omnes*, venendo altresì emessa alla luce dei parametri costituzionali interni ed *“eventualmente anche di quelli europei (ex artt. 11 e 117, primo comma, Cost.)”*. Allo stesso tempo con le richiamate sentenze si è limpidamente statuito che, poiché restano fermi i principi del primato e dell’effetto diretto del diritto dell’Unione europea, è *“fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell’Unione europea”*.

Da ciò discende che in caso di materia di rilievo costituzionale, disciplinata tanto dalla Costituzione che dalla CDFUE, il giudice comune nazionale deve valutare non l’obbligo, ma quantomeno l’opportunità, del prioritario rinvio alla Corte costituzionale per favorire un dialogo nomofilattico diretto tra le Corti supreme.

Ora, nel caso di specie, il Collegio propende per il rinvio pregiudiziale delle questioni interpretative che oltre si esporranno, in relazione al fatto che la questione oggetto di controversia non riguarda diritti fondamentali della persona ma investe principi di struttura delle relazioni tra ordinamento europeo ed ordinamento nazionale, pertanto non ha il carattere di prioritaria incidenza costituzionale evocato dalla Consulta nelle menzionate pronunce.

Inoltre, nulla ovviamente preclude a queste SS.RR. in speciale composizione di richiedere l’accertamento della conformità delle disposizioni sopra indicate alla Costituzione, sollevando apposita questione di legittimità costituzionale, qualora la pronuncia della

Corte di giustizia ritenga compatibile la normativa de qua con il diritto comunitario.

C. Ciò premesso in ordine alla valutazione del Collegio sulla soluzione prescelta del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea delle questioni interpretative della novella normativa de qua, le medesime questioni possono compendiarsi – per essere oltre sviluppate – come segue.

1- La prima questione inerisce le finalità del Reg.n.2013/549/UE (il cui allegato A costituisce il c.d. SEC 2010), l'effetto che esso deve realizzare secondo il diritto euro-unitario, nonché il modo in cui tale Regolamento deve essere attuato dal diritto nazionale nel più ampio quadro normativo comunitario ricomprensivo tra l'altro l'art. 126 TFUE e il Protocollo n. 12.

2- La seconda questione concerne il divieto di retrocessione dall'attuazione così realizzata, quando tale *revirement* determini una sostanziale diminuzione delle tutele, tale da ostacolare la concreta realizzabilità dello scopo prescelto dalla normativa europea, consistente nel garantire omogeneità, credibilità, confrontabilità e trasparenza dei conti.

3- La terza questione inerisce la compatibilità con il diritto europeo, di norme processuali interne che frammentano o addirittura negano la giurisdizione, in relazione a situazioni giuridiche derivanti dai trattati.

In merito a tali questioni, il Collegio reputa sussistente la competenza generale della Corte di giustizia in materia di interpretazione

delle norme comunitarie, ai sensi degli art. 19 TUE e 267 TFUE, poiché tale competenza si estende a tutte le norme dell'Unione, anche in virtù di un mero richiamo operato da norme interne, come accade per effetto dell'art. 1, comma 2, della L. n. 196/2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica); si deve, infatti, a tale disposizione, la previsione, dettata nell'ambito dei "Principi di coordinamento e ambito di riferimento", secondo cui ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, devono intendersi per *"amministrazioni pubbliche [...] gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) [...] e successivi aggiornamenti [...] effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni"*.

La Corte di giustizia, del resto, ha avuto modo di rimarcare che la sua competenza sussiste tutte le volte in cui le norme comunitarie *"sono di aiuto nell'interpretazione di norme nazionali adottate allo scopo di garantire la loro attuazione, o mirano a completare norme comunitarie aventi natura vincolante"* (così, Corte di giustizia, sentenza 13/12/1989, Grimaldi C-322/88, ECLI:EU:C:1989:646, punto 18). Tant'è vero – per quel che in particolare rileva nel presente ambito – che la medesima Corte si è già pronunciata in precedenza sulla corretta interpretazione delle norme del SEC 2010, in riferimento ad una questione sollevata da queste SS.RR. in speciale composizione, in

giudizio del tutto analogo, con sentenza dell'11 settembre 2019 [FIG e FISE vs. ISTAT, C-612/17 e C-613/17, (ECLI:EU:C:2019:705)].

D. A scopo illustrativo delle questioni interpretative su cui oltre si argomenterà, il Collegio reputa di dover richiamare il quadro normativo interno contenente le disposizioni e i principi di rilievo nella regolamentazione della materia oggetto del giudizio; quadro normativo che ricomprende l'ordinamento costituzionale italiano in materia di bilancio, le disposizioni di diritto sostanziale - ancora - in materia di bilancio con il c.d. "elenco ISTAT", le funzioni intestate alla Corte di conti, il c.d. "elenco ISTAT" e la sua impugnazione, nonché la riforma legislativa del 2020 e la sua interpretazione secondo il giudice remittente.

[D.1.] Riguardo il primo e superiore "blocco" di disposizioni - ovvero, quello rappresentato dall'ordinamento costituzionale italiano in materia di bilancio - viene preliminarmente in rilievo, a testimoniare l'attuale compenetrazione tra l'ordinamento giuridico italiano e quello europeo in materia finanziaria, la cd. "clausola europea", contenuta nella formulazione dell'art. 97, comma 1, Cost. rinnovata dalla legge costituzionale 1/2012, secondo cui *"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*.

In correlazione a tale compenetrazione, il diritto costituzionale italiano (con la citata l. cost. n. 1/2012) e il diritto euro-unitario hanno rafforzato il principio dello Stato di diritto in materia di bilancio, per quel che riguarda sia l'esecuzione del bilancio UE (Regolamen-

to 2020/2092/UE) che l'elaborazione delle politiche economiche di interesse comune (artt. 2, 6 e 7 TUE, in combinato disposto con gli artt. 121 e ss. TFUE). Tale obiettivo è stato realizzato introducendo principi organizzativi ed elementi di rigidità del sistema delle fonti, finalizzati a consentire di fare affidamento su conti sinceri, affidabili, "trasparenti", in ragione di "doveri" stabiliti in capo agli apparati degli Stati membri. E' per tal motivo, che il bilancio è stato definito, nell'ordinamento italiano, come un "bene pubblico" (Corte costituzionale italiana ECLI:IT:COST:2016:184), in quanto consistente in un sistema di informazioni, pubblico e comprensibile, sulle scelte allocative delle risorse finanziarie, strumentale all'esercizio di diritti.

Da ciò, l'affiancamento nel diritto costituzionale italiano, del principio della coerenza tra diritto del bilancio interno e vincoli europei, ai preesistenti principi di trasparenza ed equilibrio di bilancio (artt. 81 e 97 Cost.). L'equilibrio di bilancio, che per il diritto interno ha una funzione pubblica di garanzia di continuità delle prestazioni costituzionali nel tempo e di potenziamento della fiducia degli elettori nei confronti degli eletti (cd. *accountability*, cfr. C. cost. sent. n. 80/2021, ECLI:IT:COST:2021:80), per il diritto euro-unitario è indizio di leale cooperazione in materia finanziaria, in considerazione della reciproca interdipendenza tra politiche economiche ed efficacia unitaria delle politiche monetarie (art. 4, § 3 TUE e art. 121 TFUE).

