

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma*

Anno 166° - Numero 48

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 26 novembre 2025

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. 169. Ordinanza 20 ottobre - 21 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione siciliana - Adeguamento tariffario, a partire dal 2024, delle prestazioni rese dalle strutture riabilitative per disabili psico-fisico-sensoriali, dalle comunità terapeutiche assistite, dalle residenze sanitarie assistenziali e dai centri diurni per soggetti autistici - Misura del 7 per cento a valere sui fondi del SSR - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è sottoposta la Regione, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Successiva rinuncia, in mancanza della costituzione della resistente - Estinzione del processo.

– Legge della Regione siciliana 18 novembre 2024, n. 28, art. 28, comma 16.

– Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma. Pag. 1

N. 170. Sentenza 20 ottobre - 25 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Responsabile civile - Assicurazione obbligatoria a carico delle strutture sanitarie pubbliche e private per gli esercenti la professione sanitaria dipendente a tempo indeterminato (medici “strutturati” ex art. 10, comma 1, legge n. 24 del 2017) - Citazione dell’assicuratore, a richiesta dell’imputato - Omessa previsione - Ingiustificata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo penale - Responsabile civile - Assicurazione obbligatoria a carico degli esercenti la professione sanitaria non “strutturati” (medici liberi professionisti ex art. 10, comma 2, legge n. 24 del 2017) - Citazione dell’assicuratore, a richiesta dell’imputato - Omessa previsione - Disposizione strettamente collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Ingiustificata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua* consequenziale.

– Codice di procedura penale, art. 83.

– Costituzione, art. 3. Pag. 3

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 41. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2025 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente – Foreste – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 39 del 2000 (Legge forestale della Toscana) – Previsione che i tagli eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 3000 metri quadrati per ogni proprietà e anno.

Ambiente – Foreste – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 39 del 2000 (Legge forestale della Toscana) – Competenze della Regione in materia di piano antincendi boschivi (AIB) – Previsione che la Regione svolge l’addestramento, l’aggiornamento e la specializzazione del personale che opera, a qualunque livello, nell’AIB – Predisposizione del piano regionale AIB.



Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 30 del 2015, recante norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale, e alla legge regionale n. 65 del 1997, recante l'istituzione dell'Ente per la gestione del Parco regionale delle Alpi Apuane – Autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico – Previsione che le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico sono rilasciate dalle unioni di comuni subentrante alle comunità montane, dalla città metropolitana di Firenze e da altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali.

- Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 49 (Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali 39/2000, 30/2015 e 65/1997), artt. 9, comma 1; 13, comma 2, lettera h), e 17, commi 2 e 3; 25, 26, 27, 28 e 29.....

Pag. 11

N. 224. Ordinanza del Tribunale di Milano del 16 luglio 2025

Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Beneficiari dei servizi abitativi pubblici – Testo unico in materia di immigrazione – Norme della Regione Lombardia – Requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri titolari di carta di soggiorno e per gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale – Esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 40, comma 6; legge della Regione Lombardia [8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi),] art. 22, comma 1, lettera a).....

Pag. 17

N. 225. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 23 ottobre 2025

Impresa – Navigazione – Scuole nautiche – Esercizio dell'attività di scuola nautica nella forma dell'impresa o del consorzio di imprese – Presentazione alle province, alle città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'esercizio di una scuola nautica – Previsione che nel caso di ulteriori sedi per l'esercizio di tale attività, per ciascuna deve essere dimostrato il possesso dei requisiti prescritti, ad eccezione della capacità finanziaria che deve essere dimostrata per la sola sede centrale – Previsione che la SCIA può essere presentata da soggetti che dispongono, tra l'altro, di adeguata capacità patrimoniale o di polizza fideiussoria – Previsione che con decreto interministeriale, adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono disciplinati, tra l'altro, i requisiti di idoneità, i requisiti minimi di capacità patrimoniale e il tariffario minimo.

- Decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167), art. 23, comma 1; decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172), art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i).....

Pag. 26

N. 226. Ordinanza dell'Ufficio di sorveglianza di Napoli del 14 ottobre 2025

Misure di sicurezza – Libertà vigilata – Trasgressione degli obblighi imposti – Previsione che il magistrato di sorveglianza può sostituire, in caso di reiterate trasgressioni, alla libertà vigilata l'assegnazione a una casa di lavoro.

- Codice penale, art. 231, secondo comma.

Pag. 41



N. 227. Ordinanza della Corte d'appello di Roma del 30 ottobre 2025

Corte penale internazionale – Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale (Statuto di Roma) – Previsione che i rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale (CPI) sono curati in via esclusiva dal Ministro della giustizia al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla CPI e darvi seguito – Previsione che il Ministro della giustizia dà corso alle richieste formulate dalla CPI trasmettendole al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma perché vi dia esecuzione – Modalità di esecuzione della cooperazione giudiziaria – Applicazione della misura cautelare ai fini della consegna – Procedura per la consegna – Disciplina – Denunciata omessa previsione che il Procuratore generale debba formulare le sue richieste e la Corte d'appello debba deliberare sulle stesse anche a seguito di diretta trasmissione delle medesime richieste di cooperazione della CPI ai sensi dell'art. 87, paragrafo 1, lettera b), dello Statuto di Roma, dandone notizia al Ministro della giustizia.

- Legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), artt. 2, 4, 11 e 13.

Pag. 44

N. 240. Ordinanza della Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale del 13 novembre 2025

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: "operata dall'ISTAT" sono aggiunte le seguenti: "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica".

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-quater.....

Pag. 50

N. 241. Ordinanza della Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale del 13 novembre 2025

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: "operata dall'ISTAT" sono aggiunte le seguenti: "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica".



- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*..... Pag. 59
- N. 242. Ordinanza della Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale del 17 novembre 2025
- Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.**
- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*..... Pag. 76
- N. 243. Ordinanza della Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale del 19 novembre 2025
- Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.**
- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*..... Pag. 99



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 169

Ordinanza 20 ottobre - 21 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica - Servizio sanitario regionale - Norme della Regione siciliana - Adeguamento tariffario, a partire dal 2024, delle prestazioni rese dalle strutture riabilitative per disabili psico-fisico-sensoriali, dalle comunità terapeutiche assistite, dalle residenze sanitarie assistenziali e dai centri diurni per soggetti autistici - Misura del 7 per cento a valere sui fondi del SSR - Ricorso del Governo - Lamentata violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in relazione ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario cui è sottoposta la Regione, nonché eccedenza dalle competenze statutarie - Successiva rinuncia, in mancanza della costituzione della resistente - Estinzione del processo.

- Legge della Regione siciliana 18 novembre 2024, n. 28, art. 28, comma 16.
- Costituzione, artt. 81 e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

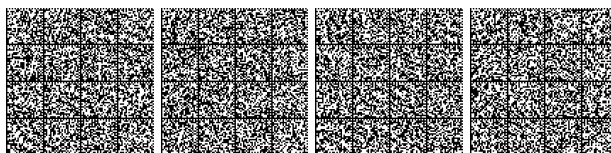
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 16, della legge della Regione siciliana 18 novembre 2024, n. 28 (Variazioni al Bilancio di previsione della Regione per il triennio 2024-2026), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato e depositato in cancelleria il 15 gennaio 2025, iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025 il Giudice relatore Roberto Nicola Cassinelli;
deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 15 gennaio 2025 e depositato in pari data (reg. ric. n. 3 del 2025), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 16, della legge della Regione siciliana 18 novembre 2024, n. 28 (Variazioni al Bilancio di previsione della Regione per il triennio 2024-2026), in riferimento agli artt. 81 e 117, terzo comma, della Costituzione - quest'ultimo per il tramite delle norme interposte di cui agli artt. 8-*quinquies* e 8-*sexies* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge



23 ottobre 1992, n. 421), e 2, comma 80, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale a pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)» -, e all'art. 17, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455);

che l'art. 28, comma 16, della legge reg. siciliana n. 28 del 2024 dispone: «L'assessorato regionale della salute è autorizzato, a decorrere dall'anno finanziario 2024, a riconoscere l'adeguamento tariffario alle strutture riabilitative per disabili psico-fisico-sensoriali, alle comunità terapeutiche assistite, alle residenze sanitarie assistenziali e ai centri diurni per soggetti autistici, che applicano i CCNL di categoria, nella misura del 7 per cento a valere sui fondi del servizio sanitario regionale nel rispetto del piano operativo di consolidamento e sviluppo. L'articolo 49 della legge regionale n. 3/2024 è abrogato»;

che, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata riproporrebbe, con minime varianti, il contenuto dell'art. 49 della legge della Regione siciliana 31 gennaio 2024, n. 3 (Disposizioni varie e finanziarie), dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 197 del 2024 di questa Corte;

che, prosegue il ricorrente, la richiamata pronuncia ha affermato che la Regione siciliana, sottoposta ai vincoli del piano di rientro dal disavanzo sanitario, con la previsione del riconoscimento dell'adeguamento tariffario, nella misura del 7 per cento, delle prestazioni rese dalle strutture riabilitative per disabili psico-fisico-sensoriali, dalle comunità terapeutiche assistite, dalle residenze sanitarie assistenziali e dai centri diurni per soggetti autistici, era venuta meno al divieto di introdurre nuove spese incidenti sulle voci del proprio bilancio relative alla spesa sanitaria;

che, pertanto, questa Corte, con la richiamata sentenza n. 197 del 2024, ha ritenuto integrata la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., con l'interposizione degli artt. 8-*quinquies* e 8-*sexies*, del d.lgs. n. 502 del 1992 e 2, comma 80, della legge n. 191 del 2009, assorbite le ulteriori censure;

che, secondo il ricorrente, l'impugnato art. 28, comma 16, della legge reg. siciliana n. 28 del 2024, nel replicare la previsione dell'adeguamento tariffario in condizioni immutate quanto ai vincoli del piano di rientro, si porrebbe in contrasto con i medesimi parametri costituzionali;

che la Regione siciliana non si è costituita in giudizio;

che, in prossimità dell'udienza pubblica del 22 ottobre 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa conforme deliberazione del Consiglio dei ministri in data 8 ottobre 2025, ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 10 ottobre 2025.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso con atto depositato il 10 ottobre 2025, sul presupposto che l'impugnato art. 28, comma 16, della legge reg. siciliana n. 28 del 2024 è stato abrogato dall'art. 9, comma 5, della legge della Regione siciliana 12 agosto 2025, n. 29 (Variazioni al bilancio della Regione per l'esercizio finanziario 2025 e per il triennio 2025-2027. Disposizioni finanziarie varie), senza trovare medio tempore applicazione, sicché sono venute meno le ragioni che avevano condotto all'impugnazione;

che, ai sensi dell'art. 25 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, in mancanza di costituzione della resistente, comporta l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 92 e n. 29 del 2025, n. 38 del 2023 e n. 44 del 2022).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Roberto Nicola CASSINELLI, *Redattore*



Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 21 novembre 2025

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_250169

N. 170

Sentenza 20 ottobre - 25 novembre 2025

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Responsabile civile - Assicurazione obbligatoria a carico delle strutture sanitarie pubbliche e private per gli esercenti la professione sanitaria dipendente a tempo indeterminato (medici “strutturati” ex art. 10, comma 1, legge n. 24 del 2017) - Citazione dell’assicuratore, a richiesta dell’imputato - Omessa previsione - Ingiustificata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Processo penale - Responsabile civile - Assicurazione obbligatoria a carico degli esercenti la professione sanitaria non “strutturati” (medici liberi professionisti ex art. 10, comma 2, legge n. 24 del 2017) - Citazione dell’assicuratore, a richiesta dell’imputato - Omessa previsione - Disposizione strettamente collegata ad altra dichiarata costituzionalmente illegittima - Ingiustificata disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua* consequenziale.

- Codice di procedura penale, art. 83.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Giovanni AMOROSO;

Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D’ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 83 del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, in composizione monocratica, nel procedimento penale a carico di F. Z., con ordinanza del 28 marzo 2025, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell’anno 2025.

Visto l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025 il Giudice relatore Francesco Saverio Marini;

deliberato nella camera di consiglio del 20 ottobre 2025.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 marzo 2025 (reg. ord. n. 82 del 2025), il Tribunale ordinario di Verona, sezione penale, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 10, comma 1, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), l'assicuratore della struttura sanitaria o sociosanitaria possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato».

2.- Il rimettente espone di essere investito, in sede di dibattimento, del processo penale nei confronti di un medico «c.d. "strutturato"», in quanto dipendente a tempo indeterminato di una Azienda unità locale socio-sanitaria, imputato del delitto di omicidio colposo commesso nell'esercizio della professione sanitaria, di cui agli artt. 589 e 590-sexies del codice penale.

Secondo l'ipotesi di accusa, l'imputato, in qualità di dirigente medico in servizio presso l'unità operativa di chirurgia di una struttura sanitaria di Verona, avrebbe provocato, «per colpa consistita in imprudenza, negligenza e imperizia, nonché per colpa specifica non avendo osservato le linee guida», la morte di un paziente per shock settico in data 25 ottobre 2020.

In sede di udienza preliminare, il 10 ottobre 2024 si erano costituiti come parti civili i prossimi congiunti del paziente defunto e, alla prima udienza dibattimentale, il 29 gennaio 2025 il difensore dell'imputato aveva chiesto «la citazione, quale responsabile civile, dell'assicurazione della struttura sanitaria (pubblica) di cui l'imputato [stesso] è (ed era anche all'epoca dei fatti) dipendente».

3.- Ad avviso del rimettente, la questione sarebbe rilevante in quanto l'art. 83 cod. proc. pen. «non consente all'imputato di chiedere ed ottenere la citazione di soggetti quali responsabili civili, ad eccezione [delle] ipotesi introdotte dalle sentenze della Corte costituzionale n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022», a cui non è riconducibile il caso di specie.

L'istanza dell'imputato dovrebbe, pertanto, essere rigettata alla luce dell'attuale formulazione della norma censurata.

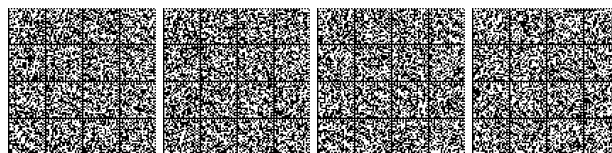
4.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* - richiamata la giurisprudenza costituzionale sulla citazione del responsabile civile ad opera dell'imputato nel processo penale - osserva come, nella fattispecie al suo esame, ricorrano gli stessi requisiti che hanno «condotto alle dichiarazioni di illegittimità costituzionale dell'art. 83 c.p.p. [con le] sentenze della Corte costituzionale n. 112 del 1998 e 159 del 2022», relative all'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile verso terzi derivante, rispettivamente, dalla circolazione dei veicoli a motore, ai sensi della legge 24 dicembre 1969, n. 990 (Assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti) e dall'uso delle armi o degli arnesi utili all'attività venatoria, ai sensi dell'art. 12, comma 8, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Anche l'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi della struttura sanitaria, pubblica o privata, «per danni cagionati dal personale "a qualunque titolo operante presso"» la stessa è, infatti, obbligatoria ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge n. 24 del 2017. Rileva, inoltre, il rimettente che è prevista l'azione diretta del danneggiato contro l'assicuratore (art. 12, comma 1) - azione che «è divenuta pienamente operativa [...] solo dal 16.3.2024, con l'entrata in vigore del decreto interministeriale 232/2023» - e che sussiste «un rapporto interno di garanzia tra danneggiante-imputato e assicuratore-terzo, che consent[e] di ravvisare una funzione "plurima" della garanzia, a salvaguardia quindi sia del danneggiato-parte civile sia del danneggiante-imputato».

Nel caso del «medico c.d. "strutturato"», dipendente della struttura sanitaria, potrebbe ben ritenersi, insomma, che l'assicuratore della struttura sanitaria sia tenuto dalla legge civile a rispondere per il fatto dell'imputato ai sensi dell'art. 185, secondo comma, cod. pen.

Ad avviso del rimettente, sussisterebbe, quindi, «un'ingiustificata disparità di trattamento - con conseguente violazione del principio di uguaglianza, di cui all'art. 3 Cost. - tra l'imputato assoggettato all'azione risarcitoria nel processo penale (a cui è precluso, in forza dell'attuale previsione dell'art. 83 c.p.p., di ottenere la citazione dell'assicuratore della struttura quale responsabile civile) ed il convenuto con la stessa azione in sede civile (che invece può chiamare in garanzia, ai sensi degli artt. 1917, 4º comma, c.c. e 106 c.p.c., il medesimo assicuratore), già riscontrata nelle sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022 della Corte costituzionale».

Non potrebbe ritenersi «un ostacolo alla sussistenza della cennata disparità di trattamento il fatto che, nel caso di specie, sia stata chiesta la citazione, quale responsabile civile, dell'assicuratore della struttura, ossia di un soggetto che



è parte di un contratto stipulato con una persona (giuridica) diversa». Ciò perché - precisa il rimettente - si sarebbe in presenza di «un'assicurazione per conto altrui, secondo lo schema di cui all'art. 1891 c.c., in forza del quale la struttura sanitaria assume la veste di contraente e il professionista sanitario quella di assicurato». Anche in tal caso, quindi, «l'assicuratore, pur avendo stipulato il contratto di assicurazione con la struttura sanitaria (contraente), deve rispondere - anche direttamente nei confronti del danneggiato - per il fatto dell'imputato-danneggiante (assicurato)», con conseguente configurabilità di una «responsabilità civile *ex lege*, a nulla rilevando che l'imputato non sia parte del rapporto contrattuale tra l'assicuratore e la struttura sanitaria».

5.- È intervenuto in giudizio, con atto depositato il 3 giugno 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile o non fondata.

Ad avviso della difesa erariale, la questione sarebbe «priva del requisito della rilevanza», perché l'assicuratore della struttura sanitaria «è già stat[o] citat[o] in giudizio quale responsabile civile, ad opera delle parti civili, per il fatto dell'imputato». Non è, pertanto, «nemmeno in astratto [...] ammissibile un'ulteriore chiamata [...] del medesimo assicuratore, per il medesimo fatto illecito e per il medesimo titolo di assicurazione», stante l'evidente «difetto d'interesse dell'imputato stesso, che risulterebbe già garantito, in caso di condanna».

La questione sarebbe inammissibile anche per «l'errata ricostruzione del quadro normativo», avendo il rimettente «obliterato del tutto la “dirimente circostanza” che il fatto di reato è datato 25.10.2020 (data del decesso della persona offesa)» ed è, quindi, «precedente rispetto al tempo dell'effettiva vigenza della legge [n. 24 del 2017], che è divenuta pienamente operativa (quanto all'azione di responsabilità diretta da parte del danneggiante prevista dall'art. 12) solo dal 16.3.2024, con l'entrata in vigore del decreto interministeriale [15 dicembre 2023, n. 232] (Regolamento recante la determinazione dei requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private e per gli esercenti le professioni sanitarie, i requisiti minimi di garanzia e le condizioni generali di operatività delle altre analoghe misure, anche di assunzione diretta del rischio e le regole per il trasferimento del rischio nel caso di subentro contrattuale di un'impresa di assicurazione, nonché la previsione nel bilancio delle strutture di un fondo rischi e di un fondo costituito dalla messa a riserva per competenza dei risarcimenti relativi ai sinistri denunciati)».

La citazione dell'assicuratore della struttura sanitaria, quale responsabile civile, da parte del medico strutturato non sarebbe pertanto possibile, perché detta responsabilità riguarderebbe «fatti pregressi per cui la [legge del 2017] non risulta applicabile».

Nel merito, comunque, la questione sarebbe non fondata, perché l'art. 12 della legge n. 24 del 2017 subordina, a pena di improcedibilità, l'azione civile diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore della struttura sanitaria all'esperimento della consulenza tecnica preventiva o al tentativo obbligatorio di conciliazione, che non potrebbero essere promossi in sede penale.

L'art. 5, comma 6, lettera g), del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 (Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali), peraltro, esonera l'«azione civile esercitata nel processo penale» dal tentativo di conciliazione, ma non anche dall'accertamento tecnico preventivo, che «rimane necessario a pena di improcedibilità della domanda».

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe (reg. ord. n. 82 del 2025), il Tribunale di Verona, sezione penale, in composizione monocratica, dubita, in riferimento all'art. 3 Cost., della legittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 10, comma 1, della legge 8 marzo 2017, n. 24 [...], l'assicuratore della struttura sanitaria o sociosanitaria possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato».

1.1.- Il rimettente premette che il giudizio riguarda un dirigente medico in servizio presso l'unità operativa di chirurgia di una struttura sanitaria di Verona, imputato di omicidio colposo per aver provocato, «per colpa consistita in imprudenza, negligenza e imperizia, nonché per colpa specifica non avendo osservato le linee guida», la morte di un paziente per shock settico in data 25 ottobre 2020.

In sede di udienza preliminare, il 10 ottobre 2024 si sono costituiti come parti civili i prossimi congiunti del paziente defunto e, alla prima udienza dibattimentale, il 29 gennaio 2025 «il difensore dell'imputato ha chiesto la citazione, quale responsabile civile, dell'assicurazione della struttura sanitaria (pubblica) di cui l'imputato [stesso] è (ed era anche all'epoca dei fatti) dipendente».



L'istanza dovrebbe, però, essere rigettata alla luce dell'attuale formulazione della norma censurata, che «non consente all'imputato di chiedere ed ottenere la citazione di soggetti quali responsabili civili, ad eccezione [delle] ipotesi introdotte dalle sentenze della Corte costituzionale n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022», a cui non è riconducibile il caso di specie.

Da qui la rilevanza della questione.

1.2.- Il rimettente ritiene che la norma censurata violi l'art. 3 Cost., in quanto determinerebbe «un'ingiustificata disparità di trattamento [...] tra l'imputato assoggettato all'azione risarcitoria nel processo penale (al quale è precluso, in forza dell'attuale previsione dell'art. 83 c.p.p., di ottenere la citazione dell'assicuratore della struttura quale responsabile civile) ed il convenuto con la stessa azione in sede civile (che invece può chiamare in garanzia, ai sensi degli artt. 1917, 4° comma, c.c. e 106 c.p.c., il medesimo assicuratore), già riscontrata nelle [ricordate] sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022 della Corte costituzionale».

Nella fattispecie al suo esame, infatti, ricorrerebbero gli stessi requisiti che hanno «condotto alle [precedenti] dichiarazioni di illegittimità costituzionale dell'art. 83 c.p.p.».

Innanzitutto, l'assicurazione per la responsabilità civile verso terzi della struttura sanitaria «per danni cagionati dal personale “a qualunque titolo operante presso”» la stessa è obbligatoria, ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge n. 24 del 2017. È, inoltre, prevista l'azione diretta del danneggiato contro l'impresa di assicurazione (art. 12, comma 1) e sussiste, infine, «un rapporto interno di garanzia tra danneggiante-imputato e assicuratore-terzo, che consent[er]e di ravvisare una funzione “plurima” della garanzia, a salvaguardia quindi sia del danneggiato-parte civile sia del danneggiante-imputato».

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione sotto due diversi profili.

2.1.- In primo luogo, la questione sarebbe «priva del requisito della rilevanza», perché l'impresa di assicurazione della struttura sanitaria «è già stata citata in giudizio quale responsabile civile, ad opera delle parti civili, per il fatto dell'imputato».

L'eccezione non è fondata, in quanto non risulta che le costituite parti civili abbiano chiesto, né che il giudice abbia disposto, la citazione dell'assicuratore della struttura ospedaliera di cui l'imputato è dipendente, come responsabile civile.

2.2.- In secondo luogo, la questione sarebbe inammissibile perché «il fatto di reato è datato 25.10.2020 (data del decesso della persona offesa)» ed è, quindi, «precedente rispetto al tempo dell'effettiva vigenza della legge [n. 24 del 2017], che è divenuta pienamente operativa (quanto all'azione di responsabilità diretta da parte del danneggiante prevista dall'art. 12) solo dal 16.3.2024, con l'entrata in vigore del decreto interministeriale» 15 dicembre 2023, n. 232.

L'eccezione non è fondata.

Ai sensi dell'art. 12, comma 6, della legge n. 24 del 2017, «[l']operatività delle disposizioni sull'azione diretta del danneggiato è [...] subordinata all'entrata in vigore del decreto ministeriale di cui all'art. 10, comma 6, chiamato a stabilire i requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie e per gli esercenti le professioni sanitarie» (sentenza n. 182 del 2023). Detto decreto è stato adottato il 15 dicembre 2023 ed è entrato in vigore il 16 marzo 2024, precedentemente all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno, nel caso di specie avvenuto il 10 ottobre 2024 con la costituzione di parte civile nel processo penale.

Ad avviso del rimettente, stante la natura processuale del citato art. 12, comma 6, l'azione diretta nei confronti dell'assicuratore della struttura sanitaria, quale responsabile civile per il fatto del medico dipendente, sarebbe esperibile sin dall'entrata in vigore del decreto ministeriale da esso previsto, indipendentemente dal momento di commissione del fatto. Ciò in virtù del principio *tempus regit actum*.

La motivazione dell'ordinanza di rimessione su tale punto e, quindi, sulla rilevanza della questione è sufficiente e non implausibile; tanto basta per superare il vaglio di ammissibilità, che per la costante giurisprudenza costituzionale «è meramente estern[o] e strumentale al riscontro di una adeguata motivazione in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale» (*ex multis*, sentenze n. 108 e n. 62 del 2025 e n. 49 del 2024).

3.- Nel merito, la questione è fondata.

3.1.- Questa Corte ha compiutamente ricostruito, nella sentenza n. 182 del 2023, la disciplina degli «obblighi assicurativi previsti dall'art. 10 della legge n. 24 del 2017», che riguardano «distintamente tre categorie di soggetti: a) le strutture sanitarie; b) i medici liberi professionisti; c) i medici “strutturati”».

Quanto all'obbligo assicurativo delle prime, che qui viene in rilievo, le «strutture sanitarie pubbliche e private [devono] munirsi di polizze assicurative, o [...] adottare “altre analoghe misure”, a copertura di due classi di rischi.



Esse debbono assicurarsi, anzitutto, per la responsabilità civile verso terzi e prestatori d'opera, anche per i danni causati dal personale: in altre parole, per la responsabilità civile derivante, sia da fatto proprio (ad esempio, carenze organizzative), sia da fatto altrui di cui esse debbano rispondere (condotte dei prestatori d'opera) (art. 10, comma 1, primo e secondo periodo).

Le strutture sanitarie hanno, però, anche l'obbligo di coprire con polizze assicurative la responsabilità civile del personale medico di cui esse si avvalgono, per l'ipotesi in cui questo sia chiamato a rispondere in proprio del danno, a titolo di illecito aquiliano (art. 10, comma 1, terzo periodo, in relazione all'art. 7, comma 3)» (sentenza n. 182 del 2023).

Come chiarito da questa Corte, «il primo tipo di rischio forma oggetto di un'assicurazione per conto proprio», il secondo invece «di una assicurazione per conto altrui, secondo lo schema dell'art. 1891 cod. civ., nella quale la struttura sanitaria assume la veste di contraente e il medico quella di assicurato» (sentenza n. 182 del 2023).

I medici "strutturati", quindi, «non hanno alcun obbligo di assicurazione della propria responsabilità civile verso i pazienti: tale responsabilità deve essere, infatti, coperta - come si è visto - dall'assicurazione (o analoga misura) imposta alla struttura sanitaria per cui operano» (ancora, sentenza n. 182 del 2023).

Quanto ai medici che operano come liberi professionisti, invece, la legge lascia fermo l'obbligo di assicurazione, a tutela del cliente, già stabilito da disposizioni previgenti (art. 10, comma 2 della legge n. 24 del 2017); essi, quindi, devono assicurarsi autonomamente.

3.2.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dall'odierno rimettente investe l'assicurazione di cui la struttura sanitaria deve munirsi a copertura della responsabilità extracontrattuale personale degli esercenti la professione sanitaria che operano nell'ambito della struttura stessa (i cosiddetti medici "strutturati"), ai sensi dell'art. 10, comma 1, terzo periodo, in relazione all'art. 7, comma 3, della legge n. 24 del 2017.

Con riferimento a tale assicurazione vi sarebbe, ad avviso del rimettente, una disparità di trattamento, sul piano delle facoltà difensive, fra l'imputato nei cui confronti è esercitata l'azione civile risarcitoria nel processo penale, che non può citare come responsabile civile l'impresa di assicurazione, e il convenuto con la stessa azione in sede civile, al quale è invece riconosciuto il diritto di chiamare in garanzia il proprio assicuratore (artt. 1917, ultimo comma, del codice civile e 106 del codice di procedura civile).

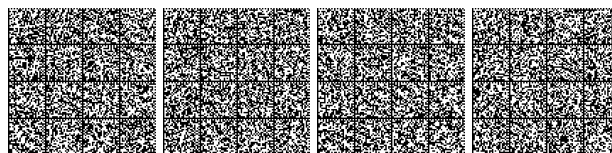
3.3.- Come è noto, ai sensi dell'art. 83 cod. proc. pen., oggi censurato, il responsabile civile - ossia la persona che, a norma delle leggi civili, deve rispondere per il fatto dell'imputato (art. 185, secondo comma, cod. pen.) - può essere citato nel processo penale a richiesta della parte civile o, nel caso previsto dall'art. 77, comma 4, cod. proc. pen., del pubblico ministero (quando, cioè, quest'ultimo, ricorrendo una situazione di «assoluta urgenza», abbia esercitato l'azione civile nell'interesse del danneggiato incapace per infermità di mente o età minore).

Con la sentenza n. 112 del 1998, questa Corte ha ritenuto l'art. 83 cod. proc. pen. costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui non consentiva anche all'imputato di chiamare nel processo penale l'assicuratore nella specifica ipotesi dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti prevista dalla legge n. 990 del 1969 (d'ora in avanti: r.c.a.).

In particolare, la decisione ha posto in risalto due aspetti: in primo luogo, la circostanza che il danneggiato avesse azione diretta per il risarcimento del danno nei confronti dell'assicuratore e che, nel giudizio promosso dal danneggiato contro l'assicuratore, dovesse essere chiamato anche il responsabile del danno, configurandosi così un litisconsorzio necessario fra tali soggetti; in secondo luogo, la connessione tra la possibilità di chiamare in causa l'assicuratore - offerta al danneggiante convenuto in sede civile - e il diritto dell'assicurato di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie, con correlativo potere di regresso, al contrario escluso per l'assicuratore.

Questa Corte ha, infatti, evidenziato che a tale "funzione plurima" del rapporto di garanzia - in quanto destinato a salvaguardare direttamente, sia la vittima, sia il danneggiante - dovesse necessariamente corrispondere l'allineamento, anche in sede penale, dei poteri processuali di "chiamata" riconosciuti in sede civile, onde evitare che l'effettività della predetta funzione venisse pregiudicata dalla scelta del danneggiato di far valere la sua pretesa risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, anziché nella sede naturale. Da qui la riscontrata violazione del principio di eguaglianza, sotto il profilo della disparità di trattamento dell'imputato assoggettato ad azione risarcitoria nell'ambito del processo penale rispetto al convenuto con la stessa azione in sede civile.

Questi principi sono stati puntualmente ribaditi nella successiva sentenza n. 159 del 2022, che ha nuovamente dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedeva che l'assicuratore potesse essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato, questa volta nel caso di responsabilità civile deri-



vante dall'assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile conseguente all'esercizio dell'attività venatoria, prevista dall'art. 12, comma 8, della legge n. 157 del 1992.

Anche in tale ipotesi, infatti, non solo si era di fronte ad un obbligo di assicurazione *ex lege* con «funzione plurima» di garanzia (tanto del cacciatore assicurato, quanto delle vittime degli incidenti di caccia), ma era altresì prevista l'azione diretta del danneggiato nei confronti della compagnia assicuratrice (art. 12, comma 10, della legge n. 157 del 1992). Tuttavia, poiché, diversamente che per l'assicurazione obbligatoria della r.c.a., con riguardo all'assicurazione obbligatoria in materia di caccia non risultava espressamente previsto il litisconsorzio necessario tra assicuratore e responsabile del danno nel giudizio promosso contro il primo, questa Corte ha evidenziato come «il solo elemento realmente indispensabile affinché l'assicuratore del danneggiante possa essere qualificato come responsabile civile è la previsione normativa [...] dell'azione diretta del danneggiato: previsione a fronte della quale, nel caso in cui il fatto illecito dell'assicurato integri un'ipotesi di reato, l'assicuratore deve considerarsi obbligato verso la vittima, in virtù di una disposizione della legge civile, a risarcire i danni causati dal reato in solido con l'imputato, conformemente allo schema delineato dal codice penale» (sentenza n. 159 del 2022).

3.4.- Ritiene questa Corte che, nella fattispecie in esame, debba ravvisarsi la medesima ingiustificata disparità di trattamento tra imputato assoggettato ad azione risarcitoria nel processo penale e convenuto con la stessa azione in sede civile, già riscontrata dalle ricordate sentenze n. 112 del 1998 e n. 159 del 2022.

Ed invero, l'assicurazione delle strutture sanitarie per la responsabilità civile del personale medico di cui le stesse si avvalgono, per l'ipotesi in cui questo personale sia chiamato a rispondere in proprio del danno a titolo di illecito aquiliano, è un'assicurazione obbligatoria *ex lege*.

L'obbligo assicurativo - previsto dall'art. 10, comma 1, terzo periodo, della legge n. 24 del 2017 - grava sulla struttura sanitaria, invece che sul medico «strutturato», perché «si vuole che i costi dell'assicurazione - anche per quanto attiene alla responsabilità extracontrattuale del [medico] verso il paziente - restino a carico della struttura sanitaria» (sentenza n. 182 del 2023). Si è al cospetto, come già rilevato, «di una assicurazione per conto altrui, secondo lo schema dell'art. 1891 cod. civ., nella quale la struttura sanitaria assume la veste di contraente e il medico quella di assicurato» (ancora, sentenza n. 182 del 2023).

Oggetto dell'obbligo assicurativo normativamente previsto è, quindi, pur sempre la responsabilità civile del medico «strutturato» verso il paziente, indipendentemente dal soggetto su cui detto obbligo grava.

Inoltre, è indubitabile che l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile del medico verso il paziente assolvà a quella «funzione plurima» di garanzia cui ha fatto riferimento, da ultimo, la sentenza n. 159 del 2022.

L'assicurazione obbligatoria tutela, anzitutto, i pazienti danneggiati dall'attività medica, garantendo loro, entro i limiti del massimale assicurativo, il ristoro dei danni subiti. La conclusione è avvalorata dalla circostanza, già evidenziata da questa Corte, che, «[a]nalogamente alla normativa sull'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile automobilistica, la legge n. 24 del 2017 consente [...] al danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'assicuratore (prevedendo, altresì, che nel relativo giudizio sia litisconsorte necessario il responsabile del danno), [...] quando si tratti dell'impresa che assicura la struttura sanitaria» a copertura della responsabilità extracontrattuale personale dei medici «strutturati» che operano nell'ambito della struttura stessa (art. 12, commi 1 e 4) (sentenza n. 182 del 2023). Al riguardo, non coglie nel segno l'obiezione dell'Avvocatura dello Stato, basata sul rilievo che l'art. 8 della legge n. 24 del 2017 subordina, a pena di improcedibilità, l'azione civile diretta del danneggiato nei confronti dell'assicuratore della struttura sanitaria all'esperimento della consulenza tecnica preventiva, che non sarebbe possibile in sede penale. È dirimente, infatti, la considerazione che il citato art. 8 configura, quale «condizione di procedibilità» (comma 2), il «ricorso ai sensi dell'articolo 696-bis del codice di procedura civile» per la sola azione promossa «innanzi al giudice civile relativa a una controversia di risarcimento del danno derivante da responsabilità sanitaria» (comma 1), e non anche per la medesima azione esercitata mediante la costituzione di parte civile nel processo penale.

Inoltre, come ogni forma di assicurazione, anche quella di cui si discute tutela l'assicurato, che ha diritto di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie del danneggiato, con correlato diritto di regresso verso l'assicuratore qualora le abbia soddisfatte. Trattandosi, nel caso di specie, di un'assicurazione per conto altrui, come si è già posto in evidenza è il medico che assume la veste di assicurato, «abilitato, come tale, a far valere i diritti derivanti dal contratto ai sensi dell'art. 1891, secondo comma, cod. civ., ivi compreso quello di manleva dalle pretese della parte civile» (sentenza n. 182 del 2023). Del resto, non può ignorarsi che una tra le finalità che la legge n. 24 del 2017 persegue, attraverso la previsione dell'assicurazione obbligatoria e la sua disciplina, è quella di garantire un più sereno esercizio dell'attività del personale medico, caratterizzata da intrinseci e ineliminabili margini di rischio e da una crescente esposizione a



richieste risarcitorie da parte dei pazienti, traslando tra l'altro i costi della copertura assicurativa della relativa responsabilità civile sulla struttura sanitaria per cui il personale stesso opera, come già dianzi evidenziato. Tale obiettivo rischierebbe di rimanere frustrato qualora il medico assoggettato ad azione risarcitoria in sede penale potesse far valere il diritto alla manleva da parte dell'assicuratore solo "a valle" della propria condanna, con il rischio di dover nel frattempo soddisfare con risorse personali le pretese del danneggiato. Si tratta, dunque, di misure che mirano anche a contrastare le dannose dinamiche della medicina difensiva.

In conclusione, anche al medico "strutturato", contro il quale sia esercitata un'azione risarcitoria mediante costituzione di parte civile nel processo penale, deve essere riconosciuta la facoltà di chiedere la citazione dell'impresa di assicurazione che presta la copertura assicurativa alla struttura sanitaria di appartenenza, come responsabile civile. In mancanza, «l'effettività della duplice funzione di garanzia del rapporto assicurativo», instaurato ai sensi dell'art. 10, comma 1, della legge n. 24 del 2017, rimarrebbe «compromessa, secondo la scelta del danneggiato riguardo alla sede processuale in cui far valere le proprie pretese», con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. (sentenza n. 159 del 2022).

4.- Per le ragioni sopra esposte, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 10, comma 1, terzo periodo, della legge n. 24 del 2017, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

5.- Osserva questa Corte che, come già posto in evidenza, l'obbligo di assicurazione per la responsabilità civile verso il paziente grava anche sui medici che operano come liberi professionisti (art. 10, comma 2, della legge n. 24 del 2017, che lascia fermo, a tutela del cliente, l'obbligo già stabilito da disposizioni previgenti).

L'art. 12, commi 1 e 4, della medesima legge, inoltre, «consente [...] al danneggiato di agire direttamente nei confronti dell'assicuratore (prevedendo, altresì, che nel relativo giudizio sia litisconsorte necessario il responsabile del danno), [...] quando si tratti dell'impresa che assicura [...] il medico libero professionista» (sentenza n. 182 del 2023).

Anche rispetto a questo rischio, quindi, l'assicurazione della responsabilità civile del medico verso il paziente, da un lato, è obbligatoria *ex lege*, dall'altro, assolve ad una «funzione plurima» di garanzia, tutelando sia il medico-assicurato, che ha diritto di vedersi manlevato dalle pretese risarcitorie del danneggiato, con correlato diritto di regresso verso l'assicuratore qualora le abbia soddisfatte, sia i pazienti-danneggiati dall'attività medica, garantendo loro, entro i limiti del massimale assicurativo, il ristoro dei danni subiti.

