

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE IN SPECIALE COMPOSIZIONE

ex art. 11, comma 6, lett. b), c.g.c.

Ordinanza n. 5/2021/RIS depositata in data 03/06/2021;

ordinanza n. 6/2021/RIS depositata in data 10/06/2021.

RICORSO: per l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della società ricorrente, nonché della federazione sportiva ricorrente (in diverso giudizio) nell'Elenco delle Amministrazioni pubbliche, inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall'ISTAT e pubblicato sulla G.U., serie generale n. 242 del 30 settembre 2020 e per il conseguente annullamento *in parte qua* dell'Elenco.

RICORRENTI in giudizi diversi:

- Ferrovienord S.p.A., in persona del Presidente del Consiglio di amministrazione e legale rappresentante *pro tempore*;
- Federazione italiana triathlon (F.I.TRI.), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*.

RESISTENTI:

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), in persona del legale rappresentante *pro tempore* e Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*.

PARTE NECESSARIA INTERVENIENTE:

Procura generale presso la Corte dei conti.

QUESTIONE CONTROVERSA: rimessione alla Corte di Giustizia dell'U.E., ex art. 267 TFUE, delle seguenti tre questioni interpretative pregiudiziali attinenti al regolamento n. 549/2013/UE, istitutivo del nuovo sistema SEC 2010:

1. "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";
2. "se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell'effetto utile dello stesso regolamento e della direttiva n. 85/2011, in punto di separazione organizzativa tra autorità di bilancio e organismi di controllo, ostino ad una normativa nazionale che limita gli effetti della pronuncia del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo qualsiasi controllo indipendente sulla perimetrazione soggettiva dei conti della pubblica amministrazione italiana (così come qualificata ai fini comunitari) tramite la quale verificare la convergenza dell'Italia verso l'OMT";
3. "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”.

Riferimenti normativi: *Cost:* art. 25; art. 81; art. 87; art. 97; art. 100, c. 2; art. 103, c. 2; *TUE:* art. 2; art. 4; art. 6; art. 7; art. 19; *TFUE:* art. 119; art. 120; art. 121 e ss.; art. 126; *c.g.c.:* art. 11, c. 6, lett. b); *CDFUE:* art. 47; art. 51; *D.L. n. 137/2020, conv. con modificazioni in L. n. 176/2020:* art. 23-*quater*; *Regolamento n. 20192/2020/UE;* *L. n. 161/2014:* art. 30; *Regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010):* S. 13; § 20.68; § 20.69; § 20.70; § 20.71; § 20.72; *L. n. 243/2012:* art. 2; art. 4; art. 7; art. 8; art. 9; art. 10; art. 15; art. 20; *L. cost. n. 1/2012:* art. 5; *Regolamento n. 473/2011/UE:* art. 2; *Direttiva n. 85/2011/UE:* art. 5; art. 6; *L. n. 196/2009:* art. 1, comma 3; *Regolamento n. 1466/1996/UE:* art. 3;

Decisioni conformi: cfr. *ex multis Corte cost.*, sent. n. 80/2021; *SS.RR.*, sent. n. 5/2021/EL; sent. n. 23/2020/RIS; n. 22/2020/RIS; n. 21/2020/RIS; sent. n. 20/2020/RIS; n. 19/2020/RIS; n. 12/2020/RIS; n. 11/2020/RIS; n. 10/2020/RIS; n. 9/2020/RIS; n. 8/2020/RIS; n. 7/2020/RIS; sent. n. 2/2013/EL; **Corte di Giustizia dell'U.E.:** sent. 11 settembre 2019, cause riunite C-612/17 e C-613/17; sent. 25 luglio 2018, C-216/18; sent. 24 giugno 2019, C-619/18; sent. 27 febbraio 2018, C-64/16; sent. 17 marzo 1987, C-80/86; sent. 23 aprile 1986, C-294/83; sent. 18 marzo 1986, C-85/85; sent. 8 giugno 1971, C-78/70; sent. 22 marzo 1961, C-42/59 e 49/59.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Con riguardo alle tre questioni di stretta interpretazione, rimesse tramite rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'U.E., le Sezioni riunite hanno rilavato che <<**L'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 elimina ogni controllo giudiziario e, in ogni caso, lo rende “inutile” rispetto al diritto comunitario medesimo, perché sgancia la tutela giudiziaria e il provvedimento del giudice rispetto all'unico effetto necessario secondo il diritto comunitario, vale a dire l'obbligo di rassegnare i dati e di consolidamento ai fini del rispetto dell'Obiettivo di Medio Termine. Ciò sottrae, di fatto, al diritto UE, la valutazione della corretta attuazione del SEC 2010 e della Direttiva quadri di bilancio**>>.