Il divieto di ricorso illimitato all'indebitamento, che rappresenta

uno dei principali puntelli dell'equilibrio di bilancio, implica precisi obblighi organizzativi, in particolare la soggezione delle "autorità di bilancio" (ossia i soggetti che controllano la politica economica, cfr. art. 2 del Regolamento 2011/473/UE e art. 6 della Direttiva 2011/85/UE: in Italia, il Parlamento e il Governo) al diritto stabilito dalle fonti euro-unitarie (prevalente in base al principio del primato e dell'effetto diretto) ovvero ad una fonte di diritto interno specializzata in materia di bilancio (c.d. "legge rinforzata", prevista dall'art. 81, comma 6 Cost. e dall'art. 5 della L. cost. n. 1/2012).

Entrambi gli ordinamenti introducono, complessivamente, principi e regole che indicano circoscritti sentieri sui quali andrà a muoversi la discrezionalità degli apparati esecutivi e legislativi degli Stati membri, allo scopo di impedire "abusi della tecnica contabile" (Corte costituzionale italiana, ECLI:IT:COST:2018:247, punto 10 in diritto) volti ad ottenere rappresentazioni dei saldi e programmazioni non affidabili e/o non corrispondenti alla realtà.

[D.2] Nell'esaminare le disposizioni interne di diritto sostanziale in materia di bilancio ed il c.d. "elenco ISTAT", viene subito in rilievo come la coerenza con l'ordinamento UE sia assicurata mediante il saldo, denominato "equilibrio di bilancio", che - come sopra accennato - costituisce un obiettivo imposto a tutte le pubbliche amministrazioni, *"in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica"* [art. 2, lett. a) L. n. 243/2012], cosicché il rispetto degli obiettivi di

convergenza delle politiche economiche avviene attraverso la sua attuazione, alla quale sono tenute tutte le pubbliche amministrazioni perimetrare dall'elenco ISTAT, tant'è vero che esso, tra l'altro, limita il ricorso all'indebitamento da parte delle amministrazioni diverse dallo Stato (artt. 4, comma 4, 9 e 10 della L. n. 243/2012).

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

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

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

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

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

L'elenco ISTAT, pertanto, è strumentale alla formazione del conto

economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, giacché le previsioni e i risultati delle gestioni di bilancio di ciascuna unità istituzionale qualificata come pubblica amministrazione concorrono a determinare i saldi del conto economico consolidato da raccordare con i saldi del bilancio italiano, nell'ambito del processo di formazione e approvazione della legge di bilancio.

Il conto economico consolidato è rilevante anche ai fini del monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica affidato al MEF, all'esito della cui vigilanza ai sensi degli artt. 7 e 8 della L. n. 243/2012, vanno assunte iniziative per le necessarie modifiche alla legge di bilancio, qualora, in particolare, occorranو correzioni ai saldi per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede euro-unitaria.

Dal quadro normativo di riferimento, dunque, emerge che *“la determinazione dei saldi e la predisposizione delle loro eventuali successive correzioni, scaturiscono dai dati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche che formano il conto consolidato: ne consegue che la corretta formazione dell'elenco ISTAT, determinando le amministrazioni pubbliche tenute all'attuazione dell'equilibrio di bilancio, condiziona il rispetto degli obiettivi di convergenza delle politiche economiche (OMT) ai sensi degli artt. 121 e ss. TFUE”* (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione).

[D.3] Nell'ordinamento costituzionale italiano, la funzione di audit è affidata alla Corte dei conti, titolare di una giurisdizione esclusiva ed unitaria sul bilancio, la quale è suscettibile di assumere for-

ma non contenziosa, con le attribuzioni di controllo previste dall'art. 100, comma 2, prima parte, Costituzione (*“La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti dello Stato e anche quello successivo sulle gestioni del bilancio dello Stato”*), ovvero forma contenziosa, con le competenze giurisdizionali indicate dall'art. 103, comma 2 Costituzione (*“La Corte dei conti ha giurisdizione in materia di contabilità pubblica”*). Più in dettaglio, nell'ordinamento italiano, la Corte dei conti è titolare della giurisdizione unitaria e per materia sul bilancio, con due possibili modalità (art. 20, comma 2, L. n. 243/2012): il controllo, attraverso cui viene verificata la legittimità dei conti pubblici (*accountability*), e la responsabilità (*liability*) tramite cui è possibile attuare il principio di deterrenza da comportamenti illeciti dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.).

Il giudice contabile è, quindi, titolare del sindacato riferito alle questioni concernenti i bilanci degli enti pubblici che compongono l'ordinamento italiano e, in particolare, su quelli che investono la quantificazione dei saldi e l'equilibrio del bilancio ricompresi nell'espressione *“materia di contabilità pubblica”*, risultando infine identificabile quale giudice naturale rispetto ad *“un organico corpo normativo, inteso alla tutela della integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale”* (Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza 12 giugno n. 2/2013/EL, ECLI:IT:CONT:2013:2SSR), ovvero quale giudice del *“bene pubblico bilancio”*.

Ad ulteriore conferma di ciò, l'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (*"Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis.*) *"al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, e al regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio"*, ha attribuito alla Corte dei conti la funzione di verifica della *"rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni"*. Ciò che viene in particolare rilievo, è che la disposizione da ultimo citata non ha discriminato gli interessi finanziari europei da quelli di diritto costituzionale interno, stabilendo per essi lo stesso sistema di giustizia e di tutela.

Nell'attuale quadro ordinamentale interno, può conclusivamente dirsi che la riforma costituzionale ha riservato alla Corte dei conti la competenza a verificare il rispetto del diritto del bilancio con riguardo agli andamenti della finanza pubblica a preventivo e consuntivo [art. 5 lett. a) L. cost. n. 1/2012; art. 100 e 103 Cost. e art. 20 della L. n. 243/2012], competenza con cui si saldano le previsioni dell'art. 11 del decreto legislativo 26 agosto 2016 n. 174, che ha approvato il Codice di giustizia contabile (c.g.c.).

Il controllo che ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. b) c.g.c. si esercita nelle forme giudiziarie contenziose dinanzi a queste SS.RR. con riferimento all'elenco ISTAT - come anche nel caso di impugna-

zione delle pronunce emesse dalle Sezioni regionali di controllo - si correla al *“controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 [regioni, comuni, province, e città metropolitane] e 13 [amministrazioni pubbliche non territoriali], ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione”* previsto dall'art. 20 L. 243/2012 (sopra citato), contenente disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (c.d. *“legge rinforzata”*, perché costituisce attuazione dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione e dell'articolo 5 della costituzionale legge 20 aprile 2012, n. 1 e *“può essere abrogata, modificata o derogata solo in modo espresso da una legge successiva approvata ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione”*).

Alla Corte dei conti, dunque, è attribuita per materia, la giurisdizione esclusiva sul bilancio, con ciò intendendosi le questioni sulla corretta determinazione dei saldi di bilancio e della loro perimetrazione, con la conseguenza che essa giudica sui bilanci pubblici, sia preventivi (*budget*) che di rendiconto, e anche sugli atti amministrativi strettamente consequenziali o presupposti, come è l'elenco ISTAT, che perimetra l'area dei soggetti che contribuiscono a formare il saldo del c.d. conto economico consolidato.

In quest'ultimo caso, trattasi di giudizio diretto in forma contenziosa, che si attiva cioè, mediante ricorso avverso l'elenco ricognitivo delle Amministrazione Pubbliche emesso dall'ISTAT. In tal caso, infatti, la causa può essere attivata su ricorso di soggetti che

hanno un interesse diretto ad essere esclusi dall'elenco o da parte del Pubblico ministero contabile, quale aggregatore di interessi diffusi alla completezza della ricognizione (Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza 2 ottobre 2020 n. 20/2020/RIS, punto 2.1. in diritto, ECLI:IT:CONT:2020:20SSR).