Ritiene pertanto questa Corte che - anche per non creare disarmonie nel sistema, né ingiustificate disparità di trattamento tra medici "strutturati" e medici liberi professionisti - va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), del medesimo art. 83 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 10, comma 2, della legge n. 24 del 2017, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato. La norma risulta, infatti, espressiva della stessa logica di quella censurata dall'ordinanza di rimessione e affetta dallo stesso vizio di illegittimità costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 10, comma 1, terzo periodo, della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), del medesimo art. 83 cod. proc. pen.,



nella parte in cui non prevede che, nel caso di responsabilità civile derivante dall'assicurazione obbligatoria prevista dall'art. 10, comma 2, della legge n. 24 del 2017, l'assicuratore possa essere citato nel processo penale a richiesta dell'imputato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 ottobre 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, *Presidente*

Francesco Saverio MARINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_250170



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 41

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 ottobre 2025
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente – Foreste – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 39 del 2000 (Legge forestale della Toscana) – Previsione che i tagli eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 3000 metri quadrati per ogni proprietà e anno.

Ambiente – Foreste – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 39 del 2000 (Legge forestale della Toscana) – Competenze della Regione in materia di piano antincendi boschivi (AIB) – Previsione che la Regione svolge l'addestramento, l'aggiornamento e la specializzazione del personale che opera, a qualunque livello, nell'AIB – Predisposizione del piano regionale AIB.

Ambiente – Aree protette, parchi e riserve naturali – Norme della Regione Toscana – Modifiche alla legge regionale n. 30 del 2015, recante norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale, e alla legge regionale n. 65 del 1997, recante l'istituzione dell'Ente per la gestione del Parco regionale delle Alpi Apuane – Autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico – Previsione che le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico sono rilasciate dalle unioni di comuni subentrate alle comunità montane, dalla città metropolitana di Firenze e da altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali.

– Legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 49 (Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali 39/2000, 30/2015 e 65/1997), artt. 9, comma 1; 13, comma 2, lettera *h*), e 17, commi 2 e 3; 25, 26, 27, 28 e 29.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587, per il ricevimento degli atti, fax 06/96514000 e PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliata in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 - ricorrente,

nei confronti della Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore* - intimata,

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 1; 13, comma 2, lettera *h*); 17, commi 2 e 3; 25; 26; 27; 28 e 29 della legge della regione Toscana n. 49 del 20 agosto 2025, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 54 del 28 agosto 2025 - recante «Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali nn. 39/2000, 30/2015 e 65/1997» - giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 17 ottobre 2025.

PER VIOLAZIONE

degli articoli 9 e 117 secondo comma, lett. *h*) e lett. *s*) della Costituzione in relazione all'art. 7, comma 3, decreto legislativo n. 34/2018, all'art. 61, comma 5, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, alla legge-quadro n. 394/1991, al decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997, nonché all'art. 3, comma 3, lettere *c-bis*) *f*) ed *l*) della legge-quadro in materia di incendi boschivi, n. 353/2000.

Con la legge n. 49 del 20 agosto 2025 la regione Toscana ha dettato norme in materia di «Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali nn. 39/2000, 30/2015 e 65/1997».



In particolare, l'art. 9, comma 1 - rubricato «Autorizzazione al taglio. Modifiche all'art. 47 della legge regionale n. 39/2000» - prevede che:

«Il comma 6 dell'art. 47 della legge regionale n. 39/2000 è sostituito dal seguente:

“6. I tagli eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 3000 metri quadrati per ogni proprietà e anno, sono finalizzati esclusivamente all'autoconsumo con divieto di commercializzazione e devono essere eseguiti nel rispetto delle norme tecniche indicate nel regolamento forestale.”.

Il successivo art.13 – “Competenze della Regione in materia di AIB. Modifiche all'art. 70 della legge regionale n. 39/2000.” - al comma 2, lett. h) stabilisce che:

“2. Il comma 2 dell'art. 70 della legge regionale n. 39/2000 è sostituito dal seguente:

2. Nell'ambito dell'AIB la Regione svolge, in particolare:...

h) l'addestramento, l'aggiornamento e la specializzazione del personale che opera, a qualunque livello, nell'AIB;»

— L'art. 17 - «Pianificazione dell'AIB. Modifiche all'art. 74 della legge regionale n. 39/2000» - al comma 2 dispone:

2. Il comma 2 dell'art. 74 della legge regionale n. 39/2000 è sostituito dal seguente:

«2. Il piano operativo AIB individua l'organizzazione ed il coordinamento dell'AIB e definisce, in particolare:

a) gli indici di pericolosità per lo sviluppo degli incendi boschivi sul territorio regionale;
b) gli indici di rischio per lo sviluppo degli incendi boschivi sul territorio regionale determinati dall'andamento meteo climatico;

c) la classe di rischio incendi boschivi dei comuni per i boschi e le aree assimilate di cui all'art. 3;

d) gli interventi e le attività relative alla previsione, prevenzione e lotta attiva agli incendi boschivi e, in particolare:

1) gli interventi di prevenzione diretta per mitigare il rischio di innesco e propagazione degli incendi boschivi;

2) le aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto;

3) i criteri e le modalità per gli interventi pubblici di salvaguardia e di ripristino delle aree percorse dal fuoco;

4) i servizi e le tecnologie per il monitoraggio del territorio e la lotta attiva agli incendi boschivi;

5) le opere e gli impianti destinati alla prevenzione ed estinzione degli incendi;

e) le competenze per il coordinamento e la direzione delle operazioni di spegnimento, nonché le procedure operative per l'AIB;

f) le modalità d'impiego delle squadre del volontariato;

g) le attività informative per la prevenzione degli incendi boschivi e per la segnalazione di ogni eventuale situazione a rischio;

h) l'attività di addestramento e l'individuazione dei beni del patrimonio agricolo-forestale regionale, da utilizzare per le attività di addestramento e aggiornamento del personale che opera, a qualunque livello, nell'AIB;

i) i criteri e le modalità di finanziamento dei soggetti che operano nell'AIB;

l) qualsiasi altra indicazione e procedura ritenuta necessaria ai fini della pianificazione, organizzazione ed attuazione dell'AIB.».

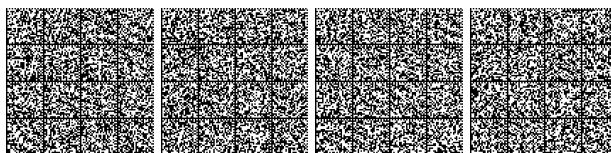
Mentre il successivo comma 3 recita:

«3. Alla lettera b), del comma 3, dell'art. 74 della legge regionale n. 39/2000 le parole: “lettera b), numero 4)” sono sostituite dalle seguenti: “lettera d), numero 5)”.

Ancora, l'art. 25, inserito nel CAPO II, che disciplina le competenze degli enti parco regionali e delle riserve naturali regionali. modifiche alla legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico - ambientale regionale), intitolato:

«Funzioni della Regione in materia di aree naturali protette. Modifiche all'art. 14 della legge regionale n. 30/2015» prevede che:

«Al comma 3, dell'art. 14 della legge regionale 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale) le parole: “e delle autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico, “sono soppresse.”.»;



— l'art. 26 - «Istituzione e funzioni dell'ente parco per la gestione del parco regionale. Modifiche all'art. 15 della legge regionale n. 30/2015» – stabilisce:

«Alla lettera *d*), del comma 2, dell'art. 15 della legge regionale n. 30/2015 le parole: “e le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico” sono soppresse.»;

il successivo art. 27 – «Nulla osta e autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico nelle aree comprese nei parchi regionali. Modifiche all'art. 31 della legge regionale n. 30/2015.» recita:

«1. Il comma 3, dell'art. 31 della legge regionale n. 30/2015 è sostituito dal seguente:

“3. Le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico di cui al titolo V, capo I, della legge regionale n. 39/2000 sono rilasciate dagli enti di cui all'art. 3-ter della legge regionale n. 39/2000 previa acquisizione del nulla-osta del parco”».

— L'art. 28 – «Nulla osta e autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico nelle aree comprese nelle riserve naturali regionali. Modifiche all'art. 52 della legge regionale n. 30/2015» - dispone:

«1. Il comma 3, dell'art. 52 della legge regionale n. 30/2015 è sostituito dal seguente:

“3. Le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico di cui al titolo V, capo I, della legge regionale n. 39/2000 sono rilasciate dagli enti di cui all'art. 3-ter della legge regionale n. 39/2000 previa acquisizione del nulla-osta di cui al comma 1.”»;

ed infine, l'art. 29 - inserito nel CAPO III - «Competenze del parco regionale delle alpi apuane. Modifiche alla legge regionale 11 agosto 1997, n. 65 (istituzione dell'ente per la gestione del “parco regionale delle alpi apuane”. Soppressione del relativo consorzio)» - recita:

«1. Il comma 2, dell'art. 20, della legge regionale 11 agosto 1997, n. 65 (Istituzione dell'Ente per la gestione del “Parco Regionale delle Alpi Apuane”. Soppressione del relativo Consorzio) è sostituito dal seguente:

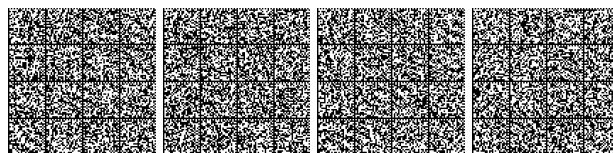
“2. Le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico di cui al titolo V, capo I, della legge regionale 21 marzo 2000, n. 39 (Legge forestale della Toscana) sono rilasciate dagli enti competenti di cui all'art. 3-ter della legge regionale n. 39/2000 anche per le attività di cava in area contigua.”».

È avviso del Governo che, con le disposizioni contenute negli articoli 9, comma 1, 13, comma 2, lettera *h*) 17, commi 2 e 3, 25, 26, 27, 28 e 29 della suddetta legge, la Regione Toscana abbia travalicato i limiti fissati dalla Costituzione alla propria competenza legislativa, risultando tali disposizioni in contrasto con l'art. 9 della Costituzione, che tutela il paesaggio e il patrimonio naturale della Nazione; con l'art. 117, secondo comma, lett. *h*) e lett. *s*) della Costituzione, che riservano rispettivamente alla competenza statale la materia della sicurezza nonché dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, con gli articoli l'art. 7, comma 3, decreto legislativo n. 34/2018, con l'art. 61, comma 5, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, con la legge-quadro n. 394/1991, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997 nonché con l'art. 3, comma 3, lettere *c-bis*) *f*) ed *l*) della legge-quadro in materia di incendi boschivi, n. 353/2000, quali norme interposte come si chiarirà attraverso l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. Illegittimità dell'art 9, comma 1, L.R. Toscana n. 49 del 20 agosto 2025 per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. *s*) della Costituzione in relazione agli articoli 7, comma 3, decreto legislativo n. 34/ 2018, della legge-quadro n. 394/1991 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997.

1. L'art. 9, comma 1, della legge regionale Toscana, come sopra riportato nel suo contenuto testuale, ha introdotto una modifica alla legge forestale regionale n. 39/2000, sostituendo il testo del comma 6 dell'art. 47 che disponeva che: «I tagli eseguibili senza autorizzazione o dichiarazione non possono eccedere la superficie di 1.000 metri quadrati per ogni proprietà e anno e devono essere eseguiti nel rispetto delle norme tecniche indicate nel regolamento forestale». Con la nuova formulazione, la superficie esentata da qualsiasi obbligo autorizzatorio o dichiarativo viene triplicata, passando da 1.000 a 3.000 metri quadrati annui, con la sola condizione che i tagli siano destinati all'autoconsumo e non alla commercializzazione. Tale disposizione risulta, tuttavia, lesiva di parametri costituzionali in quanto determina una significativa riduzione delle garanzie di controllo e di tutela dell'ambiente, materi e che la Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*) della Costituzione.



L'ampliamento della superficie di taglio libero rischia, infatti, di rendere impossibile un monitoraggio effettivo da parte degli organi competenti, anche con riferimento ai procedimenti autorizzatori connessi a valutazioni ambientali o paesaggistiche.

La norma regionale si pone in contrasto altresì con l'art. 7, (1) comma 3, del decreto legislativo n. 34/2018, che impone alle Regioni, nel disciplinare le pratiche selvicolturali, di garantire sempre la tutela dell'ambiente e la sostenibilità della gestione forestale.

Ulteriori profili di criticità derivano dal fatto che la disposizione non prevede alcuna esclusione per le aree naturali protette, disciplinate dalla legge-quadro n. 394/1991, né per i siti della rete Natura 2000 individuati ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997.

L'assenza di tale clausola di salvaguardia rischia di compromettere gli strumenti di protezione che il legislatore statale ha introdotto per assicurare la conservazione di habitat naturali e specie di interesse comunitario, realizzando un contrasto con l'art. 9 della Costituzione che, alla lett. s) riserva alla competenza dello Stato la tutela il paesaggio e il patrimonio naturale della Nazione.

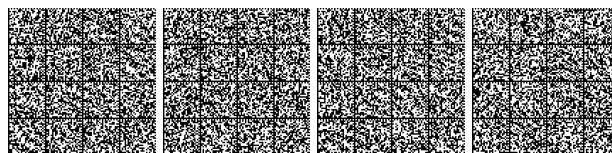
La giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la disciplina delle risorse forestali incide direttamente sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, materia di esclusiva competenza statale, non potendo le Regioni ridurre gli standards minimi di protezione stabiliti dalla normativa nazionale. Basti richiamare, tra le altre, le sentenze n. 105/2008 ("Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» (sentenza n. 151 del 1986), ed «assoluto» (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate."), n. 66/2012 («...la legislazione regionale può solo fungere da strumento di ampliamento del livello della tutela del bene protetto e non - all'inverso... - quale espediente dichiaratamente volto ad introdurre una restrizione dell'ambito della tutela, attraverso l'incremento della tipologia delle aree cui il regime vincolistico non si applica») e n. 178/2018 («Questa Corte ha già avuto modo di affermare, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, aggiungendo che tale titolo di competenza statale "riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia" (sentenza n. 378 del 2007)... Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali". E ciò anche sulla base - per quanto qui viene in rilievo - del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali. Da ciò deriva che il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale»), con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità di disposizioni regionali che introducevano regimi autorizzatori meno rigorosi di quelli previsti dallo Stato.

Alla luce di tali considerazioni, ne deriva che la disposizione regionale in parola, violando la normativa statale sopra richiamata, contrasta con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

2. Illegittimità dell'art. 13, comma 2, lett. h) e 17, comma 2 e 3, della L.R. Toscana n. 49/2025 e dell'art. 17, commi 2 e 3, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere h) e s) della Costituzione in relazione all'art. 3, comma 3, lettere c-bis) f) ed l) della legge n. 353/2000.

— L'art. 13, comma 2, lett. h) della legge regionale in argomento, sopra riprodotto, assegna alla Regione l'addestramento, l'aggiornamento e la specializzazione del personale che opera, a qualunque livello, nell'antincendio boschivo (AIB), non richiamando le attività previste nelle convenzioni AIB con il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, soggetto che provvede autonomamente alla formazione dei propri operatori che fanno parte delle squadre di spegnimento degli incendi boschivi.

(1) La norma dispone: «Le regioni definiscono e attuano le pratiche selvicolturali più idonee al trattamento del bosco, alle necessità di tutela dell'ambiente, del paesaggio e del suolo, alle esigenze socio - economiche locali, alle produzioni legnose e non legnose, alle esigenze di fruizione e uso pubblico del patrimonio forestale anche in continuità con le pratiche silvo-pastorali tradizionali o ordinarie.»



Il successivo art. 17, comma 2, sostituisce integralmente il comma 2 dell'art. 74 (2) della legge Regione Toscana 21 marzo 2000, n. 39 riguardante la predisposizione del Piano regionale AIB, non riportando fra gli elementi in esso contenuti, quelli individuati dall'art. 3, (3) comma 3, lettere *c-bis*) *f*) ed *l*), della legge n. 353/2000.

Il comma 3 dello stesso art. 17 della legge regionale in esame, inoltre, modificando l'art. 74 della citata legge regionale n. 39/2000, non inserisce l'obbligatorietà dell'aggiornamento annuale del Piano, così come stabilito dal citato art. 3, comma 3, della legge-quadro n. 353/2000 «Legge-quadro in materia di incendi boschivi».

Le citate disposizioni regionali violano, quindi, le disposizioni contenute nella legge-quadro n. 353/2000 che detta standards di tutela ambientale, materia di competenza esclusiva statale, stabilendo una disciplina non derogabile dalle regioni.

Come affermato da codesta Corte costituzionale con la sentenza n. 144/2022 «... per giurisprudenza costante di questa Corte, l'ambiente «delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando [invece] allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (sentenza n. 407 del 2002)» e le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, sono tenute al rispetto delle prescrizioni statali e possono adottare norme che interferiscono con la tutela ambientale solo se elevano lo standard di protezione previsto dalla legislazione nazionale, che funziona, quindi, da limite minimo di salvaguardia dell'ambiente, legittimando interventi normativi regionali solo nel senso dell'innalzamento della tutela (*ex multis*, sentenze n. 291 e n. 7 del 2019, n. 174 e n. 74 del 2017).

Le prescrizioni riportate nella legge-quadro mirano ad assicurare, quindi, oltre che la tutela dell'ambiente, anche la salvaguardia dell'incolumità e, quindi, si riconducono anche alla materia della sicurezza, riservata anch'essa alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, comma 2, lett. *h*) della Costituzione con cui risultano, quindi, in contrasto le disposizioni regionali in argomento.

3. Illegittimità degli articoli 25, 26, 27, 28 e 29 L.R. Toscana n. 49/2025 per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. *s*) della Costituzione in relazione all'art. 61, comma 5, decreto legislativo n. 152/2006.

Gli articoli 25, 26, 27 e 28 della legge regionale in esame, come sopra illustrato, apportano modifiche alla legge regionale 19 marzo 2015, n. 30, mentre l'art. 29 interviene sulla legge regionale 11 agosto 1997, n. 65, istitutiva dell'Ente per la gestione del Parco Regionale delle Alpi Apuane.

Tali disposizioni sono strettamente connesse per il loro contenuto e incidono unitariamente sulla disciplina delle autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico.

La normativa regionale previgente, infatti, attribuiva tali funzioni alla Regione e agli Enti parco regionali, in coerenza con le rispettive competenze in materia di gestione delle riserve naturali e dei parchi.

La nuova legge regionale, invece, rialloca dette funzioni in capo a soggetti diversi, e anche all'art. 27 - «Nulla osta e autorizzazione ai fini del vincolo idrogeologico nelle aree comprese nei parchi regionali».

Modifiche all'art. 31 della legge regionale n. 30/2015.» - prevede che:

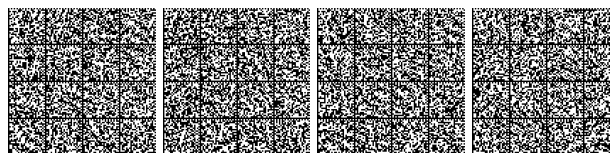
«1. Il comma 3, dell'art. 31, della legge regionale n. 30/2015 è sostituito dal seguente:

“3. Le autorizzazioni ai fini del vincolo idrogeologico di cui al titolo V, capo I, della legge regionale n. 39/2000 sono rilasciate dagli enti di cui all'art. 3-ter della legge regionale n. 39/2000 previa acquisizione del nulla-osta del parco.”

Cioè, le unioni di comuni subentrate alle comunità montane, la Città metropolitana di Firenze e altre unioni di comuni individuate dalla normativa regionale sulle autonomie locali.

(2) L'art. 74, della legge regionale n. 39/2000 prima della modifica prevedeva: «Il piano AIB individua l'organizzazione ed il coordinamento dell'AIB e definisce in particolare: a) gli indici di pericolosità per lo sviluppo degli incendi boschivi nel territorio regionale; b) le opere, gli interventi, le attività relativi alla previsione, prevenzione e lotta attiva degli incendi boschivi e in particolare: 1) gli interventi culturali per migliorare gli assetti vegetazionali degli ambienti naturali e forestali; 2) i criteri e le modalità per gli interventi pubblici di salvaguardia e di ripristino delle aree percorse dal fuoco; 3) i servizi per il controllo del territorio e la lotta attiva agli incendi boschivi; 4) le opere e gli impianti destinati alla prevenzione ed estinzione degli incendi; c) le competenze per il coordinamento e la direzione delle operazioni di spegnimento, nonché le procedure operative per l'AIB; d) le modalità d'impiego delle squadre del volontariato; e) le attività informative per la prevenzione degli incendi boschivi e per la segnalazione di ogni eventuale situazione a rischio; f) l'individuazione dei beni del patrimonio agricolo-forestale regionale, da utilizzare per le attività di addestramento e aggiornamento del personale che opera, a qualunque livello, nell'AIB e detta, altresì, ulteriori disposizioni per il loro svolgimento; g) i criteri e le modalità di finanziamento dei soggetti che operano all'AIB; h) qualsiasi altra indicazione e procedura ritenuta necessaria ai fini della pianificazione, organizzazione ed attuazione dell'AIB»

(3) La norma - rubricata «Piano regionale di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi» - al comma 3, lett. *c-bis*) dispone: «3. Il piano, sottoposto a revisione annuale, individua: *c-bis*) le aree trattate con la tecnica del fuoco prescritto, come definita all'art. 4, comma 2-bis); f) «le azioni e gli inadempimenti agli obblighi, che possono determinare anche solo potenzialmente l'innescio di incendio nelle aree e nei periodi a rischio di incendio boschivo di cui alle lettere *c*) e *d*), nonché di incendi in zone di interfaccia urbano-rurale»; l): «le operazioni silvi-colturali di pulizia e manutenzione del bosco, con facoltà di previsione di interventi sostitutivi del proprietario inadempiente in particolare nelle aree a più elevato rischio, anche di incendi in zone di interfaccia urbano-rurale».



Tali previsioni si pongono in contrasto con la disciplina statale vigente.

— L'art. 61, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 stabilisce, infatti, che le funzioni relative al vincolo idrogeologico, di cui al regio decreto-legge 30 dicembre 1923, n. 3267, sono interamente esercitate dalle Regioni.

Tale disposizione rientra nell'ambito delle norme statali in materia di difesa del suolo e tutela dell'ambiente e costituisce, in virtù della sua finalità di protezione unitaria, parametro interposto ai fini della valutazione di legittimità costituzionale.

— L'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione attribuisce, infatti, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Secondo la consolidata giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, il riconoscimento di una competenza legislativa esclusiva in capo allo Stato comporta che soltanto il legislatore statale è legittimato a disciplinare l'organizzazione delle relative funzioni amministrative.

È stato ripetutamente chiarito che le funzioni amministrative riconducibili a materie di competenza esclusiva statale, una volta conferite dallo Stato alla Regione, non possono essere da quest'ultima ulteriormente riallocate presso enti infraregionali, poiché ciò equivarrebbe ad alterare un assetto di competenze definito a livello legislativo nazionale.

In particolare, si richiamano le sentenze nn. 189/2021, n. 187/2011 e n. 159/2012, che hanno ribadito l'impossibilità per le Regioni di attribuire a enti locali o ad altri soggetti funzioni amministrative rientranti in materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato. Al riguardo infatti, «la potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, della Costituzione comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocatione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, della Costituzione. - tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo. [...] Tanto conduce logicamente a escludere che le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione - che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla Regione - possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale, comportando un'iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale» (Corte costituzionale, 7 ottobre 2021, n. 189; nello stesso senso, anche Id., 15 giugno 2011, n. 187 e 27 giugno 2012, n. 159).

Alla luce di tale quadro, le norme contenute negli articoli 25, 26, 27, 28 e 29 della legge regionale Toscana n. 49 del 2025, nella parte in cui attribuiscono a unioni di comuni e alla Città metropolitana di Firenze le competenze relative al rilascio delle autorizzazioni per il vincolo idrogeologico, risultano incompatibili con l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione nonché con l'art. 61, comma 5, del decreto legislativo n. 152 del 2006, quale norma interposta.

Diversa valutazione deve, invece, essere compiuta per la preesistente attribuzione di tali funzioni agli Enti parco regionali, trattandosi di enti comunque qualificabili come regionali, circostanza che la Corte costituzionale ha già ritenuto compatibile con l'assetto normativo statale (cfr: sentenza Corte costituzionale, 21 marzo 1997, n. 67, § 3 del considerato in diritto).

Ne consegue che le disposizioni regionali censurate si rivelano illegittime in quanto si pongono in contrasto con i principi costituzionali e con la disciplina statale interposta, determinando una lesione della competenza esclusiva statale in materia ambientale e della sicurezza.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti

CONCLUSIONI

«Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 9, comma 1, 13, comma 2, lett. h), 17, commi 2 e 3, 25, 26, 27, 28 e 29 della legge della regione Toscana n. 49 del 20 agosto 2025, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 54 del 28 agosto 2025 recante «Gestione multifunzionale del bosco e degli ecosistemi forestali, sviluppo sostenibile, tutela e valorizzazione dell'ambiente, competenze ai fini del vincolo idrogeologico nei parchi e nelle riserve naturali regionali. Modifiche alle leggi regionali nn. 39/2000, 30/2015 e 65/1997» - per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. h) e lett. s) della Costituzione in relazione



all'art. 7, comma 3, decreto legislativo n. 34/2018, all'art. 3, comma 3, lettere c-bis) f) ed l) della legge-quadro in materia di incendi boschivi n. 353/2000, all'art. 61, comma 5, decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, alla legge-quadro n. 394/1991, al decreto del Presidente della Repubblica n. 357/1997».

Si producono:

1) copia della legge regionale impugnata;

2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 17 ottobre 2025, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 23 ottobre 2025

L'Avvocato dello Stato: SPINA

25C00270

N. 224

Ordinanza del 16 luglio 2025 del Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da ASGI - Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione APS e altri contro Regione Lombardia e A.L.E.R. - Azienda lombarda edilizia residenziale Milano

- **Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Beneficiari dei servizi abitativi pubblici – Testo unico in materia di immigrazione – Norme della Regione Lombardia – Requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica per gli stranieri titolari di carta di soggiorno e per gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale – Esercizio di una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo.** Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), art. 40, comma 6; legge della Regione Lombardia [8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi),] art. 22, comma 1, lettera a).

TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE PRIMA

Il Giudice, a scioglimento della riserva assunta nel giudizio n. 12788/2024 R.G., promosso da: ASGI – Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione APS (p. iva 97086880156), con sede legale in Torino, via Gerdil n. 7, in persona del presidente e legale rappresentante *pro tempore*;

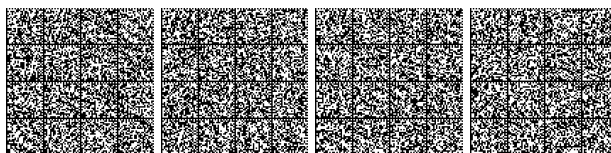
APN – Avvocati per niente Onlus (p. iva 97384770158), con sede legale in Milano, via San Bernardino n. 14, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti (p. iva 97058050150), con sede in Milano, via Zamenhof n. 7/A, in persona del legale rappresentante *pro tempore*;

Sindacato inquilini casa e territorio – Sicet Lombardia (p. iva 94556050154), con sede in Sesto San Giovanni (MI), viale Fulvio Testi n. 42, in persona del segretario *pro tempore*;

S. F. F. H. (c.f.), nato in (), il , residente in (), tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Alberto Guariso (c.f. CRSLRT54S15F205S, pec alberto.guariso@milano.pecavvocati.it), Livio Neri (c.f. NRELVI73P16F205H; pec: avvlivioneri@milano.pecavvocati.it) ed Erika Colombo (CLMRKE94M52B729V; pec: erika.colombo94@pec.it), elettivamente domiciliati in Milano, via Giulio Uberti n. 6 presso lo studio dei difensori;

Ricorrenti



e

S. E. A. (c.f.), nata a (), il , con gli avv.ti Alberto Guariso (c.f. GRSL-RT54S15F205S), Livio Neri (c.f. NRELVI73P16F205H) ed Erika Colombo, elettivamente domiciliata in Milano, via Giulio Uberti 6, presso lo studio dei difensori

Intervenuta

e

Confederazione generale italiana del lavoro - Lombardia (c.f. 94554190150), con sede in via Palmanova 22 a Milano, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, con gli avv.ti Alberto Guariso (c.f. GRSLRT54S15F205S) e Livio Neri, elettivamente domiciliata in Milano, via Giulio Uberti 6, presso lo studio dei difensori

Intervenuta

contro

Regione Lombardia, c.f. 8050050154, in persona del Presidente della Giunta *pro tempore*, rappresentata e difesa, dall'avv. Maria Lucia Tamborino, con domicilio eletto in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1 presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale

Convenuta

contro

A.L.E.R. - Azienda Lombarda edilizia residenziale Milano - (c.f. 01349670156), in persona del direttore generale *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Cristoforo Vinci, elettivamente domiciliata presso lo studio del difensore in Milano, viale Romagna n. 26

Convenuta

ha pronunciato la seguente

Ordinanza

Oggetto: discriminazione

Con ricorso *ex art. 281-decies* codice di procedura civile e 28 decreto legislativo n. 150/2011 ASGI – Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione APS, APN – Avvocati per niente Onlus, Associazione NAGA – Organizzazione di volontariato per l'assistenza sociosanitaria e per i diritti di cittadini stranieri, Rom e Sinti, Sindacato inquilini casa e territorio – SICET Lombardia, S. F. F. H. espongono, in sintesi, che:

- dal al è stato pubblicato l'avviso per l'assegnazione di 19 alloggi pubblici disponibili nell'ambito territoriale del Comune di e di Aler Milano;

- i requisiti di partecipazione sono i medesimi previsti dagli articoli 22, 23 L.R. 16/2016, richiamati e integrati dal R.R. 4/2017; in particolare, i requisiti previsti dall'art. 22 L.R. 16/2016 sono i seguenti:

1) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 3/2007 o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 40, comma 6 decreto legislativo n. 286/98;

2) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia;

3) condizione economica del nucleo familiare da accertarsi sulla base di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali;

- il ricorrente S. F. F. H. , di cittadinanza , si è trasferito in Italia nel ha ottenuto la conversione del precedente permesso per motivi familiari in quello per motivi di lavoro, con validità dal al ; è stato successivamente riconosciuto invalido con permanente inabilità lavorativa al 100% e in data è stato licenziato per inidoneità al lavoro;



- il ha presentato ad ALER la domanda di assegnazione di un alloggio in ; l'ALER ha comunicato la sua cancellazione dalla graduatoria per la mancanza del requisito di cui all'art. 7 comma 1 R.R. 4/2017, affermando che «Lei è in possesso di un permesso di soggiorno subordinato al lavoro, ma non svolge una regolare attività lavorativa»;

- l'esclusione è basata su una norma (regionale e nazionale) contrastante con il diritto dell'Unione europea e non conforme alla Costituzione;

- l'art. 12, paragrafo 1 direttiva 2011/98 prevede che «i lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano» in relazione a una serie di diritti e benefici;

- devono essere esaminati un profilo individuale e uno collettivo;

- quanto al profilo individuale, concernente il cittadino sopra menzionato, egli rientra nei parametri di natura soggettiva imposti da tale normativa; sul piano oggettivo, il predetto art. 12 comprende «g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale...»;

- la possibilità di deroga riconosciuta allo Stato nazionale non può riguardare una norma preesistente alla direttiva medesima;

- ai sensi dell'art. 7 R.R. 4/2017 i beneficiari dei servizi abitativi pubblici possono essere: «a) stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»;

- tale ultima norma: 1) limita illegittimamente, in violazione della normativa UE, la parità di trattamento ai soli cittadini extra UE titolari di permesso di lungo periodo e agli altri cittadini extra UE «regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo»; 2) essendo anteriore all'approvazione della direttiva 2011/98, non può avere effetto derogatorio rispetto ad essa;

- ne deriva che l'Italia, in assenza di valida deroga, è tenuta a garantire ai titolari di permesso unico lavoro la piena parità di trattamento con i cittadini italiani;

- quanto al profilo collettivo, il bando ALER e il R.R. 4/2017 sono meramente riproduttivi di quanto previsto dalla L.R. 16/2016 e dall'art. 40 comma 6 TUI;

- è necessario pertanto che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 comma 6 TUI nella parte in cui limita la parità di trattamento del cittadino extra UE a coloro che svolgono una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo, con riferimento agli articoli 3, 117 Cost., quest'ultimo con riferimento all'art. 12 par. 1, lettera g) direttiva 2011/98 e all'art. 34 CDFUE;

- anche il requisito relativo alla durata è previsto in contrasto con il citato art. 12, con riferimento ai titolari di permessi unici lavoro di durata inferiore ai due anni;

- all'esito del giudizio sulla questione di legittimità costituzionale, il R.R. 4/2017 potrà essere rimosso su ordine del giudice nella parte qui di interesse;

- nel caso in cui il ripristino della parità in forma specifica non fosse più possibile, l'unico rimedio residuo sarebbe quello risarcitorio;

- il rimedio che riguarda S. F. F. H. consiste nella riammissione nella graduatoria con il medesimo punteggio che avrebbe avuto se non fosse stato escluso, fermo restando il diritto a un risarcimento del danno non patrimoniale per il periodo intermedio.

I ricorrenti concludono chiedendo:

1) quanto alla posizione di S. F. F. H. , di accertare - previa disapplicazione dell'art. 40 comma 6 TUI e dell'art. 7 R.R. 4/2017 nella parte in cui limitano l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE titolari di un permesso almeno biennale che svolgono una regolare attività lavorativa, anziché ai titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE – il carattere discriminatorio del provvedimento di ALER Milano che ha cancellato il ricorrente H dalla graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, a causa dell'assenza di una regolare attività lavorativa; di accertare il diritto dello stesso ad essere ammesso nella graduatoria di ALER Milano per il Comune di nella medesima posizione che lo stesso aveva prima della cancellazione e di ordinare ad ALER Milano di riammettere il ricorrente nella graduatoria nella posizione assegnata prima della cancellazione; di condannare ALER al pagamento in favore del ricorrente, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, di euro 200,00 mensili per il periodo dal 30 gennaio 2024 o dalla successiva data nella quale, se non fosse stato cancellato,



avrebbe ottenuto un alloggio, fino alla effettiva data di assegnazione di un alloggio nell'area di cui al bando, ovvero fino alla ammissione in un nuovo bando per la medesima area;

2) quanto alla posizione degli enti collettivi ricorrenti, dichiarare rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 40 comma 6 TUI nella parte in cui limita l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE titolari di un permesso almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo, anziché ai titolari di un permesso di soggiorno o di un permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE, per contrasto con gli articoli 3 Cost. e 117 Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 12, par. 1, lettera g) della predetta direttiva e all'art. 34 CDFUE; di accertare il carattere discriminatorio dell'art. 7 R.R. 4/2017 e del bando di ALER 7961/2023, nella parte in cui limita l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica dei cittadini non UE ai soli titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale e che svolgano una regolare attività di lavoro subordinato o autonomo, anziché ai titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE; di ordinare alla Regione Lombardia di modificare il predetto Regolamento nei termini di cui al punto che precede e all'ALER Milano la modifica del bando di cui sopra, fissando un nuovo termine per la presentazione delle domande; di condannare l'ALER Milano e la Regione Lombardia al pagamento di una somma *ex art. 614-bis* codice di procedura civile per il periodo tra il sessantesimo giorno successivo alla comunicazione della sentenza e l'adempimento degli ordini; in subordine, di condannare la Regione Lombardia a pagare alle associazioni ricorrenti a titolo di danno non patrimoniale, la somma di euro 10.000,00 per ciascuna o la diversa somma liquidata in via equitativa.

Con atto del 5 luglio 2024 ha dispiegato intervento volontario *ex art. 105* comma 2 codice di procedura civile la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) Lombardia, evidenziando di avere un proprio interesse giuridico a sostenere le ragioni delle parti ricorrenti, promuovendo – in quanto articolazione territoriale della CGIL – la lotta contro ogni forma di discriminazione; è iscritta al Registro delle associazioni e degli enti che svolgono attività nel campo della lotta alle discriminazioni di cui al decreto legislativo n. 215/2003. I soggetti iscritti e in ogni caso rappresentati trarrebbero vantaggio da una pronuncia favorevole, con particolare riferimento:

- agli stranieri titolari di permesso di soggiorno almeno biennale non lavoratori, che così, partecipando al bando per l'assegno degli alloggi pubblici, avrebbero garantito il loro accesso alla casa (inteso come diritto a concorrere all'assegnazione di un alloggio pubblico) e di conseguenza migliori condizioni di vita, idonee ad agevolare la ricerca del lavoro;

- all'eliminazione di un fattore di discriminazione sulla base della nazionalità nell'accesso al welfare.

