

**SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE**  
**ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.**

**Sentenza n. 18/2023/RIS depositata in data 24/11/2023.**

**ESITO:** ricorso della *Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.A.* respinto.

**RICORSO:** per l'accertamento e la declaratoria della non applicazione alla ricorrente "della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica", ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. n. 174/2016 e ss.mm. e comunque dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come "amministrazione pubblica", ai sensi dell'art. 1, comma 3, della l. n. 196/2009 e ss.mm. e del Regolamento UE n. 594/2013 (SEC 2010); nonché per l'annullamento dell'elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 229 del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'Istituto Nazionale di Statistica ha incluso la società per azioni ricorrente tra le "altre amministrazioni locali", per l'anno 2023, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente.

**RICORRENTE:**

Autostrada Campogalliano Sassuolo S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

**RESISTENTE:**

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore*.

**PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:**

Procura generale presso la Corte dei conti.

**QUESTIONE RISOLTA:** l'analisi letterale dell'art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c., come modificato dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, evidenzia che il legislatore non ha alterato i confini dell'ambito oggettivo della cognizione del giudice contabile (la materia), continuando a riguardare complessivamente la "*ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT*", tuttavia si impone la disapplicazione dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, in base alla sent. n. 543 del 13 luglio 2023 della Corte di Giustizia dell'U.E., nonché la constatazione, da parte delle Sezioni riunite, dell'esito negativo del test *market/non market*, in ordine alla tariffa dettagliatamente regolamentata in regime di concessione autostradale.

**Riferimenti normativi:** *TUE:* art. 19; *TFUE:* art. 96; art. 267; *Cost.:* art. 11; art. 25; art. 100; art. 103; art. 111; art. 117; *Carta di Nizza (CDFUE):* art. 41; art. 47; *CEDU:* art. 6; *c.g.c.:* art. 7; art. 11, c. 6, lett. b); art. 31, c. 3; art. 128, c. 3; *c.c.:* art. 2369; art. 2359; *D.L. n. 137/2020, conv. con modificazioni in L. n. 176/2020:* art. 23-*quater*; *D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP):* art. 2, c. 1, lett. b); *L. n. 161/2014:* art. 30; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010); Regolamento n. 473/2013/UE; L. n. 228/2012:* art. 1, c. 169; *D.Lgs. n. 183/2011:* art. 18; *D.Lgs. n. 118/2011; Direttiva n. 85/2011/UE:* art. 6, par. 1, lett. b); *L. n. 196/2009:* art. 1, c. 2 e 3; *Regolamento (CE) n. 1445/2007; D.Lgs. n. 163/2006:* art. 156; *L. cost. n. 241/1990:* art. 7; *D.P.R. n. 633/1972:* art. 7-*quater*, c. 1, lett. c).

**Decisioni conformi:** cfr. *ex multis* **C.d.c., SS.RR.**, sent. n. 17/2023/RIS; sent. n. 41/2020/RIS; sent. n. 13/2020/RIS; sent. n. 9/2018/RIS; sent. n. 12/2017/RIS; sent. n. 1/2016/RIS; **Corte cost.**, sent. n. 184/2022; sent. n. 67/2022; sent. n. 72/2012; sent. n. 641/1987; sent. n. 170/1984; sent. n. 68/1971; sent. n. 110/1970; **Corte di Giustizia U.E.**, sent. del 13 luglio 2023 cause riunite C-363/2021 e C-364/2021; sent. del 17 novembre 2022, causa C-175/2021; sent. del 22 febbraio 2022, causa C-430/2021; sent. del 21 dicembre 2021, causa C-497/2020; sent. del 16 luglio 2020, causa C-686/2018; sent. del 19 dicembre 2019, causa C-752/2018; sent. del 24 ottobre 2018, causa C-234/2017; sent. del 9 settembre 2003, causa C-198/2001; sent. del 20 dicembre 2017, causa C-322/16; sent. del 18 gennaio 2001, C-83/99; sent. del 9 marzo 1978, causa C-106/1977; sent. del 13 luglio 1972, causa C-48/1971; **Cass., SS.UU.**, ord. n. 30892/2022; ord. n. 5626/2022; sent. n. 12525/2017; sent. n. 12496/2017; sent. n. 5805/2014; sent. n. 28263/2005; **Cons. Stato**, Sez. VII, sent. n. 6545/2023; Sez. II, sent. n. 7371/2022; sent. n. 11430/1992; Sez. III, sent. n. 6288/2021.

## PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo alla modifica legislativa, apportata dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, all'art. 11, comma 6, lettera b) del c.g.c. e successivamente alla pubblicazione della sentenza n. 543 del 13 luglio 2023, resa dalla Corte di Giustizia dell'U.E., le Sezioni riunite hanno ribadito che <<1'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 deve essere disapplicato alla luce della sentenza CGUE, Prima Sezione, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon*, in quanto tale disposizione, da un lato, contrasta con il principio dell'autosufficienza del ricorso e, per altro verso, in ragione della giurisdizione per materia ed esclusiva originariamente attribuita alla Corte dei conti, determina l'insindacabilità presso qualsiasi altro giudice degli effetti comunitari, così pregiudicando l'“effetto utile” della normativa UE di riferimento (regolamento n. 549/2013 direttiva n. 2011/85)>>, di conseguenza <<Per effetto di tale “non applicazione” dell'art. 23-*quater*...le questioni incidentali di legittimità costituzionale proposte diventano irrilevanti (C. cost. sent. n. 67/2022, punto 15 in diritto) e la giurisdizione di questo giudice si riepande in modo pieno ed effettivo (art 7 c.g.c.), ai sensi del depurato art. 11, co. 6, c.g.c., rendendo scrutinabili tutte le domande proposte>>.

In ordine, poi, alla funzione svolta dall'ISTAT <<Riguardo...alla necessità di osservare le garanzie di partecipazione al procedimento, specificamente previste dalla l. n. 241/90, tale obbligo è da escludersi in ragione della natura ricognitiva dell'atto dell'iscrizione all'Elenco delle pubbliche amministrazioni, adottato da I.S.T.A.T.>>, tant'è che il Collegio decidente ha confermato come <<il giudizio in unico grado avente ad oggetto gli elenchi I.S.T.A.T. non riguardi la sussistenza di eventuali vizi dell'atto ricognitivo impugnato, consistenti nella carenza di istruttoria e nel difetto di motivazione, bensì la presenza dei requisiti richiesti dall'ordinamento per l'inclusione dell'Ente nel novero delle Amministrazioni Pubbliche comprese nel conto economico consolidato della P.A, da accertarsi con pienezza di poteri cognitori e decisori...Pertanto, eventuali vizi procedimentali, di istruttoria o motivazionali emergenti dagli atti adottati dall'I.S.T.A.T. non rilevano in sé, ma solo ove associati, in concreto, alla dimostrazione dell'alterazione dell'esito finale della valutazione di inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, stante la piena cognizione di merito rimessa a queste Sezioni>>.

Scendendo, infine, al merito della questione, nel respingere il ricorso proposto dalla società autostradale istante, il Supremo Consesso contabile è intervenuto per chiarire la natura del rapporto concessorio tra Ministero dei Trasporti e società autostradale ricorrente, attinente al *test market/non market*, affermando sul punto che <<risulta evidente che né la misura della tariffa che gli acquirenti dovranno pagare per accedere al servizio autostradale, né il rendimento/profitto che il produttore potrà conseguire dalla vendita del servizio stesso si formano in ragione del libero

**scambio e dello spontaneo incontro tra la domanda e l'offerta, ma l'una e l'altro costituiscono grandezze regolamentate nella struttura, negli elementi costitutivi, nella possibilità e nelle modalità di adattamento, dettagliatamente disciplinate e costantemente concordate con il soggetto concedente, ad esplicita esclusione di ogni intersezione con autonome politiche di prezzo e con l'effettiva domanda dei consumatori/utenti. Pertanto, le attività poste in essere da AUTOCS S.p.A. nella sua qualità di concessionaria per la progettazione, realizzazione e gestione del collegamento autostradale Campogalliano-Sassuolo, non applicano prezzi "economicamente significativi" ai sensi del SEC 2010>>.**