[D.4] La disciplina dell'elenco ISTAT, nel quale sono individuati gli enti che compongono il settore S13 del SEC 2010, è richiamata dall'art. 2, lett. a) L. n. 243/2012 - secondo cui gli enti della pubblica amministrazione sono *“individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea”* - ed è indicata, sotto l'aspetto procedurale, dall'art. 1 L. 196/2009, in cui si prevede che *“Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità»* (comma 1) e si precisa - come già ricordato in precedenza - che per amministrazioni pubbliche *“si intendono [...] gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) [...] e successivi aggiornamenti [...] effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea”* (comma 2); al comma 3 del medesimo articolo, si dispone infine che *“La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre”*.

Le disposizioni ora richiamate *“pongono perciò un triplice rinvio:*

- ai regolamenti UE che definiscono il perimetro delle amministrazioni pubbliche (prima il Reg. 1996/2223/CE, c.d. SEC 95, ora il Reg. (UE) n. 2013/549, cd. SEC 2010);
- alle norme comunitarie che stabiliscono obiettivi di finanza pubblica (Direttiva (UE) n. 2001/85 e Reg. (UE) n. 2013/473);
- alle norme comunitarie che stabiliscono la «responsabilità», recte, «fiscal accountability» (art. 13 comma 2 della Direttiva n. 2011/85/UE), ossia l'obbligo di trasparenza dei conti, in ragione del meccanismo decisionale europeo previsto degli art. 120 e ss. TFUE" (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

L'impugnabilità in sede giurisdizionale dell'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT – desumibile in linea di principio dagli artt. 24, comma 1 e 113, comma 1 Cost. - trovava sino al 2012 quale autorità giudiziaria di riferimento, il giudice amministrativo. Per effetto, poi, dell'art. 1, comma 169, L. 228/2012 si è attribuita la giurisdizione nella materia de qua, alla Corte dei conti, disponendo che *“avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione”*. La previsione è stata reiterata dall'art 11, comma 6, lettera b) c.g.c., il quale dispone che *“Le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi [...] in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT”*.

La giurisprudenza di queste Sezioni riunite ha affermato che l'oggetto del giudizio in questione consiste nella valutazione della corretta perimetrazione soggettiva che prelude alla determinazione dei saldi di bilancio. L'accertamento (positivo o negativo) dello status di Amministrazione Pubblica deve essere effettuato sulla base di criteri di classificazione organizzativa tratti dal Reg. n. 2013/549 (SEC 2010) che rappresentano, *ex lege*, la premessa dell'inserimento nell'elenco ISTAT. Tale inserimento fa sorgere precisi obblighi a carico dei soggetti inclusi, i quali, entrando a far parte, proprio in virtù di esso, dell'apparato organizzativo dello Stato membro, sono tenuti a rendere i loro dati aggregabili e a concorrere al calcolo dei saldi fondamentali. L'accertamento dello status di pubblica amministrazione ai sensi del SEC 2010, dunque, è l'operazione logica e contabile preliminare alla costruzione dei saldi sulla quale si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri, anche ai sensi dell'art. 126 TFUE e del Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi, divenendo così direttamente funzionale alla costruzione del "conto economico delle amministrazioni pubbliche", formato sulla base del sistema delle statistiche di finanza pubblica (cfr. Regolamento Ue n. 549/2013, Allegato A, § 20.01-20.03, § 20.01-20.03), richiamate anche dall'art. 1, comma 2 della L. n. 196/2009.

In tal modo, l'ordinamento italiano ha inteso assicurare un controllo giurisdizionale sul diritto del bilancio nazionale ed euro-unitario, attraverso cui si può riscontrare l'affidabilità del conto economico dal punto di vista soggettivo, e, pertanto, l'effettivo raggiungimento del

obiettivi di finanza pubblica, (art. 2, lettera e) della L. n. 243/2012 nonché Reg. CE n. 1466/1997 e Ue n. 1175/2011).

[D.5] Nell'anno 2020, per effetto della novella normativa della cui conformità al diritto euro-unitario il Collegio è propenso a dubitare, i confini del giudizio sull'impugnazione dell'elenco ISTAT sono stati significativamente rivisti: dapprima l'art. 5, comma 2, del D.L. 23 novembre 2020, n. 154 (non convertito), e successivamente l'art. 23-quater, comma 2, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, hanno modificato la disposizione del codice di giustizia contabile, disponendo che: *"All'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: 'operata dall'ISTAT' sono aggiunte le seguenti: 'ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica'"*.

Riguardo l'interpretazione della citata disposizione, la Procura generale propende per un effetto preclusivo dell'impugnazione dell'elenco ISTAT, a fini diversi da quello della soggezione alle norme di contenimento della spesa, dinanzi a qualsiasi giudice, mentre l'A.G.S. prospetta che alla contrazione della giurisdizione della Corte dei conti così stabilita, corrisponda una riespansione di quella del giudice amministrativo.

Il Collegio osserva, in proposito, che quest'ultima interpretazione non escluda, bensì al contrario confermi, la violazione del diritto comunitario, *sub specie* dei principi di effettività e di equivalenza dei rimedi e del diritto ad un ricorso effettivo, affermati da costan-

te giurisprudenza comunitaria e oggi previsto dall'art. 47 CDFUE in combinato disposto con art. 19 TUE e 267 TFUE, poiché tali norme hanno sancito il divieto di limitare o rendere praticamente inaccessibile la tutela giudiziaria per diritto o obblighi di origine comunitaria (Reg. n. 2020/20192/UE), anche in materia finanziaria, laddove tale effetto discenderebbe sicuramente dalla frammentazione dei rimedi giurisdizionali da attivare, l'uno innanzi al giudice amministrativo in riferimento all'inclusione nell'elenco ISTAT a seguito dell'identificazione quale "amministrazione pubblica", l'altro davanti alla Corte dei conti rispetto alle questioni inerenti l'applicazione ai soggetti indicati nell'elenco della normativa nazionale in tema di contenimento della spesa.

Oltre a ciò, va osservato che è lo stesso art. 11 c.g.c., ad affermare che la giurisdizione contabile nella materia de qua, è esclusiva, con la conseguenza che, ove questa venga meno, non può aversi riepansione di altra giurisdizione, bensì l'effetto non può che consistere in uno svuotamento di tutela. *“Peraltro, l'esclusività della giurisdizione contabile è strettamente connessa all'inscindibilità delle due funzioni: ed infatti queste Sezioni riunite hanno affermato che la giurisdizione della Corte dei conti in materia di bilancio è retta dal c.d. principio del parallelismo. Tale principio discenderebbe, nel diritto interno, dal «combinato disposto degli artt. 100, 103 e 25 Cost. e dal principio di specialità delle giurisdizioni [...] ragione per la quale non ci può essere giudice diverso nelle stesse materie in cui la legge stabilisce un controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti; dal che discende, conseguentemente, che*

sussiste la giurisdizione contabile anche sugli atti della pubblica amministrazione che sono il presupposto o il precipitato necessario della determinazione dei saldi di bilancio e della loro perimetrazione» (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza 16 febbraio 2021 n. 5/2021/EL, punto 1.2. in diritto, ECLI:IT:CONT:2021:5SSR)” (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

Ad avviso del Collegio, la reale portata della modifica legislativa si ricava dalla lettura combinata di entrambi i commi che compongono l’art. 23-quater, il cui primo comma prevede che si applichino *“in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica”*, agli enti indicati nell’elenco annesso al medesimo D.L. 137/2020, *“in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche”*. Nell’elenco annesso al D.L. si precisa che gli enti sono quelli *“per i quali la Corte dei conti ha accolto il ricorso dell’unità avverso la classificazione operata ai sensi del SEC 2010 per l’anno 2019”*, indicandone peraltro soltanto alcuni, e segnatamente quelli aventi maggiore impatto sul conto consolidato (Acquirente unico Spa, Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell’Est euro-

peo - Finest, Trentino Sviluppo Spa, Finlombarda Spa, FinAosta Spa, GEPAFIN Spa etc.), escludendone per converso numerosi altri, per i quali risulta emessa nel 2019 da queste SS.RR. in speciale composizione, sentenza di accoglimento del ricorso, con riverbero limitato sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni [numerose Federazioni sportive il cui ricorso avverso l'inclusione nell'elenco ISTAT, sulla base delle indicazioni fornite da codesta CGUE con sentenza 11 settembre 2019, cause riunite C-612/17 e C-613/17, è stato accolto (sentenze SSRR in speciale composizione n 7/2020, 8/2020, 9/2020, 10/2020, 11/2020, 12/2020, 19/2020, 21/2020, 22/2020 e 23/2020)].