Con atto di data 24 aprile 2024 S. E. propone atto di intervento adesivo autonomo *ex art. 105* comma 1 codice di procedura civile (o, in subordine, atto di intervento adesivo dipendente *ex art. 105* comma 2 c.p.c.) evidenziando che è nata a () il ed è di cittadinanza ; si è trasferita in Italia nel con un permesso di soggiorno *ex art. 31* comma 3 decreto legislativo n. 286/1998 per assistenza minori; dal ha iniziato a prestare attività di lavoro autonomo; il ha ottenuto il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo con scadenza al ; il suo nucleo familiare è composto da due figli minori, uno dei quali affetto da disturbo dello spettro autistico; la stessa interveniente è in precarie condizioni di salute; nel non ha svolto attività lavorativa; dal non è in grado di pagare un canone di locazione; dal è stata accolta con i figli in un progetto RST, promosso dall'Istituto Beata Vergine Addolorata e vive in un alloggio in , con un contratto più volte prorogato e in scadenza il ; dall' al è stato pubblicato l'avviso n. per l'assegnazione delle unità abitative disponibili nell'ambito territoriale del Comune di ; i requisiti di partecipazione sono i medesimi previsti dagli articoli 22 e 23 della L.R. n. 16/2016, richiamati e integrati dal regolamento regionale n. 4/2017; il ha presentato all'ALER una domanda di assegnazione di un alloggio in Milano; l'ALER Milano le ha comunicato la cancellazione dalla graduatoria poiché «non esercita alcuna regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo»; ritiene che l'esclusione sia basata su una normativa regionale e nazionale contrastante con il diritto dell'Unione e non conforme alla Costituzione; richiama gli argomenti svolti con riferimento alla posizione del sig. H. ; il proprio diritto dipende dal medesimo titolo e ha il medesimo oggetto che i ricorrenti hanno fatto valere nel ricorso introduttivo; sussistono pertanto le condizioni di cui all'art. 105 comma 1 c.p.c.; ha comunque interesse a intervenire nel giudizio per far valere gli ulteriori profili già prospettati dai ricorrenti principali, con riferimento alla irragionevolezza dell'esclusione dall'accesso all'alloggio pubblico di cittadini di paesi terzi solamente in quanto privi di occupazione, laddove invece il cittadino italiano, nelle medesime condizioni di bisogno e di assenza di lavoro, viene ammesso; la sua posizione si differenzia da quella del sig. H. , in quanto l'accoglimento della sua domanda è subordinato alla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 40 comma 6 TU immigrazione. In subordine, chiede che la presenza in giudizio sia qualificata e ammessa quale intervento adesivo dipendente ai sensi dell'art. 105 comma 2 c.p.c., avendo interesse al riconoscimento del diritto all'accesso alle graduatorie per alloggi pubblici a tutti i cittadini extra UE regolarmente soggiornanti, indipendentemente dalla loro condizione di lavoratori, così



come previsto per i cittadini italiani. Conclude chiedendo accertare e dichiarare - previa disapplicazione dell'art. 40 comma 6 TU Immigrazione e dell'art. 7 R.R. 4/2017, nella parte in cui limitano l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica ai cittadini non UE titolari di un permesso almeno biennale che svolgono una regolare attività lavorativa, anziché ai titolari di permesso unico lavoro ai sensi della direttiva 2011/98/UE – il carattere discriminatorio del bando n. _____, nella parte in cui recepisce le disposizioni di cui sopra e del provvedimento di ALER Milano che la ha cancellata dalla graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, quale conseguenza dell'assenza di una regolare attività lavorativa; accertare e dichiarare il proprio diritto a essere ammessa nella graduatoria di ALER Milano per il Comune di Milano nella medesima posizione che aveva prima della cancellazione; conseguentemente, ordinare ad ALER Milano di riammetterla nella graduatoria nella posizione assegnata prima della cancellazione; condannare ALER Milano a versarle, a titolo di risarcimento del danno non patrimoniale, euro 200,00 al mese per il periodo dal 19 gennaio 2024 o dalla successiva data nella quale, ove non cancellata, avrebbe ottenuto un alloggio, fino alla effettiva data di assegnazione di un alloggio nell'area di cui al predetto bando, ovvero fino alla ammissione in un nuovo bando per la medesima area che non contenga i requisiti in contestazione; oltre a una ulteriore somma a titolo di danno patrimoniale a causa della necessità di procurarsi un alloggio nel periodo di causa, con sentenza generica e salva quantificazione in separato giudizio; adottare un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, che preveda l'ordine alla Regione Lombardia di modificare l'art. 7 R.R. 4/2017 nella parte in cui prevede, per i cittadini extra UE, il requisito della regolare attività lavorativa; in subordine, accogliere le domande proposte dalle parti ricorrenti.

Con comparsa depositata il 9 ottobre 2024 si è costituita la Regione Lombardia, eccependo pregiudizialmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo; l'improcedibilità ed inammissibilità del ricorso per carenza dei presupposti ex art. 44 decreto legislativo n. 286/1998; la carenza di legittimazione passiva per la non riconducibilità della discriminazione ad un comportamento della Regione.

Nel merito, la difesa della Regione ha dedotto:

- che l'Italia ha inteso avvalersi della facoltà di deroga espressamente prevista dalla dir. 98/2011/UE, come emerge dai lavori preparatori del decreto legislativo 40/2014 e che, pertanto, l'art. 40 comma 6 decreto legislativo n. 286/1998 appare coerente e non discriminatorio, in quanto attuazione di una deroga espressamente esercitata dal legislatore;

- che, in ogni caso, il rinvio operato dalle normative regionali alla norma nazionale è obbligato, non potendo la Regione disporre difformemente dalla norma nazionale.

Con comparsa depositata l'11 ottobre 2024 si è costituita ALER Milano, eccependo in via pregiudiziale il difetto di legittimazione passiva, essendo gli atti prospettati come discriminatori riconducibili al solo Comune di _____.

Nel merito ha dedotto:

- che l'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione si inserisce in un sistema graduale di inserimento abitativo degli stranieri che ragionevolmente richiede la presenza di una attività lavorativa in atto come requisito per la partecipazione ai programmi di edilizia residenziale pubblica, in quanto ciò esprime un particolare collegamento stabile con il territorio da parte del richiedente;

- che tale limitazione è coerente con l'impianto del diritto dell'UE in materia, in quanto associa il requisito alla possibilità di permanere nel territorio dello Stato;

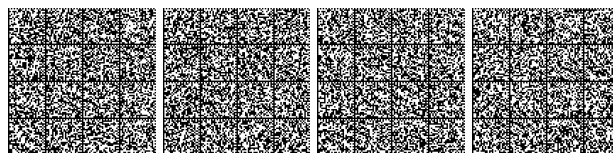
- che l'art. 12, par. 2, lettera d) ha concesso a tutti gli Stati di limitare l'accesso alla casa con il requisito dell'attività lavorativa;

- che ritenere tale limitazione illegittima significherebbe affermare che una facoltà, astrattamente riconosciuta a tutti gli Stati in ambito europeo, possa costituire una violazione dei principi costituzionali di eguaglianza, con il che l'Italia, seppur legittimata dall'ordinamento europeo, non avrebbe mai potuto esercitare la deroga, perché contraria alla propria Costituzione;

- che le domande proposte da S. F. F. H. e S. E. sono comunque infondate, non sussistendo in capo ad essi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica.

Pregiudiziale è la decisione sulla giurisdizione, il cui difetto è eccepito dalla difesa della Regione, che invoca quella del giudice amministrativo in virtù del carattere di atto normativo del provvedimento impugnato e del limite della giurisdizione esclusiva in materia di servizi pubblici, nel cui novero è da comprendersi l'edilizia residenziale pubblica.

L'eccezione è infondata. È principio ormai consolidato quello secondo cui la tutela antidiscriminatoria si incarna davanti alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto il legislatore ha configurato una posizione di diritto soggettivo assoluto a presidio di un'area di libertà e potenzialità del soggetto, possibile vittima delle discriminazioni, rispetto a qualsiasi tipo di violazione posta in essere sia da privati che dalla P.A., senza che assuma rilievo, a tal fine, che la condotta lesiva sia stata attuata nell'ambito di procedimenti per il riconoscimento, da parte della P.A., di utilità



rispetto a cui il privato fruisca di posizioni di interesse legittimo, restando assicurata una tutela secondo il modulo del diritto soggettivo e con attribuzione al giudice del potere, in relazione alla variabilità del tipo di condotta lesiva e della preesistenza in capo al soggetto di posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo a determinate prestazioni, di «ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione» (Cass. civ., Sez. Un., 30 marzo 2011, ordinanza n. 7186, Rv. 616794; Cass. civ., Sez. I, 15 febbraio 2021, ordinanza n. 3842, Rv. 660704; Cass. civ., Sez. Un., 1.2.2022, ordinanza n. 3057, Rv. 663838). Con l'ordinanza n. 3057/2022, la Corte di cassazione a S.U. ha preso specificamente posizione anche in merito all'ipotesi – supportata da una parte della dottrina – che muove dal dato letterale dell'art. 44 decreto legislativo n. 286/1998, che fa riferimento ai soli «comportamenti» della P.A.. La Corte richiama in primo luogo il disposto dell'art. 43 decreto legislativo n. 286/98, che fa riferimento anche all'atto compiuto od omissso dal pubblico ufficiale nell'esercizio delle sue funzioni; osserva inoltre che deve «riaffermarsi che la tutela antidiscriminatoria erogata dal giudice civile opera anche per le discriminazioni attuate nell'ambito di procedimenti amministrativi e con riguardo ad atti espressione di potestà pubblicistica», con espresso richiamo a un precedente avente ad oggetto l'impugnazione di un bando discriminatorio.

Sempre in via pregiudiziale, possono unitamente considerarsi come infondate le eccezioni di Regione Lombardia ed ALER con riferimento all'asserito difetto di legittimazione passiva. La legittimazione passiva si distingue dall'effettiva titolarità del rapporto controverso e consiste nella titolarità del potere di promuovere o subire un giudizio relativo al rapporto sostanziale dedotto: la sua sussistenza dipende, perciò, dalla prospettazione della parte, non attiene al merito della controversia né è soggetta all'onere deduttivo e probatorio dei litiganti (Cass. civ., Sez. I, 27 marzo 2017, n. 7776, Rv. 644832, Cass. civ., Sez. III, 27 novembre 2023, ordinanza n. 32814, Rv. 669522).

In base alla rituale prospettazione dei ricorrenti, tanto la Regione Lombardia quanto ALER hanno, attraverso il dispiegamento della propria attività normativa (riproduttiva di quella nazionale) e di quella amministrativa, realizzato condotte discriminatorie: ciò è sufficiente ad incardinare in capo ai convenuti la legittimazione passiva, attenendo il giudizio sull'effettiva sussistenza o meno della discriminazione al merito della controversia.

Deve in ogni caso rilevarsi come la stessa prospettazione della Regione indichi come la modifica del regolamento regionale non sia attuabile se non tramite la modifica della norma nazionale (prima) e di quella regionale (poi). Non appare inoltre fondata la parallela eccezione sollevata da ALER Milano con riferimento alla posizione del Comune di Milano – non citato in giudizio – non vertendosi in una ipotesi di litisconsorzio necessario e tenuto conto del carattere residuale delle domande risarcitorie rispetto a quelle di accertamento del carattere discriminatorio dell'art. 7 del regolamento regionale e del bando ALER.

Il quadro normativo di riferimento è il seguente.

L'art. 12 par. 1, lettera g) direttiva 2011/98 prevede che «I lavoratori dei paesi terzi di cui all'art. 3, paragrafo 1, lettere b e c), beneficiano dello stesso trattamento riservato ai cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne: ... g) l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, incluse le procedure per l'ottenimento di un alloggio, conformemente al diritto nazionale, fatta salva la libertà contrattuale conformemente al diritto dell'Unione e al diritto nazionale.

L'art. 12 par. 2, lettera g) direttiva 2011/98 prevede che «Gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento ... d) in ordine al paragrafo 1, lettera g): i) limitandone l'applicazione ai lavoratori di paesi terzi che svolgono un'attività lavorativa; ii) limitando l'accesso per quanto concerne l'assistenza abitativa.

L'art. 40 comma 6 decreto legislativo n. 286/98 prevede che «Gli stranieri titolari di carta di soggiorno e gli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo hanno diritto di accedere, in condizioni di parità con i cittadini italiani, agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali eventualmente predisposte da ogni regione o dagli enti locali per agevolare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia, recupero, acquisto e locazione della prima casa di abitazione».

L'art. 22 comma 1 lettera a) L.R. Lombardia n. 16/2016 («Disciplina regionale dei servizi abitativi») dispone, al primo comma nella parte qui di interesse, che «1. I beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero).



Il regolamento regionale n. 4/2017 («Disciplina della programmazione dell'offerta abitativa pubblica e sociale e dell'accesso e della permanenza nei servizi abitativi pubblici») all'art. 7 comma 1 prevede che «1. I beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti:

a) cittadinanza italiana o di uno Stato dell'Unione europea ovvero condizione di stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) o di stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), ovvero di stranieri che, in base alla normativa statale, beneficiano di un trattamento uguale a quello riservato ai cittadini italiani ai fini dell'accesso ai servizi abitativi pubblici comunque denominati.

L'eccezione di legittimità costituzionale è rilevante nei termini proposti dai ricorrenti, che ne hanno circoscritto l'ambito alla sola posizione degli enti esponenziali a tutela del diritto all'abitazione. Dette associazioni hanno proposto il ricorso in proprio ex art. 5 decreto legislativo 215/2003 al fine di accertare il carattere discriminatorio della condotta della Regione Lombardia, correttamente rilevando come tale carattere avessero il regolamento regionale e, conseguentemente, il bando ALER, meramente riproduttivi del dettato di cui all'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione; a sua volta, l'art. 22 comma 1 lettera a) L.R. Lombardia n. 16/2016 riproduce il dettato dell'art. 40 testo unico Immigrazione; perciò, solo decidendo sulla legittimità della previsione nazionale e di quella regionale potrà desumersi la legittimità o meno degli atti regionali.

La questione è anche non manifestamente infondata, nei limiti di seguito esposti.

Il primo parametro dedotto dai ricorrenti che deve essere considerato è quello ex art. 117 Cost., in base al quale la norma di cui all'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione viene prospettata come costituzionalmente illegittima perché in violazione della direttiva 2011/98/UE.

Si rileva preliminarmente in proposito che con la decisione n. 44/2020 la Corte costituzionale ha affrontato il tema della illegittimità costituzionale dell'art. 22 comma 1 lettera b) L.R. Lombardia 16/2016 con riferimento all'art. 3 Cost., ritenendo in tal modo assorbita ogni valutazione in ordine ai profili che erano stati dedotti con riferimento all'art. 117 Cost..

Non è inoltre decisivo quanto statuito dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 2 settembre 2021, avente ad oggetto profili diversi da quelli qui in discussione, in particolare quelli relativi all'assegno di natalità e all'assegno di maternità e alla loro possibile collocazione nel settore della sicurezza sociale ex art. 12 comma 1 lettera e) della direttiva; in tale sede la Corte ha indicato che la Repubblica italiana non si è avvalsa della facoltà offerta agli Stati membri di limitare la parità di trattamento, ma con riferimento a quanto previsto dall'art. 12, par. 2, lettera b) della direttiva 2011/98, che richiama il paragrafo 1, lettera e), come indicato pertinente alla sicurezza sociale.

I ricorrenti allegano che lo Stato ha abdicato alla possibilità, prevista dalla direttiva 2011/98/UE (art. 12 par. 2) di prevedere condizioni più stringenti per l'accesso ai programmi di edilizia residenziale pubblica collegate alla posizione lavorativa del cittadino extracomunitario nel proprio territorio. Non esercitando tale opzione si è, perciò, impegnato a garantire piena parità di trattamento rispetto a quello riservato ai propri cittadini ed a quelli comunitari.

Tale ricostruzione, impregiudicata ogni valutazione sulla natura discriminatoria o meno dell'attività degli enti regionali, pur nella consapevolezza di pronunce di merito in senso diverso (Trib. Cremona, Sez. Civile, 28 novembre 2024, n. 657), non appare fondata, sussistendo plurimi indici ermeneutici, in parte rilevati negli scritti difensivi della Regione Lombardia, che lasciano intendere come il legislatore, in sede di recepimento della direttiva, abbia inteso esercitare il proprio margine di discrezionalità restrittiva, riservando a sé stesso la valutazione di compatibilità della disciplina di cui all'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione, insindacabile dal giudice se non entro gli stretti limiti della manifesta irragionevolezza (art. 3 Cost.).

Giova, in primo luogo, il richiamo al tenore del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 40, recante le norme per la «Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme Comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro». Nelle premesse il legislatore delegato espressamente si richiama al «testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni», con ciò dimostrando di avere contemplato le disposizioni contenute in tale plesso, tra cui quella qui sottoposta a scrutinio preliminare di legittimità costituzionale e di averle intese come compatibili con il dettato della direttiva che si accingeva ad attuare.



Ciò premesso, si deve tenere conto dell'inequivoca intenzione del legislatore: emerge dalla Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo predisposto per l'attuazione della delega di cui alla legge 6 agosto 2013, n. 96 per il recepimento della direttiva 2011/98 che il legislatore delegato ha considerato il profilo della parità di trattamento dei lavoratori stranieri ed il connesso profilo delle intersezioni tra la disciplina domestica e quella europea. Ha considerato, su questo punto, che «Per quanto riguarda l'accesso ai pubblici servizi, l'equiparazione, nell'ordinamento nazionale, riguarda tutti i cittadini stranieri (art. 2 comma 5, decreto legislativo n. 286/1998). L'accesso all'alloggio, invece, è limitato agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato (art. 40, comma 6 decreto legislativo n. 286/1998); la disposizione vigente risulta coerente con la direttiva europea (art. 12, paragrafo 2, lettera d) – ii) che consente agli Stati membri di limitarne l'accesso rispetto alla più ampia platea dei lavoratori stranieri destinatari della direttiva».

Deve essere inoltre considerato il tenore dell'Atto del Governo 61 («dossier n. 41/0 – 16 dicembre 2013 – Elementi per l'istruttoria normativa») – Camera dei deputati Servizio Studi, avente ad oggetto la valutazione dello schema di decreto legislativo di attuazione della delega di cui alla legge n. 96/2013, «stabilita per il recepimento della direttiva 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011». In tale documento si evidenzia che, premessa la necessità di definire un insieme omogeneo di diritti finalizzato a ridurre la disparità di diritti tra i cittadini dell'Unione e quelli di paesi terzi, elenca «i diritti garantiti al pari dei cittadini», segnalando però espressamente che «In materia di alloggio lo schema si avvale della facoltà di limitazione espressamente prevista dalla direttiva». Nella parte dedicata alla «Incidenza sull'ordinamento giuridico», si afferma che «La stessa relazione illustrativa dell'atto in esame rileva che la parità di trattamento non piena per l'accesso all'alloggio, limitato agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno almeno biennale che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato (art. 40, comma 6, decreto legislativo n. 286/1998), ma se ne afferma la coerenza con la direttiva europea (art. 12, paragrafo 2, lettera d) – ii) in quanto essa consente agli Stati membri di limitarne l'accesso rispetto alla più ampia platea dei lavoratori stranieri destinatari della direttiva».

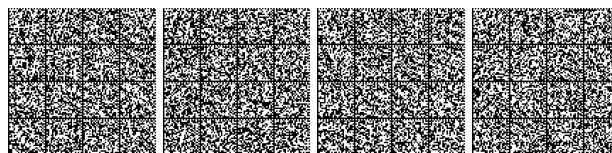
Esclusa l'illegittimità costituzionale per contrarietà al diritto europeo, viceversa si devono rimettere gli atti alla Corte costituzionale affinché la valuti con riferimento all'art. 3 comma 1 e 2 Cost., trattandosi di un'eccezione non manifestamente infondata.

È *ius receptum* nella giurisprudenza costituzionale che l'art. 3 Cost. individua un parametro generale di ragionevolezza sulla base del quale può essere scrutinata ogni norma dalla cui applicazione derivino applicazioni avulse: ciò costituisce un significativo presidio di legalità costituzionale, in quanto pone al di sopra delle scelte legislative un vincolo sistematico di ultima istanza alla cui tutela è preposta l'attività della Consulta.

La delicatezza di tale parametro ne suggerisce, perciò, un'interpretazione restrittiva, che tenga conto della necessaria salvaguardia delle prerogative di discrezionalità politica proprie di un sistema modellato sul principio di separazione dei poteri che rimette al solo circuito politico-rappresentativo le scelte assiologiche fondamentali dell'ordinamento e la responsabilità di tradurle in pratica normativa. È ciò che emerge, del resto, dallo stesso art. 28 della legge n. 87/1953, con cui il legislatore, istituendo la Corte costituzionale, ha sancito che «il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica e ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento».

È dunque onere del giudice percorrere ogni ipotesi ermeneutica per cercare una soluzione che interpreti il dettato normativo in senso costituzionalmente compatibile.

Il caso di specie presenta profili di stretta contiguità con quello già affrontato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 44/2020, con cui è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 comma 1 e comma 2 Cost., limitatamente alle parole «per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda», l'art. 22 comma 1, lettera b), della L.R. Lombardia 16/2016, che stabilisce che i potenziali beneficiari dell'edilizia residenziale pubblica devono soddisfare il requisito della residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per il predetto periodo. La Corte ha evidenziato come tale disposizione non superasse la verifica sulla sussistenza e sull'adeguatezza del collegamento tra la finalità del servizio sociale da erogare e le caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari, violando i principi di eguaglianza e ragionevolezza e producendo una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi non fosse in possesso del requisito ultraquinquennale previsto; essa contrastava, inoltre, con il principio di eguaglianza sostanziale, dal momento che il previsto requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica, risolvendosi in una soglia rigida che porta a negare l'accesso a quest'ultima a prescindere da qualsiasi valutazione attinente allo stato di bisogno o di disagio del richiedente. Né, infine, il requisito censurato dal Tribunale di Milano poteva considerarsi di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale e, in ogni caso, quand'anche il radicamento territoriale fosse adeguatamente valutato, non avrebbe potuto comunque assumere importanza tale da



escludere qualsiasi rilievo del bisogno. La prospettiva della stabilità può, pertanto, rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, ma non costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio. Né il requisito alternativo di previa occupazione protratta presenta alcuna ragionevole connessione con la *ratio* dell'edilizia residenziale pubblica.

La Corte evidenzia che il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione», in modo che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (Corte cost. n. 217/1998; Corte costituzionale n. 404/1988; Corte costituzionale n. 209/2009; Corte costituzionale n. 106/2018). «L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti».

Dunque, «i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento – fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari – è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto».

Anche nel caso in esame non appare manifestamente infondato, applicando analoghi parametri di valutazione, il dubbio che sia irragionevole ancorare al rigido presupposto della sussistenza di un rapporto di lavoro (genericamente definito come regolare) in essere la fruizione di un servizio sociale concepito proprio come destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli.

Come già evidenziato, il radicamento territoriale in ogni caso non può assumere una importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. «Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità» (Corte Cost. 44/2020).

Tali argomenti, riferiti ad una previsione di legge regionale che condizionava l'accesso all'edilizia residenziale pubblica al protrarsi ultraquinquennale della residenza, valgono anche se rapportati alla previsione di cui all'art. 40 comma 6 testo unico Immigrazione, in quanto la condizione ivi prevista rischia di comportare la negazione del beneficio proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio.

In particolare, il requisito dello svolgimento della «regolare attività lavorativa» al momento della presentazione della domanda non appare conforme al parametro della ragionevolezza sotto più profili:

- è in primo luogo contraddittorio prevedere tale soglia di sbarramento a fronte della finalità di sostegno pubblico ai soggetti che si trovino in condizioni di bisogno e che quindi incontrino le maggiori difficoltà a reperire un immobile in locazione alle condizioni di mercato; la condizione di bisogno nasce più facilmente dalla assenza o dalla precarietà di una occupazione lavorativa;

- la stessa locuzione «regolare attività lavorativa», per la sua genericità, consente interpretazioni tra loro difformi ed eventualmente contraddittorie, in ragione della diversità delle attività configurabili, delle diverse possibili scadenze e dei redditi che dalle stesse possono derivare, anche estremamente modesti;

- diversamente, non è detto che la persona che si trova – provvisoriamente e al momento della domanda di partecipazione al bando – in condizioni di momentanea disoccupazione (e che, ad esempio, abbia percepito il *TFR*) versi in condizioni di bisogno più accentuate di soggetti che prestano una attività lavorativa con reddito modesto (ad esempio, lavori *part-time* minimi o in ogni caso con retribuzione estremamente ridotta);

- concentrare l'attenzione sulla esistenza di una regolare attività lavorativa (anche a prescindere dalla genericità ed equivocità di tale espressione) al momento della presentazione della domanda si risolve nella cristallizzazione di una condizione che potrebbe non riflettere l'effettivo stato di bisogno del partecipante al bando, in modo tale da fornire una rappresentazione dei fatti non necessariamente conforme alle finalità che l'offerta di alloggi pubblici mira a perseguire;

- la norma in discussione non tiene inoltre conto della eventualità che chi intende partecipare al bando si trovi in una condizione di impossibilità derivante da cause a sé non imputabili, come ad esempio nel caso del ricorrente H., la cui invalidità è stata formalmente riconosciuta;

- è inoltre determinante, al fine del vaglio di legittimità costituzionale in discussione, la circostanza che tale requisito non sia richiesto ai cittadini italiani e ai cittadini dell'UE; non è ravvisabile una logica, necessariamente sottesa all'applicazione dell'art. 3 Cost., che giustifichi una disparità di trattamento tra cittadini UE ed extra UE a fronte di una medesima ipotetica condizione di bisogno.



Le considerazioni che precedono inducono a ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 40 comma 6 decreto legislativo n. 286/98 e all'art. 22 comma 1 lettera a) L.R. Lombardia n. 16/2016 nella parte in cui richiedono agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, con analoga locuzione, il requisito dell'esercizio di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo» con riferimento sia all'art. 3 comma 1 Cost. – tenuto conto dell'irragionevole disparità di trattamento in danno di chi non sia in condizioni di regolare attività lavorativa - sia all'art. 3 comma 2 Cost., essendo violato il principio di eguaglianza sostanziale, venendo meno la tutela di chi versa in maggiore stato di bisogno.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 legge 87/1953, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 40 comma 6 D. Lgs. 25 luglio 1998, n. 286 e dell'art. 22 comma 1 lettera a) L.R. Regione Lombardia per contrasto con l'art. 3 comma 1 e 2 Cost., nella parte in cui prevedono, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica richiesti agli stranieri titolari di carta di soggiorno e agli stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale, quello dell'esercizio di «una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo».

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata a cura della cancelleria alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Milano li, 16 luglio 2025

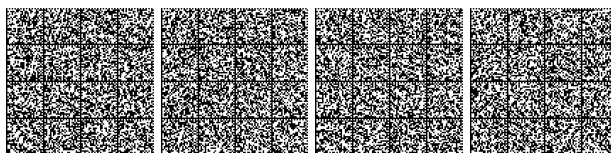
Il Giudice: DI PLOTTI

25C00278

N. 225

Ordinanza del 23 ottobre 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Altura società sportiva dilettantistica srl contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e altri

- Impresa – Navigazione – Scuole nautiche – Esercizio dell'attività di scuola nautica nella forma dell'impresa o del consorzio di imprese – Presentazione alle province, alle città metropolitane e alle Province autonome di Trento e di Bolzano della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) per l'esercizio di una scuola nautica – Previsione che nel caso di ulteriori sedi per l'esercizio di tale attività, per ciascuna deve essere dimostrato il possesso dei requisiti prescritti, ad eccezione della capacità finanziaria che deve essere dimostrata per la sola sede centrale – Previsione che la SCIA può essere presentata da soggetti che dispongono, tra l'altro, di adeguata capacità patrimoniale o di polizza fideiussoria – Previsione che con decreto interministeriale, adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono disciplinati, tra l'altro, i requisiti di idoneità, i requisiti minimi di capacità patrimoniale e il tariffario minimo.**
- Decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 (Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, concernente revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'articolo 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167), art. 23, comma 1; decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171 (Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172), art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i).



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE TERZA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 16584 del 2023, proposto da Altura società sportiva dilettantistica s.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Antonino Galletti, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Francesco Denza n. 3;

contro Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'istruzione e del merito e Ministero delle imprese e del made in Italy, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

e con l'intervento di *ad opponendum* Conf.A.R.C.A. - Confederazione autoscuole riunite e consulenti automobilistici, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Enrico Murmura, con domicilio digitale come da pec da registri di giustizia;

per l'annullamento previa disapplicazione delle disposizioni normative interne incompatibili con il diritto eurounitario ovvero rinvio pregiudiziale ai fini della dichiarazione di incostituzionalità delle disposizioni in contrasto con la Costituzione:

del decreto ministeriale 30 agosto 2023, n. 142, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 16 ottobre 2023, adottato dai Ministeri resistenti, in particolare, nella parte in cui, all'art. 20, prevede che le scuole nautiche debbano presentare un tariffario che rispetti gli importi minimi indicati nell'allegato III dello stesso regolamento, nonché nella parte in cui, all'art. 4, prevede che, ai fini dell'esercizio dell'attività, le scuole nautiche siano tenute a dimostrare una capacità patrimoniale non inferiore a 50.000 euro;

nonché di ogni altro atto e/o provvedimento ulteriore, antecedente, successivo, connesso e lesivo degli interessi della ricorrente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'istruzione e del merito e del Ministero delle imprese e del made in Italy;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 giugno 2025 il dott. Luca Biffaro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

I. I fatti che hanno condotto alla proposizione del ricorso in esame e i provvedimenti impugnati.

1. La ricorrente Altura società sportiva dilettantistica s.r.l. («Altura») ha esposto di essere una società esercente attività sportive di tipo dilettantistico connesse alla disciplina della vela e della nautica in generale e di svolgere, ai sensi dell'art. 4 del proprio statuto, anche attività didattica per l'avvio, l'aggiornamento e il perfezionamento delle discipline nautiche, nonché attività di scuola nautica per il conseguimento della relativa patente, essendo all'uopo debitamente autorizzata con provvedimento rilasciato dalla Provincia di Roma prot. n. 16325 del 5 febbraio 2008.

1.1. Altura, con riferimento all'attività di scuola nautica, ha evidenziato di aver sempre praticato nei confronti degli iscritti ai corsi da essa organizzati, fino dell'adozione del decreto ministeriale 30 agosto 2023, n. 142, tariffe liberamente determinate.

1.2. In data 30 agosto 2023, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'istruzione e del merito e il Ministero delle imprese e del made in Italy, ha adottato il decreto ministeriale n. 142 «Regolamento recante la disciplina delle scuole nautiche», successivamente pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 242 del 16 ottobre 2023.

1.2. Per quel che rileva ai fini del presente giudizio:

con l'art. 4 di tale regolamento ministeriale, rubricato «Requisiti minimi di capacità patrimoniale o finanziaria», è stato disposto che: «1. Ai fini dell'esercizio dell'attività, la scuola nautica è tenuta a dimostrare una capacità patrimoniale non inferiore a 50.000 euro tramite la presentazione di un'attestazione rilasciata da un revisore legale, iscritto nel registro dei revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.



2. In alternativa a quanto previsto dal comma 1, la scuola nautica può dimostrare una capacità finanziaria non inferiore a 50.000 euro tramite la presentazione di un'attestazione di affidamento rilasciata da aziende o istituti di credito ovvero società finanziarie ai sensi dell'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, utilizzando il modello in allegato I, che costituisce parte integrante del presente regolamento.

3. I requisiti di cui al presente articolo non si applicano agli istituti tecnici di cui all'art. 49-septies, comma 9, del codice, in quanto amministrazioni pubbliche»;

con l'art. 20 di tale regolamento ministeriale, rubricato «Tariffario», è stato previsto quanto segue: «1. La scuola nautica presenta il tariffario all'amministrazione competente per territorio ai fini dell'apposizione del visto. Analoga procedura deve essere seguita in caso di modifiche del tariffario.

2. Il tariffario deve rispettare gli importi minimi indicati nell'allegato III, che costituisce parte integrante del presente regolamento. Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si può procedere ad aggiornare le tariffe di cui all'allegato III.

3. Il tariffario deve indicare:

a) in relazione ad ogni tipologia di patente nautica, il corrispettivo complessivo richiesto per ciascun corso, comprensivo delle lezioni di teoria e di pratica;

b) per ciascun corso, il numero delle lezioni di teoria, il numero delle esercitazioni a motore ed eventualmente a vela comprese nel corrispettivo e la durata delle lezioni;

c) i servizi e le prestazioni compresi nel corrispettivo dovuto alla scuola nautica;

d) eventuali oneri aggiuntivi non ricompresi nel corrispettivo.

4. Le amministrazioni competenti, d'intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, adottano un modello di tariffario che le scuole nautiche sono tenute ad utilizzare»;

con l'art. 22 di tale regolamento ministeriale, rubricato «Regime transitorio», è stato disposto che: «1. Le scuole nautiche e i consorzi già in esercizio adeguano lo svolgimento della propria attività alla disciplina di cui all'art. 49-septies del codice e al presente regolamento, entro due anni dalla data di entrata in vigore del presente regolamento ovvero, se antecedente, entro la data di presentazione della prima SCIA di variazione. Con riferimento alle unità da diporto, l'adeguamento è conforme a quanto previsto dal decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili 10 agosto 2021, recante adozione dei programmi di esame per il conseguimento delle patenti nautiche di categoria A, B e C e modalità di svolgimento delle prove, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 232 del 28 settembre 2021.

2. Trascorso il periodo di cui al comma 1 senza che le scuole nautiche e i consorzi si siano adeguati alle disposizioni del presente regolamento, l'amministrazione competente invia ai soggetti interessati una diffida ad adempiere entro l'ulteriore termine di due mesi, trascorso il quale adotta il provvedimento di interdizione dall'esercizio dell'attività.

3. Con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono definiti i dati che le amministrazioni competenti trasmettono, entro il 31 gennaio e con riferimento all'annualità precedente, al medesimo Ministero».

II. I motivi di ricorso articolati avverso il regolamento ministeriale impugnato e lo svolgimento del giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

2. Altura, ritenendo che le previsioni dettate dagli articoli 4, 20 e 22 del decreto ministeriale n. 142/2023 siano illegittime, con la proposizione del ricorso in esame, affidato a due distinti motivi, ha impugnato tale regolamento ministeriale, chiedendone l'annullamento, previa disapplicazione per contrasto con il diritto eurounitario ovvero previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 49-septies del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, dell'art. 34 del decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229 e dell'art. 23 del decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160, per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

2.1. La società ricorrente, con il primo motivo di ricorso, ha lamentato l'illegittimità del gravato decreto ministeriale per «Violazione dell'art. 15 della direttiva 2006/123/CE. Violazione dei principi di proporzionalità concorrenziale. Violazione del principio di necessità. Violazione dei principi di proporzionalità, ragionevolezza e logicità. Violazione e falsa applicazione degli articoli 41 e 97 della Costituzione. Illegittimità propria e derivata».

Con tale mezzo di gravame è stato dedotto che la previsione con la quale l'impugnato regolamento ministeriale ha imposto, a carico delle scuole nautiche, l'adozione di un tariffario minimo, si porrebbe in contrasto con i principi di necessità e proporzionalità di matrice eurounitaria, che l'art. 15, par. 3, lettere b) e c), della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno («direttiva servizi») eleva a condizioni di legittimità per l'introduzione di requisiti non discriminatori per l'accesso o l'esercizio di una attività di servizi, giusto quanto previsto dal paragrafo 2 del medesimo art. 15. Tali previsioni normative eurounitarie, secondo la prospettazione della società ricorrente, risul-



terebbero pienamente applicabili al caso di specie, essendo l'attività delle scuole nautiche prodromica rispetto a quella di trasporto, esclusa, per converso, dall'ambito di applicazione oggettivo della direttiva servizi, giusto quanto previsto dal suo art. 2, par. 2, lettera d).

Più in dettaglio, l'imposizione dell'obbligo di adottare un tariffario minimo non sarebbe suscettibile di essere giustificata sulla scorta di ragioni correlate alla sussistenza di un motivo di interesse generale. Di conseguenza, risulterebbe non soddisfatta la condizione legittimante prevista dall'art. 15, par. 3, lettera b), della direttiva servizi in relazione al paragrafo 2, lettera g), di tale previsione di diritto eurounitario derivato.

Ad avviso della società ricorrente, inoltre, risulterebbe violato anche il principio di proporzionalità «concorrenziale», poiché l'imposizione di un siffatto obbligo tariffario non risulterebbe idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo della migliore formazione dei soggetti che frequentano i corsi di preparazione organizzati dalle scuole nautiche per conseguire la relativa patente. Il livello tariffario imposto con il gravato regolamento ministeriale, infatti, sarebbe tale da inficiare la capacità concorrenziale delle scuole nautiche, riverberandosi in negativo anche sulla qualità dei servizi offerti ai consumatori. Pertanto, risulterebbe del pari non soddisfatta la condizione legittimante prevista dall'art. 15, par. 3, lettera c), della direttiva servizi sempre in relazione al paragrafo 2, lettera g), della stessa.

L'amministrazione ministeriale, quindi, avrebbe dovuto disapplicare l'art. 49-septies, comma 21, lettera i), del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, nella parte in cui, in seguito alle modifiche apportate dall'art. 23 del decreto legislativo n. 160/2020, ha imposto, a carico delle scuole nautiche, l'adozione di un tariffario minimo e non, invece, darvi attuazione con le previsioni dettate dall'art. 22 del gravato decreto ministeriale n. 142/2023.

Secondo la prospettazione della società ricorrente, anche la previsione contenuta nell'art. 4 del gravato regolamento ministeriale, con la quale è stato imposto ai soggetti che gestiscono le scuole nautiche di possedere un determinato ammontare di capitale sociale (pari a euro 50.000,00), si porrebbe in contrasto con i principi sanciti dall'art. 15 della direttiva servizi.

L'imposizione di un tale requisito patrimoniale, invero, non risulterebbe funzionale al conseguimento di alcun obiettivo rientrante tra quelli perseguibili dalle scuole nautiche, sia sul versante didattico, per ciò che concerne la preparazione dei corsisti, sia sul versante della solvibilità economica delle persone giuridiche che gestiscono le scuole medesime.

2.2. Con il secondo motivo di ricorso è stata invece contestata la legittimità del gravato decreto ministeriale n. 142/2023 in via derivata dalla asserita illegittimità costituzionale del novellato art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2005, così come modificato dall'art. 23 del decreto legislativo n. 160/2020, per contrasto con gli articoli 76 e 77 della Costituzione.

In primo luogo, è stata dedotta la violazione del termine per l'esercizio della delega legislativa, fissato in trenta mesi dall'art. 1, comma 5, della legge 7 ottobre 2015, n. 167 (legge delega per la riforma del codice della nautica da diporto), ritenendo che il decreto legislativo n. 160/2020 sia stato adottato successivamente alla scadenza del termine previsto dalla legge delega (il cui *dies a quo* era stato individuato nella data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 1 del medesimo art. 1 della legge n. 167/2015).

In secondo luogo, secondo la tesi della società ricorrente, l'imposizione a carico delle scuole nautiche dell'obbligo di adottare un tariffario minimo, previsto dall'art. 22 del gravato regolamento ministeriale in attuazione di quanto stabilito dal novellato art. 49-septies, comma 21, lettera i), del decreto legislativo n. 171/2005, risulterebbe costituzionalmente illegittima per eccesso di delega, in quanto l'art. 1, comma 1, della legge n. 167/2015 non avrebbe conferito al Governo alcuna mandato legislativo in tal senso.

Risulterebbero, del pari, costituzionalmente illegittime tutte le previsioni dettate dal decreto legislativo n. 229/2017, dal decreto legislativo n. 160/2020, ivi incluse quelle con le quali è stato modificato l'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2005 al fine di introdurre una nuova disciplina dell'attività delle scuole nautiche, anche per ciò che concerne il conseguimento della patente nautica, trattandosi di materie non rientranti tra quelle delegate al Governo con la legge n. 167/2015.

2.3. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero dell'istruzione e del merito e il Ministero delle imprese e del made in Italy, in data 29 gennaio 2024, si sono costituiti in giudizio per resistere al presente ricorso.

2.4. Le amministrazioni ministeriali resistenti, con memoria depositata in data 16 maggio 2025, hanno eccepito l'infondatezza del gravame e l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale riferita al gravato regolamento ministeriale, non trattandosi di un atto avente forza di legge, giusto quanto previsto dall'art. 134 della Costituzione.

2.4.1. Per ciò che concerne il primo motivo di ricorso, le censure in esso articolate sarebbero destituite di fondamento innanzitutto perché il Consiglio di Stato, pronunciandosi sullo schema del gravato regolamento con il parere



n. 1350 del 4 ottobre 2022, non ha ravvisato la sussistenza di alcuno dei vizi di legittimità prospettati dalla società ricorrente.