Pertanto, il Collegio nazionale contabile remittente chiede con la presente ordinanza <<**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 della disposizioni comunitarie (Corte di giustizia, sentenza 31 marzo 1971, AETS, C-22/70, punti 20-22, ECLI: EU:C:1971:32)>>.

ABSTRACT

Con la presente pronuncia, le Sezioni riunite ritornano ad indagare l’annoso problema della redazione, da parte dell’ISTAT, di atti di ricognizione, volti a ricomprendere nell’elenco nazionale delle amministrazioni pubbliche, unità di organizzazioni (tra cui anche società per azioni o federazioni sportive) che presentano requisiti stabiliti dalla normativa nazionale ed europea, rappresentata quest’ultima dal regolamento del SEC 2010.

A tal proposito, proprio la modifica apportata all’art. 11, comma 6, lett. b), in forza dell’art. 23-*quater*, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176, ha dato la stura al rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell’U.E., ex art. 267 TFUE, attinente alla rimessione di tre quesiti relativi all’esatta interpretazione da attribuire ad alcuni concetti contabili contenuti nella riformulata normativa nazionale rispetto al quadro legislativo di matrice europea, rappresentato in materia dal SEC 2010, con conseguente sospensione del processo innanzi alle Sezioni riunite, quale giudice interno di ultima istanza.

Le criticità ermeneutiche, di non agevole soluzione, vengono riassunte dall’opinione del giudice remittente, secondo cui *<<la norma del 2020 ha determinato un difetto assoluto di giurisdizione, e conseguentemente una mancanza di tutela, sull’esatta perimetrazione del settore S.13 e conseguentemente sui saldi di finanza pubblica, impedendo al SEC 2010 ed alla direttiva 85/2011 di raggiungere il loro effetto. Va ricordato infatti che mediante l’elenco ISTAT, lo Stato italiano determina l’ambito di applicazione del SEC 2010 agli effetti anche della disciplina degli art. 126 TFUE e del Protocollo n. 12>>*, a ciò aggiungendosi che *<<Vi è anche una violazione del principio di leale cooperazione, sancito dall’art. 4 TUE che impone agli Stati membri di assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dai Trattati o dagli atti delle Istituzioni europee, di facilitare queste nell’assolvimento dei loro compiti e di astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere la realizzazione degli obiettivi dell’Unione, (Corte di giustizia, 19 gennaio 1993, Commissione c. Italia, causa C-101/91, ECLI:EU:C:1993:16, punti 22-23). Violazione tanto più grave se si considera l’importanza che per il diritto europeo riveste il rispetto della disciplina di bilancio e delle norme dettate per l’attuazione di tale disciplina (Corte di giustizia, 19 gennaio 1993, Commissione vs. Consiglio, causa C-27/06; ECLI:EU:C:2004:436, punto 71)>>*.

Su tali premesse, il Supremo Consesso contabile ha osservato che *<<L’ordinamento interno italiano, per dare quindi piena attuazione alle disposizioni comunitarie, aveva espressamente previsto una tutela giuridica esercitabile dinanzi a queste Sezioni riunite ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. b) del c.g.c, prevedendo una specifica competenza “in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall’ISTAT” attribuita alle Sezioni riunite in speciale composizione che decidono in unico grado, “nell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica”>>*, ravvisandosi, pertanto, nella modifica di legge della norma menzionata anche *<<una violazione del principio generale dello Stato di diritto (art. 2 TUE) e dell’art. 19, comma 2 TUE, giacché solo un organo giurisdizionale terzo ed neutrale, che nella pluralità di giurisdizioni che caratterizza l’ordinamento italiano è individuato nella Corte dei conti, consente di verificare se l’iscrizione o l’esclusione dall’elenco ISTAT è avvenuta nel rispetto dei requisiti tecnico-giuridici stabiliti dal SEC 2010 per il settore S.13, legittimando in tal modo gli stessi saldi di finanza pubblica>>*.

L'iter logico-motivazionale del giudice remittente, dunque, si conclude con l'affermazione che <<La disciplina di recente introdotta, perciò, viola il principio di effettività del diritto e delle tutele in quanto, dall'economia dell'ordinamento giuridico nazionale emerge, come nel caso di specie, l'impossibilità di agire in giudizio con un rimedio giurisdizionale che permetta di garantire effettivamente il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario>>.