Da ciò deriva, ad avviso di queste SS.RR. in speciale composizione, che la volontà del legislatore, come oggettivata nella disposizione in esame, sia quella di escludere qualsiasi sindacato giurisdizionale sul conto consolidato dello Stato italiano, eliminando la verifica sulla corretta individuazione degli enti che, essendo stati inclusi nell'elenco ISTAT, concorrono alla sua determinazione.

Più in dettaglio, l'accertamento compiuto con il provvedimento giurisdizionale della Corte di conti adottato ex art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c., in ragione dell'intervento legislativo del 2020, *“non può più determinare (o negare) due effetti impliciti necessari che prima erano concentrati presso il giudice medesimo, ossia:*

- l'accertamento (positivo o negativo) dell'obbligo di comunicare dati ed informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica, in esecuzione ed attuazione della L. n. 243/2012 e della L. n. 196/2009 (obbligo attuativo del Regolamento 2013/549/UE e della Direttiva n. 2001/85/UE);

- la conseguente applicazione (o non applicazione) delle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (attuative anch'esse Regolamento 2013/549/UE e della Direttiva n. 2001/85/UE)" (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

E. Ulteriore necessario prelude all'illustrazione delle questioni interpretative oggetto di rinvio alla Corte di Giustizia, è rappresentato dal richiamo al quadro normativo comunitario rilevante ai fini del presente giudizio.

[E.1] Tale quadro normativo è costituito, in primo luogo, dalle norme del TFUE prevedenti una disciplina comune ed una convergenza delle politiche di bilancio degli Stati membri.

Tra queste, richiedono particolare menzione:

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

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

- l'art. 121 che, coerentemente con i due articoli che lo precedono, impone agli Stati membri di *"considerare le loro politiche economiche una questione di interesse comune"* e, pertanto, di coordinarsi nella

fase di definizione degli obiettivi;

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

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

[E.1] Vengono altresì in rilievo i principi generali della leale cooperazione, dell'effetto utile, dell'effettività delle tutele e dell'equivalenza dei rimedi giurisdizionali e dello Stato di diritto.

Il primo (principio generale di leale cooperazione tra gli Stati membri e l'Unione europea) trova consacrazione nell'art. 4, comma 3, del TUE, che stabilisce il dovere degli organi dello Stato membro di cooperare nell'esecuzione del diritto dell'Unione. In dettaglio, secondo la specificazione data dalla Corte di giustizia, devono ritenersi destinatari della norma tutti gli organi nazionali coinvolti nell'attuazione del diritto UE, ovvero il legislatore - la cui attività è necessaria per dare attuazione alle parti non auto esecutive dei trattati, regolamenti e direttive - le autorità amministrative e quelle giudiziarie (cfr. Corte di giustizia 17 marzo 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, ECLI:EU:C:1987:431, punto 12, nonché sentenza 18 marzo 1986, *Commissione vs. Belgio*, C-85/85, ECLI:EU:C:1986:129, punti 22-23).

L'obbligo in parola comporta, da un lato, il dovere di astenersi

dall'adottare qualsiasi provvedimento che possa mettere a repentaglio la realizzazione degli scopi del Trattato, dall'altro lato, l'impegno ad assicurare l'effetto utile del diritto comunitario in relazione allo scopo dell'atto comunitario stesso.

Corollario di tali principi, è rappresentato da uno standard minimo di legalità richiesto agli apparati degli Stati membri, che trova il proprio fulcro nella garanzia della "giustiziabilità" di tutte le violazioni del diritto euro-unitario, non solo dinanzi alla Corte di giustizia, ma anche al cospetto delle autorità giudiziarie nazionali. Infatti l'art. 19, paragrafo 1, comma 2, TUE dispone che *"Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione"*.

La giurisprudenza ha avuto modo di precisare in proposito che *"l'articolo 19 TUE [...] concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida[ndo] l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali"* (cfr. sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, punto 29 e sentenza 24 giugno 2019, Commissione vs Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punto 50 e giurisprudenza ivi citata).

Inoltre - ed in particolare, come già ricordato in precedenza - il diritto ad un ricorso effettivo è affermato anche dall'art. 47 CDFUE, disposizione applicabile alla presente fattispecie, ai sensi dell'art. 51, paragrafo 1, CDFUE. Infatti, poiché dal riconoscimento

dello status di pubblica amministrazione ai fini del diritto finanziario comunitario sorgono obblighi e conseguenti limitazioni dei diritti rispetto a coloro che tale status non hanno, sembrerebbe imprescindibile il riconoscimento del diritto all'esperimento di un rimedio giurisdizionale effettivo per ottenerne il disconoscimento (o, eventualmente, il riconoscimento).

Quindi, in definitiva, il sistema giurisdizionale degli Stati membri è il principale veicolo di effettività del diritto euro-unitario: per tale ragione i loro apparati (legislativi, esecutivi, giudiziari) non possono sottrarsi al dovere di garantire la piena giustiziabilità del diritto UE, secondo criteri di effettività ed equivalenza.

Le indicate prescrizioni cui gli Stati membri devono attenersi nel conformare i rispettivi sistemi giurisdizionale, si traducono in principi cardine del diritto UE, ovvero quelli dell'effetto utile (cfr. in tal senso, Corte di giustizia UE, sentenza 22 marzo 1961, SNUPAT/Alta Autorità, cause riunite 42/59 e 49/59, ECLI:EU:C:1961:5; sentenza 19 settembre 2006, i-21 Germany e Arcor, cause riunite C-392/04 e C-422/04, punto 52, ECLI:EU:C:2006:586), del primato (Corte di giustizia, 15 luglio 1964, Costa v. ENEL, causa C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66) e dell'effetto diretto (Corte di giustizia, sentenza 5 febbraio 1963, Van Gend & Loos, causa C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1).

Da tali principi derivano limiti all'autonomia degli Stati membri nella conformazione dei loro sistemi giurisdizionali. In particolare, poiché per il principio dell'effetto diretto il diritto UE può generare diritti, libertà, ma anche (come in questo caso) status e obblighi

di fonte europea in capo ai soggetti giuridici all'interno degli Stati membri, tali situazioni devono potere essere sottoposte a sindacato giurisdizionale davanti alle apposite autorità giudiziarie dei singoli Stati membri e, in virtù del circuito di cooperazione previsto all'art. 19 TUE, davanti alla Corte di giustizia.