Oltretutto, la previsione che obbliga le scuole nautiche a dimostrare il possesso di una disponibilità patrimoniale o finanziaria pari a euro 50.000,00 risulterebbe giustificata dal fatto che tali soggetti affrontano un rischio d'impresa classificato dall'ISTAT come medio. Militerebbe, poi, nel senso della legittimità della previsione dettata dall'art. 4 del gravato regolamento ministeriale, anche il fatto che il medesimo valore economico sarebbe stato previsto per la dimostrazione della capacità finanziaria delle autoscuole.

In proposito, le amministrazioni resistenti hanno anche evidenziato che il contestato art. 4 del decreto ministeriale n. 142/2023 fa unicamente riferimento alla capacità patrimoniale, non imponendo il possesso di un capitale sociale di ammontare pari ad euro 50.000,00, come asserito dalla società ricorrente. Infatti, la gravata previsione regolamentare prevede, in alternativa, l'attestazione della capacità finanziaria tramite la presentazione di un'attestazione di affidamento rilasciata da aziende o istituti di credito ovvero società finanziarie ai sensi dell'art. 106 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385.

Per tale ragione, l'obbligo in questione supererebbe il *test* di proporzionalità, risultando, del pari non discriminatorio (in quanto applicabile indistintamente a tutte le scuole nautiche) e necessario (atteso che la richiesta di una determinata capacità patrimoniale risulta giustificata dalla esigenza di garantire che le scuole nautiche dispongano delle risorse finanziarie adeguate per fornire, nell'interesse generale, una formazione sicura e di qualità ai soggetti che intendono conseguire la patente nautica).

2.4.2. Il secondo motivo di ricorso, oltre ad essere inammissibile risulterebbe comunque infondato con riferimento ad entrambi i profili di censura articolati dalla società ricorrente.

In primo luogo, il decreto legislativo n. 160/2020 non sarebbe stato adottato oltre il termine di trenta mesi previsto dalla legge delega, tenuto conto delle proroghe disposte dalla normativa emergenziale adottata per contrastare l'emergenza pandemica dovuta alla diffusione del virus SARS-CoV-2 (art. 1, comma 3, della legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18).

In secondo luogo, le previsioni del decreto legislativo n. 160/2020, alle quali i Ministeri resistenti hanno dato attuazione con il gravato regolamento ministeriale, non risulterebbero costituzionalmente illegittime in quanto conformi ai principi e criteri direttivi fissati con la legge n. 167/2015.

In particolare, in seguito all'abrogazione dell'art. 42 del decreto ministeriale n. 146/2008, recante la disciplina delle scuole nautiche, per effetto di quanto previsto dall'art. 59, comma 7, lettera *b*), del decreto legislativo n. 229/2017, l'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 ha previsto, con le modifiche apportate all'art. 49-*septies* del decreto legislativo n. 171/2005, l'adozione di uno specifico regolamento ministeriale per disciplinare la materia delle scuole nautiche e dei centri di istruzione per la nautica, ivi incluse le relative figure professionali.

Secondo la tesi difensiva delle amministrazioni ministeriali resistenti, il suddetto intervento normativo e il susseguente intervento regolamentare, sfociato con l'adozione del gravato decreto ministeriale n. 142/2023, si sarebbero resi necessari per superare l'antinomia venutasi a creare tra l'art. 42, comma 5, del decreto ministeriale n. 146/2008 e l'art. 105, comma 3, lettera *a*), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, con il quale alle regioni e agli altri enti locali erano stati conferiti funzioni e compiti amministrativi dello Stato in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

2.5. La Confederazione autoscuole riunite e consulenti automobilistici, in data 19 maggio 2025, ha spiegato intervento *ad opponendum* nel presente giudizio, eccependo:

l'inammissibilità del ricorso per mancata notifica ad almeno un controinteressato, con conseguente violazione dell'art. 41, comma 2, c.p.a.;

il difetto di legittimazione attiva della società ricorrente, in quanto dalla documentazione in atti non risulterebbe che Altura possieda i requisiti di capacità finanziaria già previsti dal vigente codice della nautica da diporto e che sia validamente autorizzata per l'esercizio dell'attività di scuola nautica;

l'infondatezza del gravame.

2.6. La società ricorrente, con memoria di replica depositata in data 20 maggio 2025, ha controdedotto alle eccezioni sollevate dalle amministrazioni ministeriali resistenti e ha instato per l'accoglimento del ricorso.

2.7. All'udienza pubblica del 18 giugno 2025 la causa è stata discussa e poi è stata trattenuta in decisione.

III. Il quadro normativo di riferimento.

3. Il Collegio, prima di procedere alla delibazione della questione di legittimità prospettata dalla società ricorrente con il secondo motivo di ricorso, ritiene necessario ricostruire il quadro normativo rilevante ai fini dell'esame della presente controversia.



3.1. Innanzitutto, viene in rilievo quanto previsto dall'art. 1 della legge 7 ottobre 2015, n. 167 recante «Delega al Governo per la riforma del codice della nautica da diporto» — vale a dire la legge delega sulla scorta della quale è stato adottato il decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 sospettato di incostituzionalità —.

3.1.1. Tale disposizione normativa, al comma 1, stabilisce quali siano le materie che il Governo era tenuto a disciplinare nell'esercizio della funzione legislativa delegata, all'uopo prevedendo che «Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, per gli affari europei, dell'economia e delle finanze, della salute, per la semplificazione e la pubblica amministrazione, della giustizia, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dello sviluppo economico e dei beni e delle attività culturali e del turismo, uno o più decreti legislativi di revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'art. 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, e per la disciplina delle seguenti materie:

a) regime amministrativo e navigazione delle unità da diporto, ivi comprese le navi di cui all'art. 3 della legge 8 luglio 2003, n. 172;

b) attività di controllo in materia di sicurezza della navigazione da diporto e di prevenzione degli incidenti in prossimità della costa con l'obiettivo della salvaguardia della vita umana in mare e nelle acque interne, anche in relazione alle attività che si svolgono nelle medesime acque, con particolare riferimento all'attività subacquea;

c) revisione della disciplina sanzionatoria in relazione alla gravità e al pregiudizio arrecato alla tutela degli interessi pubblici nonché alla natura del pericolo derivante da condotte illecite al fine di garantire comunque l'effettività degli istituti sanzionatori;

d) aggiornamento dei requisiti psicofisici necessari per il conseguimento della patente nautica;

e) procedure per l'approvazione e l'installazione di sistemi di alimentazione con gas di petrolio liquefatto (GPL), metano ed elettrici, su unità da diporto e relativi motori di propulsione, di nuova costruzione o già immessi sul mercato».

3.1.2. L'art. 1, comma 2, della legge delega ha poi fissato i principi e i criteri direttivi che il Governo era tenuto ad osservare ai fini della revisione del codice della nautica da diporto nelle materie oggetto di delega legislativa.

Tale disposizione normativa, a tale precipuo riguardo, ha stabilito che «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati in conformità con i criteri di semplificazione delle procedure, tali da consentire la revisione del codice della nautica da diporto, mantenendone fermi l'assetto e il riparto delle competenze nonché al fine di migliorare le condizioni di effettiva concorrenzialità del settore nell'ambito della Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo (COM(2014)86), nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) coordinamento e armonizzazione della normativa in materia di nautica da diporto e di iscrizione delle unità da diporto, coniugando la semplificazione degli adempimenti formali posti a carico dell'utenza e delle procedure amministrative e di controllo;

b) semplificazione del regime amministrativo e degli adempimenti relativi alla navigazione da diporto, anche ai fini commerciali;

c) revisione, secondo criteri di semplificazione, della disciplina in materia di navigazione temporanea di imbarcazioni e navi da diporto non abilitate e non munite dei prescritti documenti ovvero abilitate e provviste di documenti di bordo ma affidate in conto vendita o in riparazione e assistenza ai cantieri navali;

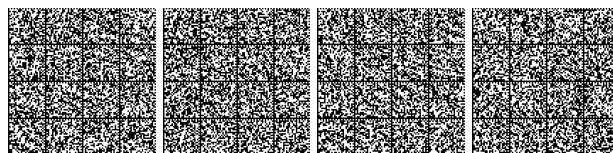
d) semplificazione della procedura amministrativa per la dismissione di bandiera;

e) regolamentazione dell'attività di locazione dei natanti, secondo criteri di semplificazione nel rispetto dei requisiti generali di sicurezza anche ai fini della salvaguardia delle persone trasportate;

f) previsione, nell'ambito delle strutture ricettive della nautica, di un numero congruo di accosti riservati alle unità in transito, con particolare attenzione ai posti di ormeggio per i portatori di *handicap*;

g) regolamentazione puntuale, allo scopo di tutelare l'ecosistema e di vietare l'ancoraggio al fondale nelle aree marine protette all'interno del campo boa, dei campi di ormeggio attrezzati, anche con l'impiego di tecnologie informatiche e telematiche, nelle zone di riserva generale (zone B) o di riserva parziale (zone C), per le unità da diporto autorizzate alla navigazione, prevedendo una riserva di ormeggi alle imbarcazioni a vela;

h) destinazione d'uso per la nautica minore delle strutture demaniali, pontili, arenili e piazzali, che presentino caratteristiche particolarmente idonee per essere utilizzati quali ricovero a secco (*dry storage*) di piccole imbarcazioni, garantendo comunque la fruizione pubblica delle medesime aree;



i) revisione della disciplina della mediazione nei contratti di costruzione, di compravendita, di locazione, di noleggio di navi e nei contratti di trasporto marittimo al fine di adattarla alle specifiche esigenze e caratteristiche del settore della nautica da diporto;

l) rivalutazione e semplificazione dei requisiti psicofisici, con particolare riferimento a quelli visivi e uditivi, per il conseguimento e il rinnovo delle patenti nautiche e revisione delle procedure di accertamento e certificazione degli stessi;

m) introduzione di una normativa semplificata della mediazione nel diporto;

n) revisione dei titoli professionali del diporto in relazione all'introduzione di un titolo semplificato per lo svolgimento dei servizi di coperta per unità da diporto;

o) previsione di criteri di razionalizzazione ed economia delle risorse istituzionali destinate all'attività di controllo in materia di sicurezza della navigazione e previsione, in tale ottica, del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia costiera quale autorità alla quale competono in via esclusiva la pianificazione ed il coordinamento dei controlli, tenuto conto delle vigenti attribuzioni istituzionali in tale settore;

p) pieno adeguamento del decreto legislativo 24 marzo 2011, n. 53, alla direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, in materia di attività di controllo da parte dello Stato di approdo, con particolare riguardo al corretto recepimento della definizione di "interfaccia nave/porto" e all'ambito di applicazione della normativa riguardante le imbarcazioni da diporto che si dedicano ad operazioni commerciali rispetto agli obiettivi fissati dalla direttiva;

q) revisione della disciplina in materia di sicurezza delle unità e delle dotazioni anche alla luce dell'adeguamento all'innovazione tecnologica;

r) equiparazione, a tutti gli effetti, alle strutture ricettive all'aria aperta, delle strutture organizzate per la sosta ed il pernottamento di turisti all'interno delle proprie imbarcazioni ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;

s) eventuale inserimento della cultura del mare e dell'insegnamento dell'educazione marinara nei piani formativi scolastici, nel rispetto dei principi costituzionali e della normativa vigente, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche attraverso l'attivazione di specifici corsi e l'istituzione della giornata del mare nelle scuole;

t) istituzione della figura professionale dell'istruttore di vela nel rispetto dei principi generali della sicurezza nautica e della salvaguardia della vita umana in mare, fatte salve le prerogative costituzionali delle regioni, prevedendo:

1) l'istituzione di un elenco nazionale, aggiornato, degli istruttori professionali, consultabile nel sito istituzionale della Federazione italiana vela (FIV) e della Lega navale italiana (LNI) e nei siti dei comuni nel cui territorio sono presenti centri velici.

Gli oneri derivanti dall'istituzione e dalla tenuta dell'elenco nazionale di cui al precedente periodo sono posti a carico degli iscritti;

2) che gli istruttori di vela siano in possesso del brevetto della FIV, della Marina militare attraverso le proprie competenti articolazioni o della LNI, rilasciato nel rispetto del Sistema nazionale di qualifiche (SNaQ) dei tecnici sportivi del CONI e del Quadro europeo delle qualifiche - *European qualification framework* (EQF) dell'Unione europea;

u) razionalizzazione delle attività di controllo delle unità da diporto attraverso metodologie di verifiche atte ad evitare forme di accertamenti ripetuti a carico delle stesse unità in ambiti temporali limitati nel rispetto della sicurezza nautica;

v) revisione della disciplina sanzionatoria, aumentando l'entità delle sanzioni vigenti di un terzo, sia nel minimo che nel massimo edittale, relativamente alle violazioni, commesse mediante l'utilizzo di un'unità da diporto, concernenti l'inosservanza di una disposizione di legge o di regolamento o di un provvedimento legalmente emanato dall'autorità competente in materia di uso del demanio marittimo, del mare territoriale e delle acque interne, ivi compresi i porti, ovvero l'inosservanza di una disposizione di legge o di un regolamento in materia di sicurezza della navigazione e prevedendo altresì l'inasprimento delle sanzioni relative all'inosservanza dei limiti di velocità, anche da parte delle imbarcazioni commerciali, negli specchi d'acqua portuali, nei pressi di campi boa, di spiagge e di lidi, nel passaggio vicino ad imbarcazioni alla fonda e nella navigazione all'interno degli specchi acquei riservati alla balneazione;

z) nell'ambito della revisione della disciplina sanzionatoria di cui alla lettera v), previsione di sanzioni più severe a carico di coloro che conducono unità da diporto in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di stupefacenti, nonché nei confronti di coloro che utilizzando unità da diporto causano danni ambientali, ovvero determinano una situazione di



grave rischio per la salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema marino, attraverso misure che, a seconda della gravità della violazione, vadano dal ritiro della patente al sequestro dell'unità da diporto;

aa) semplificazione dei procedimenti per l'applicazione e il pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie al fine di garantire l'efficacia del sistema sanzionatorio, in particolare prevedendo la graduazione delle sanzioni in funzione della gravità delle fattispecie, della frequenza e dell'effettiva pericolosità del comportamento, con l'introduzione anche di misure riduttive dell'entità delle sanzioni in caso di assolvimento dell'obbligo del pagamento in tempi ristretti, nonché l'ampliamento delle fattispecie incidenti nella materia della sicurezza nautica per le quali è prevista la sospensione e la revoca delle patenti nautiche;

bb) adeguamento alla direttiva 2013/53/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013;

cc) abrogazione espressa delle norme incompatibili».

3.1.3. Ai fini del presente giudizio assume poi rilievo quanto previsto dall'art. 1, comma 5, della legge delega.

Con tale disposizione normativa, in particolare, il legislatore ha fissato in trenta mesi, decorrenti dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi delegati di cui al comma 1, il termine entro il quale il Governo era autorizzato ad adottare «uno o più decreti legislativi contenenti disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi medesimi».

3.2. Il Governo, per quel che rileva ai fini della controversia in esame, ha esercitato la delega legislativa di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 167/2015 adottando il decreto legislativo 3 novembre 2017, n. 229, recante «Revisione ed integrazione del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, recante codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'art. 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172, in attuazione dell'art. 1 della legge 7 ottobre 2015, n. 167».

In particolare, con l'art. 34 del decreto legislativo n. 229/2017, rubricato «Scuole nautiche e Centri di istruzione per la nautica», è stato inserito, all'interno del Titolo III del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, il Capo II-ter.

Tale Capo II-ter, a sua volta rubricato «Scuole nautiche e Centri di istruzione per la nautica», all'art. 49-septies, rubricato «Scuole nautiche», nella formulazione introdotta con il suddetto decreto legislativo delegato, aveva previsto quanto segue:

«1. Le scuole per l'educazione marinaresca, l'istruzione e la formazione dei candidati agli esami per il conseguimento delle patenti nautiche sono denominate scuole nautiche.

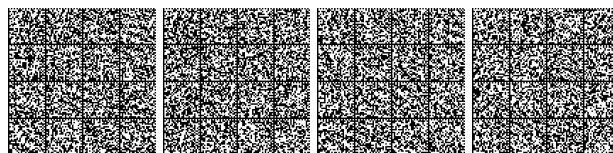
2. Le scuole nautiche sono soggette a vigilanza amministrativa e tecnica da parte delle province o delle città metropolitane o delle Province autonome di Trento e di Bolzano del luogo in cui hanno la sede principale.

3. I compiti delle province o delle città metropolitane o alle Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di segnalazione certificata di inizio attività e di vigilanza amministrativa sulle scuole nautiche sono svolti sulla base di apposite direttive emanate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti.

4. Le persone fisiche o giuridiche, le società ed enti possono presentare l'apposita segnalazione certificata di inizio attività per la gestione di una scuola nautica alla provincia o città metropolitana o alla Province autonome di Trento e di Bolzano. Il titolare deve avere la proprietà e gestione diretta, personale, esclusiva e permanente dell'esercizio, nonché la gestione diretta dei beni patrimoniali della scuola nautica, rispondendo del suo regolare funzionamento nei confronti dell'autorità competente; nel caso di apertura di ulteriori sedi per l'esercizio dell'attività di scuola nautica, per ciascuna deve essere dimostrato il possesso di tutti i requisiti prescritti, ad eccezione della capacità finanziaria che deve essere dimostrata per una sola sede, e deve essere preposto un responsabile didattico, in organico quale dipendente o collaboratore familiare ovvero anche, nel caso di società di persone o di capitali, quale rispettivamente socio o amministratore, che sia in possesso dei requisiti di cui al comma 6, ad eccezione della capacità finanziaria.

5. Gli istituti tecnici del settore tecnologico, indirizzo trasporti e logistica, articolazione conduzione del mezzo, opzioni conduzione del mezzo navale e di impianti e apparati marittimi, possono presentare la dichiarazione di cui al comma 4 e sono soggetti alla vigilanza amministrativa e tecnica del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca che emana apposite direttive nelle materie di cui ai commi 4 e 14 ed effettua le verifiche di cui al comma 10.

6. La segnalazione certificata di inizio attività di cui al comma 4 può essere presentata dai soggetti che abbiano compiuto gli anni ventuno e siano in possesso di adeguata capacità finanziaria, di diploma di istruzione di secondo grado e abbiano svolto attività di insegnamento di cui al comma 7 con almeno un'esperienza biennale, maturata negli ultimi cinque anni, fermo restando quanto previsto dall'art. 508, comma 10, del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 per i docenti degli istituti tecnici di cui al comma 5. Per le persone giuridiche i requisiti richiesti dal presente comma, ad eccezione della capacità finanziaria che deve essere posseduta dalla persona giuridica, sono richiesti al legale rappresentante.



7. Possono svolgere attività di insegnamento presso le scuole nautiche i soggetti in possesso dell'abilitazione non inferiore a quella di ufficiale di coperta o di titolo professionale di capitano del diporto di cui all'art. 36-bis, gli ufficiali superiori del Corpo dello Stato maggiore e delle Capitanerie di porto che hanno cessato il servizio attivo da almeno cinque anni, coloro che hanno conseguito da almeno dieci anni la patente nautica per la navigazione senza alcun limite e i docenti degli istituti tecnici di cui al comma 5. L'attività di insegnamento della tecnica di base della navigazione a vela è svolta dall'istruttore di vela di cui all'art. 49-quinquies. Gli insegnanti non devono essere stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza ed essere sottoposti a misure amministrative di sicurezza personali o alle misure di prevenzione e non essere stati condannati a una pena detentiva non inferiore a tre anni, salvo che non siano intervenuti provvedimenti di riabilitazione.

8. La segnalazione di cui al comma 4 non può essere presentata da coloro che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza e da coloro che sono sottoposti a misure amministrative di sicurezza personali o alle misure di prevenzione e non essere stati condannati a una pena detentiva non inferiore a tre anni, salvo che non siano intervenuti provvedimenti di riabilitazione.

9. La scuola nautica deve svolgere l'attività di formazione dei candidati agli esami per il conseguimento delle patenti nautiche di una o più categorie previste, possedere un'adeguata attrezzatura tecnica e didattica, disporre degli insegnanti di cui al comma 7, nonché di una adeguata unità da diporto, secondo quanto stabilito dal regolamento di attuazione del presente codice.

10. Le province o le città metropolitane o le Province autonome di Trento e di Bolzano effettuano le verifiche del possesso dei requisiti prescritti da parte delle scuole nautiche con cadenza almeno triennale.

11. L'attività di scuola nautica è sospesa per un periodo da uno a tre mesi quando:

- a) l'attività della scuola nautica non si svolge regolarmente;
- b) il titolare non provvede alla sostituzione degli insegnanti o degli istruttori che non sono più in possesso dei requisiti di cui al comma 7;
- c) il titolare non ottempera alle disposizioni date dalle province o dalle città metropolitane o dalle Province autonome di Trento e di Bolzano ai fini del regolare funzionamento della scuola nautica.

12. L'attività della scuola nautica è inibita quando:

- a) sono venuti meno i requisiti morali del titolare e la capacità finanziaria;
- b) viene meno l'attrezzatura tecnica o l'attrezzatura didattica oppure la disponibilità dell'adeguata unità da diporto di cui al comma 9;
- c) sono stati adottati più di due provvedimenti di sospensione in un quinquennio.

13. Nel caso in cui una scuola nautica è gestita senza la dichiarazione di inizio attività o i requisiti prescritti, è prevista la chiusura della stessa e la cessazione della relativa attività, ordinate dalle province o dalle città metropolitane o dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Salva l'applicazione delle eventuali sanzioni penali previste dalle disposizioni vigenti in caso di esercizio abusivo dell'attività, costituisce esercizio abusivo dell'attività di scuola nautica l'istruzione o la formazione per le patenti nautiche impartita in forma professionale o, comunque, a fine di lucro senza il rispetto delle dichiarazioni dei requisiti previsti. Chiunque esercita o concorre a esercitare abusivamente l'attività di scuola nautica è punito con una sanzione amministrativa pecuniaria da 5000 euro a 15000 euro, ai sensi della legge 24 novembre 1981, n. 689.

14. Il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti stabilisce, con propri decreti: i requisiti minimi di capacità finanziaria; i requisiti di idoneità, le modalità di svolgimento delle verifiche di cui al comma 10; le prescrizioni sui locali e sull'arredamento didattico, anche al fine di consentire l'eventuale svolgimento degli esami, nonché la durata dei corsi; i programmi di esame per il conseguimento della patente nautica.

15. Le scuole nautiche nonché i centri di istruzione per la nautica di cui all'art. 49-octies presentano le domande di ammissione agli esami per i propri candidati presso l'autorità marittima o l'ufficio motorizzazione civile del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella cui giurisdizione le medesime hanno la sede principale.

16. Le scuole nautiche possono richiedere all'autorità marittima o all'ufficio motorizzazione civile del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, competenti per territorio, che gli esami per il conseguimento delle patenti nautiche, con un numero di candidati non inferiore a dieci, vengano svolti presso le loro sedi. Le spese di viaggio e di missione per i componenti delle commissioni di esame sono a carico dei richiedenti.

17. Con il regolamento di attuazione del presente codice sono stabilite le modalità per la segnalazione certificata di inizio attività, fermo restando quanto previsto dal comma 10».



3.2.1. Con l'art. 59, comma 5, del decreto legislativo n. 229/2017 è stata inoltre disposta l'abrogazione dell'art. 65 del decreto legislativo n. 171/2005 che, nella sua versione originaria, prevedeva, *inter alia*, che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con le amministrazioni interessate, adottasse ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un decreto ministeriale al fine di disciplinare anche la seguente materia «Disciplina relativa ai titoli abilitativi per il comando, la condotta e la direzione nautica delle unità da diporto, ivi compresa l'introduzione di nuovi criteri in materia di requisiti fisici per il conseguimento della patente nautica, in particolare per le persone disabili e l'uso obbligatorio di dispositivi elettronici in grado di consentire, in caso di caduta in mare, oltre alla individuazione della persona, la disattivazione del pilota automatico e l'arresto dei motori» (art. 65, comma 1, lettera f).

Tale abrogata previsione normativa, tuttavia, era stata sostanzialmente riproposta dall'art. 59, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 229/2017, con il qual era stato previsto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sempre di concerto con altre amministrazioni ministeriali, adottasse un regolamento con il fine di disciplinare secondo criteri di semplificazione dei procedimenti amministrativi anche la seguente materia «Disciplina dei requisiti soggettivi, fisici, psichici e morali per il conseguimento, la convalida e la revisione delle patenti nautiche, anche a favore di persone con disabilità fisica, psichica o sensoriale, ovvero con disturbi specifici dell'apprendimento (DSA), nonché delle modalità di accertamento e di certificazione dei predetti requisiti».

3.2.2. L'abrogazione dell'art. 65 del decreto legislativo n. 171/2005 aveva altresì comportato l'abrogazione parziale del regolamento ministeriale adottato in sede di attuazione di tale disposizione normativa, ossia il decreto ministeriale 29 luglio 2008, n. 146.

In particolare, l'art. 59, comma 7, lettera b), del decreto legislativo n. 229/2017, nel prevedere che «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogati i seguenti articoli del regolamento di cui all'art. 65 del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171: [...] b) art. 42», aveva determinato l'abrogazione della disciplina ministeriale relativa alle scuole nautiche.

Infatti, l'abrogato art. 42 del decreto ministeriale n. 146/2008, rubricato appunto «Disciplina delle scuole nautiche», stabiliva quanto segue: «1. I centri per l'educazione marinairesca, l'istruzione e la formazione dei candidati agli esami per il conseguimento delle patenti nautiche sono denominati "scuole nautiche".

2. Le scuole nautiche sono soggette ad autorizzazione e vigilanza amministrativa da parte della provincia del luogo in cui hanno la sede principale.

3. Gli istituti tecnici nautici possono conseguire l'autorizzazione di cui al comma 2.

4. L'autorizzazione di cui al comma 2 è rilasciata previo parere obbligatorio del Capo del compartimento marittimo o del dirigente della Direzione generale territoriale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, nella cui giurisdizione la scuola ha la sede principale.

5. Le province provvedono a disciplinare con propri regolamenti i requisiti per il rilascio dell'autorizzazione di cui al comma 2.

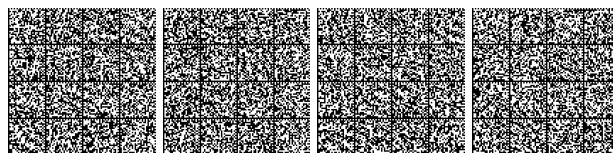
6. Possono svolgere attività di insegnamento presso le scuole nautiche i soggetti in possesso dell'abilitazione non inferiore a quella di ufficiale di navigazione di cui all'art. 4 del decreto del Ministro dei trasporti 30 novembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Supplemento ordinario - n. 13 del 16 gennaio 2008 o di titolo professionale per i servizi di coperta del diporto, i docenti degli istituti nautici o professionali per la navigazione, gli ufficiali superiori del Corpo dello Stato maggiore e delle Capitanerie di porto in congedo da non oltre dieci anni, nonché coloro che hanno conseguito da almeno cinque anni la patente nautica per la navigazione senza alcun limite. L'attività di insegnamento della tecnica di base della navigazione a vela è svolta da esperti velisti riconosciuti idonei dalla Federazione italiana vela o dalla Lega navale italiana.

7. Le scuole nautiche presentano le domande di ammissione agli esami per i propri candidati presso l'autorità marittima o l'ufficio motorizzazione civile del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella cui giurisdizione le medesime hanno la sede principale».

3.3. Il Governo, in attuazione di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, della legge n. 167/2015, ha poi adottato il decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160, cioè un decreto legislativo correttivo e integrativo del primo decreto legislativo delegato (ossia, il decreto legislativo n. 229/2017).

Il decreto legislativo n. 160/2020, all'art. 23, rubricato «Modifiche all'art. 49-septies del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171», ha sostituito l'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2005 — che, come evidenziato in precedenza, era stato inserito in tale corpo normativo dall'art. 34 del decreto legislativo n. 229/2017 —.

3.3.1. In particolare, per ciò che rileva ai fini del presente giudizio, il novellato art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2005, nel modificare la disciplina delle scuole nautiche ha *inter alia* previsto che: «[...] 10. Le scuole nautiche svolgono attività di formazione e di preparazione dei candidati agli esami per il conseguimento delle patenti



nautiche di una o più delle categorie previste dall'art. 39, comma 6 del presente codice, possiedono un'adeguata attrezzatura tecnica e didattica, dispongono degli insegnanti e degli istruttori di cui ai commi da 11 a 14 del presente articolo e hanno la disponibilità giuridica di almeno un'unità da diporto adeguata rispetto al tipo di corsi impartiti. Le dotazioni complessive in personale, attrezzature e unità da diporto delle singole scuole nautiche consorziate possono essere adeguatamente ridotte. [...].

21. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, adottato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, dello sviluppo economico, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previa acquisizione del parere del Garante per la protezione dei dati personali ai sensi dell'art. 36, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2016/679, sono disciplinate le seguenti materie, nonché i tipi di dati trattati, le operazioni eseguibili, il motivo di interesse pubblico rilevante e le misure di tutela degli interessati:

- a) modalità di svolgimento dei controlli di cui al comma 2;
- b) modalità per la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività per l'esercizio di una scuola nautica;
- c) requisiti di idoneità e requisiti minimi di capacità patrimoniale;
- d) prescrizioni sui locali, sugli arredi, sulle dotazioni e sugli strumenti tecnici e didattici, nonché caratteristiche delle unità da diporto nella disponibilità giuridica della scuola nautica in rapporto ai corsi impartiti;
- e) modalità di svolgimento delle attività di insegnante teorico e di istruttore pratico;
- f) modalità di svolgimento dell'attività di formazione e di preparazione dei candidati agli esami per il conseguimento delle patenti nautiche, ivi compresa la durata dei corsi e delle esercitazioni pratiche;
- g) requisiti e modalità per lo svolgimento degli esami nelle sedi delle scuole nautiche e dei consorzi tra scuole nautiche, fermo restando quanto previsto dal comma 15;
- h) disciplina dell'attività pubblicitaria;
- i) tariffario minimo;
- l) disciplina delle modalità di diffida o sospensione dall'esercizio dell'attività di scuola nautica».

3.3.2. Rileva, infine, quanto previsto dall'art. 33, comma 2, del decreto legislativo n. 160/2020, a mente del quale «Fino all'emanazione del regolamento previsto dall'art. 49-septies, comma 21, del decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171, per quanto non in contrasto e per quanto non disciplinato dalle disposizioni immediatamente applicabili di cui al medesimo articolo, permangono efficaci le leggi regionali e i regolamenti provinciali di disciplina dell'attività di scuola nautica e le altre disposizioni pertinenti vigenti».

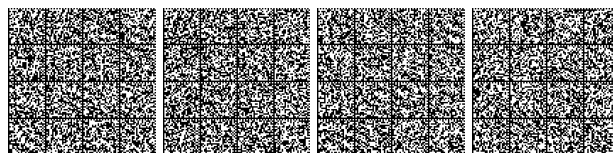
Tale articolo, infatti, nel dettare disposizioni di carattere transitorio in materia di disciplina delle scuole nautiche, ha evidenziato come la stessa sia, da tempo, in parte disciplinata anche da leggi regionali e dai regolamenti provinciali in virtù di precedenti deleghe legislative di funzioni amministrative.

IV. Sulla rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i), del decreto legislativo n. 171/2005, in relazione agli articoli 76, 77, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione e sull'impossibilità di operare una interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni normative sospettate di incostituzionalità.

4. Il Collegio, alla luce del quadro normativo di riferimento così come in precedenza ricostruito, nonché della ricostruzione dei fatti di causa innanzi esposta, ritiene che l'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020, nel modificare l'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2015, con particolare riferimento a quanto disposto dal comma 21, lettere c) e i), abbia introdotto nell'ordinamento previsioni normative che appaiono eccedere i limiti della delega conferita al Governo con la legge n. 167/2015.

Infatti, come prospettato dalla società ricorrente con il ricorso in esame, la circostanza per cui, sulla scorta delle novellate disposizioni dell'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2015, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con le altre amministrazioni ministeriali resistenti, abbia adottato il gravato decreto ministeriale n. 142/2023, imponendo alle scuole nautiche, ai fini dell'esercizio della loro attività, sia l'obbligo di dimostrare il possesso di una capacità patrimoniale non inferiore a 50.000 euro (art. 4), sia l'obbligo di adottare un tariffario minimo (art. 20), appare rendere illegittimo l'agere amministrativo contestato in via derivata dalla ipotizzata illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2015 per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

4.1. La questione di legittimità costituzionale che il Collegio intende rimettere alla Corte costituzionale con la presente ordinanza risulta fornita di rilevanza nel presente giudizio, atteso che le disposizioni di cui agli articoli



4 e 20 dell'impugnato decreto ministeriale n. 142/2023 sono state adottate per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 49-septies, comma 21, del decreto legislativo n. 171/2015, come novellato dall'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 — a sua volta adottato dal Governo in forza di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, della legge n. 167/2015 — ossia proprio per dare attuazione alle disposizioni normative sospettate di incostituzionalità.

4.2. Pertanto, è dall'esito del giudizio di costituzionalità dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2015 che dipende, *in parte qua*, lo scrutinio di legittimità del gravato decreto ministeriale n. 142/2023, nella misura in cui i Ministeri resistenti, proprio in attuazione di quanto previsto dalle predette disposizioni normative sospettate di incostituzionalità, hanno imposto alle scuole nautiche gli obblighi che la società ricorrente ha ritenuto illegittimi con la proposizione del presente gravame, reputandoli lesivi della sua sfera giuridica in ragione della incidenza negativa che la loro osservanza potrebbe arrecare allo svolgimento dell'attività di gestione della scuola nautica.

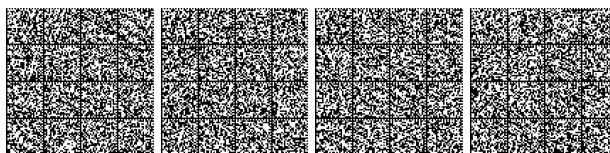
4.3. Ad avviso del Collegio, le eccezioni di rito sollevate tanto dalle amministrazioni ministeriali resistenti, quanto dall'interventore *ad opponendum*, non valgono ad escludere la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2015, in quanto:

per ciò che riguarda l'eccezione di inammissibilità del secondo motivo di ricorso sollevata dai Ministeri resistenti, la stessa non si appalesa fondata, in quanto la società ricorrente non ha prospettato, in via diretta, la illegittimità costituzionale del gravato regolamento ministeriale, che non potrebbe essere scrutinata dalla Corte costituzionale giusto quanto disposto dall'art. 134 della Costituzione, bensì in via derivata dalla asserita illegittimità costituzionale dei decreti legislativi delegati per contrasto con la legge delega, questione questa che, riguardando atti aventi forza di legge, rientra tra quelle che possono formare oggetto di una controversia scrutinabile dalla Corte costituzionale a mente del medesimo art. 134 della Costituzione;

per ciò che concerne le eccezioni di rito sollevate dalla Confederazione interveniente, vale in primo luogo evidenziare che, venendo in rilievo l'impugnazione di un regolamento amministrativo, non era esigibile che la notifica del presente ricorso fosse eseguita anche nei confronti di almeno un controinteressato, atteso che per la ancipite natura dell'atto impugnato, i soggetti suscettibili di vantare una posizione di controinteresse rispetto a quella dedotta in giudizio dalla società ricorrente non risultano facilmente individuabili *ex ante*. Peraltro, la medesima Confederazione interveniente non può qualificarsi quale controinteressato, atteso che i gestori di scuole nautiche e le organizzazioni rappresentative e sindacali di categoria degli operatori del settore risultano interessati dalle disposizioni regolamentari impugunate nella stessa misura in cui lo è la società ricorrente e, quindi, risulterebbero al più dei cointeressati. Laddove la Confederazione interveniente rappresenti, in tutto o in parte, gli interessi di operatori attivi in settori diversi o contigui a quello in cui opera la società ricorrente, come ad esempio quello in cui operano i gestori delle autoscuole, ciò non renderebbe la sua posizione processuale, né quella dei gestori delle autoscuole, assimilabile a quella di un controinteressato, atteso che le gravate disposizioni ministeriali (e quelle normative sospettate di incostituzionalità), non incidono sulla attività di tali soggetti e, pertanto, non si appalesano idonee a lederne la sfera giuridica;

in secondo luogo, per ciò che concerne l'eccezione di difetto di legittimazione attiva della società ricorrente, parimenti eccepita dalla Confederazione interveniente, neppure tale eccezione risulta suscettibile di far venir meno la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che il Collegio ritiene di dover rimettere alla Corte costituzionale. Tale eccezione, invero, si appalesa destituita di fondamento in quanto poggia sull'erroneo e indimostrato assunto secondo il quale la società ricorrente non potrebbe vantare la titolarità della posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo oppositivo dedotta in giudizio in ragione del mancato possesso dei requisiti di capacità finanziaria previsti dal codice della nautica da diporto e di una valida autorizzazione all'esercizio dell'attività di scuola nautica. In proposito, è sufficiente evidenziare come: *i*) non risulta in atti che Altura sia stata sanzionata dall'autorità amministrativa all'uopo competente per mancato possesso del requisito di capacità finanziaria; *ii*) dalla documentazione in atti risulta, poi, che Altura ha effettivamente conseguito l'autorizzazione all'esercizio di una scuola nautica con provvedimento n. 19 del 5 febbraio 2008 adottato dalla Provincia di Roma. Peraltro, le stesse amministrazioni resistenti, con la memoria depositata in data 16 maggio 2025, hanno dato conto del fatto che la società ricorrente risulta iscritta nel registro delle imprese con codice ATECO 85.51, espressamente riconosciuto dalle stesse quale codice idoneo a svolgere l'attività di scuola nautica.

4.3.1. In punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale di cui si tratta, inoltre, va aggiunto che la stessa deve necessariamente essere circoscritta alle sole previsioni normative suscettibili di riverberarsi in negativo sulla legittimità delle disposizioni regolamentari precipuamente gravate dalla società ricorrente, vale a dire gli articoli 4 e 20 del decreto ministeriale n. 142/2023, e non anche sull'intero complesso di previsioni normative introdotto dai Ministeri resistenti nell'esercizio della potestà normativa delegata di cui si tratta. Infatti, dall'eventuale declaratoria di



incostituzionalità di previsioni normative non direttamente incidenti sulle specifiche previsioni regolamentari gravate nel presente giudizio non potrebbe consentire alla società ricorrente di ritrarre alcuna utilità giuridica, donde la non rilevanza delle stesse ai fini della deliberazione del ricorso in esame.

4.4. Il Collegio neppure ritiene che sia possibile operare un'interpretazione conforme alla Costituzione dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2015, tentativo, questo, che ai fini della rimessione alla Corte costituzionale di una questione di legittimità costituzionale deve essere sempre effettuato e, se del caso, ragionevolmente e consapevolmente escluso (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 262/2015; in senso conforme sentenze n. 202/2023, n. 139/2022, n. 11/2020, n. 189, n. 133 e n. 78/2019, n. 42/2017).

4.4.1. Infatti, se è vero che «le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 356/1996), nel caso di specie, la sola, possibile, interpretazione costituzionalmente orientata delle previsioni normative sospettate di incostituzionalità risulterebbe quella che le considera del tutto prive di effettualità.