## ABSTRACT

In forza delle ordinanze n. 5/2021/RIS e n. 6/2021/RIS, le Sezioni riunite hanno disposto la rimessione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea delle questioni interpretative pregiudiziali formulate nelle relative motivazioni, che devono intendersi integralmente richiamate e condivise anche nei presenti giudizi, con riguardo proprio alla compatibilità dell'art. 23-*quater*, del d.l. n. 137/2020, convertito dalla l. n. 176/2020, con la disciplina europea del SEC 2010, in ordine ai saldi di bilancio, nella parte in cui, modificando l'art. 11, c. 6, lett. b) del codice di giustizia contabile, esclude, o rende sostanzialmente inefficace, il sindacato giurisdizionale sull'esatta perimetrazione del settore relativo alla "pubblica amministrazione", disciplinato dal SEC 2010.

La *questio iuris* è stata attualmente risolta dalla sentenza n. 543 del 13 luglio 2023, che ha portato le Sezioni riunite a statuire che <<la modifica apportata dall'art. 23-*quater*, nel limitare gli effetti della pronuncia del giudice contabile, finisce con il produrre una limitazione di tutela giurisdizionale non colmabile con la contestuale estensione della giurisdizione di altro plesso giurisdizionale, cui sembra voler ricorrere l'Avvocatura generale nell'intento di rispettare gli obiettivi di tutela indicati dal Giudice europeo>>, in quanto <<tale rimedio non è in alcun modo ammissibile nell'ordinamento interno, se non forzando i precetti costituzionali (artt. 100 e 103, co.2 , Cost.) e l'ampia giurisprudenza che intorno ad essi si è consolidata, nonché i principi di certezza del diritto e di tassatività di riparto della giurisdizione. In sostanza, la "preminenza" del diritto europeo su quello nazionale non può consistere nella forzatura di quello interno, forzatura che non terrebbe conto della separazione tra i due ordinamenti>>.

Siffatta situazione, secondo il Collegio decidente, non ha che potuto comportare un vero e proprio paradosso, con conseguente disapplicazione, da parte del giudice interno, della norma *de qua*, atteso che <<il principio del primato del diritto dell'Unione impone al giudice nazionale, qualora non possa effettuare un'interpretazione della normativa nazionale conforme alle disposizioni del diritto dell'Unione, l'obbligo di garantire la piena efficacia delle disposizioni di tale diritto nella controversia di cui è investito, disapplicando all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi normativa o prassi nazionale, anche posteriore, che sia contraria a una disposizione del diritto dell'Unione dotata di efficacia diretta, senza dover chiedere o attendere la previa rimozione di tale normativa o prassi nazionale in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale>>, pertanto <<Tale primato reca l'ulteriore conseguenza che anche ove la Corte costituzionale di un Paese membro avesse dichiarato conforme al diritto UE una norma nazionale, il giudice di quel paese ha comunque obbligo di disapplicarla (punti 78, 93 della sent. CGUE del 13 luglio 2023) per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario (v. sent. 13 luglio 1972, causa 48/71, Commissione/Italia, Racc. pag. 529, punto 7)>>.

Valutando, poi, il merito del ricorso, le Sezioni riunite hanno censurato la ricostruzione offerta dall'ente ricorrente, in ordine al meccanismo contabile del *test market/non market* ovvero all'esito negativo del test "qualitativo", specificando, in materia, che <<Al fine dell'inquadramento della relazione che intercorre tra domanda/offerta nel servizio di concessione autostradale, giova, anzitutto richiamare la definizione del pedaggio autostradale... secondo la quale la tariffa non è il corrispettivo che l'utente finale è disposto a pagare per acquistare un'unità di prodotto o al quale il

*produttore è disposto a vendere per la massimizzazione dei propri profitti, “bensì il collegamento con la realizzazione degli investimenti ai quali le tariffe sono commisurate”>>. Pertanto, la tariffa costituisce una grandezza dettagliatamente disciplinata e concordata con il soggetto concedente, escludendosi ogni possibile applicazione di autonoma politica di prezzo, effettuata dalla sola società autostradale concessionaria.*