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

Il principio dell'autonomia procedurale, in base alla Carta dei diritti e alla giurisprudenza di codesta Corte di giustizia, incontra, per le ragioni sopra descritte, i tre fondamentali limiti dati dai principi dell'effettività delle tutele, della loro equivalenza e dell'effetto utile (Corte di giustizia, sentenza 8 giugno 1971, *Deutsche Grammophon Gesellschaft*, C-78/70, ECLI:EU:C:1971:59, punto 5), prestandosi altresì ad ulteriori contrazioni in presenza del concreto rischio di privare di effettività il diritto e gli scopi per-

seguiti dalla disciplina europea; rischio che in ambito finanziario è particolarmente insidioso, in considerazione della rinforzata esigenza di certezza ed affidabilità dei conti e degli obblighi gravanti sulle pubbliche amministrazioni, ed è ulteriormente aumentato dalla brevità dell'esercizio finanziario (un anno solare) che richiede immediato adempimento di tali obblighi.

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

In definitiva, in ragione della natura finanziaria degli interessi tutelati e delle peculiari esigenze di tempestività dei dati del ciclo finanziario, *“sussiste un interesse alla certezza del diritto UE che il sistema giurisdizionale dello Stato membro non può impedire o rendere di fatto irrealizzabile (cfr. Corte di giustizia, sentenza 9 luglio 2015, Cabinet Medical Veterinar Dr. Tomoiagă Andrei, C-144/14, ECLI:EU:C:2015:452, punti 33 e 34 e giurisprudenza ivi richiamata)”* (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

[E.2] Con specifico riferimento all'ambito economico-finanziario, vanno ricordati gli atti normativi comunitari, in prevalenza di diretta applicabilità che la disciplina interna, come si è evidenziato, presuppone ed ai quali rinvia.

In primo luogo, va richiamato il più volte citato Reg. n. 2013/549/UE [sinteticamente indicato come SEC 2010 e che costituisce una versio-

ne aggiornata e modificata del regolamento (CE) n. 2223/96 cd SEC95]. Ai fini del giudizio affidato a queste SS.RR. in speciale composizione, rilevano, in particolare, i seguenti contenuti:

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

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

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

Attraverso il SEC 2010, quindi, si possono classificare gli attori dell’economia nazionale, al fine di elaborare in particolare i conti del settore delle amministrazioni pubbliche (§ 20.01) individuando le unità istituzionali che, a prescindere dalla forma giuridica, presentano le caratteristiche per essere ricomprese nel settore S.13, il quale comprende, infatti, le *“unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese”* (§ 2.111).

La classificazione come unità istituzionale ricadente nel settore S.13 comporta l’applicazione degli obblighi di *accountability* e di

liability, di cui sopra si è detto.

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

“Lo scopo del SEC 2010 è dunque quello di garantire un linguaggio contabile e statistico comune per consentire la confrontabilità dei saldi di bilancio tra gli Stati membri e per la vigilanza sui saldi stessi effettuata dall’Unione” (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

[E.3] Meritevole di menzione, ai fini che qui rilevano, è altresì la Direttiva (UE) n. 2011/85 che promuove la *fiscal accountability* di tutti i sotto-settori della pubblica amministrazione (art. 13, comma 2) ed ai cui obblighi si lega la disciplina della ricognizione delle *“amministrazioni pubbliche”*. Tale Direttiva impone agli Stati membri di introdurre norme e misure riferite ai vari sotto-settori della pubblica amministrazione (identificati a norma del SEC 2010, richiamato dall’art. 1 della Direttiva). Tra questi si ricordano i seguenti obblighi:

(a) adozione di un sistema di contabilità pubblica che copra *“in modo completo e uniforme tutti i sottosectori dell’amministrazione pubblica”* e contenga *“le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95”* (art. 3);

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

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

La direttiva in parola, che formalmente si riferisce al SEC 95, è evidentemente da ritenere applicabile al successivo SEC 2010, che del primo costituisce modifica e adeguamento.

[E.4] Contengono, infine, disposizioni rilevanti ai fini delineati dal presente giudizio:

- Il Reg. (UE) n. 2011/1173, il quale, *“onde evitare un’errata rappresentazione, volontaria o per negligenza grave, dei dati sul disavanzo pubblico e sul debito pubblico, dati che costituiscono un input fondamentale per il coordinamento delle politiche economiche”* (Considerando n. 16), impone ammende - efficaci, dissuasive e commisurate alla natura, alla gravità e alla durata della errata rappresentazione - irrogate dal Consiglio agli Stati che se ne rendono responsabili (cfr. in particolare, art. 8);

- Il Regolamento n. 2013/473/UE, il quale stabilisce una separazione tra soggetto erogatore del dato contabile e soggetto che ne verifica imparzialmente la qualità e attendibilità, cioè una contrapposizione tra “autorità di bilancio” e sistemi di verifica ed “accountability” (artt. 2 e 5): il Regolamento in parola contiene le disposizioni per il monitoraggio rafforzato delle politiche di bilancio nella zona euro e di garanzia della coerenza dei bilanci nazionali con gli indirizzi di politica economica emanati nel contesto del Patto di stabilità e crescita (art. 1) e stabilisce che il soggetto posto nella funzione di controllo ha il “*divieto di seguire istruzioni da parte delle autorità di bilancio dello Stato membro interessato o da qualsiasi altro ente pubblico o privato*” a garanzia dell’indipendenza egli enti e della qualità dei dati controllati (art. 2). A tali enti indipendenti deve essere conferito il compito di verificare: (a) l’osservanza delle regole di bilancio numeriche; (b) la verifica dell’attuazione delle misure “di correzione” e delle circostanze che esimono temporaneamente dal percorso di convergenza dei conti verso l’OMT (art. 5). In Italia, come già sopra ricordato, il soggetto che, in modo diffuso e su tutto il sistema delle pubbliche amministrazioni, svolge questo tipo di controllo, indipendente dall’autorità di bilancio, è la Corte dei conti (art. 100 Cost.; art. 20 L. n. 243/2012 e, in chiave europea, l’art. 30, l. n. 161/2014 in attuazione specificamente dell’art. 5 del regolamento 2013/473);

- Il Reg. (UE) n. 2020/2092 sul regime di condizionalità per la protezione del bilancio dell’Unione, secondo cui il rispetto dello Stato

di diritto è un presupposto essenziale per la realizzazione dei principi di una sana gestione finanziaria, sanciti nell'articolo 317 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (Considerando n. 7) e gli Stati membri possono garantire una sana gestione finanziaria solo se le loro autorità pubbliche agiscono in conformità della legge, e se le decisioni arbitrarie o illegittime delle autorità pubbliche sono assoggettabili a un effettivo controllo giurisdizionale da parte di organi giurisdizionali indipendenti e della Corte di giustizia dell'Unione europea (Considerando n. 8). In particolare, secondo il Reg. (UE) n. 2020/2092, lo Stato di diritto esige imprescindibilmente l'ossequio ai principi di legalità, di certezza del diritto, di divieto di arbitrarietà del potere esecutivo, di tutela giurisdizionale effettiva resa da organi giurisdizionali indipendenti e imparziali e di separazione dei poteri. Conseguentemente, il Regolamento in parola considera indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto *“l'omessa prevenzione, rettifica o sanzione delle decisioni arbitrarie o illegittime assunte da autorità pubbliche”*, la *“limitazione della disponibilità e dell'efficacia dei mezzi di ricorso”* e la *“mancata esecuzione delle sentenze”* o la *“limitazione delle sanzioni per violazioni del diritto”* [art 2 lett. b) e c)]; così rendendo evidente la correlazione tra il rispetto dello Stato di diritto e la tutela degli interessi finanziari dell'UE, espressamente affermata nell'ambito dell'esecuzione del bilancio dell'Unione.