In particolare, l'impossibilità di operare un'interpretazione conforme alla Costituzione delle predette previsioni normative delegate discende dal loro chiaro tenore letterale, trsguardato alla luce delle materie e dei criteri e principi direttivi sanciti dall'art. 1 della legge n. 167/2015.

In proposito è sufficiente evidenziare che il legislatore delegato, in forza di quanto previsto dall'art. 1, commi 1, lettera d), e 2, lettera l), della legge delega, era legittimato ad operare, per ciò che concerne la disciplina dell'attività delle scuole nautiche, una revisione e integrazione del decreto legislativo n. 171/2005 solo relativamente alla determinazione dei requisiti psicofisici necessari per il conseguimento della patente nautica.

Diversamente da quanto previsto dalla legge delega, il novellato art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2015, al comma 21, lettere c) e i), ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze, dell'istruzione, dello sviluppo economico, adottasse un regolamento ministeriale anche con il fine di disciplinare i requisiti minimi di capacità patrimoniale delle scuole nautiche, altresì imponendo l'obbligo di adozione di un tariffario minimo.

Tali previsioni normative, alle quali il gravato decreto ministeriale n. 142/2023 ha dato concreta attuazione con gli articoli 4 e 22, esulano dal perimetro oggettivo delineato dall'art. 1 della legge n. 167/2015 e, per tale ragione, non sono suscettibili di essere interpretate in maniera conforme alla Costituzione senza snaturare completamente la portata dei principi e criteri direttivi sanciti dalla legge delega.

4.5. Il Collegio, inoltre, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies del decreto legislativo n. 171/2015, prospettata dalla società ricorrente in relazione agli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione e ritiene altresì sussistente e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale di tali previsioni normative per contrasto con quanto disposto dall'art. 117, comma 1, della Costituzione.

In particolare, il Collegio dubita della legittimità costituzionale delle anzidette disposizioni normative delegate in quanto le stesse, pur introducendo una disciplina inerente alle materie comprese nel codice della nautica da diporto, si pongono in contrasto con i principi e i criteri direttivi sanciti dalla legge delega, eccedendo *ratione materiae* il mandato legislativo che era stato conferito al Governo.

4.5.1. Più in dettaglio, per ciò che concerne la disciplina dell'attività delle scuole nautiche, il legislatore delegante si era limitato a conferire al Governo una delega finalizzata ad operare una revisione del codice della nautica da diporto ai soli fini dell'aggiornamento dei requisiti psicofisici per il conseguimento e il rinnovo delle patenti nautiche, nonché della revisione delle procedure di accertamento e certificazione di tali requisiti, giusto quanto previsto dall'art. 1, commi 1, lettera d), e 2, lettera l), della legge n. 167/2015.

La legge delega, per converso, non aveva delegato il Governo a innovare l'ordinamento mediante l'introduzione nel codice della nautica da diporto di ulteriori previsioni tese a disciplinare aspetti di natura più marcatamente economica dell'attività delle scuole nautiche, quali quelli inerenti ai requisiti di capacità patrimoniale delle persone giuridiche che gestiscono tali scuole, nonché quelli afferenti alla politica tariffaria delle prestazioni erogate nei confronti dell'utenza finale.

4.5.2. Ad avvalorare il prospettato contrasto delle previsioni normative sospettate di incostituzionalità rispetto al mandato legislativo contenuto nella legge n. 167/2015 milita anche la previsione di cui all'art. 1, comma 6, di tale legge, a mente della quale «Con uno o più decreti da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri interessati, modifica la disciplina prevista dal regolamento di cui al decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 29 luglio 2008, n. 146, al fine di assicurare piena compatibilità con le innovazioni introdotte nell'esercizio della delega di cui alla presente legge».



Da ciò si evince che il Governo, anche con riguardo alla adozione di regolamenti ministeriali tesi ad incidere sul pregresso decreto ministeriale n. 146/2008, avrebbe dovuto garantire la «piena compatibilità con le innovazioni introdotte nell'esercizio della delega di cui alla presente legge». Di conseguenza, con la adozione di tali regolamenti ministeriali non sarebbe stato possibile introdurre disposizioni finalizzate a comprimere l'autonomia tariffaria delle scuole nautiche, né a imporre specifici requisiti di capacità patrimoniale, trattandosi di ambiti materiali che oltre a non rientrare nel perimetro della legge delega, neppure risultavano disciplinati dall'art. 42 del decreto ministeriale n. 146/2008, il che fa emergere l'assoluta carenza del presupposto normativo che legittimava il Governo ad apportare modifiche al richiamato decreto ministeriale n. 146/2008.

4.5.3. Il Collegio, sulla scorta delle precedenti considerazioni, ravvisa la non manifesta infondatezza del prospettato contrasto tra norma delegata e norma delegante per inosservanza dei principi e criteri direttivi e/o per esorbitanza dall'oggetto della delega di cui alla legge n. 167/2015.

La sussistenza di un siffatto contrasto, invero, si risolve in una violazione indiretta degli articoli 76 e 77, comma 1, della Costituzione, integrando la tipica figura del vizio di eccesso di delega, ravvisabile ogniqualvolta gli atti legislativi del Governo manchino di rispettare i limiti del potere legislativo delegato fissati dalla legge di delega.

L'eccesso di delega, traducendosi in un'usurpazione del potere legislativo del Parlamento da parte del Governo, concretizza la violazione dei predetti parametri di legittimità costituzionale, atteso che la costituzionalità delle disposizioni normative delegate risulta indefettibilmente condizionata dalla sua conformità con il corpo normativo delegante e i principi e criteri direttivi in esso contenuti.

4.5.4. Giova, poi, evidenziare che secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, il contenuto della legge delega e dei principi e criteri direttivi in essa sanciti deve essere identificato alla luce del complessivo contesto normativo e delle finalità che hanno condotto al conferimento della delega legislativa in favore del Governo, tenendo conto che i principi posti dal legislatore delegante costituiscono non solo la base e il limite delle disposizioni normative delegate, ma anche gli strumenti per l'interpretazione della loro portata.

Le disposizioni normative delegate, infatti, devono essere interpretate, fintanto che sia possibile, conferendo alle stesse un significato compatibile con i principi fissati dalla legge delega, i quali, a loro volta, devono essere interpretati avendo riguardo alla *ratio* della delega e al complessivo quadro normativo nel quale si inseriscono (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 10/2018, n. 250/2016, n. 59/2016, n. 229/2014, n. 153/2014, n. 184/2013, n. 272/2012, n. 75/2012, n. 293/2010, n. 230/2010, n. 98/2008, n. 341/2007, n. 340/2007, n. 170/2007, n. 54/2007, n. 503/2000, n. 425/2000 e n. 15/1999; nonché ordinanza n. 213/2005).

4.5.5. Nel caso di specie, dal dato testuale e dalle finalità rinvenibili dalla legge delega, alla luce del complessivo quadro normativo di riferimento come innanzi ricostruito, l'esercizio della delega legislativa da parte del Governo, tenuto anche conto del margine di discrezionalità ad esso attribuito, risulta eccedente il perimetro delineato dalla legge n. 167/2015.

Invero, dalla analisi congiunta dei principi e dei criteri direttivi stabiliti dall'art. 1, commi 1 e 2, della legge delega emerge come non sia stata conferita alcuna delega al Governo in ordine alla introduzione, all'interno del codice della nautica da diporto, di una disciplina dell'attività delle scuole nautiche finalizzata ad imporre ai soggetti che la esercitano sia l'adozione di un tariffario minimo, sia il possesso di uno specifico requisito di capacità patrimoniale.

La pregressa disciplina delle scuole nautiche, invero, non dettava alcuna previsione in tal senso, sicché in assenza di uno specifico mandato legislativo, il Governo non poteva autonomamente introdurre previsioni di tal guisa nei termini previsti dal novellato art. 49-*septies*, comma 21, del decreto legislativo n. 171/2005. Sul punto, peraltro, vale evidenziare che la legislazione e regolamentazione vigenti disciplinano in maniera puntuale i requisiti di capacità patrimoniale solo con riferimento al distinto ambito delle autoscuole (*cf.* il decreto ministeriale 17 maggio 1995, n. 317 e i successivi decreti ministeriali fino al decreto ministeriale 12 marzo 2015, n. 46), sicché neppure appare ipotizzabile, come sostenuto dalle amministrazioni ministeriali resistenti, che l'intervento normativo sospettato di incostituzionalità sia giustificabile per esigenze di riordino o per risolvere casi di antinomia, che peraltro non appaiono sussistere, stante la diversa collocazione degli atti normativi e regolamentari che vengono in rilievo nella presente controversia all'interno del sistema ordinamentale delle fonti del diritto.

4.5.6. Ad avviso del Collegio, per ciò che concerne la previsione dell'obbligo di adozione di un tariffario minimo, potenzialmente incidente sulle dinamiche concorrenziali degli operatori economici che svolgono l'attività di scuola nautica, vale poi aggiungere che il fatto che un tale obbligo sia stato introdotto dal legislatore delegato non solo eccedendo i limiti della delega legislativa, ma anche senza il previo svolgimento del *test* di proporzionalità previsto dall'art. 15 della direttiva servizi — non essendovi alcun indice normativo dal quale possa desumersi che una siffatta valutazione sia stata svolta — aggrava il *deficit* di costituzionalità dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-*septies*, comma 21, del decreto legislativo n. 171/2005, dando la stura a un possibile contrasto



di tali previsioni normative anche rispetto a quanto previsto dall'art. 117, comma 1, della Costituzione. Di conseguenza, anche tale possibile profilo di incostituzionalità merita di essere rimesso al vaglio della Corte costituzionale.

4.5.7. A tal proposito, giova aggiungere che nella controversia in esame, al lume delle censure articolate dalla società ricorrente con il primo motivo di ricorso e del fatto che la stessa ha chiesto anche che la presente controversia fosse rinviata in via pregiudiziale alla Corte di giustizia della Corte europea in ragione dell'asserito contrasto delle previsioni del gravato regolamento ministeriale con l'art. 15 della direttiva servizi, viene in rilievo una situazione di doppia pregiudizialità.

Ad avviso del Collegio, nel caso di specie una siffatta situazione deve essere risolta accordando priorità alla rimessione della questione di legittimità costituzionale alla Corte costituzionale per due ordini di ragioni.

In primo luogo, a mente dell'art. 267, par. 2, TFUE, agli organi giurisdizionali degli Stati membri dell'Unione europea che non siano organi giurisdizionali di ultima istanza, è attribuita la mera facoltà, e non l'obbligo, di operare il rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, tanto per ragioni interpretative, quanto di validità.

In secondo luogo, e con carattere dirimente, nella fattispecie in esame la questione di legittimità costituzionale delle anzidette previsioni normative delegate assume carattere di priorità dal punto di vista logico-giuridico, in quanto venendo in rilievo una ipotesi di possibile eccesso di delega legislativa, laddove la stessa venga effettivamente accertata dalla Corte costituzionale ciò farebbe radicalmente venire meno la rilevanza della questione relativa alla violazione dei principi di proporzionalità e necessità sanciti dall'art. 15 della direttiva servizi.

Infatti, laddove fosse accertato l'eccesso di delega, le previsioni degli articoli 4 e 22 del gravato regolamento ministeriale risulterebbero illegittime, non essendo i Ministeri resistenti legittimati ad introdurre gli obblighi contestati dalla società ricorrente; ciò, pertanto, renderebbe del tutto priva di rilievo la questione inerente all'eventuale proporzionalità e necessità di tali obblighi sulla scorta dei dettami del diritto eurounitario derivato, trattandosi di obblighi che i Ministeri resistenti non erano legittimati a imporre a carico dei gestori delle scuole nautiche.

4.6. Il Collegio, per converso, ritiene che sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 per violazione delle prescrizioni temporali che presiedono l'esercizio della delega legislativa di cui si tratta.

4.6.1. In proposito, sulla scorta di quanto evidenziato in sede di ricostruzione del quadro normativo rilevante ai fini della presente controversia, è necessario considerare che il decreto legislativo n. 160/2020 costituisce, a mente di quanto previsto dall'art. 1, comma 5, della legge delega, un decreto correttivo e integrativo dei decreti legislativi di cui al comma 1 della medesima legge delega (quindi, nella specie, del decreto legislativo n. 229/2017).

La stessa legge delega, con precipuo riferimento a tali decreti legislativi correttivi e integrativi, aveva previsto che gli stessi fossero adottati entro il termine di trenta mesi dalla entrata in vigore dei «primi» decreti legislativi delegati (art. 1, comma 5, della legge n. 167/2015).

Orbene, atteso che il decreto legislativo n. 229/2017 è entrato in vigore il 13 febbraio 2018 è da tale data che va computato il termine di trenta mesi previsto dall'art. 1, comma 5, della legge delega.

Prima che detto termine di trenta mesi giungesse alla sua naturale scadenza, tuttavia, è intervenuto l'art. 1, comma 3, della legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, con il quale è stato stabilito che «In considerazione dello stato di emergenza sul territorio nazionale [...] i termini per l'adozione di decreti legislativi con scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, che non siano scaduti alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogati di tre mesi, decorrenti dalla data di scadenza di ciascuno di essi. I decreti legislativi di cui al primo periodo, il cui termine di adozione sia scaduto alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere adottati entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e delle procedure previsti dalle rispettive leggi di delega».

Dunque, considerato che alla data del 30 aprile 2020 il termine di trenta mesi previsto dall'art. 1, comma 5, della legge delega non era ancora scaduto, non può essere messo in dubbio che il decreto legislativo 12 novembre 2020, n. 160 sia stato adottato nel rispetto dei limiti temporali previsti dal legislatore delegante, trovando piena applicazione nella fattispecie in esame la proroga disposta dall'art. 1, comma 3, della legge n. 27/2020.

Da ciò, quindi, consegue la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della suddetta previsione normativa, non risultando violati i limiti temporali per l'esercizio della delega legislativa nella misura contestata dalla società ricorrente.

V. Conclusioni.

5. Per tutti i motivi sopra richiamati — ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale illustrata in parte motiva e constatata l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente adeguata



dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i), del decreto legislativo n. 171/2005 — questo Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies, comma 21, lettera c) e i), del decreto legislativo n. 171/2005, per violazione degli articoli 76, 77, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione.

5.1. Ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

5.2. Ai sensi dell'art. 23, commi 4 e 5, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

5.3. Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Sezione terza) non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti l'art. 134 della Costituzione, l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87:

a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, comma 1, del decreto legislativo n. 160/2020 e dell'art. 49-septies, comma 21, lettere c) e i), del decreto legislativo n. 171/2005, in relazione agli articoli 76, 77, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione, nei termini esposti in motivazione;

b) dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria della sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 18 giugno 2025 con l'intervento dei magistrati:

Elena Stanizzi, Presidente

Giovanna Vigliotti, primo referendario

Luca Biffaro, referendario, estensore

Il Presidente: STANIZZI

L'estensore: BIFFARO

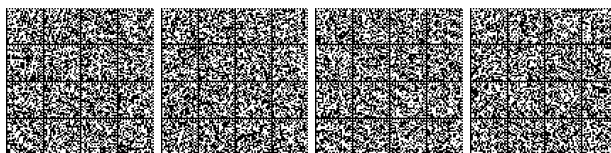
25C00279

N. 226

Ordinanza del 14 ottobre 2025 dell'Ufficio di sorveglianza di Napoli nel procedimento di sorveglianza nei confronti di F. B.

Misure di sicurezza – Libertà vigilata – Trasgressione degli obblighi imposti – Previsione che il magistrato di sorveglianza può sostituire, in caso di reiterate trasgressioni, alla libertà vigilata l'assegnazione a una casa di lavoro.

– Codice penale, art. 231, secondo comma.



UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI NAPOLI

Ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale di questione di legittimità costituzionale.

IL MAGISTRATO DI SORVEGLIANZA

All'udienza del 13 ottobre 2025 con l'intervento del Pubblico Ministero dr.ssa Alessandra Cataldi, la partecipazione del difensore avv. Giuseppe Grimaldi assente, sost. ex 97 cod cpp avv. Alessandra Andolfi e l'assistenza del sottoscritto cancelliere;

sentite le parti;

letti gli atti relativi a B... F... nato a... il..., assente/presente, sottoposto alla misura di sicurezza della libertà vigilata con ordinanza pronunciata all'udienza del 15 gennaio 2025, in esecuzione dal 17 gennaio 2025;

Osserva

B... F... è stato detenuto in espiatione di una condanna definitiva ad anni dodici di reclusione per reati connessi al traffico di stupefacenti.

In seguito egli è stato destinatario di misura di sicurezza dell'assegnazione ad una casa di lavoro per la durata di due anni, in quanto ritenuto delinquente abituale.

La misura di sicurezza detentiva ha avuto inizio in data 10 novembre 2021 ed è stata successivamente prorogata fino al 10 novembre 2024.

Permanendo — sebbene in termini attenuati — la pericolosità sociale del B..., all'udienza del 15 gennaio 2025 la misura di sicurezza veniva sostituita con quella della libertà vigilata per la durata di un anno.

I carabinieri di... hanno segnalato la reiterata violazione della prescrizione di non rincasare più tardi delle 21,00 e non allontanarsi dal domicilio prima delle 6,00 — nelle date del ... , del... , del... , del... ed infine del...

Per quanto non si tratti di fatti di reato, si tratta tuttavia di violazioni reiterate.

Questo giudice è quindi investito della valutazione relativa all'aggravamento della misura di sicurezza della libertà vigilata, disciplinata dall'art. 231, comma, 2 c.p., a norma del quale «avuto riguardo alla particolare gravità della trasgressione o al ripetersi della medesima ... il giudice può sostituire alla libertà vigilata l'assegnazione ad una colonia agricola o ad una casa di lavoro ... ».

Tuttavia, si ravvisano elementi per dubitare *ex officio* della costituzionalità di tale previsione, ai sensi degli artt. 11 e 117 della Costituzione e 5 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte EDU.

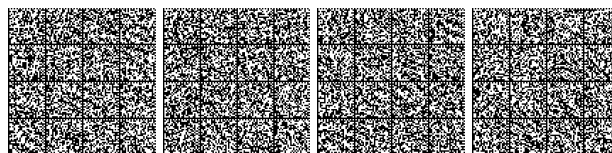
La questione appare rilevante poiché proprio la norma oggetto di scrutinio costituirebbe il fondamento dell'eventuale ripristino della più severa misura di sicurezza dell'assegnazione ad una casa di lavoro.

Essa inoltre appare non manifestamente infondata poiché l'art. 5 della Convenzione prevede che nessuno può essere privato della sua libertà, eccetto che nei casi previsti dal medesimo articolo e per via legale. Tra i casi previsti, vi è quello di chi sia detenuto legittimamente dopo una condanna da parte di un Tribunale competente.

L'art. 6, comma 2 del Trattato sull'Unione Europea afferma che l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

La Corte europea per i diritti dell'Uomo ha più volte esaminato l'art. 5, §1, lett. a) chiarendo i criteri che rendono una detenzione legittima in quanto conseguente ad una sentenza di condanna legalmente pronunciata da un Tribunale competente.

Le sentenze M. contro Germania (no. 19359/04 del 17 dicembre 2009:); J. contro Germania (sez. V, sent., Pres. Spielman, ric. n. 30060/04); ...contro Italia (6 novembre 1980, § 96, Serie A no. 39) consentono di affermare — secondo quanto si legge nel paragrafo 31 della decisione J. contro Germania — che l'articolo 5, § 1 sub-paragrafi da



(a) fino a (f) contiene una esaustiva lista dei requisiti che legittimano la privazione della libertà, e nessuna privazione della libertà può definirsi legale a meno che non sia riconducibile ad uno di quei requisiti.

Con specifico riferimento al sub-paragrafo (a) dell'articolo 5, la parola «condanna», avuto riguardo al testo in francese («condamnation»), deve essere interpretata nel duplice significato di giudizio di colpevolezza dopo che sia stato accertato, secondo la legge, che è stato commesso un reato, e di imposizione di una pena o di altre misure che comportano la privazione della libertà.

Inoltre la parola «dopo» nel sub-paragrafo (a) non significa semplicemente che la «detenzione» debba seguire la «condanna» in ordine cronologico: la «detenzione» deve scaturire da, seguire e dipendere da, e verificarsi in forza della «condanna». In breve, deve esserci una sufficiente connessione causale tra la condanna e la privazione della libertà in questione.

Orbene, tornando al caso di specie, in caso di applicazione dell'art. 231, comma 2, c.p. il B..., verrebbe a trovarsi in una condizione definita dalla legge come detenzione, in quanto l'assegnazione ad una casa di lavoro è classificata tra le misure di sicurezza detentive.

Ciò comporta che i destinatari di tali misure vengano collocati all'interno di istituti nei quali sono coattivamente tenuti a dimorare. Il legislatore definisce tali soggetti con il termine «internati» per differenziarli da coloro che si trovano reclusi in esecuzione di una pena detentiva.

La legge di ordinamento penitenziario equipara in numerosi aspetti i detenuti agli internati.

A mero titolo di esempio, basti considerare che essi sono sottoposti alle medesime disposizioni in tema di osservazione della personalità (art. 13, comma 2, legge n. 354/1975 e art. 27 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); raggruppamento nelle sezioni (art. 14, legge n. 354/1975 e art. 31 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); sorveglianza particolare (art. 14-bis, legge n. 354/1975); regime differenziato in situazioni di emergenza (art. 41-bis, legge n. 354/1975); trasferimenti e traduzioni (artt. 42 e 42-bis, legge n. 354/1975); ammissione allo studio (art. 44 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000) ed al lavoro esterno (art. 48 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); rapporti con i familiari e comunicazione dell'ingresso in istituto (art. 45, legge n. 354/1975 e artt. 61 e 62 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); permessi di necessità (art. 30, legge n. 354/1975 e art. 64 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000);

colloqui e corrispondenza con i familiari e con il magistrato di sorveglianza (artt. 38, 39, 75 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); ricompense o di sanzioni disciplinari (artt. 76 e segg. decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); dimissione dall'Istituto (articolo 89 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); in caso di evasione (art. 90 decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000); qualora abbiano tenuto condotte di collaborazione con la giustizia (d.m. 144/2006).

Può quindi certamente affermarsi che in caso di aggravamento, conseguente all'applicazione dell'art. 231 comma 2 c.p., il B..., verrebbe a trovarsi in una condizione di detenzione propriamente detta.

Tuttavia, in caso di sostituzione della libertà vigilata con l'assegnazione ad una casa di lavoro, il collegamento della misura di sicurezza detentiva con la condanna da parte di un tribunale competente apparirebbe particolarmente evanescente, posto che, da un lato, il B ha già trascorso un periodo non breve regime di internamento; dall'altro lato, l'internamento è stato sostituito con la libertà vigilata, ed oggi l'eventuale ripristino di tale regime discenderebbe non più da una sentenza di condanna, come richiesto dalla Convenzione, bensì dalla trasgressione ad un regime di controlli che comunque limita, ma a differenza dell'internamento non sopprime del tutto, la libertà personale di chi vi è sottoposto.

Infine, non appare possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame. Sebbene infatti l'art. 231, comma 2, c.p. affermi che il giudice «può» sostituire la libertà vigilata con l'assegnazione ad una casa di lavoro, occorre ammettere che l'esercizio di tale discrezionalità contiene in sé la possibilità che venga adottato un provvedimento in malam partem, pervenendosi in caso contrario ad una interpretazione abrogativa della norma.

P. Q. M.

Ciò permesso, ritenuto che di ufficio si debba sollevare questione di legittimità costituzionale;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sviluppata;

Solleva nei termini indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 231, comma 2 c.p., ed eventualmente di ogni altra norma collegata, per violazione degli articoli 11 e 117 della Costituzione, con riferimento all'art. 5, § 1, lett.



a) della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, nella parte in cui consente la sostituzione della libertà vigilata con l'assegnazione ad una casa di lavoro in caso di reiterate trasgressioni;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che a cura della cancelleria gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte Costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Napoli, 13 ottobre 2025

Il Magistrato di sorveglianza: CERVO

25C00280

N. 227

Ordinanza del 30 ottobre 2025 della Corte d'appello di Roma nel procedimento penale a carico di O.A.H. N.

Corte penale internazionale – Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale (Statuto di Roma) – Previsione che i rapporti di cooperazione tra lo Stato italiano e la Corte penale internazionale (CPI) sono curati in via esclusiva dal Ministro della giustizia al quale compete di ricevere le richieste provenienti dalla CPI e darvi seguito – Previsione che il Ministro della giustizia dà corso alle richieste formulate dalla CPI trasmettendole al Procuratore generale presso la Corte d'appello di Roma perché vi dia esecuzione – Modalità di esecuzione della cooperazione giudiziaria – Applicazione della misura cautelare ai fini della consegna – Procedura per la consegna – Disciplina – Denunciata omessa previsione che il Procuratore generale debba formulare le sue richieste e la Corte d'appello debba deliberare sulle stesse anche a seguito di diretta trasmissione delle medesime richieste di cooperazione della CPI ai sensi dell'art. 87, paragrafo 1, lettera b), dello Statuto di Roma, dandone notizia al Ministro della giustizia.

- Legge 20 dicembre 2012, n. 237 (Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale), artt. 2, 4, 11 e 13.

LA CORTE DI APPELLO DI ROMA

SEZIONE QUARTA PENALE

Composta dai magistrati:

Flavio Monteleone, Presidente;

Francesco Neri, consigliere;

Aldo Morgigni, consigliere relatore;

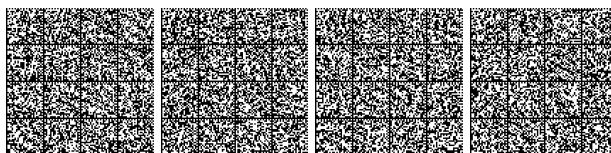
Ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale ai sensi degli articoli 1 della legge Costituzionale n. 1/1948 e 23, terzo comma, della legge n. 87/1957;

Nel procedimento a carico di:

N... O... A... H..., nato a ... (...) il ..., C.U.I. ..., detto «...» o «...» «...» (in lingua araba «...»);

alias N... O... E... /A...; H... O... A...; N... O... A...; H... O... A...;

Libero non comparso difensore: Moretti avv. Alessandro di ufficio;



Presente ricercato dalla Corte penale internazionale (*International Criminal Court*, L'Aja, NH, di seguito CPI) a seguito del mandato di arresto internazionale e di sequestro (di seguito MAI) emesso il 18 gennaio 2025 nel proc. n. ICC-01/11 e corretto con provvedimento del 24 gennaio 2025 per i seguenti:

1. crimini di guerra:

a. oltraggi alla dignità personale ai sensi dell'art. 8(2)(c)(i) dello statuto di Roma della Corte penale internazionale (di seguito «lo statuto»);

b. trattamento crudele ai sensi dell'art. 8(2)(c)(i) dello statuto;

c. tortura ai sensi dell'art. 8(2)(c)(i) dello statuto;

d. violenza sessuale ai sensi dell'art. 8(2)(e)(vi) dello statuto;

e. stupro ai sensi dell'art. 8(2)(e)(vi) dello statuto;

f. omicidio ai sensi dell'art. 8(2)(c)(i) dello statuto;

g. stupro ai sensi dell'art. 8(2)(e)(vi) dello statuto;

commessi nella prigione di ..., ..., dal ... in poi;

E per:

2. crimini contro l'umanità:

a. reclusione ai sensi dell'art. 7 (l)(e) dello statuto;

b. tortura ai sensi dell'art. 7 (l)(f) dello statuto;

c. altri atti inumani ai sensi dell'art. 7 (l)(k) dello statuto;

d. violenza sessuale ai sensi dell'art. 7 (l)(g) dello statuto;

e. stupro ai sensi dell'art. 7 (l)(g) dello statuto;

f. omicidio ai sensi dell'art. 7 (l)(a) dello statuto;

g. persecuzione ai sensi dell'art. 7 (l)(h) dello statuto;

commessi nella prigione di ..., ..., dal ... in poi.

Letti gli atti del procedimento ed il mandato di arresto internazionale (di seguito MAI) emesso nei confronti del prevenuto dalla CPI e la contestuale richiesta di arresto e consegna con contemporanea richiesta di perquisizione e sequestro dei corpi di reato e delle cose pertinenti al reato;

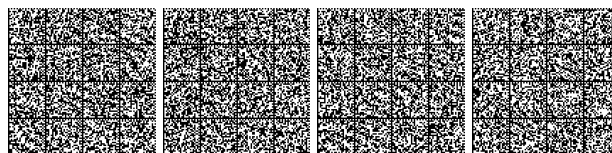
Udita nella odierna Camera di consiglio odierna la relazione del consigliere Aldo Morgigni;

SVOLGIMENTO DEL PROCEDIMENTO

1. Il 19 gennaio 2025 perveniva a questa Corte ed al Procuratore generale il verbale di arresto provvisorio del prevenuto con contestuale richiesta di perquisizione e sequestro dei corpi di reato e delle cose pertinenti al reato, trasmesso dalla Squadra mobile e DIGOS presso la Questura di Torino, unitamente al MAI indicato in epigrafe con il quale la CPI chiedeva l'arresto e consegna del prevenuto e la perquisizione ed il sequestro dei corpi di reato e delle cose pertinenti al reato ai sensi degli articoli 57(3)a e 89(1) dello statuto di Roma della CPI, ratificato dalla legge n. 232/1999 ed entrato in vigore il 1° luglio 2002.

2. Per quanto risulta agli atti del presente procedimento, i provvedimenti erano stati trasmessi dalla CPI ed inoltrati a questa Corte con comunicazione in data 19 gennaio 2025 del Servizio per la cooperazione internazionale di polizia che svolge le funzioni di Ufficio centrale nazionale Interpol, essendo la Corte di appello di Roma il giudice di merito con competenza nazionale sulle richieste di cooperazione della CPI, ed avendo ricevuti tali atti il detto Servizio tramite Interpol, mediante la quale la CPI aveva inoltrato la richiesta di cooperazione ai sensi dell'art. 87(1)(b) dello statuto.

3. Il 21 gennaio 2025, su richiesta del Procuratore generale e ad istanza del difensore del prevenuto, questa Corte ne disponeva la liberazione e ordinava la restituzione dei beni in sequestro, in quanto - da un lato - non era applicabile alla procedura prevista dalla legge n. 237/2012 l'art. 716 del codice di procedura penale e - dall'altro lato - il Procuratore generale aveva comunicato di non potere avanzare la richiesta di applicazione della custodia cautelare in carcere, prevista dall'art 11, comma 1, legge n. 237/2012, e la richiesta mantenimento della misura cautelare reale sui beni in sequestro, in quanto il Ministro della giustizia non aveva dato seguito alla richiesta della CPI ai sensi degli articoli 2, comma 1, 4, 11 e 13 legge n. 237/2012, trasmettendogli i relativi atti.



4. Il 27 gennaio 2025 la Corte disponeva la traduzione del MAI ed acquisiva dal sito internet pubblico della CPI il provvedimento della CPI del 24 gennaio 2025, che desecretava il MAI e ne correggeva alcuni errori materiali.

5. In data 11 febbraio 2025 questa Corte trasmetteva al Procuratore generale le copie degli atti che le erano pervenuti con la traduzione, affinché esprimesse le eventuali determinazioni di sua competenza.

6. Con decreto del 25 luglio 2025 la Corte fissava l'udienza del 26 settembre 2025 dovendo essere definito il procedimento pendente in relazione alle richieste di cooperazione della CPI.

7. Alla suddetta udienza il Procuratore generale rilevava che non era possibile procedere in relazione alla richiesta di arresto e consegna del prevenuto, perché il Ministro della giustizia non aveva dato seguito alla richiesta della CPI trasmettendogli gli atti e che, in ogni caso, non poteva essere disposta l'extradizione perché il prevenuto non si trovava più nel territorio dello Stato.

8. Alla medesima udienza la difesa si associava alle richieste del Procuratore generale e il rappresentante della CPI prendeva atto di dette conclusioni specificando, però, che la CPI manteneva ferma la propria richiesta di arresto e consegna del prevenuto.

9. La Corte si riservava concedendo alle parti termine di venti giorni per note e di dieci giorni per repliche e il 14 ottobre 2025 pervenivano le note della difesa del prevenuto che ribadiva le precedenti conclusioni di non luogo a procedere per i motivi sopra indicati.

10. Il 27 ottobre 2025, primo giorno non festivo successivo alla scadenza del termine per le repliche, la Corte constatava che non erano pervenuti ulteriori atti delle parti e rilevava, come emergeva dalla fonte aperta indicata al punto n. 2, che il 17 ottobre 2025 la CPI aveva emesso una decisione che accertava l'inadempimento dell'Italia all'obbligo di cooperare con la medesima CPI, riservandosi di decidere su eventuali sanzioni dopo ulteriori informazioni sull'esito dei procedimenti nazionali rilevanti in relazione nel caso *de quo*, con indicazione «dell'impatto che questi procedimenti potrebbero avere sulla futura cooperazione dell'Italia con la CPI nell'esecuzione delle richieste di arresto e consegna delle persone ricercate dalla CPI».

MOTIVI DELLA DECISIONE

11. In data odierna questa Corte deliberava in Camera di consiglio, rilevando di ufficio che preliminarmente doveva essere valutata la legittimità costituzionale degli articoli 2, 4, 11 e 13 della legge n. 237/2012 in relazione agli articoli 11, 101 e 117, primo comma, della Costituzione come integrati dallo statuto di Roma e dalla decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC.

12. Preliminarmente la Corte osserva che la richiesta di «non luogo a provvedere» del Procuratore generale per l'assenza del prevenuto dal territorio dello Stato si fonda su un presupposto fattuale che non risulta da alcun atto del procedimento, ma emerge solo in base al fatto notorio dell'avvenuta espulsione dall'Italia del prevenuto da parte del Ministro dell'interno lo stesso giorno della liberazione, ossia il 21 gennaio 2025 con trasferimento dell'interessato verso il territorio dello Stato della Libia.

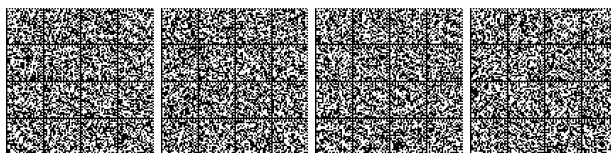
13. A decorrere da tale data, tuttavia, non risulta dagli atti alcuna notizia circa la localizzazione del prevenuto che, al di là delle eventuali conseguenze penali per il rientro nel territorio dello Stato in violazione del detto decreto di espulsione, risulta libero per l'Italia ai fini della giustizia internazionale.

14. Limitatamente alla questione di legittimità costituzionale, la suddetta richiesta di non luogo a provvedere non risulta pertinente, solo in relazione alla ipotizzata improcedibilità per l'assenza del prevenuto dal territorio dello Stato, in quanto il presente procedimento non ha ad oggetto la eventuale pronuncia di una sentenza favorevole all'extradizione verso un altro Stato del prevenuto ma il suo arresto ai fini della consegna alla CPI.

15. L'art. 102 dello statuto, infatti, definisce espressamente la «consegna» che è un diverso istituto giuridico rispetto all'extradizione ed è disciplinata da norme speciali che si contrappongono proprio a quelle in materia di estradizione.

16. Come emerge dall'art. 89(1) dello statuto, peraltro, la richiesta di arresto e consegna può essere presentata ad ogni Stato parte «nel cui territorio è suscettibile di trovarsi la persona ricercata», senza che ne sia richiesto l'accertamento dell'effettiva presenza.

17. L'art. 90(1) dello statuto, infine, disciplina il concorso tra la presentazione di una richiesta di consegna da parte della CPI ad uno Stato parte e di una domanda di estradizione proveniente da un altro Stato, distinguendo nettamente i due istituti.



18. In ogni caso, al di là di una decisione di merito sulla consegna, la richiesta di arresto (contestuale a quella di consegna) da parte della CPI, alla quale conseguirebbe una richiesta del Procuratore generale di emissione di un'ordinanza di custodia cautelare, previa trasmissione degli atti da parte del Ministro della giustizia, non è in alcun modo subordinata alla presenza sul territorio nazionale della persona ricercata, poiché in caso contrario l'obbligo di cooperazione verrebbe frustrato dalla necessità di una preventiva e costante verifica della presenza dell'interessato in Italia, in mancanza del cui anticipato accertamento non potrebbe essere nemmeno formulata la richiesta di custodia cautelare, che è invece obbligatoria per lo Stato parte ai sensi dello statuto.

19. Un siffatto accertamento, peraltro, non è mai stato mai effettuato, secondo quanto emerge dagli atti del procedimento, dopo la detta espulsione (mai formalmente comunicata a questa Corte), con la conseguenza che il prevenuto potrebbe avere fatto rientro o potrebbe rientrare in Italia, seppure illecitamente, senza conseguenza alcuna ai fini della giustizia internazionale.

20. Una tale evenienza, unita all'inapplicabilità delle disposizioni in materia di arresto provvisorio ai sensi dell'art. 716 del codice di procedura penale, vanificherebbe ogni tempestiva trasmissione di richiesta di arresto e consegna da parte della CPI che, infatti, nel caso di specie aveva inoltrato a sei Stati parte la richiesta di cooperazione proprio in previsione di una eventuale e successiva presenza dell'interessato nel territorio di detti Stati.

21. La questione di legittimità costituzionale, invece, è rilevante poiché questa Corte deve decidere in via preliminare sulla richiesta del Procuratore generale di non luogo a provvedere in quanto il Ministro della giustizia non ha dato seguito alla richiesta di cooperazione della CPI, non trasmettendo formalmente al Procuratore generale i relativi atti.

22. Questi ultimi, tuttavia, risultano direttamente pervenuti al Procuratore generale il 19 gennaio 2025 per il tramite della Squadra mobile e della DIGOS presso la Questura di Torino, alla quale erano stati inoltrati dal Servizio per la cooperazione internazionale di polizia che svolge le funzioni di Ufficio centrale nazionale Interpol.

23. A sua volta, la CPI li aveva direttamente trasmessi tramite Interpol all'Autorità giudiziaria italiana ai sensi dell'art. 87(1)(b) dello statuto, oltre ad averli inoltrati al Ministro della giustizia per via diplomatica ai sensi dell'art. 87(1)(a) dello statuto.

24. È rilevante, quindi, valutare la legittimità costituzionale degli articoli 2, 4, 11 e 13 della legge n. 237/2012 nella parte in cui, in mancanza di un atto del Ministro della giustizia che dia seguito alla richiesta della CPI di arresto e consegna e di sequestro ai sensi degli articoli 56(2)(f), 57(3)(a), 58, 59, 86, 87(1)(b), 88, 89, 91, 93(1)(b)(h) dello statuto - trasmettendo gli atti al Procuratore generale, non consentono a quest'ultimo di adempiere all'obbligo di cooperazione con la CPI chiedendo nei confronti della persona ricercata i provvedimenti indicati nella richiesta di cooperazione della CPI.

25. Tale *vulnus* all'obbligo di cooperazione con la CPI, di conseguenza, non consente a questa Corte di appello di deliberare sulle medesime richieste, che non possono essere presentate dal Procuratore generale non essendo state trasmesse dal Ministro della giustizia, sebbene nel caso in esame la richiesta di cooperazione della CPI sia stata oggetto di trasmissione diretta all'Autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 87(1)(b) dello statuto per il tramite dell'Interpol, ostandovi gli articoli 2, 4 e 11 legge n. 237/2012.

26. La questione di legittimità costituzionale sopra indicata, quindi, è rilevante per la Corte di appello di Roma, dovendo essere adottata una decisione per definire il procedimento riguardante una richiesta di cooperazione della CPI non formalmente trasmessa dal Ministro della giustizia ma pervenuta ai sensi del menzionato art. 87(1)(b) dello statuto.

27. La questione risulta anche non manifestamente infondata, in quanto le menzionate disposizioni di legge ordinaria condizionano la trasmissione delle richieste di cooperazione della CPI ad una scelta discrezionale e insindacabile in sede processuale del Ministro della giustizia, anche quando sussiste un obbligo convenzionale internazionale di cooperazione con la CPI.

28. Le norme della cui legittimità costituzionale si dubita, infatti, contrastano in primo luogo con il consenso prestato mediante la ratifica da parte dell'Italia dello statuto che contiene le limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni, tramite l'adesione alla detta convenzione internazionale che prevede l'obbligo dell'Italia di cooperare con la CPI eseguendo i suoi provvedimenti, secondo l'art. 11 della Costituzione.

29. In secondo luogo, dette disposizioni contrastano con l'obbligo dello Stato di promuovere e favorire la CPI, che è l'organizzazione internazionale rivolta a tale scopo in quanto è istituita proprio per punire i crimini di guerra e i crimini contro l'umanità, al fine di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni, con la conseguenza che rientra tra i doveri della Repubblica italiana di promuovere e favorire la CPI anche il dovere di cooperare con la stessa e di eseguire i suoi provvedimenti, ai sensi dell'art. 11 della Costituzione.



30. Infine, le disposizioni citate contrastano direttamente con l'obbligo dello Stato di esercitare la potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, laddove condizionano la trasmissione delle richieste di cooperazione della CPI ad una scelta discrezionale e insindacabile in sede processuale del Ministro della giustizia.

31. Da questo punto di vista lo statuto di Roma ha valore di «fonte interposta» il cui rispetto per il legislatore ordinario è costituzionalmente necessitato, poiché l'art. 86 dello statuto prevede un obbligo generale per gli Stati parti di cooperare pienamente con la Corte nelle - inchieste ed azioni giudiziarie che la stessa svolge per reati di sua competenza.

32. L'art. 87(7) dello statuto, inoltre, rafforza tale obbligo prevedendo che se uno Stato Parte non aderisce ad una richiesta di cooperazione della Corte, diversamente da come previsto dal detto statuto, impedendole in tal modo di esercitare le sue funzioni ed i suoi poteri in forza del detto statuto, la Corte può prenderne atto ed investire del caso l'Assemblea degli Stati parti o il Consiglio di sicurezza se è stata adita da quest'ultimo.

33. Come rilevato al precedente punto n. 10, la CPI con la decisione ICC-01/11-209 17 ottobre 2025 1/18 PT ha accertato l'inadempimento dell'Italia a detto obbligo, riservandosi di deferirla all'Assemblea degli Stati parte o al Consiglio di sicurezza dell'ONU per eventuali sanzioni dopo l'acquisizione ulteriori informazioni sull'esito dei procedimenti interni rilevanti in relazione al caso in oggetto, con indicazione dell'impatto che questi procedimenti potrebbero avere sulla futura cooperazione dell'Italia con la CPI nell'esecuzione delle richieste di arresto e consegna delle persone ricercate dalla CPI.

34. Attesa la conoscenza da parte della CPI del presente procedimento, al quale ha preso parte con un suo rappresentante (che ha ribadito che la richiesta di cooperazione *de qua* resta vigente), è pienamente rilevante e non manifestamente infondato rilevare il contrasto delle disposizioni *de quibus* con la Costituzione e con le dette «fonti interposte», costituite dallo statuto di Roma e dalla decisione 2011/168/PESC del Consiglio, del 21 marzo 2011, sulla Corte penale internazionale e che abroga la posizione comune 2003/444/PESC (di seguito la «Decisione PESC»).

35. Quanto allo statuto di Roma, oltre al generale obbligo di collaborare con la CPI, le norme della cui legittimità costituzionale questa Corte dubita, contrastano anche con l'art. 91(2)(c) dello statuto secondo il quale nell'esecuzione di una richiesta di arresto e consegna le esigenze dello Stato richiesto non devono essere più onerose in questo caso rispetto alle richieste d'extradizione presentate in applicazione di trattati o di intese concluse fra lo Stato richiesto ed altri Stati e dovrebbero anzi se possibile, esserlo di meno, in considerazione del carattere particolare della Corte.

36. Come è noto, l'Italia con la legge n. 69/2005 ha approvato le disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri dell'Unione europea.

37. Questi Stati sono tutti anche Stati parte dello statuto di Roma e, in relazione ai mandati di arresto europei, l'art. 9, comma I, ultimo periodo prevede che essi vengano trasmessi direttamente dall'Autorità giudiziaria dello Stato di emissione.

38. Diversamente, gli articoli 2, 4, 11 e 13 della legge n. 237/2012 non solo non semplificano il procedimento di esecuzione della richiesta di cooperazione della CPI ma prevedono che l'esecuzione della richiesta di arresto, consegna e sequestro sia più onerosa rispetto a quella di un mandato di arresto europeo, imponendo la trasmissione della richiesta di cooperazione della CPI solo per il tramite del Ministro della giustizia.

39. Non rileva in questa sede ogni questione sulla doverosità o discrezionalità agli effetti penali della trasmissione da parte del Ministro della giustizia della richiesta della CPI all'Autorità giudiziaria.

40. Risulta dal resoconto stenografico dell'Assemblea della Camera dei deputati (seduta n. 545 di giovedì 9 ottobre 2025) che non è stata concessa l'autorizzazione a procedere nei confronti del Ministro della giustizia, in relazione alla mancata trasmissione della richiesta della CPI, perché la Camera dei deputati ha ritenuto, tra l'altro, che non sussistesse alcun obbligo penalmente rilevante del Ministro della giustizia di dare seguito alla richiesta di cooperazione della CPI.

41. Trattandosi, quindi, secondo la legge n. 237/2012 di una facoltà del Ministro della giustizia, sebbene le disposizioni internazionali prevedano l'obbligo di dare seguito alle richieste di cooperazione della CPI, si pone la questione del rimedio processuale alla situazione conseguente alla mancata trasmissione degli atti, con successiva impossibilità per il Procuratore generale di formulare le sue richieste di merito e per la Corte di appello di deliberarle in adempimento ai detti obblighi internazionali richiamati dalla Costituzione.

42. L'obbligo nascente dallo statuto di Roma, peraltro, è rafforzato dall'art. 1, paragrafo 2, della menzionata decisione PESC, vincolante per l'Italia, che è tenuta a sostenere l'indipendenza della CPI e il suo effettivo ed efficace funzionamento, nonché a sostenere la cooperazione con la CPI.



43. La disposizione di diritto eurounitario non costituisce di una mera ripetizione degli obblighi nascenti dallo statuto di Roma ma è un «vincolo specifico» per lo Stato membro dell'Unione europea, che è tenuto a adottare nel proprio diritto interno ogni disposizione necessaria per garantire la cooperazione con la CPI.

44. L'obbligo di dare seguito alle richieste di cooperazione della CPI per gli Stati parte dello statuto (e quindi anche per gli organi giudiziari degli stessi), peraltro, è stato ribadito in innumerevoli decisioni della stessa CPI:

- 1) *Pre-Trial Chamber I*, 12 dicembre 2011, ICC-02/05-01/09-139-CORR;
- 2) *Pre-Trial Chamber I*, 13 dicembre 2011, ICC-02/05-01/09-140-TENG;
- 3) *Pre-Trial Chamber II*, 26 marzo 2013, ICC-02/05-01/09-151;
- 4) *Pre-Trial Chamber II*, 9 aprile 2014, ICC-02/05-01/09-195;
- 5) *Pre-Trial Chamber II*, 11 luglio 2016, ICC-02/05-01/09-266-ENG;
- 6) *Pre-Trial Chamber II*, 11 luglio 2016, ICC-02/05-01/09-267-ENG;
- 7) *Pre-Trial Chamber II*, 6 luglio 2017, ICC-02/05-01/09-302;
- 8) *Pre-Trial Chamber II*, 11 dicembre 2017, ICC-02/05-01/09-309;
- 9) *Appeals Chamber*, 6 maggio 2019, ICC-02/05-01/09-397-CORR;
- 10) *Pre-Trial Chamber I*, 10 dicembre 2014, ICC-01/11-01/11-577;
- 11) *Trial Chamber V(B)*, 19 settembre 2016, ICC-01/09-02/11-1037-ENG;
- 12) *Pre-Trial Chamber II*, 24 ottobre 2024, ICC-01/22-90.

45. Secondo la giurisprudenza della CPI l'obbligo di cooperazione degli Stati parte con la stessa CPI non è politico ma giuridico ed il suo fondamento è sia convenzionale - perché deriva da uno strumento vincolante (statuto di Roma) - che sistemico, perché la cooperazione è condizione necessaria per l'effettività della giurisdizione penale internazionale per reprimere i reati più gravi in assoluto, ossia i crimini di guerra e contro l'umanità, con la conseguenza che le normative nazionali degli Stati parte devono assicurare l'esecuzione di quest'obbligo giuridico prevedendo idonei sistemi per evitare che lo Stato parte si sottragga alle richieste della CPI.

46. Nel caso in esame, invece, la legge n. 237/2012 non prevede alcun rimedio «processuale» per la mancata trasmissione da parte Ministro della giustizia delle richieste di cooperazione della CPI, con la conseguenza che l'Autorità giudiziaria non può adempiere agli obblighi dello Stato parte dello statuto, che incombono anche su di essa quale espressione di un potere dello Stato parte, pur quando le richieste di cooperazione della CPI le pervengono perché direttamente inoltrate dalla CPI ai sensi dell'art. 87(1)(b) dello statuto.

47. L'assenza di rimedi procedurali, quali quello della possibilità di procedere anche nei casi di trasmissione diretta dandone notizia al Ministro della giustizia, come nella fattispecie prevista dall'art. 9 della legge n. 69/2005, è particolarmente rilevante in considerazione dell'eccezionale gravità dei reati per i quali procede la CPI, trattandosi di crimini di guerra e contro l'umanità che - come nel caso in esame - sono di regola relativi a migliaia di vittime.

48. È bene sottolineare che, per quanto consta dagli altri procedimenti di cooperazione pendenti e definiti presso questa medesima Corte di appello di Roma su richiesta dell'Ufficio del Procuratore presso la CPI e della stessa CPI, il Ministro della giustizia ha sempre trasmesso tempestivamente le richieste di assistenza giudiziaria previste dallo statuto, con la conseguenza che la situazione creatasi nel presente procedimento si pone come un *unicum* che ne impedisce la definizione, in mancanza della possibilità giuridica di adottare qualsiasi deliberazione in relazione ad un eventuale titolo detentivo riguardante il prevenuto che, ove rientrasse in Italia, non sarebbe assoggettato o assoggettabile ad alcun provvedimento *de libertate* per giustizia internazionale.

23. In conclusione, la situazione di stallo procedimentale venutasi a creare non solo determina le evidenziate violazioni dello statuto di Roma (accertate dalla decisione della CPI e dalla decisione PESC) ai sensi degli articoli 11 e 117 primo comma, della Costituzione, ma potrebbe anche costituire una violazione del principio di soggezione del giudice alla sola legge previsto dall'art. 101 secondo comma, della Costituzione, in quanto l'attribuzione della discrezionalità politica al Ministro della giustizia nella procedura in esame (conformemente a quanto ritenuto dalla Camera dei deputati nel diritto vivente dovuto all'esegesi nata dal sopra detto diniego dell'autorizzazione a procedere) assoggetta il giudice ad una scelta discrezionale di natura politica, inibendone l'attività giurisdizionale di adempimento degli obblighi internazionali previsti dallo statuto di Roma, secondo quanto richiesto dalla CPI come sostanzialmente rilevato anche dalla decisione ICC-01/11-209 17 ottobre 2025 1/18 PT sopra menzionata.

24. Consegua a quanto esposto la sospensione del procedimento e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



P.Q.M.

1) visti gli articoli 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, gli articoli 11, 101, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, lo statuto di Roma ratificato con legge 12 luglio 1999, n. 232, e l'accordo UE-CPI approvato con decisione del Consiglio 2011/168/PESC, dichiara di ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, 4, 11 e 13 della legge 20 dicembre 2012, n. 237, nei sensi di cui in motivazione e nella parte in cui non prevedono che il Procuratore generale debba formulare le sue richieste e la Corte di appello di Roma debba deliberare sulle stesse anche a seguito di diretta trasmissione delle medesime richieste di cooperazione della Corte penale internazionale ai sensi dell'art. 87(1)(b) dello statuto di Roma, dandone notizia al Ministro della giustizia;

2) sospende, per l'effetto ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio previa trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione del suindicato incidente di costituzionalità;

3) ordina che, a cura della cancelleria della Corte di appello di Roma, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, alla Corte penale internazionale per il tramite del Ministro della giustizia ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

4) riserva ogni ulteriore statuizione all'esito del giudizio di legittimità costituzionale.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 30 ottobre 2025.

Il Presidente: MONTELEONE

I consiglieri: NERI, MORGIGNI

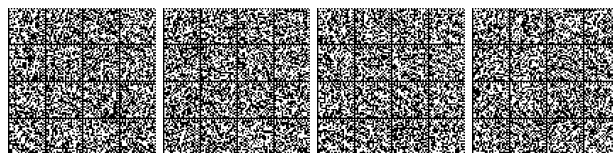
25C00281

N. 240

Ordinanza del 13 novembre 2025 della Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale sul ricorso proposto dalla Federazione italiana triathlon contro Istituto nazionale di statistica - ISTAT

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.

– Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-*quater*.



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

IN SPECIALE COMPOSIZIONE

composta dai signori magistrati:

Piergiorgio Della Ventura, Presidente;

Eugenio Musumeci, consigliere;

Giancarlo Astegiano, consigliere relatore;

Marco Smioldo, consigliere;

Daniele Bertuzzi, consigliere;

Maria Cristina Razzano, consigliere;

Domenico Cerqua, primo referendario;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 718/SR/RIS del registro di segreteria, proposto, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera b, e 123 ss. del decreto legislativo n. 174 del 2016, dalla Federazione Italiana Triathlon, rappresentata e difesa, come da mandato su foglio separato, unito telematicamente al ricorso, dagli avvocati Damiano Lipani e Francesca Sbrana, elettivamente domiciliata presso il loro Studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 40, indirizzi PEC: damianolipani@pec.lipani.it e francescasbrana@pec.lipani.it

contro l'Istituto nazionale di statistica - ISTAT, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 è domiciliato, nonché nei confronti della Procura generale della Corte dei conti;

Per l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della Federazione 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 successive modificazioni, elaborato ed annualmente aggiornato da ISTAT, e per il conseguente annullamento *in parte qua* dell'Elenco da ultimo aggiornato per il 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 242 del 30 settembre 2020 (di seguito anche solo «Elenco ISTAT» o «Elenco»).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025, il relatore, cons. Giancarlo Astegiano, i difensori di parte ricorrente, in persona dell'avv. Damiano Lipani e dell'avv. Jacopo Polinari, delegato dall'avv. Francesca Sbrana, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per l'ISTAT e il pubblico ministero, nella persona del vice procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

PREMESSO IN FATTO

1. Con ricorso in data 15 dicembre 2020, notificato all'ISTAT e alla Procura generale in pari data, e depositato presso la Segreteria delle Sezioni riunite in data 23 dicembre 2020, iscritto al n. 718/SR/RIS, la Federazione Italiana Triathlon (Fitri) ha contestato la legittimità dell'inserimento dell'Ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, predisposto dall'Istat, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 242, del 30 settembre 2020, formulando articolati motivi d'impugnazione.

Nell'atto introduttivo del presente giudizio, la ricorrente ha sottolineato che la Fitri era stata inserita da ISTAT per la prima volta nell'elenco delle amministrazioni pubbliche nel 2010 e che l'inclusione (unitamente a quella di numerose altre federazioni sportive) era stata annullata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (all'epoca giurisdizionalmente competente) con sentenza n. 6209 del 2011, in ragione dell'insussistenza del requisito del controllo pubblico ai sensi del regolamento UE n. 2223/96-SEC95.



Ha evidenziato che la Federazione era stata nuovamente inclusa in occasione dell'aggiornamento annuale dell'elenco per il 2015 e che a seguito dell'impugnazione le Sezioni riunite in speciale composizione avevano respinto il ricorso con sentenza n. 31/2015/RIS del 30 giugno 2015.

Ha sottolineato che negli anni compresi fra il 2015 ed il 2020 il contenzioso era stato ampio, coinvolgendo varie Federazioni sportive, e che l'Ente era stato inserito nell'elenco per l'anno 2021 stilato dall'ISTAT per ragioni ritenute illegittime.

Ha concluso, chiedendo alla Corte di disporre l'annullamento dell'Elenco ISTAT nella parte in cui include FITRI.

2. Nel giudizio si sono costituite le parti alle quali era stato notificato l'atto introduttivo.

2.1. Con memoria in data 17 febbraio 2021 si è costituita la Procura generale presso la Corte dei conti che ha argomentato in ordine all'infondatezza della pretesa della Fitri, ed ha concluso, in via pregiudiziale, con la richiesta che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 154/2020 e dell'art. 1, comma 2, della legge n. 176/2020, e, nel merito, che venisse respinto il ricorso, con la conferma dell'inclusione della Fitri nell'elenco delle «Amministrazioni pubbliche» pubblicato dall'Istat in data 30 settembre 2020.

2.2. L'Avvocatura generale dello Stato si è costituita per conto dell'ISTAT con memoria in data 18 febbraio 2021, rilevando che la Federazione era soggetto produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e sottoposto al controllo pubblico, concludendo, quindi, per l'inammissibilità o comunque infondatezza del ricorso.

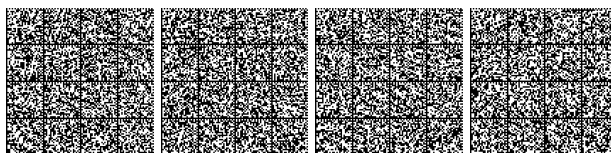
3. All'esito delle udienze di discussione del 3 marzo 2021 e del 15 aprile 2021, nonché delle memorie depositate in data 31 marzo 2021 dall'Avvocatura generale dello Stato, in data 2 aprile 2021 dalla ricorrente e in data 1° aprile 2021 dalla Procura generale, queste Sezioni riunite, con l'ordinanza n. 6/2021, hanno disposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendo al giudice unionale di pronunciarsi, ai sensi dell'art. 267 TFUE, in relazione agli effetti dell'applicazione al giudizio dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, conv. con legge n. 176/2020, sulle «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;» (ordinanza n. 6/2021) e sospendendo, in via cautelare, l'iscrizione della Federazione nell'Elenco Istat per il 2021.

4. Con sentenza in data 13 luglio 2023, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che «Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, il regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, e l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dei principi di equivalenza e di effettività, devono essere interpretati nel senso che: essi non ostano ad una normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, purché siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione».

5. A seguito della riassunzione del giudizio da parte della Fitri, delle note di udienza della Procura generale, depositate in data 12 febbraio 2024, della memoria del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Istat depositata in data 15 febbraio 2024, e della memoria della ricorrente depositata in data 16 febbraio 2024, all'esito dell'udienza del 28 febbraio 2024, queste Sezioni riunite, con ordinanza n. 6/2024, hanno preso atto della proposizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'ISTAT di ricorso per motivi di giurisdizione presso la Corte di cassazione, introdotto nell'ambito di un giudizio avente oggetto analogo promosso da Autobrennero S.p.a., ed hanno sospeso il giudizio fino alla decisione della controversia, ritenuta comunque pregiudiziale.

6. Con sentenza n. 30220, in data 25 novembre 2024, decidendo il ricorso proposto da Autobrennero S.p.a., la Corte di cassazione, a Sezioni unite, ha affermato il seguente principio di diritto: «In tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* decreto-legge n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti - Sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo».

7. In data 10 gennaio 2025, la Federazione ricorrente ha depositato atto di riassunzione del presente giudizio in base alla circostanza che era «venuta meno — con la comunicazione alle Parti della sentenza della Corte di cassazione — la causa di sospensione di cui all'ordinanza n. 6/2024/RIS del 28 febbraio 2024 (...) e chiedendo la fissazione dell'udienza per la prosecuzione del giudizio.



8. A seguito della fissazione dell'udienza di discussione, in data 2 luglio 2025 la Procura generale ha depositato una memoria con la quale ha confermato le precedenti difese ed ha chiesto, in via principale, di sollevare, per i motivi illustrati negli atti già depositati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 154/2020 e dell'art. 1, comma 2, della legge n. 176/2020, ovvero, ove ritenuti applicabili al presente giudizio, dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e dell'art. 1, comma 1, della legge n. 176/2020 e del relativo allegato; in subordine ha domandato alla Corte di sospendere il presente giudizio all'esito della questione di costituzionalità già promossa con le ordinanze n. 5 e n. 6 del 2025 di queste Sezioni riunite. La richiesta è stata ulteriormente ribadita ed illustrata con note di udienza depositate il 9 luglio 2025.

9. All'udienza del 16 luglio 2025, dopo la relazione introduttiva, la difesa di Fitri ha chiesto che il giudizio sia sospeso e che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, del decreto-legge n. 137/2020, aderendo alla prospettazione della Procura generale e alle motivazioni formulate dalle Sezioni riunite nelle precedenti ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale n. 5 e n. 6 del 2025, sottolineando, inoltre, che la Corte di giustizia U.E. ha precisato che per ogni unità istituzionale, inclusa nell'elenco Istat, occorre che ci sia, comunque, una tutela giurisdizionale.

L'Avvocatura generale dello Stato si è opposta alla proposizione di questione di costituzionalità della normativa ed ha dichiarato di non opporsi ad una sospensione impropria del giudizio, in attesa della decisione del Giudice delle leggi sui casi già pendenti.

La Procura generale ha insistito nella richiesta che sia proposta la questione di legittimità costituzionale, con riferimento alle ragioni più volte esplicitate negli atti depositati.

All'esito della discussione, il giudizio è stato trattenuto a decisione.

DIRITTO

1. L'oggetto del presente giudizio è costituito dalla richiesta della Federazione Italiana Triathlon - Fitri dell'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della Federazione ricorrente 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 successive modificazioni ed integrazioni, elaborato e aggiornato annualmente dall'ISTAT, e per il conseguente annullamento dell'Elenco per il 2021 nella parte in cui è ricompresa la Fitri.

La ricorrente ha censurato l'inserimento nell'elenco e, all'esito delle articolate vicende che hanno caratterizzato il giudizio, queste Sezioni riunite in s.c. ritengono che, pregiudiziale alla decisione del merito, sia necessario verificare la conformità alla Costituzione dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.

Con la citata norma il legislatore, intervenendo sulla disciplina degli effetti dell'inserimento nell'elenco ISTAT, previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, ha previsto che la giurisdizione della Corte dei conti si espliciti unicamente in relazione alla verifica della legittimità delle limitazioni amministrative previste per i soggetti inseriti nel citato elenco.

2. La rilevanza della questione

La questione della legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020 è rilevante ai fini del presente giudizio poiché il ricorso introduttivo è stato proposto da Fitri per ottenere l'annullamento dell'iscrizione nell'elenco ISTAT delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche. Conseguentemente, al fine di decidere sulla domanda proposta dalla ricorrente, deve essere conosciuta non solo la norma che ha previsto le limitazioni ma anche quella riferita ai presupposti delle stesse, vale a dire quella che prevede l'inserimento nell'elenco, poiché il riconoscimento della legittimità o meno dell'iscrizione è presupposto per la verifica dell'incidenza sulle attività dell'Ente e, quindi, sull'applicabilità o meno delle limitazioni amministrative. La cognizione piena, infatti, è impedita dal citato art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, che ha limitato e circoscritto la cognizione del giudice contabile, escludendola in relazione all'accertamento dei presupposti per l'inserimento nel citato elenco.

Infatti, occorre evidenziare che le limitazioni all'attività alle quali sono tenuti gli Enti inseriti nell'elenco non sono fini a sé stesse, ma rispondono all'esigenza di contenere la spesa dei soggetti che concorrono a formare il perimetro delle amministrazioni pubbliche che individuano l'aggregato nazionale sul quale viene valutata l'osservanza delle regole di finanza pubblica, anche ai fini unionali. In conclusione, il requisito della rilevanza della questione, presupposto per la proposizione di costituzionalità, è sicuramente sussistente poiché dalla decisione sulla legittimità della norma dipende la possibilità di decidere sulla domanda proposta dalla ricorrente.



3. La non manifesta infondatezza

3.1. Al fine di meglio individuare e definire le questioni sottese alla ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, occorre non solo esaminare il testo della disposizione, ma anche delinearne l'ambito di operatività e le finalità perseguite dal legislatore.

In sede di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», è stato inserito l'art. 23-*quater* disciplinante «Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche».

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

Il secondo comma stabilisce che «all'art. 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"».

3.2. Al riguardo, occorre precisare che la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», ha previsto all'art. 1 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. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica» (comma 1).

La norma medesima, al secondo comma ha delineato il criterio per l'individuazione del perimetro dei soggetti definibili come amministrazioni pubbliche ai fini dell'osservanza delle regole di finanza pubblica e, in particolare, dei parametri e vincoli di derivazione dall'Unione europea ed ha richiamato le attività svolte dall'ISTAT, stabilendo, in fine, che annualmente l'istituto di statistica predisponesse un elenco valido per l'esercizio successivo (comma 3: «La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana entro il 30 settembre»).

L'affidamento all'ISTAT della ricognizione annuale delle amministrazioni pubbliche è stato motivato dalla circostanza che esso è parte integrante del sistema statistico europeo ed è il soggetto chiamato ad applicarne le regole a livello nazionale per effettuare i calcoli della contabilità nazionale, in base alle regole EUROSTAT, che concorrono a rendere omogenei i dati di contabilità pubblica degli Stati che compongono l'Unione europea. In sostanza, nella predisposizione annuale dei conti nazionali, applicando le regole unionali, ISTAT deve, preliminarmente, definire l'ambito delle amministrazioni pubbliche da considerare in base alle regole del Sistema nazionale dei conti (SEC 2010, di cui al regolamento UE n. 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea).

In altri termini, l'attribuzione all'ISTAT della predisposizione annuale dell'elenco dei soggetti che rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche non ha mere finalità statistiche, ma è elemento costitutivo dei conti della contabilità nazionale e, quindi, serve a definire tutte le grandezze di finanza pubblica nazionali, anche per la verifica dell'osservanza dei parametri e vincoli europei. Le grandezze finanziarie che caratterizzano l'attività di ciascuno dei soggetti inseriti nell'elenco predisposto dall'ISTAT concorrono a formare i saldi della contabilità nazionale.

È indubbio, quindi, che la disciplina normativa che prevede l'inserimento, in un elenco annuale, di tutti i soggetti che in base alle regole del SEC 2010 rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, ha la finalità di definire i conti nazionali e, in ultima analisi di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici, nell'osservanza dei vincoli e parametri di appartenenza all'Unione europea.

3.3. Il legislatore del 2020 ha modificato un quadro normativo che, a partire dal 2012, aveva previsto la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti sull'inclusione degli Enti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, stilato annualmente dall'ISTAT.

Infatti, l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, successivamente ripreso dall'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174/2016, aveva attribuito alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla sussistenza o meno della natura di amministrazione pubblica in capo alle società inserite annualmente nell'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT ed alle conseguenti limitazioni amministrative previste dal legislatore.



Più nello specifico, la disposizione da ultimo richiamata prevedeva, nel testo originario, che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione».

Era quindi affidata alla giurisdizione contabile la decisione in ordine alle controversie che potessero insorgere in relazione al riconoscimento della natura di amministrazione pubblica in capo ad Enti o società effettuato annualmente dall'ISTAT ai fini della predisposizione dei conti annuali.

3.4. La scelta operata dal citato art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012, ripresa poi dall'art. 11 del codice di giustizia contabile, era coerente con il disegno insito nella riforma costituzionale del 2012 (legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012), con la quale, tra l'altro, sono stati modificati gli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Nell'ambito della complessa riforma della finanza pubblica si colloca altresì la direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011 (relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri»), attuata con decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, nonché con l'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, che ha assegnato alla Corte dei conti compiti di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge «rinforzata» prevista dal comma 6 dell'art. 81 della Costituzione, ha previsto lo svolgimento, in modo dinamico, di controlli lungo l'intero ciclo finanziario dei bilanci del «complesso delle pubbliche amministrazioni», da attuare mediante «verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica».

Coerentemente con tali presupposti, l'art. 20 della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, riconosce alla Corte dei conti il compito di svolgere funzioni di controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, espressamente ancorate «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione».

È indubbio, quindi, che l'intervento legislativo operato nel 2020 dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, che ha circoscritto e limitato la giurisdizione della Corte dei conti alla sola verifica delle limitazioni amministrative conseguenti all'inserimento nell'elenco ISTAT dei soggetti ritenuti pubblici, escludendola, di fatto, in relazione all'inserimento nell'elenco, non solo ha menomato le attribuzioni della Corte dei conti, ma ha violato l'art. 81, comma 6, e l'art. 97, comma 1, della Costituzione, poiché ha inciso negativamente sulla possibilità di verificare il complessivo equilibrio dei bilanci pubblici, anche alla luce della disciplina eurounitaria. Il legislatore è intervenuto nella materia della contabilità pubblica, propria della magistratura contabile, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione non già alla mera verifica sulla legittimità di un atto amministrativo (inserimento nell'elenco ISTAT) ma all'accertamento sostanziale della natura di amministrazione pubblica in capo ai soggetti risultanti dall'elenco. In altri termini, è stato inibito al giudice contabile di verificare se in base alla disciplina di contabilità nazionale, che ha recepito a questo fine quella europea (SEC2010), un soggetto sia qualificabile o meno come amministrazione pubblica, con incidenza sui saldi di finanza pubblica della contabilità nazionale.

In altri termini, la limitazione dell'ambito della giurisdizione contabile operata con il comma 2 dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito dalla legge n. 176/2020 «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», ha inteso inammissibilmente sottrarre al giudice naturale della controversia — cui pure continua a riconoscersi espressamente la competenza «esclusiva» in tema di contabilità pubblica — la possibilità di erogare una tutela piena alle pretese dei ricorrenti, in violazione innanzitutto dell'art. 103, comma 2, in relazione agli articoli 81 e 97, della Costituzione.

Escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria degli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT, il legislatore interviene su quel nucleo di attribuzioni attinenti alla perimetrazione delle amministrazioni pubbliche da cui derivano precisi obblighi di natura finanziaria, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia del computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In questo modo, il legislatore ha impedito al giudice contabile di conoscere delle controversie riguardanti i principali effetti dell'inserimento nel citato elenco, operando una recisione dell'unitaria materia contabile in esame, in cui i collegamenti tra i profili di rilevanza interna e quelli di rilevanza sovranazionale, dai quali i primi sono condizionati, risultano con ogni evidenza del tutto inscindibili. Oltretutto, è stata limitata la giurisdizione alla valutazione di effetti che possono sussistere solo se l'Ente interessato rientra fra le amministrazioni pubbliche ed appare singolare che il giudice della contabilità pubblica non possa conoscere del presupposto — la natura di amministrazione pubblica che si basa sulle regole della contabilità — ma solo delle conseguenze.

L'irrazionalità della scelta del legislatore del 2020 appare poi evidente, tanto più se si considera che nello stesso art. 23-*quater* ha previsto la permanenza della giurisdizione contabile in relazione alle limitazioni amministrative che



conseguono all'inserimento nell'elenco («ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica»). Ciò, senza evidentemente considerare che le limitazioni amministrative, che conseguono alla presenza nell'elenco annuale stilato dall'ISTAT, sono una conseguenza diretta dell'inserimento e, pertanto, la decisione in ordine alla loro applicazione è conseguente alla decisione in ordine alla qualifica di amministrazione pubblica.

3.5. Un ulteriore elemento deve essere evidenziato.

La disciplina risultante dalla novella del 2020 non ha indicato espressamente quale tutela sia riconosciuta al soggetto inserito nell'elenco ISTAT che voglia contestare la qualificazione di amministrazione pubblica per finalità diverse da quella di applicazione delle limitazioni amministrative.

Al riguardo, la Corte di cassazione, investita in sede di giurisdizione, ha asserito che «occorre rilevare, in via generale, che l'inclusione nell'elenco ISTAT ha natura provvedimentale, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, ambito che, in quanto tale, ai sensi dell'art. 7 c.p.a., è riferibile alla giurisdizione amministrativa» facendo riferimento alla circostanza che: «anteriormente all'intervento operato con l'art. 1, comma 169, legge n. 228 del 2012 (che ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti), il relativo contenzioso era pacificamente instaurabile innanzi al giudice amministrativo» (par. 15), con la conseguenza che a fronte della «contrazione» dell'ambito della giurisdizione contabile non vi sarebbe vuoto di tutela in quanto «si deve ritenere che si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo» (par. 15.3).

L'argomentazione svolta dalla Cassazione non appare aver colto nel segno in ordine a quale sia la effettiva natura dell'elenco ISTAT in base alle specifiche finalità cui è preordinato, che si pongono su un piano diverso rispetto alla semplice tutela di posizioni individuali. Infatti, la finalità dell'elenco è strettamente dipendente dalle esigenze di finanza pubblica collegate alla assorbente necessità di verificare la sussistenza delle condizioni previste dal SEC 2010 per individuare il perimetro delle amministrazioni pubbliche che concorrono alla formazione dei saldi di finanza pubblica. La posizione soggettiva degli enti interessati deve essere vista, valutata e considerata in relazione alla predetta finalità.

In proposito, infatti, non si può ignorare che l'art. 24 della Costituzione garantisce a tutti di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e, analogamente, l'art. 113 precisa e delimita gli ambiti di intervento giurisdizionale, prevedendo che la legge determini quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa, ovviamente nel rispetto dei principi del giusto processo, come richiamati dall'art. 111 della Costituzione.

La previsione contenuta nell'art. 11, comma 6, lettera b) del codice di giustizia contabile, stabilendo che le Sezioni riunite giurisdizionali in speciale composizione, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT», senza ulteriori specificazioni, aveva espressamente riconosciuto al giudice contabile la competenza a decidere delle controversie in esame con il potere di assicurare tutte le tutele richieste dai soggetti interessati, ossia di statuire su tutte le domande astrattamente proponibili, con esclusione di altre giurisdizioni concorrenti, assicurando in tal modo piena tutela giurisdizionale, in attuazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

La disciplina risultante dalla novella del 2020 viola gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare, attraverso il giudizio, piena tutela delle situazioni soggettive qualificate, imponendo che la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti a ordini diversi si ispiri al principio secondo cui l'individuazione del giudice munito di giurisdizione non deve sacrificare il diritto delle parti a ottenere una risposta in ordine al bene della vita oggetto di interesse, nonché dell'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione, secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

L'art. 111 della Costituzione risulta violato anche con riferimento al diverso e complementare profilo della lesione del principio di ragionevole durata del processo, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle tutele, ove si accolga l'opzione ermeneutica che ammette la possibilità di un doppio ricorso, al giudice amministrativo e a quello contabile, in materia di elenchi ISTAT, con i rischi e le criticità — che saranno a breve esaminati — derivanti dall'eventuale pendenza di due giudizi sul medesimo oggetto, con possibili implicazioni in termini anche di necessità di sospensione del processo contabile e conseguente dilatazione dei tempi processuali del relativo contenzioso («dipendente»).

Orbene, il sistema risultante dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, così come interpretato dalle Sezioni unite della Cassazione in sede di conflitto di giurisdizione, si pone in contrasto con le norme costituzionali richiamate sopra poiché rende difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e il diritto di agire in giudizio, rendendo necessario rivolgersi a due giudici diversi per ottenere l'accertamento della non sussistenza delle condizioni per l'inserimento nell'elenco ISTAT e per contestare le relative limitazioni amministrative. Se però si tiene conto che queste ultime



dipendono dall'inserimento o meno nell'elenco, appare evidente come il sistema delineato dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale sia irrazionale e, di fatto, non in linea con i precetti costituzionali richiamati sopra.

3.6. La limitazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», disposta dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

I particolari connotati del giudizio in esame legittimano l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione, esclusiva ed in unico grado, delle Sezioni riunite della Corte dei conti, non limitata a una verifica sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo ad una determinata unità istituzionale.

Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche di particolare complessità — contenute nel SEC 2010 — onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita.

A tali fini, come noto, concorrono un criterio «qualitativo» (che impone di verificare se l'ente interessato si dedichi o meno alla produzione di servizi ausiliari, sia o meno l'unico fornitore di beni e servizi dell'amministrazione pubblica e sia o meno incentivato ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, operando alle condizioni di mercato e rispettando le proprie obbligazioni finanziarie) e un «test quantitativo» (paragrafi 20.29 e segg. del SEC) per stabilire se un'unità istituzionale produca beni e servizi destinabili alla vendita (c.d. criterio *market/non market*), incentrato sul rapporto tra vendite e costi di produzione, esaminato per un periodo pluriennale continuativo.

Ora, a fronte del riconoscimento della giurisdizione esclusiva confermata nei termini finora rappresentati, è stata legislativamente prevista, con la norma del 2020, una limitazione al suo ambito di operatività che addirittura capovolge l'ordine di rilevanza dei possibili effetti dell'esercizio della cognizione: si escludono quelli strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la verifica giudiziaria ai limitati fini dell'applicazione della normativa (peraltro, solo nazionale) sul contenimento della spesa pubblica, ossia per finalità più latamente riguardanti la materia della finanza pubblica per le quali, ove fosse mancata la previsione di una giurisdizione esclusiva del giudice contabile, la questione dell'eventuale competenza del giudice amministrativo avrebbe potuto più fondatamente proporsi.

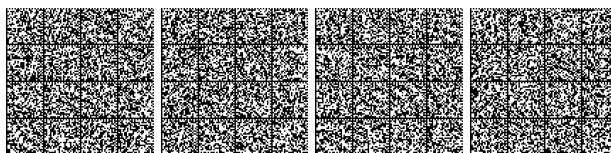
L'illegittimità costituzionale, conseguente alla palese illogicità e irragionevolezza della disposizione in esame, emerge altresì quando si consideri che, confinando la rilevanza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, ne deriva un significativo svuotamento.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale riparto potrebbe sostenersi solo a condizione che gli effetti del sindacato giudiziale del giudice amministrativo e del giudice contabile risultassero tra loro «non comunicanti», essendo ben distinte e autonome le disposizioni normative operanti nei due diversi comparti giurisdizionali (SEC 2010 e disposizioni sulla *spending review*).