F. Ciò premesso in termini di descrizione del quadro normativo interno ed euro-unitario di riferimento, vanno ora argomentati i mo-

tivi, rilevati da queste SS.RR. in speciale composizione, del possibile contrasto della nuova disciplina italiana con le norme comunitarie, con la conseguente formulazione dei quesiti interpretativi da proporre a codesta Corte di giustizia.

[F.1] Viene, in primo luogo, in rilievo come il chiaro ed inequivocabile dato letterale dell'art. 23-quater, comma 2, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 - unitamente allo scopo perseguito dal legislatore, risultante anche dalla parte della norma non direttamente applicabile al giudizio in esame - non consenta un'interpretazione della disposizione, che possa risultare conforme alle norme ed ai principi comunitari sopra richiamati, ed in particolare a quelli di equivalenza e di effettività della tutela, desumibili dall'art. 47 CDFUE.

Da ciò, quindi, i dubbi interpretativi di questo giudice, che verranno di seguito rappresentati, con conseguente sottoposizione a codesta Corte di giustizia, di quesiti finalizzati a verificare se, alla luce dei principi di diritto europeo sopra riportati, l'autonomia procedurale dello Stato italiano in merito alla conformazione del sistema giurisdizionale attraverso l'art. 23-quater D.L. n. 137/2020, sia (o meno) compatibile con i limiti e le prescrizioni provenienti dal diritto europeo.

[F.2] Primo quesito: possibile violazione dell'effetto utile del SEC 2010, e della Direttiva n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri -

Dalla disciplina comunitaria precedentemente descritta emerge

che, per promuovere efficacemente il coordinamento delle politiche di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area euro, è stato creato un sistema nel quale il SEC 2010 è destinato a porre criteri per l'individuazione del presupposto soggettivo. Scopo del SEC 2010 (definibile altresì come "effetto utile" minimo e inderogabile del regolamento), infatti, è quello di garantire un linguaggio contabile e statistico comune per la confrontabilità dei saldi di bilancio tra gli Stati membri e per la vigilanza sui saldi stessi effettuata dall'Unione.

Se non correttamente applicato, il SEC 2010 non realizza l'obiettivo di rendere confrontabili e verificabili i dati contabili mediante i quali gli Stati membri dimostrano e rendono conto della convergenza delle loro politiche economiche ed il conseguente raggiungimento dell'OMT, con conseguente preclusione del risultato utile -per il quale esso è nato ed è stato successivamente sviluppato - della leale e trasparente collaborazione tra gli Stati membri nel coordinamento delle rispettive politiche di bilancio, ai sensi degli artt. 120 e ss. TUE, e dell'art. 126 TFUE.

A tal fine, la Direttiva n. 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, obbliga gli Stati membri a favorire la piena effettività delle disposizioni del SEC 2010 e prevede il conseguente obbligo di condivisione per le "amministrazioni pubbliche" della *fiscal accountability* (art. 13). Lo Stato italiano ha dato applicazione alla direttiva, per le parti non immediatamente applicabili, con la legge 30 ottobre 2014, n. 161 che ha attri-

buito alla Corte dei conti la verifica della *“rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni”* (argomento già trattato in precedenza).

In ragione di ciò, le norme di attuazione e i comportamenti esecutivi degli Stati membri e dei soggetti dell’ordinamento che sono destinatari diretti delle suindicate prescrizioni, sono vincolati ai seguenti obblighi:

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

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

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

Ebbene, ad avviso di queste SS.RR. in speciale composizione, *“la limitazione al sistema giurisdizionale introdotta dall’art. 23-quater del D.L. n. 137/2020, impedisce di verificare la correttezza o meno dell’inserimento di una unità istituzionale nel perimetro delle pubbliche amministrazioni tenute ai «quadri di bilancio».* Mancando un giudice in grado di garantire l’osservanza del diritto UE per quanto concerne la sussistenza dello status

di pubblica amministrazione e degli obblighi ad esso connessi, si impedisce qualsiasi verifica neutrale sulla corretta osservanza da parte dello Stato italiano delle norme europee relative alla perimetrazione del settore S.13 prevista dal Reg. n. 549/2013/UE e conseguentemente dei saldi rilevanti ai sensi dell'art. 126 TFUE, del Protocollo n. 12 e del sistema del Patto di stabilità e crescita" (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

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

In contrasto con tali prescrizioni, l'art. 23-quater del D.L. n. 137/2020 elimina ogni controllo giudiziario e, in ogni caso, lo rende inefficace rispetto alle indicazioni normative comunitarie, perché recide l'imprescindibile aggancio della predisposta tutela giudiziaria, in riferimento all'unico effetto necessario (del SEC 2010) secondo il diritto euro-unitario, ovvero l'ottenimento di dati contabili certi da consolidare ai fini del rispetto dell'Obiettivo di Medio Termine, tanto

da sottrarre, di fatto, al sindacato giurisdizionale posto a presidio della corretta applicazione non solo dei principi normativi interni ma anche di quelli comunitari, la valutazione della puntuale attuazione del SEC 2010 e della Direttiva quadri di bilancio.

“Ciò posto si chiede a codesta Corte di giustizia se sia compatibile con il diritto UE una disciplina nazionale che, eliminando ogni controllo giudiziario, non consenta di verificare la correttezza e l’affidabilità dei dati sulla base dei quali si effettua il confronto dei saldi di bilancio tra gli Stati membri. In particolare, si chiede se siffatta disciplina nazionale sia compatibile con il principio dell’effetto utile del diritto UE, alla luce degli artt. 4, § 3, e 19 TUE, 267 TFUE, in rapporto agli scopi dell’art. 121, 126 TFUE e del Protocollo n. 12, perseguiti a mezzo della disciplina del SEC e della direttiva sui «quadri di bilancio».

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

[...] Il primo quesito che si pone è pertanto il seguente: se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell’effetto utile dello stesso regolamento e della direttiva n. 85/2011 ostino ad una normativa nazionale che limita la giurisdizione del giudice nazionale competente

sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo il principale effetto utile della disciplina comunitaria, ossia la verifica di trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui accertare la convergenza dell'Italia verso l'OMT" (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

[F.3] Secondo quesito: violazione del Reg. 2001/473/UE e della Direttiva sui quadri di bilancio in ordine alla necessità di un controllo indipendente sulle autorità di bilancio.

La riduzione di efficacia degli effetti derivanti dalla pronunzia di questo giudice *"ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"*, realizzata dalla *"incriminata"* novella legislativa, determina di fatto, ad avviso del Collegio, l'eliminazione di qualsiasi controllo indipendente sulle autorità di bilancio e sulla legalità del calcolo dei saldi imprescindibilmente occorrenti per la verifica del rispetto dell'obiettivo di medio termine. Infatti, l'impossibilità di accertare secondo terzietà e indipendenza - ovvero, con l'atteggiamento caratterizzante l'essenza del sindacato giurisdizionale - la correttezza della perimetrazione delle pubbliche amministrazioni ai sensi del SEC 2010, si traduce nell'inesorabile smantellamento del sistema di controllo indipendente previsto sulle *"regole numeriche"* e sul sistema dei saldi [cfr. Considerando nn. 3, 5, 16 e art. 2 lett. f) e art. 3, § 1 della Direttiva n. 2011/85/UE; Considerando nn. 17, 18, art. 2 lett. a) e c), art. 5].

In altri termini, la norma sembra non allinearsi alla regola della

separazione tra autorità di bilancio e organi di *audit*, che, come sopra detto, nel sistema italiano si svolge sovente in forma giurisdizionale.