Al contrario, come anche evidenziato dalla Procura generale, l'ammissibilità di un c.d. doppio ricorso deve ritenersi di fatto precluso rispetto al contenzioso in esame, laddove le due normative applicabili si compenetrano al punto che risulta di fatto non ipotizzabile, sul piano giuridico, una loro operatività «atomistica» o «irrelata». Ciò, in quanto l'eventuale sindacato del giudice contabile, nella prospettiva dell'operatività (o meno) delle disposizioni nazionali sul contenimento della spesa pubblica nel quadro del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, è necessariamente condizionato dalla previa e corretta attribuzione al soggetto privato di diritto interno della qualificazione eurolunitaria di «pubblica amministrazione», scaturente dalla sua iscrizione nell'elenco ISTAT.

In altri termini, nel caso in esame, l'operatività della normativa europea SEC 2010 è configurata come presupposto legale per l'applicazione (anche) della normativa nazionale sulla *spending review*, il cui dispiegarsi richiede, quindi, che sia stata risolta la questione della qualificazione di un soggetto di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nella prospettiva della contabilità pubblica.

Sul piano processuale, in caso di pendenza di giudizi presso la giurisdizione amministrativa e quella contabile l'ipotizzato riparto — che, non a caso, non è stato delineato dal legislatore del 2020 — determinerebbe il sorgere di insormontabili ostacoli giuridici, a meno di configurare il giudizio davanti al giudice amministrativo, circa la corretta attribuzione di una soggettività pubblicistica europea all'ente di diritto interno ricorrente iscritto nell'elenco ISTAT, come vera e propria causa pregiudiziale *ex art. 295* codice di procedura civile e *art. 106 c.g.c.*, situazione non compatibile con l'ingiustificato aggravio dei poteri di azione degli interessati e con la finalità della verifica sul corretto inserimento nell'elenco ISTAT, da determinare in base alle regole di contabilità e finanza pubblica, l'interpretazione delle quali rientra nella giurisdizione esclusiva della magistratura contabile.



In conclusione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, presenta insuperabili criticità interpretative in ragione del suo significato non chiaro, al punto da indurre a prospettare soluzioni ermeneutiche che giungono a forzare i limiti consentiti dall'enunciato testuale nel tentativo di offrirne una coerenza sistematica non consentita dai principi costituzionali, con il rischio che l'attività ermeneutica trasmodi in una sostanziale integrazione normativa, tenuto anche conto che «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte costituzionale, sent. 5 giugno 2023, n. 110).

Deve, pertanto, ritenersi che le disposizioni foriere di incertezza nella loro applicazione concreta si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui il loro significato risulti radicalmente inintelligibile o particolarmente ambiguo, soprattutto in materie come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza — per sua natura — pregiudiziale.

3.7. La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, viola, altresì, l'art. 117 della Costituzione, che prevede l'osservanza da parte del legislatore dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella parte in cui esclude il sindacato degli effetti eurounitari dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dinanzi ad un giudice.

La lettera della disposizione — anche in rapporto all'art. 103, comma 2, della Costituzione — e i lavori preparatori non autorizzano a prospettare una concorrenza di giurisdizioni sulla materia, in quanto l'effetto innovativo della previsione riguarda non l'*an*, ma il *quomodo* della giurisdizione: il legislatore avrebbe, cioè, ridefinito l'oggetto della tutela (in relazione sia *al petitum* che alla *causa petendi*), attraverso la limitazione dei «fini» — ossia degli effetti — della giurisdizione contabile.

L'illegittimità costituzionale discende, allora, dalla limitazione dell'oggetto della tutela del giudice contabile, combinata con l'immodificata (e immodificabile) giurisdizione esclusiva sulla materia della ricognizione operata dall'ISTAT, conforme agli articoli 100 e 103 della Costituzione. Infatti, in assenza della tutela disapplicativa (e di annullamento) del giudice contabile, il sistema giurisdizionale non assicurerebbe alcun rimedio contro gli effetti antieuropei dell'atto di ricognizione d'anziché a qualsiasi altro giudice.

In ogni caso, l'art. 117 risulta comunque violato perché la novella del 2020 ha imposto agli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendano contestare gli effetti eurounitari della loro designazione quali amministrazioni pubbliche e che abbiano già proposto ricorso al giudice contabile, di presentare necessariamente due distinti ricorsi, il secondo dei quali dinanzi al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti nell'elenco. Invero, dinanzi alla Corte dei conti essi non potrebbero mai «contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97 della richiamata sentenza della Corte di giustizia), posto che tale incidentale disapplicazione rileva, in base alla novella del 2020, ai soli fini della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, la qualificazione ai sensi del SEC 2010, operata dall'autorità nazionale competente (nel caso italiano dall'ISTAT, attraverso la compilazione dell'elenco di cui all'art. 1 della legge n. 196/2009) non può non comportare effetti sia oggettivi (vincoli di bilancio su tutte le «amministrazioni pubbliche», qualificate ai sensi del SEC 2010) che soggettivi (il radicarsi di situazioni giuridiche sui soggetti classificati, tra cui quello alla corretta qualificazione e il connesso diritto ad un ricorso effettivo).

Pertanto, escludendo la possibilità di assicurare il rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale «esclusiva», l'art. 23-*quater* impedisce il legittimo dispiegarsi dell'effetto utile della normativa UE, considerato che la tutela giurisdizionale assicurabile dal giudice contabile non soddisfa il principio dell'autosufficienza del ricorso, secondo cui il soggetto qualificato deve poter proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti comunitari dell'iscrizione.

4. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176 per la sospetta violazione degli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione.



P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 16 luglio 2025.

Il Presidente: DELLA VENTURA

25C00286

N. 241

Ordinanza del 13 novembre 2025 della Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale sul ricorso proposto da Autostrada del Brennero spa contro Istituto nazionale di statistica - ISTAT e Ministero dell'economia e delle finanze

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-quater.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

IN SPECIALE COMPOSIZIONE

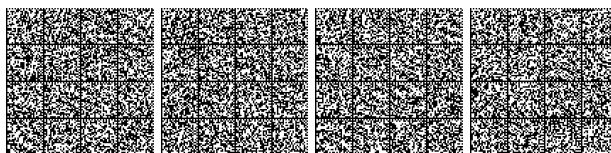
Composta dai signori magistrati:

Piergiorgio Della Ventura, Presidente;

Eugenio Musumeci, consigliere;

Giancarlo Astegiano, consigliere;

Marco Smioldo, consigliere;



Daniele Bertuzzi, consigliere;

Maria Cristina Razzano, consigliere;

Domenico Cerqua, primo referendario relatore;

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 804/SR/RIS del registro di segreteria proposto, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera *b*), e 123 e ss. del decreto legislativo n. 174 del 2016, dalla società «Autostrada del Brennero S.p.a.», in persona dell'amministratore delegato e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Diego Cattoni, rappresentata e difesa, come da procura in calce al ricorso, dal prof. avv. Damiano Florenzano, elettivamente domiciliata presso il seguente indirizzo PEC, presente nel registro generale indirizzi elettronici - Reginde: damiano.florenzano@pectrentoavvocati.it

Contro l'Istituto nazionale di statistica - ISTAT, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato, nonché nei confronti:

della Procura generale della Corte dei conti, con sede in Roma, alla via A. Baiamonti n. 25;

del Ministero dell'economia e delle finanze, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato;

per l'accertamento e per la declaratoria della non applicazione alla ricorrente della «disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica» ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 e s.m. e comunque dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come «amministrazione pubblica» ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m. e del regolamento UE 549/2013 (d'ora in poi «SEC» o «SEC 2010»)

e, comunque per l'annullamento, previa sospensione degli effetti, dell'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. («Legge di contabilità e finanza pubblica»), pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 229 del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'Istituto nazionale di statistica ha inserito, tra le «Altre amministrazioni locali», la società Autostrada del Brennero S.p.a. per l'anno 2023, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, tra cui il documento denominato «Le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche (S13)».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025 il relatore, Primo Ref. Domenico Cerqua, il difensore di parte ricorrente, in persona dell'avv. Damiano Florenzano, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per ISTAT e Ministero dell'economia e delle finanze e il pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La «Autostrada del Brennero S.p.a.» (di seguito, anche «Autobrennero») è una società per azioni a prevalente partecipazione pubblica che ha come oggetto sociale «la promozione, la progettazione, la costruzione e l'esercizio di autostrade compresa l'autostrada Brennero-Verona-Modena, ad essa già assentita in concessione, nonché di opere stradali, contigue o complementari e di opere pubbliche, o di pubblica utilità accessorie o comunque connesse con l'attività autostradale, affidate in concessione di costruzione e/o di gestione ai sensi di legge».

La società, attiva in diversi settori, gestisce il tratto autostradale A22 (Brennero - Modena), in attesa - al momento del ricorso - dello svolgimento delle procedure per l'assegnazione della concessione, a seguito della scadenza della concessione autostradale di cui alla convenzione sottoscritta nel 1973 e dei suoi atti aggiuntivi, oggetto di accordo novativo e sostitutivo sottoscritto con l'Ente Nazionale per le Strade - ANAS il 29 luglio 1999.

È partecipata per circa l'84,00% da amministrazioni pubbliche locali, tra le quali la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige (32,2893%), la Provincia Autonoma di Trento (7,9326%), la Provincia Autonoma di Bolzano (7,6265%), la Provincia di Verona (5,5128%), il Comune di Verona (5,5087%), la Provincia di Modena (4,2410%), il Comune di Trento (4,2319%), il Comune di Bolzano (4,2268%), la Provincia di Mantova (3,1896%), la Camera di commercio di Mantova (2,4970%), la Provincia di Reggio Emilia (2,1752 %), il Comune di Mantova (2,1159%), la Camera di



commercio di Verona (1,6972%), la Camera di commercio di Bolzano (0,8414%), la Camera di commercio di Trento (0,3370%), l'Azienda consorziale trasporti di Reggio Emilia (0,3258%).

2. Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 229, del 30 settembre 2022, è stato pubblicato l'Elenco per il 2023 delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni ed integrazioni, elaborato e annualmente aggiornato da ISTAT, nel quale risulta inserita - come per le precedenti annualità - anche la Autobrennero.

In data 11 maggio 2023 la società ha depositato ricorso:

per l'accertamento e per la declaratoria della non applicazione alla ricorrente della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica ai sensi dell'art. 11 del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 e s.m., e comunque dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come «Amministrazione pubblica» ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e s.m. e del regolamento UE 549/2013 (d'ora in poi «SEC» o «SEC 2010»);

e, comunque per l'annullamento, previa sospensione degli effetti:

a) dell'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., pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 229 del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'ISTAT ha inserito la ricorrente tra le «Altre amministrazioni locali»;

b) di ogni altro atto connesso, presupposto e conseguente, tra cui il documento denominato «Le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche (S13)».

Con il primo motivo dell'atto introduttivo è stata allegata la violazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, per la ritenuta mancata osservanza, da parte dell'ISTAT, delle regole del giusto procedimento in virtù dell'asserita natura vincolata del provvedimento autoritativo. Con i successivi motivi è stata contestata la sussistenza dei requisiti per essere qualificata «amministrazione pubblica». Infatti, la ricorrente ha argomentato sia in ordine alla carenza del presupposto del controllo pubblico, richiesto dal par. 20.18 dell'allegato A) del Regolamento SEC 2010, sia con riferimento alla ritenuta qualità di soggetto operante nel mercato in ragione della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita ai sensi del medesimo SEC 2010, posto che la tariffa autostradale integra un corrispettivo diretto alla remunerazione dei costi (non essendo decisivo, sul punto, il carattere regolamentato di parte della medesima tariffa).

3. Il 26 maggio 2023 si sono costituiti in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ISTAT, opponendosi alla concessione della misura cautelare e formulando la richiesta di dichiarare il ricorso inammissibile e comunque infondato.

Con memoria conclusionale del 25 maggio 2023, la Procura generale della Corte dei conti ha chiesto:

in via pregiudiziale, «[...] sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020»;

comunque, «respingere il ricorso confermando l'inclusione di Autostrada del Brennero S.p.a. nell'Elenco delle amministrazioni Pubbliche pubblicato dall'ISTAT in data 30 settembre 2022, previo rigetto dell'istanza cautelare».

4. All'esito dell'udienza di discussione del 7 giugno 2023, con ordinanza n. 2/2023/RIS è stata rigettata la richiesta di concessione di misure cautelari e disposta la prosecuzione nel merito del giudizio. Nelle more, è sopravvenuta la sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon, nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21. La decisione, sulla quale si tornerà nel prosieguo, è stata pronunciata in esito a rinvio ex art. 267 TFUE, disposto da queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nell'ambito di analoghe controversie, riguardante i profili di compatibilità unionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, come introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.

Successivamente all'udienza di discussione del 5 settembre 2023 è stata depositata la sentenza n. 17/2023/RIS, che ha così statuito:

«disapplica, ai sensi del diritto dell'Unione europea, per le ragioni di cui in motivazione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e, per l'effetto, dichiara la propria giurisdizione su tutte le domande proposte;

accerta la sussistenza del controllo pubblico sul ricorrente, ai sensi del SEC 2010;

dispone con separata ordinanza incumbenti istruttori, ai sensi degli articoli 94 e 96 c.g.c., nonché rinvia il giudizio all'udienza che sarà fissata con la stessa ordinanza».

Con l'annunciata, separata ordinanza 4/2023/RIS sono stati rivolti specifici quesiti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, funzionali alle acquisizioni istruttorie utili alla decisione definitiva.



Avverso la sentenza n. 17/2023/RIS il Ministero dell'economia e delle finanze e l'ISTAT hanno proposto ricorso per cassazione, cui ha resistito con controricorso la Autostrade del Brennero S.p.a. (che ha chiesto il rigetto del ricorso e, in via subordinata, di sollevare questione di costituzionalità).

Svoltasi, il 6 marzo 2024, nuova udienza di discussione presso queste Sezioni riunite, e pur risultando esperiti i disposti incombenenti istruttori, con ordinanza n. 7/2024/RIS (depositata in segreteria il 5 aprile 2024) il Collegio ha sospeso il giudizio e dato mandato alla segreteria di comunicare alle parti gli esiti dell'intervenuto deposito della decisione della Corte di cassazione riguardante la sentenza impugnata n. 17/2023/RIS.

In data 25 novembre 2024 è stata depositata la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 30220, con cui:

a) il ricordato ricorso è stato dichiarato inammissibile, con compensazione delle spese, in considerazione della non immediata impugnabilità della sentenza 17/2023, che aveva deciso solo sulle questioni di giurisdizione insorte, senza definire - neppure parzialmente - la controversia;

b) è stato enunciato, ai sensi dell'art. 363 codice di procedura civile, il seguente principio di diritto: «[i]n tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* decreto-legge n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo».

5. In data 26 febbraio 2025 la Società Autostrada del Brennero S.p.a. ha depositato rituale atto di riassunzione con istanza di fissazione di udienza *ex art.* 107 c.g.c.

Nell'atto, previa integrale trascrizione del ricorso originario, sono state formulate le seguenti conclusioni: «Si chiede, eventualmente previa remissione della questione di legittimità costituzionale dedotta in atti, l'accoglimento del ricorso, e per l'effetto la dichiarazione della non iscrivibilità della ricorrente nell'elenco (per l'anno 2023) di cui all'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. ai sensi e per gli effetti previsti dall'art. 11, comma 6, lettera b) del decreto legislativo, n. 174 del 26 agosto 2016 e s.m., con la conseguente non applicabilità "della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"».

5.1. Con memoria conclusionale depositata il 23 giugno 2025 la Procura generale della Corte dei conti ha formulato articolate conclusioni. Per quanto in questa sede rileva, ha chiesto di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 come convertito. In via subordinata, ha sollecitato l'adozione di un provvedimento di sospensione impropria del giudizio, in attesa del deposito della sentenza della Consulta investita della questione di legittimità costituzionale della citata disposizione con le ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite.

In particolare, con riferimento alle riportate richieste, la Parte pubblica ha premesso che queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, nell'ambito dei giudizi n. 841/RIS e n. 844/RIS, con le citate ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS hanno dichiarato rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 25, 102, 103, 108 e 111 della Costituzione, nonché all'art. 5, comma 1, lettera a), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176). Quindi, tenuto conto che - in coerenza con il ricorso introdotto - nelle conclusioni del ricorso in riassunzione anche la società ricorrente chiede l'accoglimento delle domande previa remissione della questione di legittimità costituzionale dedotta, la Procura generale ha ritenuto che si rendesse necessario «prima ancora di sospendere (anche) detto giudizio in attesa del deposito della decisione della Consulta [...] di sollevare, al pari delle ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS, la stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 e s.m., al fine di consentire alle parti del presente giudizio di potersi costituire ovvero intervenire nel processo incidentale avanti alla Consulta per l'esercizio del diritto al contraddittorio».

5.2. Nella memoria depositata il 4 luglio 2025 la società ha nuovamente concluso per l'eventuale remissione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità illustrate sia nel ricorso che nella memoria medesima.

In particolare, condividendo i profili di illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 6, lettera b), del c.g.c. come modificato dall'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (come convertito), contenuti nelle ordinanze n. 5 e n. 6 del 21 marzo 2025, la ricorrente ritiene che la disciplina indubbiamente violerebbe anche gli articoli 24 e 117, primo comma della Costituzione in riferimento all'art. 47 della Carta di Nizza e agli articoli 6 e 13 della CEDU, nella misura in cui esclude, del tutto irragionevolmente, la concentrazione della tutela presso un unico plesso giudiziario, integrando, rispetto alla previgente disciplina, una vera e propria, ingiustificabile, *reformatio in peius*.



L'incostituzionalità risulterebbe tanto più evidente ove si considerasse che la segmentazione della competenza (su due plessi giudiziari) non integra l'esito di una specifica, ponderata, *voluntas legis*, bensì l'effetto indiretto della novella, assunto in sede di interpretazione «ortopedica» ricostruita, *ex post*, a correzione di un intervento legislativo mirato a tutt'altro obiettivo. A confermare la sua *ratio* concorrerebbero gli allegati contenuti nei *Final findings* intercorsi tra l'ISTAT e gli Uffici Eurostat (mai depositati nei precedenti dinanzi a queste Sezioni riunite, sebbene acquisiti nei giudizi amministrativi incardinati dopo il 2020). I documenti, infatti, rivelerebbero che l'ISTAT ha operato, unitamente ad altre Autorità ministeriali, per sottrarsi dalla sindacabilità di qualsiasi giurisdizione. La società ha pertanto insistito affinché fosse sollevata specifica questione di legittimità costituzionale, anche per le ragioni illustrate dalla Procura, con conseguente sospensione del giudizio.

5.3. Infine, nelle «Note di udienza» depositate il 9 luglio 2025 la Procura generale ha svolto considerazioni integrative con riferimento alla richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (come convertito), con particolare riferimento all'invocato - tra gli altri - parametro della ragionevolezza *ex art.* 3 della Costituzione. Tra l'altro, la Procura si è soffermata sul rischio di contrasto tra giudicati amministrativi e contabili.

Sotto altro profilo, il pubblico ministero ha evidenziato le illogiche e asistematiche conseguenze derivanti dall'eventuale ammissione del concorso tra giudizi.

Ha aggiunto che, del resto, la normativa europea SEC 2010 e la normativa interna sulla *spending review* costituiscono una «stessa materia», sicché appare intrinsecamente irragionevole, *ex art.* 3 della Costituzione, la separazione dei giudizi sotto il profilo della giurisdizione.

Infine, la soluzione della doppia giurisdizione è sospettata di violare il principio di ragionevole durata del processo, tutelato dall'art. 111 della Costituzione.

DIRITTO

6. Secondo l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, «[a]vverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione».

La previsione trovava fondamento nella riconosciuta esigenza di assicurare il «rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio nazionale in ragione dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E.» (Corte di cassazione, SS.UU., ordinanza 18 maggio 2017, n. 12.517).

Successivamente, l'art. 11, comma 6, lettera *b*), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recependo i contenuti della precedente normativa, ha delineato - anche ai fini procedurali - in modo più puntuale la portata della giurisdizione delle Sezioni riunite, che, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] *b*) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT».

La cognizione del giudice contabile nella fattispecie in esame è stata pacificamente intesa come piena ed esclusiva (*cfr.*, *ex plur.*, Corte di cassazione SS.UU., ordinanza 12517/2017, *cit.*; *Id.*, sentenza 8 novembre 2016, n. 22645), quindi potenzialmente estesa a tutti gli eventuali vizi dell'atto e del procedimento.

L'ormai consolidato quadro normativo riguardante la giurisdizione sui ricorsi in materia di elenchi ISTAT è stato, più di recente, interessato dalla legge 18 agosto 2020, n. 176, di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

La legge ha inserito nel decreto-legge un nuovo art. 23-*quater* («Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche»), il cui secondo comma ha modificato l'art. 11, comma 6, lettera *b*) del Codice di giustizia contabile, limitandone l'ambito di applicazione. Infatti, alla previsione secondo cui le stesse Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] *b*) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT» è stata aggiunta la seguente specificazione «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».



La disposizione deve ritenersi, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, in contrasto insanabile con le norme costituzionali ed eurounitarie in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

7. Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità

La competenza a decidere interamente il ricorso proposto dalla società Autostrada del Brennero S.p.a. presuppone il riconoscimento della giurisdizione piena ed esclusiva di queste Sezioni riunite su tutte le domande proposte.

Al contrario, la possibilità di pronunciarsi sulla richiesta di accertamento e declaratoria dell'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come «amministrazione pubblica» ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e ss.mm. e del Regolamento UE 549/2013, ovvero di annullamento, previa sospensione degli effetti, dell'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., pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 229, del 30 settembre 2022, nella parte in cui l'ISTAT ha inserito la ricorrente tra le «Altre amministrazioni locali», è impedita dalla richiamata disposizione del decreto-legge n. 137/2020, che ha fortemente limitato la cognizione del giudice contabile.

La novella legislativa ha, in particolare, escluso la possibilità di attribuire al ricorrente, con la sentenza, il bene della vita della stabile mancata inclusione nel citato elenco, con la collegata possibilità di sottrarsi all'applicazione dei conseguenti effetti giuridici.

In relazione alla suddetta preclusione appare, quindi, senz'altro perfezionato il requisito presupposto della rilevanza, che condiziona la proponibilità della questione di legittimità costituzionale della disposizione interessata, dal momento che dal suo esito dipende, sul piano processuale, la possibilità di coltivare dinanzi alle Sezioni riunite le domande oggetto dell'odierno giudizio. Infatti, l'eventuale necessità di perdurante applicazione della normativa primaria qui in contestazione comporterebbe il non accoglimento di parte delle richieste formulate dalla società ricorrente, compresa la domanda principale, come conseguenza della rilevata carenza di giurisdizione.

8. Non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità

Riguardo al requisito della non manifesta infondatezza della valutazione di incostituzionalità della disposizione, imposto dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), risultano particolarmente evidenti, ad avviso di queste Sezioni riunite, le ragioni del contrasto con numerosi principi costituzionali.

In particolare, a carico dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, si ravvisa l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Carta fondamentale.

9. Violazione dell'art. 103 della Costituzione, in relazione agli articoli 81, 97 e 117 della Costituzione, nonché all'art. 100 della Costituzione.

Gli articoli 100 e 103 della Costituzione italiana riconoscono alla Corte dei conti un ruolo sia di organo chiamato ad assicurare, in posizione di indipendenza e imparzialità, il rispetto del principio di legalità nell'amministrazione, sia di autorità giurisdizionale preposta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Con particolare riferimento alle funzioni giurisdizionali, l'art. 103, comma 2, della Costituzione dispone che «[l]a Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», delineando una competenza per materia di natura peculiare.

Nella soluzione delle questioni di legittimità costituzionale ha assunto ben presto un rilievo centrale la riflessione circa il significato dell'espressione «nelle materie di contabilità pubblica» (in cui il termine «materie» è indicato nella forma plurale).

Orbene, la Corte costituzionale, chiamata più volte a esaminare la portata dell'art. 103 della Costituzione anche con riferimento ai confini tra le giurisdizioni, è stata interessata esclusivamente da questioni aventi per oggetto i limiti della giurisdizione della Corte dei conti relativa ai giudizi di responsabilità amministrativa e di conto (se si escludono i ricorsi decisi dalla sentenza n. 39/2014, che non si è comunque pronunciata sul tema della giurisdizione).

La consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene, infatti, che «il secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti “le materie di contabilità pubblica”, da un lato e sotto l'aspetto oggettivo, ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità; mentre, d'altro lato e sotto l'aspetto soggettivo, ne abbia allargato l'ambito oltre quello, cui aveva originario riferimento, dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il significato proprio dell'aggettivo “pubblico”, com'è confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione (come ad esempio nell'art. 54, secondo comma, e negli articoli 97 e 98 [...])» (Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1971, n. 68).



La stessa Corte costituzionale, in esito a un'articolata evoluzione giurisprudenziale, è giunta a enunciare il principio, di rilevanza sistematica, secondo cui la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica presenta una portata non assoluta, limitandosi a stabilire una regola generale determinativa di una giurisdizione per «materia» (anzi, per «materie»), e tuttavia disponibile per il legislatore ordinario, che può ampliare il novero delle stesse o restringerle. Si tratta quindi di un criterio di riparto, inserito direttamente in Costituzione, per materie (quindi anche esclusivo), ma solo tendenzialmente generale nell'ambito delle stesse.

Ma tali conclusioni sono state sempre raggiunte con riferimento al perimetro applicativo formato dalle sopra indicate tipologie di giudizio, come espressamente confermato in molte decisioni: la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 102 del 1977, ha ritenuto il carattere non cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 della Costituzione, della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori (Corte costituzionale, sentenza 29 gennaio 1993, n. 24).

Il legame tra determinate categorie di giudizi (di responsabilità amministrativa o di conto) e il vincolo legislativo cui è ancorata la provvista di giurisdizione è stato ribadito, con particolare efficacia, in una più recente decisione: «La giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica”, come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata infatti non di una “assoluta”, ma solo di una tendenziale generalità (sent. n. 102 del 1977, nonché sentenza n. 33 del 1968), in quanto essa è suscettibile di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo “in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso” (sent. n. 641 del 1987). In un'occasione recente - ribadito “il carattere non ‘cogente’ ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 della Costituzione, della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori” - si è precisato che “la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa, è infatti rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario e non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, richiedendo l'*interpositio legislatoris*, al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedurali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità” (sent. n. 24 del 1993) [...]» (Corte costituzionale sentenza 5 novembre 1996, n. 385).

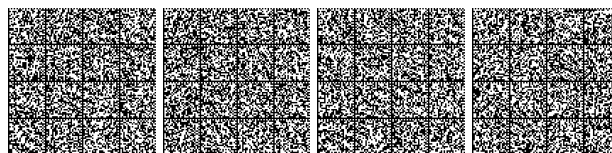
9.1. L'art. 103 della Costituzione, nel menzionare le «materie» di contabilità pubblica, non procedeva a indicarne più puntualmente i contenuti, né nell'ordito costituzionale del 1948 si rinvenivano norme che concorressero a specificarne l'oggetto.

Di conseguenza, la giurisprudenza precedentemente citata collegava l'interpretazione dell'inciso testuale «contabilità pubblica» ad ambiti materiali di disciplina che spettava al legislatore ordinario definire con la sua *interpositio*, nell'esercizio della sua discrezionalità.

Le richiamate coordinate ermeneutiche non possono, tuttavia, trovare applicazione rispetto alle questioni di giurisdizione interessate dalla presente ordinanza, che non riguardano il versante della responsabilità amministrativo-contabile, ma sono relative a una materia che rientra nelle competenze naturalmente e inderogabilmente ascritte dalla Costituzione al giudice contabile.

Giova sottolineare che l'art. 103, comma 2, della Costituzione, nell'attribuire alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie contabili (nonché «nelle altre specificate dalla legge»), delinea un criterio di riparto che - diversamente rispetto a quanto previsto dal primo comma - è descritto non in funzione delle situazioni soggettive tutelate, bensì con riferimento a un complesso di materie con caratteri comuni, unitariamente considerate in ragione del comun denominatore di riguardare la «contabilità pubblica».

Ciò comporta che il regolamento dei confini giurisdizionali con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla dicotomia diritti soggettivi - interessi legittimi, collegata a una manifestazione illegittima del potere amministrativo, né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o Sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come «materia» di contabilità pubblica (Corte dei conti, Sezioni riunite in spec. comp., sentenza 12 novembre 2020, n. 32). Secondo l'interpretazione risalente, la riportata formulazione normativa attesta che i Costituenti non hanno inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi «comunque vertenti nella materia della “contabilità pubblica”, [...] il cui ambito non si riesce a definire - tanto per ciò che riguarda l'oggetto, quanto per ciò che riguarda i soggetti - se non in base a puntuali specificazioni legislative» (Corte costituzionale, sentenza 31 marzo 1965, n. 17).



Orbene, il quadro ordinamentale nel quale si inscriveva la richiamata giurisprudenza, che prendeva atto del carattere storicamente non determinato della nozione di «contabilità pubblica», ha subito radicali modifiche con i mutamenti legislativi intervenuti, in particolare, a partire dalla riforma disposta con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che ha codificato il principio dell'equilibrio del bilancio attuando l'impegno, assunto in sede eurounitaria (patto «Euro Plus», approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011), «ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale» (Corte costituzionale sentenza 10 aprile 2014, n. 88).

La legge costituzionale n. 1/2012 contiene alcune importanti disposizioni che arricchiscono sia il testo che il contesto (norme UE) delle disposizioni costituzionali rilevanti per l'interpretazione dell'art. 103 della Costituzione, e che stabiliscono, a livello di fonte che potremmo definire «superprimaria», una materia (tra le possibili) di contabilità pubblica.

In particolare, per effetto delle modifiche della Carta fondamentale contenute nei suoi articoli:

l'art. 117 della Costituzione, comma 1, nell'imporre al legislatore ordinario il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», ha codificato le stesse disposizioni UE che definiscono («in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»: art. 97, comma 1, della Costituzione) la nozione di «amministrazione pubblica»;

l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione determina la competenza esclusiva della legge statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici»;

l'art. 81, comma 6, della Costituzione individua una fonte speciale che deve disciplinare anche precisi criteri che consentono di perseguire, sul piano sostanziale, l'«equilibrio tra entrate e spese» e la «sostenibilità del debito» per tutti i bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Ancora, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, che - come noto - reca disposizioni non incorporate nella Costituzione, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge «rinforzata» prevista dal comma 6 dell'art. 81 della Costituzione, ha imposto (al comma 1) lo svolgimento, in modo dinamico, di controlli lungo l'intero ciclo finanziario dei bilanci del «complesso delle pubbliche amministrazioni», da attuare mediante «verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica».

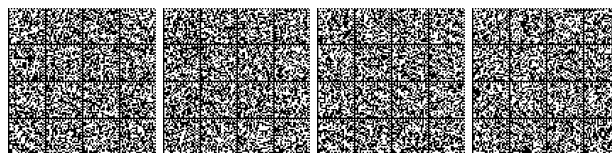
Nell'ambito dell'articolato processo di riforma dei principi di finanza pubblica si colloca altresì la direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011 (relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri»), attuata con decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, nonché con l'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, che ha assegnato alla Corte dei conti compiti di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Pertanto, la direttiva n. 85/2011/UE - sebbene la sua attuazione sia rimessa ad atti di trasposizione nazionale - è dotata di effetto diretto, perché si mostra sufficientemente chiara, precisa ed incondizionata, enunciando regole dettagliate relative alle caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie per garantire il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in virtù del Trattato FUE per quanto riguarda l'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi (conf. Corte di giustizia, 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon, cit.).

Coerentemente con tali presupposti, l'art. 20 della legge «rinforzata» 24 dicembre 2012, n. 243, riconosce alla Corte dei conti il compito di svolgere funzioni di controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, espressamente ancorate «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione».

La tratteggiata evoluzione del quadro normativo - pur limitata, in questa sede, al richiamo delle principali direttrici normative, nell'ambito della gerarchia delle fonti - è stata completata con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 21 maggio 2013 n. 549/2013 «relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea», che ha istituito il «Sistema europeo dei conti 2010 («SEC 2010» o «SEC»))» (così l'art. 1, comma 1). Tale Sistema consente di costruire l'anagrafica delle amministrazioni pubbliche soggette alle norme di coordinamento dei bilanci degli Stati membri, fino ai sotto-settori (direttiva n. 85/2011) e di perimetrare l'ambito di applicazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione in punto di obbligo di rispettare i principi di equilibrio e sostenibilità nella formazione dei bilanci.

Più nel dettaglio, il SEC 2010 «prevede: a) una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione [...]» (così l'art. 1, comma 2).



Il citato allegato A), a sua volta, fin dal suo esordio chiarisce che «1.01 Il Sistema europeo dei conti (“SEC 2010” o “SEC”) è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie». Prosegue, poi, illustrando i concetti di base, i principali aggregati contabili, le «unità istituzionali utilizzate per misurare l’economia» e le loro modalità di classificazione, le operazioni del sistema dei conti, nonché analizzando tutti i numerosi, ulteriori profili di rilevanza del sistema dei conti.

9.2. Il progressivo consolidamento di una componente legislativa di rango anche costituzionale, ispirata in sede europea e completata dalle fonti del diritto eurounitario con le quali era destinata a saldarsi, necessitava di chiare indicazioni in ordine ai soggetti cui doveva trovare applicazione.

Per il profilo in esame, la difficoltà consisteva nell’elaborazione di regole comuni, idonee a individuare i destinatari ai fini della normativa sia interna che europea.

Ebbene, l’ordinamento italiano non ha provveduto a individuare il perimetro applicativo delle amministrazioni pubbliche rilevante, con specifico riferimento alla materia finanziaria e contabile, mediante meccanismi di ricezione diretta e testuale delle regole europee.

In particolare, il legislatore della riforma costituzionale del 2012 ha perseguito tale scopo in via indiretta, recependo le disposizioni interne che, da alcuni anni, individuano un soggetto (l’ISTAT) cui spetta il compito della ricognizione annuale di un elenco di amministrazioni e specificano le procedure da seguire a tali fini, in conformità alle norme europee.

Invero, l’art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, assegna all’ISTAT il compito di procedere alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche cui si applicano le disposizioni di finanza pubblica con proprio elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*. Si tratta di un adempimento funzionale alla predisposizione annuale del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, «formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall’ordinamento dell’Unione europea» (art. 2, comma 1, legge n. 243/2012).

Per la compilazione dell’elenco delle amministrazioni pubbliche l’ISTAT applica i criteri previsti nel citato regolamento dell’Unione europea n. 549/2013.

L’indicata fonte di rango normativo primario (legge n. 196/2009), come accennato, è stata «recepita» dal legislatore con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e con la legge «rinforzata» 24 dicembre 2012 n. 243 (recante «[d]isposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione»).

Tali conclusioni sono confortate già dall’osservazione che la legge n. 1/2012 ha - tra l’altro - modificato gli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione, estendendo sul piano soggettivo l’ambito applicativo dei fondamentali principi contabili da essa costituzionalizzati. Come, infatti, sottolineato in dottrina, l’espressione in forma plurale «amministrazioni pubbliche» (ovvero, secondo una diversa opzione interpretativa, il «complesso delle pubbliche amministrazioni» evocato dall’art. 81, comma 6, nonché dall’art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012) introduce una nozione ampia di amministrazione pubblica, in cui l’elemento dell’interesse finanziario pubblico assume un ruolo centrale per la relativa qualificazione a livello nazionale, in coerenza con l’ordinamento dell’UE.

Inoltre, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del nuovo comma 6 dell’art. 81 della Costituzione, ha espressamente previsto che «1. Ai fini della presente legge, si intendono: a) per “amministrazioni pubbliche” gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sotto-settori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale» (art. 2, comma 1, lettera a).

Quella che viene a delinearsi anche attraverso l’art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è una nozione di P.A. non statica e formale, bensì dinamica e funzionale (a «geometrie variabili»), di natura strettamente contabile e da perimetrare secondo i criteri dinamici e sostanziali del diritto dell’Unione europea.

Tale fenomeno di ibridazione delle forme è stato recentemente rimarcato dalla giurisprudenza di questo Giudice contabile in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2024, osservando che la pubblica amministrazione non appare oggi più riconducibile a un unico modello qual è quello delle articolazioni ministeriali, ma evidenzia una pluralità di figure soggettive dai contorni non sempre univoci, che diversamente attingono a criteri pubblicistici, e che comunque sono chiamate a svolgere attività operative per l’amministrazione nella concreta attuazione di importanti interventi, in particolare per lo sviluppo (v. la Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo del 26 giugno 2025).

La giurisprudenza di legittimità ha anche avuto modo di rimarcare che il surriferito art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, costituisce chiara espressione di tale fenomeno, in quanto i criteri utilizzati per la classifica-



zione sono di natura statistico-economica e sono dettati dalla necessità di armonizzare, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, i sistemi della finanza pubblica a livello europeo ai fini della verifica da parte della Commissione degli eventuali deficit eccessivi. L'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT non è altro che il riflesso della natura pubblica dei fondi di cui dispone l'ente e della correlata necessità che esso sia assoggettato alle regole di redazione del bilancio tipici delle pubbliche amministrazioni (Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244), regole sulla cui corretta applicazione, nell'attuale quadro costituzionale, è chiamata a vigilare la Corte dei conti.

Ed è proprio attraverso il recepimento del principio dell'equilibrio di bilancio (di cui all'art. 81 della Costituzione) e attraverso l'assoggettamento ai vincoli europei che la struttura della P.A. viene ricondotta ad unità, nella misura in cui tutti i centri decisionali in cui si articola la Repubblica sono chiamati, attraverso l'inclusione nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, sulla cui base viene redatto il conto economico consolidato dello Stato, a partecipare al rispetto dei parametri economici di matrice comunitaria.

9.3. Le previsioni costituzionali devono essere lette in armonia con il contesto.

Occorre, allora, prendere atto che, in conseguenza dell'evoluzione legislativa intervenuta, è nitidamente emerso un nucleo contenutistico essenziale alla nozione di «contabilità pubblica», integrato dalle regole indispensabili alla formazione di un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, comprensivo quantomeno delle amministrazioni coinvolte (individuate in base a particolari caratteri economico-finanziari), della disciplina dei bilanci, dei principi di base anche in materia di consolidamento dei conti, dei principali aggregati contabili e dei procedimenti in materia di entrate e spese.

Ne consegue che le fonti costituzionali già riconoscono la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie rientranti in quel ristretto perimetro anche senza la necessità di specifica *interpositio legislatoris*.

Questa conclusione, tra l'altro, conferma la necessità di subordinare invece a puntuali specificazioni legislative l'attribuzione della giurisdizione con riferimento a liti in cui, pur in presenza di effetti rientranti nel novero della «finanza pubblica», si riscontri un più o meno sensibile allontanamento dai contenuti essenziali della stessa, costituiti dalla disciplina degli equilibri di bilancio, dei soggetti e delle procedure finalizzate alla relativa rappresentazione contabile, interna e sovranazionale.