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

Poiché secondo l’ordinamento giuridico italiano le unità istituzionali con forme giuridiche di diritto privato sono sottratte da qualsiasi forma di controllo (anche in chiave euro-unitaria: art. 30 della L. n. 161/2014), una volta eliminato il controllo giurisdizionale in sede di contenzioso sull’attribuzione dello status di pubblica amministrazione secondo la disciplina del SEC 2010, viene meno qualsiasi verifica sull’individuazione dei soggetti che concorrono alla formazione del conto economico consolidato. Non va trascurato - a conferma di tale prospettazione - che solo nell’ambito della giurisdizione contabile un simile contenzioso può essere attivato anche dal Pubblico ministero contabile, teoricamente legittimato ad agire avverso le illegittime esclusioni di enti dal settore S.13.

Pertanto, “il secondo quesito che si pone è il seguente: se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell'effetto utile dello stesso regolamento e della direttiva n. 85/2011, in punto di separazione organizzativa tra autorità di bilancio e organismi di controllo, ostino ad una normativa nazionale che limita gli effetti della pronunzia del giudice

nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo qualsiasi controllo indipendente sulla perimetrazione soggettiva dei conti della pubblica amministrazione italiana (così come qualificata ai fini comunitari) tramite la quale verificare la convergenza dell'Italia verso l'OMT" (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

[F.4] Terzo quesito: possibile violazione del principio generale dello Stato di diritto e dell'art. 47 CDFUE -

Il principio generale dello Stato di diritto, valore sancito dall'art. 2 TUE, comprende il principio di legalità, anche sotto il profilo della tutela giurisdizionale effettiva dinanzi a organi giurisdizionali indipendenti e imparziali.

Come codesta Corte ha già avuto modo di sottolineare, l'art 19 TUE ("*[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*") costituisce una specificazione, in materia giudiziaria, non solo dell'obbligo di cooperazione previsto dall'art. 4 TUE, ma anche del principio generale dello Stato di diritto sancito dall'art. 2 TUE.

Infatti, in un recente filone giurisprudenziale, la Corte di giustizia ha sancito, in termini lapidari, che l'art. 19, par. 1, TUE, allorché affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale nell'ordinamento giuridico dell'Unione non soltanto alla Corte, ma anche agli organi giurisdizionali nazionali, "*concretizza il valore dello*

Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE". Ciò in quanto, lo Stato di diritto implica che sia sempre assicurata la giustiziabilità delle violazioni del diritto UE, attraverso la Corte di giustizia e gli apparati giurisdizionali degli Stati membri che costituiscono il mezzo mediante il quale diritti ed obblighi che sorgono dal diritto UE diventano effettivi (Corte di giustizia, sentenza 24 giugno 2019, Commissione vs Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, punti 42-50, nonché sentenza del 26 marzo 2020, Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione, C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, ECLI:EU:C:2020:232, punti 70 e 71 nonché giurisprudenza ivi citata). Alla luce di tale giurisprudenza, è possibile sostenere che il ruolo riservato dai Trattati ai giudici nazionali in funzione della tutela dei diritti ha acquisito una dimensione differente, ed in parte inedita, rispetto a quella di integrare, in veste di "giudici dell'Ue", le lacune del sistema giurisdizionale disciplinato dai Trattati e di cooperare con la Corte di giustizia alla corretta applicazione del diritto UE. Il principio incorporato nell'art. 19 non è più, e soltanto, una manifestazione, pur ragguardevole, del principio di leale collaborazione, ma assurge ad elemento sistemico dell'ordinamento dell'Unione.

Infatti, codesta Corte di giustizia ha affermato che lo Stato di diritto non è un requisito meramente formale e si realizza solo se le istituzioni UE e gli Stati membri sono soggetti al controllo giurisdizionale della conformità dei loro atti con il diritto Ue (cfr. ex pluribus, causa C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, punti 38 e

39 ECLI:EU:C:2002:462; cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, Kadi, ECLI:EU:C:2008:461, punto 316).

L'art. 19 TUE è stato, quindi, ritenuto incorporante un limite ulteriore alla discrezionalità dei legislatori nazionali sul piano dell'organizzazione dei loro sistemi giurisdizionali: nei settori di competenza dell'Unione, secondo il paragrafo 1, secondo comma TUE, vi è la "necessità" di stabilire "rimedi giurisdizionali" idonei ad assicurare una tutela effettiva nei settori disciplinati dall'Unione. Nella stessa ottica, l'art. 47 CDFUE ha codificato un principio che limita l'autonomia procedurale degli Stati membri in merito alla loro organizzazione giudiziaria, ogni qual volta vengono in gioco diritti e libertà della persona. Si è già precedentemente avuto modo di osservare che il riconoscimento dello status di pubblica amministrazione si traduce nella sottoposizione ad una serie di vincoli, della libertà gestionale dei soggetti che sono, sì, estranei alla pubblica amministrazione, ma svolgono le loro attività economiche a mezzo di "unità istituzionali" essendo state ricomprese nel settore S.13. Per tale ragione, a costoro non può essere negato il diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo, anche ai fini del disconoscimento di siffatto status di diritto europeo (sentenza del 27 giugno 2013, Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, punto 59, nonché del 2 marzo 2021, A.B. e a., C-824/18, EU:C:2021:153, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

Di conseguenza, non può trovare ingresso in un sistema normativo qual è quello sin qui descritto, una disciplina dei rimedi giurisdizionali.

zionali in parola, che da un lato, sia impeditiva del perseguimento degli obiettivi del diritto europeo (rappresentati dalla certezza e affidabilità della perimetrazione della pubblica amministrazione), e, dall'altro, sacrifici *“la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario”*, diritto costituito dalla libertà a non essere classificati indebitamente come unità istituzionali della pubblica amministrazione (Corte di giustizia, sentenza 13/03/ 2007, Unibet, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, punto 44).

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

Equivalenza ed effettività della tutela giurisdizionale sono espressioni dello Stato di diritto nei termini illustrati di collegamento *“necessario”* tra Unione di diritto e organizzazione richiesta agli Stati membri (ex plurimis, cfr. la recente sentenza del 24 ottobre 2018, XC e altri, C-234/17, ECLI: EU:C:2018:853, punti 21 e 22 e la giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza 20 novembre 2001, Courage & Crehan,

ECLI:EU:C:2001:465, punto 29; sentenze 18 dicembre 2014, Abdida, C-562/13, ECLI: EU:C:2014:2453, punto 45, e del 6 ottobre 2015, Schrems, C-362/14, ECLI: EU:C:2015:650, punto 95).

Nella materia qui trattata, l'effettività del ricorso è irrimediabilmente ed inaccettabilmente compressa, in quanto la pronuncia ottenibile dal giudice remittente, non consentirebbe una piena declaratoria di illegittimità dell'inclusione nel perimetro della "pubblica amministrazione" ai fini comunitari. Infatti, il ricorrente, anche se vittorioso, vedrebbe comunque diminuita la sua capacità giuridica di effettuare operazioni su passività finanziarie, per la gestione attiva del proprio debito, e sarebbe tenuto a concorrere all'obiettivo di medio termine (art. 4, comma 4, L. n. 243/2012).

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

[...] Nell'ordinamento italiano, inoltre, il giudice dei saldi e della perimetrazione di bilancio è il giudice contabile, atteso che lo stesso Codice di giustizia contabile afferma che la giurisdizione contabile è «esclusiva» e in quanto tale non ammette altro giudice. Non sarebbe possibile ottenere presso un diverso giudice, tutela in ordine agli effetti di cui agli artt. 3 e 4 della L. n. 243/2012, sicché la tutela di uno status comunitario è inferiore rispetto a quella riconosciuta dal diritto interno per gli altri status” (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

Neppure consentirebbe di superare i suesposti dubbi, l'adesione alla prospettazione dei resistenti ISTAT e MEF, secondo cui per effetto della novella normativa oggetto del presente provvedimento, si avrebbe riespansione della giurisdizione generale di legittimità del Giudice amministrativo, al quale sarebbe possibile ricorrere *“nei soli casi in cui il ricorrente sia in grado di dimostrare la lesione di un concreto interesse derivante dal semplice inserimento negli elenchi ISTAT, casi che è prevedibile saranno del tutto marginali”.*

Ciò in quanto - come del resto già in precedenza osservato - una simile articolazione della tutela giurisdizionale invocabile a fronte dell'inclusione (ritenuta illegittima) nell'elenco ISTAT, risulterebbe contrastante con il principio dell'effettività della tutela, dato che il soggetto interessato, nel ristretto arco temporale dell'esercizio finanziario durante il quale, essendo stato incluso nell'elenco ISTAT, è tenuto ad adempiere agli obblighi che conseguono all'inclusione nel settore S.13, per fare valere il proprio diritto dovrebbe proporre due distinti ricorsi presso due giudici diversi, con il rischio di pre-

giudicare la certezza del diritto in ordine al proprio status.

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

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

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

(b) espone il ricorrente, qualora dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, ad un doppio onere di impugnazione giudiziaria e a conseguenti rischi di contrasto di giudicato sulla sussistenza di uno status di diritto comunitario, rendendo di fatto impossibile la tutela effettiva del suo diritto nel tempo utile richiesto per l'adempimento degli obblighi che ne conseguono (ossia l'esercizio finanziario) e vanificando la

certezza del diritto in ordine alla sussistenza dello status di pubblica amministrazione;

(c) sempre ove dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, prevede che a pronunciarsi sulla correttezza della perimetrazione di bilancio, sia un giudice diverso da quello al quale la Costituzione italiana riserva la giurisdizione sul diritto del bilancio” (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

G. Discende con evidenza dall’illustrazione dei quesiti interpretativi proposti a codesta Corte di giustizia, dianzi illustrati, che secondo l’avviso di questo giudice remittente, in sintesi, la modifica normativa intervenuta nel 2020 a restringere la previsione dell’art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., ha determinato:

a) un difetto assoluto di giurisdizione, e conseguentemente una mancanza di tutela, sull’esatta perimetrazione del settore S.13 e conseguentemente sui saldi di finanza pubblica, impedendo al SEC 2010 ed alla direttiva 85/2011 di raggiungere il loro effetto;

b) una violazione del principio di leale cooperazione fra gli Stati membri, sancito dall’art. 4 TUE, coinvolgente nel caso di specie, l’inderogabile rispetto della disciplina di bilancio e delle norme dettate per l’attuazione di tale disciplina, dato che lo scopo principale del regolamento SEC 2010 è quello di assicurare il corretto funzionamento del Trattato nella materia finanziaria (art. 120 e seguenti TFUE), tanto che il sistema giuridico italiano, per dare piena attuazione alle disposizioni comunitarie in tale settore, aveva

espressamente previsto una tutela giuridica esercitabile dinanzi a queste Sezioni riunite ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., citato, prevedendo una specifica competenza *“in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT”* attribuita alle medesime Sezioni riunite in speciale composizione che decidono in unico grado, *“nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica”*, la quale è preordinata ad assicurare *“una tutela piena ed effettiva, secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo”* (art. 2 c.g.c.) e si realizza *“attraverso la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti”* (art. 3 c.g.c.);

c) la sottrazione al giudice *“del bilancio”*, competente sulla effettiva applicazione del diritto dell'Unione nella materia de qua, dell'esercizio del controllo giurisdizionale sulle suddette disposizioni comunitarie in precedenza pacificamente riconosciuto, laddove solo un organo giurisdizionale terzo ed neutrale, che nella pluralità di giurisdizioni che caratterizza l'ordinamento italiano è individuato nella Corte dei conti, consente di verificare se l'iscrizione o l'esclusione dall'elenco ISTAT è avvenuta nel rispetto dei requisiti tecnico-giuridici stabiliti dal SEC 2010 per il settore S.13, legittimando in tal modo gli stessi saldi di finanza pubblica;

d) la lesione, in presenza di una direttiva o di un regolamento al quale lo Stato membro ha provveduto a dare piena e compiuta attuazione, del divieto di smantellare e retrocedere dalla sua attuazione, affermato dalla giurisprudenza della CGUE (Sentenza

11 luglio 2002, Marks & Spencer plc, C-62/00, ECLI: ECLI:EU:C:2002:435, punti 26 e 27) e in conformità ad essa anche dalla Corte costituzionale italiana (sentenze del 7 febbraio 2000, n. 41 e n. 45, ECLI:IT:COST:2000:41 e IT:COST:2000:45).

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

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

Ciò in quanto si reputa sussistente, in fattispecie, *“la motivazione che i quesiti sottoposti attengono alla giurisdizione sul bilancio, da esercitarsi con ragioni di speditezza e con l'orizzonte di riferimento del ciclo contabile, pena l'inutilità delle regole stabilite dal sistema europeo. Appare, infatti, evidente che la definizione per l'anno 2020 delle pubbliche amministrazioni che devono comporre il conto consolidato (ossia uno dei saldi di finanza pubblica da considerare nella manovra di bilancio successiva) è un'attività da condurre entro i termini del ciclo contabile stesso”* (Ord. n. 5/2021/RIS di queste SS.RR. in speciale composizione, cit.).

I. A seguito di quanto sin qui argomentato, va disposta la sospensione del giudizio in attesa della pronunzia della CGUE.

Trattandosi di pronunzia interlocutoria si provvederà sulle spese

alla definizione del giudizio.

P.Q.M.

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

1- ACCOGLIE l'istanza cautelare della ricorrente Federazione Italiana Triathlon e, per l'effetto, ne sospende sotto ogni profilo, anche ai fini dei saldi di finanza pubblica, l'iscrizione nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni per l'anno 2021;

2- RIMETTE ex art. 267 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la soluzione delle questioni interpretative pregiudiziali formulate in motivazione in riferimento all'art. 47 comma 1 Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, con richiesta di procedura d'urgenza ai sensi dell'art. 23 bis dello Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e dell'art. 105 del Regolamento di procedura della medesima Corte di Giustizia;

3- DISPONE la sospensione del giudizio sino alla pubblicazione della decisione della Corte di Giustizia UE sulle proposte questioni interpretative pregiudiziali;

4- MANDA alla Segreteria, perché trasmetta, provvedendo a tutti i necessari adempimenti di competenza, la presente ordinanza, unitamente alla copia del fascicolo d'ufficio, alla Cancelleria della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, con le modalità indicate nelle Raccomandazioni relative alla presentazione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea di domande di pronuncia pre-

giudiziale (2019/c 380/01, in G.U.U.E. dell'8/11/2019).

Spese al definitivo.

Dispositivo letto in udienza ai sensi dell'articolo 128, comma 3, del codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 15 aprile 2021.

Il Consigliere correlatore

Il Presidente correlatore

F.to digitalmente

F.to digitalmente

Rossella Cassaneti

Mauro Orefice

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 15 aprile 2021 è stata depositata in Segreteria in data 10 giugno 2021.

Il Dirigente

F.to digitalmente Maria Laura Iorio