Coerentemente con la prospettazione finora illustrata, la giurisdizione in materia di elenchi ISTAT deve ritenersi inderogabilmente attribuita alla Corte dei conti: di fatto, lo stesso legislatore con l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 - non a caso, approvato immediatamente dopo la ricordata riforma costituzionale e poi confluito nell'art. 11, comma 6, lettera b) del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 - ha tempestivamente (non attribuito, ma) riconosciuto tale competenza esclusiva al giudice contabile.

Del resto, come già evidenziato fin dalla prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, le disposizioni che hanno enumerato, nel tempo, le relative competenze giurisdizionali in materia di bilanci pubblici evocano, come titolo legale dell'attribuzione, direttamente, l'art. 103, comma 2, della Costituzione (*cf.* in tal senso, SS.RR. sentenza n. 2/2013). E ciò vale, in particolare, proprio per l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 (ora, si ripete, art. 11, comma 6, lettera b), del c.g.c.).

9.3.1. Pertanto, non potrebbe essere condivisibile l'affermazione, anche giurisprudenziale, secondo cui il giudice amministrativo sarebbe ancora oggi astrattamente competente a decidere sul contenzioso in oggetto, assegnando all'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 una natura sostanzialmente innovativa e, comunque, ritenendo che la sopravvenuta compressione dell'ambito della giurisdizione contabile, operata dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione 137/2020) possa avere comportato una riepansione della giurisdizione amministrativa.

Queste conclusioni sono state, tuttavia, accolte dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 30220/2024, resa - come ricordato - tra le parti del presente giudizio. La pronuncia, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha affermato il principio di diritto secondo cui il citato art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione al giudice amministrativo per ogni ambito ulteriore rispetto alla competenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite muove dall'esplicito intento di superare l'ambiguità di fondo che ha caratterizzato l'intervento legislativo del 2020. In effetti, dai lavori preparatori sembra emergere l'obiettivo di precludere, al giudice contabile, il potere di annullamento dell'elenco ISTAT in relazione al contrasto con le disposizioni eurounitarie, tenuto conto dei problemi collegati agli effetti delle decisioni sui saldi di finanza pubblica.

Considerato che, ove così interpretata, la disposizione avrebbe implicato l'esclusione di ogni vaglio giudiziale, con la non consentita compressione dei principi costituzionali ed eurounitari in tema di tutela giurisdizionale, la Cassazione



ha dunque ritenuto di offrirne una diversa lettura onde porla al riparo da possibili criticità costituzionali, configurandola come fonte di delimitazione oggettiva dell'ambito di giurisdizione esclusiva del giudice contabile, cui corrisponderebbe il concorrente dispiegarsi di un ambito di giurisdizione generale del giudice amministrativo.

All'accoglimento di tale opzione interpretativa ostano, tuttavia, le osservazioni già riportate nelle ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite. Con tali decisioni è stata sollevata questione di costituzionalità del medesimo art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, esaminando gli argomenti (*cf.*, soprattutto, parr. 6.3-6-5) che inducono a ritenere che la novella non abbia inteso in alcun modo attribuire la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale, sia per il contrasto con i principi costituzionali in materia di riviviscenza di norma abrogata che per il mancato rispetto della necessità di riserva di legge espressa in materia di giurisdizione. In particolare, la Corte ha richiamato il puntuale orientamento della Corte costituzionale che, anche nella recente sentenza 26 novembre 2024, n. 185, ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la reviviscenza di norme abrogate: «la espressa reviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore [...] recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La reviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte».

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ritiene eccezionalmente ammissibile la reviviscenza di norme di legge abrogate, ma a condizione che gli effetti giuridici siano espressamente previsti dalla legge. Nel caso in esame, l'assenza di ogni argomento testuale nella disposizione sopravvenuta conferma la lesione delle attribuzioni del giudice contabile, presidiate dall'art. 103 della Costituzione (violando altresì il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, posto a garanzia dell'indipendenza della magistratura).

9.3.2. In definitiva, il sopravvenuto tentativo di limitare l'ambito della giurisdizione contabile operato con il comma 2 dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito dalla legge n. 176/2020 «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», ha inteso inammissibilmente sottrarre al giudice naturale della *res iudicanda* - cui pure continua a riconoscersi espressamente la competenza «esclusiva» in tema di contabilità pubblica - la possibilità di erogare una tutela piena alle pretese dei ricorrenti, in violazione innanzitutto dell'art. 103, comma 2, in relazione agli articoli 81 e 97, della Costituzione.

Con la novella, infatti, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria degli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT, il legislatore interviene su quel nucleo di attribuzioni attinenti alla perimetrazione delle amministrazioni pubbliche da cui derivano precisi obblighi di natura contabile, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia del computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In altri termini, il legislatore ha sottratto alla giurisdizione contabile la possibilità di conoscere delle controversie riguardanti l'ambito soggettivo e i principali effetti dell'inserimento nel citato elenco, operando una recisione dell'unitaria materia contabile in esame, in cui i collegamenti tra i profili di rilevanza interna e quelli di rilevanza sovranazionale, dai quali i primi sono condizionati, risultano con ogni evidenza del tutto inscindibili. L'adozione - sul piano interno - di regole di bilancio comuni, con conseguente assoggettamento degli enti inclusi nell'elenco ai vincoli di finanza pubblica, è infatti funzionale alla successiva aggregazione dei dati contabili riferibili agli stessi ai fini della formazione del conto economico consolidato dello Stato. Ed è proprio attraverso l'esame dei saldi emergenti da tale conto che può verificarsi il rispetto, o meno, dei parametri economici di matrice eurounitaria, assicurando in tal modo la stabilizzazione delle economie dei Paesi appartenenti all'area Euro, con l'obiettivo di evitare la verifica di effetti di «*spillover*» e assicurare la massima efficienza sul territorio comunitario degli stabilizzatori fiscali. Appare quindi evidente che la verifica del rispetto dei vincoli nazionali di finanza pubblica non può essere artificiosamente disarticolata dalla verifica avente ad oggetto la corretta formazione del conto economico consolidato dello Stato - rilevante sul piano euro-unitario - trattandosi sostanzialmente di «due facce di una stessa medaglia».

9.4. Ove pure l'interprete ritenesse di continuare a orientarsi, anche nella materia in argomento, ricorrendo alla su ricordata visione teorica dell'*interpositio legislatoris*, i vizi di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione 137/2020) resterebbero comunque pienamente confermati.

Invero, l'intervenuta violazione dell'art. 103, comma 2, della Costituzione deriva anche dalla lesione dei principi costituzionali cui è ancorata la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, poiché nelle materie cui si riferiscono le fattispecie espressamente codificate si manifesta l'intento del legislatore di collegare strettamente le funzioni di controllo con quelle giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti dal citato art. 103 della Costituzione. In particolare, l'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte di conti il controllo



«successivo sulla gestione del bilancio dello Stato» esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci e alla gestione economico-finanziaria di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di «finanza pubblica allargata» (Corte costituzionale, sentenza 7 giugno 2007, n. 179; Id., sentenza 20 luglio 2012, n. 198).

Ora, all'esercizio di tale funzione di controllo, costituzionalmente assegnata e concretamente conformata dalla vigente trama legislativa, corrisponde la complementare previsione di una fattispecie di giurisdizione esclusiva, necessariamente estesa agli atti che definiscono l'ambito stesso dei soggetti sottoposti ai controlli del giudice contabile, e che a tale fine ricorrono a principi e criteri (previsti dal Regolamento SEC 2010) strettamente economici e contabili.

In altri termini, la giurisdizione esclusiva anche in questa materia è espressione dell'evidente osmosi fra la funzione di controllo e quella giurisdizionale della Corte dei conti. Sotto questo profilo può, dunque, concludersi che il legislatore, nell'esercitare la sua facoltà di interposizione, ha riconosciuto e valorizzato (da ultimo, nel citato art. 11, comma 6 del c.g.c.) l'indicato collegamento tra le funzioni, sul quale però l'art. 23-*quater* più volte citato ha illegittimamente inciso.

10. Violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La limitazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», disposta dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

Come in precedenza osservato, le stesse Sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 30220/2024, hanno rilevato (par. 15.1) che il testo della disposizione «ha delle indubbie ambiguità. L'art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c., dedicato all'individuazione delle ipotesi in cui le Sezioni riunite decidono “nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica”, prevede, in esito alla novella, che tale giurisdizione esclusiva in tema di elenchi ISTAT, è confinata “ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”, dunque limitata ai soli effetti disapplicativi».

Si è tentato di superare gli ostacoli ermeneutici concludendo per una predicata riespansione della competenza del giudice amministrativo sulle domande non riservate dal testo normativo alla cognizione della Corte dei conti; a tali fini sono valorizzati il criterio di riparto per blocchi di materie (che però non attiene all'individuazione delle competenze del giudice contabile, fondata su una diversa *ratio legis*: cfr. *supra*, par. 9.1), nonché la giurisprudenza formatasi sulle diverse materie della responsabilità amministrativa e delle pensioni (quest'ultima, addirittura, rientrando nella giurisdizione sulle «altre [materie] specificate dalla legge», per le quali non si dubita della necessità della perimetrazione legislativa della giurisdizione contabile).

La comprensibile scelta di farsi carico di una lettura ritenuta compatibile con i principi costituzionali non può tuttavia riportare nei confini della legittimità costituzionale - ampiamente violati, ad avviso di queste SS.RR. - una disposizione che, innanzitutto, mantiene ferma la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT.

Deve essere, pertanto, riconosciuta al giudice contabile una peculiare giurisdizione, nell'esercizio della quale non trova applicazione la tradizionale distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo, rilevando - come osservato dalla consolidata giurisprudenza di queste SS.RR. (cfr., *ex plurimis*, le sentenze n. 6/2019, n. 9/2020, n. 14/2020, n. 20/2020, n. 27/2020, n. 38/2020) - la diversa esigenza di accertamento di un particolare *status*, per definizione mutevole nel tempo e ancorato a requisiti di natura economico-finanziaria, in cui la Corte non si limita al mero vaglio di legittimità del procedimento valutativo, estendendo la cognizione alla verifica della sussistenza o insussistenza dei presupposti per l'attribuzione dello *status* di p.a. (e delle conseguenti situazioni giuridiche attive e passive) con valenza di accertamento costitutivo.

Proprio i particolari connotati del giudizio in esame costituiscono motivo legittimante l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ossia a un Collegio singolarmente qualificato, chiamato a una verifica non sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo a una determinata unità istituzionale, sulla base della valorizzazione di specifici criteri di natura statistico-economica (cfr. Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244).

Nelle controversie in esame la Corte è cioè chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche ed economiche di particolare complessità - contenute nel SEC 2010 - onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita.

A tali fini, come noto, concorrono un criterio «qualitativo» (che impone di verificare se l'ente interessato si dedichi o meno alla produzione di servizi ausiliari, sia o meno l'unico fornitore di beni e servizi dell'amministrazione pubblica e sia o meno incentivato ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, operando alle condizioni di mercato



e rispettando le proprie obbligazioni finanziarie) e un «test quantitativo» (paragrafi 20.29 e ss. del SEC) per stabilire se un'unità istituzionale produca beni e servizi destinabili alla vendita (c.d. criterio *market/non market*), incentrato sul rapporto tra vendite e costi di produzione, esaminato per un periodo pluriennale continuativo.

Ora, a fronte del riconoscimento di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva conformata nei termini finora rappresentati, con la norma del 2020 è sopravvenuta una limitazione legislativa al suo ambito di operatività che addirittura allontana la sfera di giurisdizione assegnata al giudice contabile dal nucleo centrale della contabilità pubblica: si escludono gli effetti della pronunzia strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la sola verifica giudiziaria ai limitati fini dell'applicazione della normativa (peraltro, solo nazionale) sul contenimento della spesa pubblica, ossia per finalità più latamente riguardanti la materia della finanza pubblica per le quali, ove fosse mancata la previsione di una giurisdizione esclusiva del giudice contabile, la questione dell'eventuale competenza del giudice amministrativo avrebbe potuto forse più fondatamente proporsi.

10.1. L'illegittimità costituzionale, conseguente alla palese illogicità e irragionevolezza della disposizione in esame, emerge altresì quando si consideri che, confinando la rilevanza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, ne deriva il suo svuotamento quasi integrale.

Sul punto deve innanzitutto ricordarsi che le disposizioni in materia di contenimento della spesa che presuppongono l'inserimento nell'elenco ISTAT negli ultimi anni sono state in gran parte abrogate o dichiarate non più applicabili.

Basti ricordare, al riguardo, che secondo l'art. 1, comma 590, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, anche ai fini «di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, [...] cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge». L'allegato A), a sua volta, contiene un lungo elenco di previsioni normative di cui è cessata l'applicazione, con conseguente, remota possibilità di prospettare lesioni da cui possa derivare un concreto interesse alla tutela delle proprie posizioni giuridiche.

Analoga sorte ha interessato alcune disposizioni in materia di limitazioni di spesa contenute nell'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), di cui sopravvive l'applicabilità di limitate e residuali fattispecie.

È ben vero che il citato art. 1, comma 590, della legge n. 160/2019 conclude precisando che «[r]esta ferma l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale». Peraltro, la norma intende riferirsi alle disposizioni che, in sede di perimetrazione del loro ambito soggettivo di applicazione, richiamano l'inserimento nell'elenco ISTAT, senza considerare che le previsioni in materia di contenimento della spesa di personale sono, di regola, dichiarate espressamente applicabili alle amministrazioni pubbliche come definite dall'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Pertanto, pure a voler accogliere, sul piano teorico, la tesi che ritiene ammissibile l'introduzione legislativa di limiti alla capacità espansiva della giurisdizione esclusiva, è tuttavia certo che la discrezionalità legislativa non potrebbe mai determinarne il sostanziale disconoscimento, come accaduto nella fattispecie, per effetto di una perimetrazione delle controversie conoscibili da cui derivi la concreta disapplicazione della provvista giurisdizionale riservata.

10.2. Il delineato riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile lascia emergere ulteriori, evidenti profili di intrinseca irragionevolezza dell'assetto ordinamentale prospettato, con palese contrasto dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale coesistenza potrebbe sostenersi solo a condizione che gli effetti del sindacato giudiziale del giudice amministrativo e del giudice contabile risultassero tra loro «non comunicanti», essendo ben distinte e autonome le disposizioni normative operanti nei due diversi comparti giurisdizionali (SEC 2010 e disposizioni sulla *spending review*).

Al contrario, come anche evidenziato dalla Procura generale, l'ammissibilità di un c.d. doppio ricorso deve ritenersi di fatto precluso rispetto al contenzioso in esame, le due normative applicabili compenetrandosi al punto che risulta di fatto non ipotizzabile, sul piano giuridico, una loro operatività «atomistica» o «irrelata». Ciò, in quanto l'eventuale sindacato del giudice contabile, nella prospettiva dell'operatività (o meno) delle disposizioni nazionali sul contenimento della spesa nel quadro del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, è necessariamente condizionato dalla previa e corretta attribuzione al soggetto privato di diritto interno della qualificazione eurolunitaria di «pubblica amministrazione», scaturente dalla sua iscrizione nell'elenco ISTAT.

In altri termini, nel caso in esame, l'operatività della normativa europea SEC 2010 è configurata come presupposto legale per l'applicazione (anche) della normativa nazionale sulla *spending review*, il cui dispiegarsi richiede, quindi,



che sia stata risolta la questione della qualificazione di un soggetto di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nella prospettiva della contabilità pubblica.

Sul piano processuale, in caso di pendenza di giudizi presso la giurisdizione amministrativa e quella contabile l'ipotesizzato riparto - che, non a caso, non è stato espressamente delineato dal legislatore del 2020 - determinerebbe il sorgere di insormontabili ostacoli giuridici, a meno di configurare il giudizio davanti al giudice amministrativo, circa la corretta attribuzione di una soggettività pubblicistica europea all'ente di diritto interno ricorrente iscritto nell'elenco ISTAT, come vera e propria causa pregiudiziale *ex art. 295 c.p.c. e art. 106. c.g.c.*

L'inscindibile compenetrazione tra le questioni normative è illustrata anche dalle conseguenze del tutto irragionevoli cui condurrebbe l'ipotizzata separazione tra i giudizi, in caso di previa pronuncia del giudice amministrativo:

a) un eventuale giudicato amministrativo di annullamento dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dovrebbe comportare, rispetto al parallelo processo pendente avanti al giudice contabile, la (sopravvenuta) cessazione del materia del contendere, considerato che le disposizioni di diritto interno sulla *spending review* sono finalizzate a garantire i saldi e gli obiettivi di finanza pubblica nel quadro della *governance* economica europea, dunque presuppongono il previo e definitivo riconoscimento della soggettività pubblicistica secondo i parametri della normativa unionale del SEC 2010. Si aggiunge che, in questa prospettiva, la giurisdizione del giudice amministrativo comporterebbe il superamento, sul piano pratico, della necessità di esperire un doppio ricorso per il soggetto che voglia contestare l'inclusione nell'elenco ISTAT anche ai fini della disapplicazione delle correlate disposizioni di contenimento della spesa pubblica: l'espunzione di un soggetto dall'elenco ISTAT per effetto del vittorioso esperimento del ricorso innanzi al G.A. comporterebbe *ipso iure* l'inapplicabilità delle norme di contenimento della spesa pubblica, svuotando di significato, anche per questa via, la previsione dell'art. 11, comma 6, del codice di giustizia contabile di una giurisdizione «esclusiva» delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nella materia;

b) al contrario, un eventuale giudicato amministrativo di rigetto del ricorso avverso l'iscrizione nell'elenco ISTAT renderebbe eccentrica ogni successiva decisione di accoglimento del ricorso in sede di giudizio contabile (con la conseguente inoperatività delle disposizioni interne sul contenimento della spesa pubblica): a meno di voler ritenere ammissibile, nonostante il primato del diritto europeo, la qualificazione di un ente di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nel quadro del SEC 2010 - a valle del giudicato amministrativo di rigetto del ricorso - ma, ciononostante, «immune» dall'assoggettamento alle norme interne finalizzate al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica europea.

In definitiva, postulare la contraddittoria presenza di una giurisdizione esclusiva e al tempo stesso concorrente implica un vero e proprio cortocircuito logico-semanticamente che ha, infatti, generato il conflitto interpretativo e lo stallo della funzione giurisdizionale in danno dei ricorrenti.

10.3. In conclusione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, presenta insuperabili criticità interpretative in ragione del suo significato non chiaro, al punto da indurre a prospettare soluzioni ermeneutiche che giungono a forzare i limiti consentiti dall'enunciato testuale, nel tentativo di offrirne una coerenza sistematica non consentita dai principi costituzionali, con il rischio che l'attività ermeneutica trasmodi in una sostanziale integrazione normativa.

Sul punto, va ricordato che la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 2023, n. 110).

Pertanto, le disposizioni foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta si pongono in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui il loro significato risulti radicalmente inintelligibile o particolarmente ambiguo, soprattutto in tematiche come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza - per sua natura - pregiudiziale.

11. Violazione degli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione

Come ripetutamente sottolineato, l'art. 11, comma 6, lettera b), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in cui è confluita la disposizione dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012, stabilendo che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT», senza ulteriori specificazioni, aveva espressamente riconosciuto al giudice contabile la competenza a decidere delle controversie in esame con il potere di assicurare tutte le tutele richieste dai soggetti interessati, ossia di statuire su tutte le domande astrattamente proponibili, con esclusione di altre giurisdizioni concorrenti, assicurando in tal modo piena tutela giurisdizionale in attuazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione.



Su tali premesse, sul piano processuale emerge il contrasto del citato art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare piena tutela, attraverso il giudizio, delle situazioni soggettive qualificate, imponendo che la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti a ordini diversi si ispiri al principio secondo cui l'individuazione del giudice munito di giurisdizione non deve sacrificare il diritto delle parti a ottenere una risposta in ordine al bene della vita oggetto di interesse.

Risulta, inoltre, violato l'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione e secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti, come accade nella fattispecie.

La disposizione merita ulteriore censura di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 111 della Carta fondamentale, con riferimento al diverso e complementare profilo della lesione del principio di ragionevole durata del processo, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle tutele, ove si accolga l'opzione ermeneutica che ammette la possibilità di un doppio ricorso, al giudice amministrativo e a quello contabile, in materia di elenchi ISTAT.

Infatti, i rischi e le criticità già esaminati derivanti dall'eventuale pendenza di due giudizi sul medesimo oggetto, con possibili implicazioni in termini anche di necessità di sospensione del processo contabile e conseguente dilatazione dei tempi processuali del relativo contenzioso («dipendente»), nonché di formazione di giudicati contrastanti, vulnerano il bene costituzionale dell'efficienza del processo di cui la ragionevole durata è espressione e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali, in assenza di prevalenti esigenze di tutela di principi soggetti a concorrente ponderazione.

12. Violazione dell'art. 117 della Costituzione, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 carta dei diritti UE e agli articoli 6 e 13 CEDU

La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, merita di essere censurata anche per il contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in ragione della violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella specie resi chiari dalla funzione nomofilattica della Corte di giustizia UE.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, cui le Sezioni riunite in speciale composizione avevano chiesto di valutare la compatibilità eurounitaria della previsione, evidenziando il rischio che avesse di fatto precluso un controllo indipendente sulle autorità di bilancio nazionali e sull'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'ISTAT, con la sentenza 13 luglio 2023, *Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon* (nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21), ha rilevato che «al fine di assicurare che l'autorità nazionale competente rispetti, ai fini della qualificazione di un ente come "amministrazione pubblica", ai sensi del regolamento n. 549/2013, la definizione del diritto dell'Unione che vi si collega e che si impone nei suoi confronti, la sua decisione deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Infatti, in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito. Di conseguenza, l'effetto utile di detto regolamento osta ad una normativa nazionale che escluda, di fatto, qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica» (punti 69 e 70).

La pronuncia è giunta alle medesime conclusioni con riferimento alla questione della compatibilità dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, con le prescrizioni risultanti dalla direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011, relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri» (punti 77 e 78).

Ha, poi, aggiunto che quando le disposizioni UE non disciplinano le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, in quanto «non precisano, segnatamente, quale giudice nazionale deve assicurare la tutela giurisdizionale effettiva», spetta agli Stati membri disegnare procedimenti che «non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza)» e tali da rendere «praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività)» (punto 89).

Con particolare riferimento al principio di effettività, la Corte ha precisato innanzitutto (punto 92) che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di «istituire mezzi di ricorso diversi da quelli stabiliti dal diritto interno, a meno che dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione non risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto».

Ogni caso in cui si ponga la questione se una disposizione procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del posto occupato da tale



disposizione nel complesso della procedura, nonché dello svolgimento e delle particolarità di quest'ultima dinanzi ai diversi organi nazionali.

Inoltre, ha proseguito la Corte di giustizia UE, va fatta prudentemente «salva la verifica che incombe al giudice del rinvio» sull'indicazione (del Governo italiano all'udienza) secondo cui «gli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendono contestare la loro designazione quali amministrazioni pubbliche non sono tenuti a presentare due distinti ricorsi, vale a dire uno davanti al giudice amministrativo e un altro davanti alla Corte dei conti», e che «da un lato, essi potrebbero chiedere al giudice amministrativo l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti in quest'elenco. Dall'altro, dinanzi alla Corte dei conti, essi potrebbero contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97).

Infine, la mera possibilità che si verifichino giudicati contrastanti sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT non impone di concludere in ogni caso per l'esistenza di una violazione dell'art. 19 TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta e del principio di effettività, ma solo a condizione che «un ente che contesti la decisione di qualificazione adottata nei suoi confronti possa limitarsi a proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda» (punto 98). Ciò premesso, la concreta verifica del rispetto dei presupposti e limiti posti dalla Corte di giustizia nei citati punti 97 e 98 della decisione conduce ad accertare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per contrasto con la normativa europea.

12.1. Come chiarito dalla Corte costituzionale, la normativa (oggi) eurounitaria «entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio [...] vale non soltanto per la disciplina prodotta dagli organi della CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia» (sentenza 23 aprile 1985, n. 113. Conf., *ex plur.*, Corte costituzionale, sentenza 11 luglio 1989, n. 389; Id., sentenza 18 aprile 1991, n. 168; Id., sentenza 16 giugno 1993, n. 285). Conseguentemente, tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) - tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme dell'ordinamento UE nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea (Corte costituzionale, sentenza n. 389/1989, cit.).

All'interpretazione del quadro normativo in materia di elenchi ISTAT fornita dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza 30220/2024, che nella specie costituisce diritto vivente, consegue l'impossibilità del giudice contabile di disapplicare gli atti ISTAT incompatibili con il diritto europeo, sulla base delle conclusioni secondo cui il giudice contabile non potrebbe, nella propria giurisdizione, applicare il diritto UE.

Di fatto, l'affermazione delle SS.UU. ha l'effetto di disarticolare il primato del diritto comunitario, in quanto la Corte dei conti, nonostante un ricorso presentato, non può soddisfare la pretesa dei ricorrenti al rispetto del diritto UE.

Ciò conduce a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, alla luce del contrasto con i principi del «giusto processo» tutelato dall'ordinamento europeo con le seguenti disposizioni:

a) art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, secondo cui gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione;

b) art. 47 della Carta dei diritti UE, 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 ad un giudice;

c) articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui ogni persona ha diritto ad un processo equo («a che la sua causa sia esaminata equamente») e ad un ricorso effettivo dinanzi a una magistratura nazionale.

Dai principi concordemente recepiti nel diritto europeo e nella Costituzione italiana discende la necessità che il processo contabile, da un punto di vista funzionale, assicuri la tutela piena ed effettiva del ricorrente.

Invero, in una prospettiva funzionale il processo è «giusto» ove consenta adeguate forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive a fondamento dell'azione giudiziaria. La rilevanza del requisito è tale che secondo la giurisprudenza europea l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (Corte di giustizia UE, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19).

Secondo la giurisprudenza eurounitaria, il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE - in buona parte sovrapponibile al diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta - costituisce un principio generale del



diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai quali corrisponde l'art. 47 della Carta (*cfr.*, *ex plur.*: Corte di giustizia UE, sentenza 8 maggio 2024, C-53/23, Asociația «Forumul Judecătorilor din România»).

Nel merito, in ossequio al principio di cooperazione leale, sancito dall'art. 4, paragrafo 3, TUE, e come sopra ricordato richiamando la sentenza della Corte di Giustizia 13 luglio 2023, Ferrovienord Spa e Federazione Italiana Triathlon, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione risultano rispettose del principio di effettività (e conformi ai canoni del «giusto processo») ove non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (*cfr.*, in questo senso, sentenza 24 ottobre 2018, XC e a., C-234/17, e sentenza 27 giugno 2013, Agrokon-sulting-04, C-93/12).

In altri termini, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, quale garantito dall'art. 47 della Carta.

12.2. Declinando le esposte coordinate ermeneutiche in relazione all'assetto normativo conseguente all'entrata in vigore dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, inserito dalla legge di conversione n. 176/2020, l'incostituzionalità della disposizione emerge in primo luogo perché - come già osservato - essa esclude il sindacato degli effetti eurounitari dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dinanzi ad un giudice.

La lettera della disposizione - anche in rapporto all'art. 103, comma 2, della Costituzione - e i lavori preparatori non autorizzano a prospettare una concorrenza di giurisdizioni sulla materia, in quanto l'effetto innovativo della previsione riguarda non l'*an*, ma il *quomodo* della giurisdizione: il legislatore avrebbe, cioè, ridefinito l'oggetto della tutela (in relazione sia al *petitum* che alla *causa petendi*), attraverso la limitazione dei «fini» - ossia degli effetti - della giurisdizione contabile.

L'illegittimità costituzionale discende, allora, dalla limitazione dell'oggetto della tutela del giudice contabile, combinata con l'immodificata (e immodificabile) giurisdizione esclusiva sulla materia della ricognizione operata dall'ISTAT, conforme agli articoli 100 e 103 della Costituzione. Infatti, in assenza della tutela disapplicativa (e di annullamento) del giudice contabile, il sistema giurisdizionale non assicurerebbe alcun rimedio contro gli effetti antieuropei dell'atto di ricognizione dinanzi a qualsiasi altro giudice.

12.3. In ogni caso, l'art. 117, comma 1, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, paragrafo 2 della Carta di Nizza e agli articoli 6 e 13 della CEDU, risulta violato perché la novella del 2020 ha imposto agli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendano contestare gli effetti eurounitari della loro designazione quali amministrazioni pubbliche e che abbiano già proposto ricorso al giudice contabile, di presentare necessariamente due distinti ricorsi, il secondo dei quali dinanzi al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti nell'elenco.

Invero, dinanzi alla Corte dei conti essi non potrebbero mai «contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97 della richiamata sentenza della Corte di giustizia), posto che tale incidentale disapplicazione rileva, in base alla novella del 2020, ai soli fini della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, la qualificazione ai sensi del SEC 2010, operata dall'autorità nazionale competente (nel caso italiano dall'ISTAT, attraverso la compilazione dell'elenco di cui all'art. 1 della legge n. 196/2009) non può non comportare effetti sia oggettivi (vincoli di bilancio su tutte le «amministrazioni pubbliche», qualificate ai sensi del SEC 2010) che soggettivi (il radicarsi di situazioni giuridiche sui soggetti classificati, tra cui quella alla corretta qualificazione, con il connesso diritto ad un ricorso effettivo).

Pertanto, escludendo la possibilità di assicurare il rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale «esclusiva», l'art. 23-*quater* impedisce il legittimo dispiegarsi dell'effetto utile della normativa UE, considerato che la tutela giurisdizionale assicurabile dal giudice contabile non soddisfa il principio dell'autosufficienza del ricorso, secondo cui il soggetto qualificato deve poter proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti comunitari dell'iscrizione.

13. Conclusioni

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).



P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 16 luglio 2025.

Il Presidente: DELLA VENTURA

25C00287

N. 242

Ordinanza del 17 novembre 2025 della Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale sul ricorso proposto da Trentino sviluppo S.p.a. contro Istituto nazionale di statistica - ISTAT

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-quater.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

IN SPECIALE COMPOSIZIONE

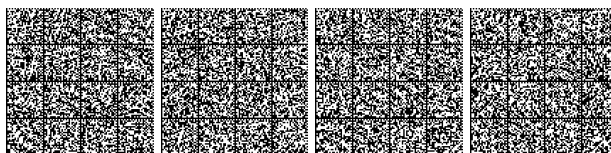
Composta dai signori magistrati:

Piergiorgio Della Ventura, Presidente;

Eugenio Musumeci, consigliere;

Giancarlo Astegiano, consigliere;

Marco Smioldo, consigliere;



Daniele Bertuzzi, consigliere;
Maria Cristina Razzano, consigliere;
Domenico Cerqua, primo ref. estensore.

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 742/SR/RGC del registro di segreteria proposto, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera *b*), e 123 e ss. del decreto legislativo n. 174 del 2016, dalla società «Trentino Sviluppo S.p.a.», in persona del Presidente, legale rappresentante *pro tempore*, sig. Sergio Anzelini, rappresentata e difesa, come da procura in calce al ricorso, dall'avv. Maria Cristina Osele, elettivamente domiciliata presso il seguente indirizzo PEC: mariacristina.osele@pectrentoavvocati.it

Contro l'Istituto nazionale di statistica - Istat, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso 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, in persona del Procuratore generale in carica *pro tempore*, con sede in Roma alla via A. Baiamonti n. 25;

Nonché, per quanto occorrer possa, nei confronti:

della Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica *pro tempore*, con domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

del Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro in carica *pro tempore*, con domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12.

Per l'annullamento previa sospensione limitatamente alla posizione della società Trentino Sviluppo S.p.a.:

1) dell'elenco sintetico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 242 - del 30 settembre 2020;

2) della rettifica dell'elenco sintetico pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 275, del 4 novembre 2020;

3) dell'elenco analitico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, pubblicato sul sito istituzionale dell'Istat in data 4 novembre 2020;

nonché, per quanto occorrer possa;

4) della nota specificativa 2020 dell'Istat denominata «Le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche», pubblicata sul sito istituzionale;

5) degli altri atti consequenziali presupposti endoprocедimentali e connessi non ancora acquisiti o acquisendi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie depositate dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025 il relatore, primo ref. Domenico Cerqua, il difensore di parte ricorrente, in persona dell'avv. Maria Cristina Osele, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per Istat e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

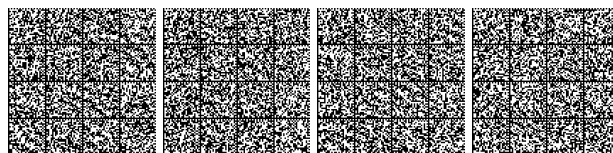
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società «Trentino Sviluppo S.p.a.», costituita tra soci privati il 16 luglio 1969, a seguito di evoluzioni societarie succedutesi negli anni è oggi una società per azioni con capitale sociale interamente posseduto dalla Provincia autonoma di Trento.

In base all'oggetto sociale, «costituisce lo strumento del sistema della pubblica amministrazione per l'espletamento nei confronti della Provincia autonoma di Trento di attività strumentali al sostegno, allo sviluppo ed alla promozione, in Italia ed all'estero, delle attività economiche in Trentino [...]».

2. Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 242, del 30 settembre 2020, è stato pubblicato l'elenco - per il 2021 - delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, elaborato e annualmente aggiornato da Istat, nel quale risulta inserita - come per le precedenti annualità - anche la Trentino Sviluppo S.p.a.



In data 30 luglio 2021 la Società ha depositato ricorso per l'annullamento, previa sospensione, limitatamente alla sua posizione:

1) dell'elenco sintetico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 242, del 30 settembre 2020;

2) della rettifica dell'elenco sintetico pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 275, del 4 novembre 2020;

3) dell'elenco analitico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, pubblicato sul sito istituzionale dell'Istat in data 4 novembre 2020;

nonché, «per quanto occorrer possa»:

4) della nota specificativa 2020 dell'Istat denominata «Le unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche», pubblicata sul sito istituzionale;

5) degli altri atti conseguenziali presupposti endoprocedimentali e connessi non ancora acquisiti o acquisendi.

Nell'atto introduttivo sono stati prospettati i motivi che qui di seguito vengono riassunti.

I) Nullità degli impugnati elenchi Istat del 30 settembre 2020 e del 4 novembre 2020 per violazione del giudicato di cui alla sentenza SS.RR. n. 27/2020/RIS.

Questione incidentale di costituzionalità relativa all'art. 23-*quater* (rubricato «unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche») del decreto-legge n. 137 del 28 ottobre 2020 e relativo allegato (elenco 1) e legge di conversione n. 176 del 18 dicembre 2020 e relativo allegato (elenco 1).

La società ha richiamato la sentenza di queste Sezioni riunite n. 27/2020/RIS, che ha accolto il suo ricorso avverso l'elenco sintetico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato per il 2020, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 229 il 30 settembre 2019, nonché l'elenco analitico pubblicato in data 8 novembre 2019.

La sentenza n. 27/2020 avrebbe determinato la conseguente impossibilità di considerare la società come «amministrazione pubblica» anche per il futuro, fino a quando non muteranno i suoi assetti organizzativi e funzionali. In definitiva, il giudicato di cui alla citata sentenza avrebbe prodotto un «effetto vincolante pieno» e in qualche modo assoluto, posto che l'annullamento dell'elenco per il 2019 è scaturito dall'accertato difetto dei presupposti soggettivi.

Su queste premesse, la ricorrente ha chiesto di sollevare questione incidentale di costituzionalità dell'intero art. 23-*quater*, per i profili illustrati nell'atto, con riferimento alla violazione degli articoli 24, 101, 103 e 113 della Costituzione, nonché degli articoli 3, 77, comma 2, e 10 della Costituzione.

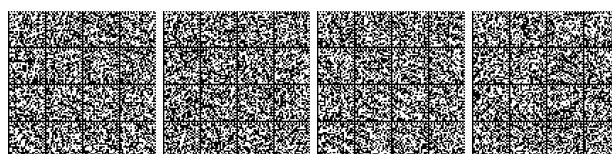
II) In via gradata: violazione dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e relativo elenco 1, come convertiti dalla legge n. 176/2020. Eccesso di potere nelle figure sintomatiche della disparità di trattamento.

Per l'ipotesi di mancato accoglimento delle richieste formulate nel primo motivo, la Trentino Sviluppo S.p.a., prospetta una doglianza subordinata, in cui l'elenco è censurato per violazione dell'art. 23-*quater*, primo comma, del decreto-legge n. 137/2020, come convertito. La disposizione, infatti, non avrebbe giustificato l'inserimento *ipso iure* nell'elenco Istat, avendo creato «una sorta di *tertium genus*» che implicherebbe l'applicazione agli otto enti indicati nell'elenco annesso al decreto-legge solo di alcuni degli oneri previsti per le pubbliche amministrazioni.

In ogni caso, continuerebbe a sussistere la legittimazione e l'interesse ad agire, pur dopo la novità legislativa. Infatti, le prescrizioni dell'art. 23-*quater* del decreto-legge comportano comunque una serie di obblighi e vincoli procedurali che implicano consistenti oneri ed effetti controproducenti rispetto al normale funzionamento di una società per azioni di natura privatistica.

III) Violazione di legge per violazione del regolamento (UE) n. 549/2013 - regolamento SEC 2010 - e del suo allegato A), paragrafi 20.05 ss. per assenza dei requisiti dell'assenza dello scopo di lucro e della natura non *market* delle attività espletate.

Con il terzo ordine di contestazioni, premessa la propria natura di società *in house* della Provincia autonoma di Trento, è richiamata la giurisprudenza secondo cui nel settore «amministrazioni pubbliche» di cui al SEC (S.13) le unità istituzionali sono classificate sulla base di criteri di natura economica, indipendentemente dal regime giuridico che le governa.



Riconosciuta la sussistenza del requisito del «controllo pubblico» e dell'effettuazione del 100% del fatturato nello svolgimento dei compiti affidati dall'Ente pubblico territoriale, la ricorrente argomenta sia in ordine allo scopo di lucro perseguito, che al ritenuto svolgimento di attività «*market*».

IV) Eccesso di potere per disparità di trattamento.

Infine, considerato che, delle dodici società *in house* della Provincia di Trento, solo tre sono state inserite nell'elenco (oltre alla ricorrente, la Cassa del Trentino S.p.a. e la Trentino riscossioni S.p.a.) è contestato un trattamento giuridico lesivo del principio di uguaglianza, osservando che le attività svolte dalle società presentano tratti comuni.

3. L'Istat si è costituito in giudizio, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, mediante memoria depositata in data 16 settembre 2021, nella quale ha concluso per la dichiarazione di inammissibilità del ricorso o, comunque, per il suo rigetto siccome infondato, con vittoria di spese, competenze e onorari.

Ricordato che la Società opera con fondi assegnati dalla Provincia autonoma di Trento o utilizzando per mandato fondi della medesima, alle condizioni stabilite nelle relative leggi e convenzioni attuative, e muovendo dall'esame dello statuto societario, la difesa erariale ha affermato che la ricorrente è stata classificata in S.13 in pieno rispetto del percorso classificatorio definito dal SEC 2010.

Infatti, presenterebbe le caratteristiche proprie delle «società veicolo delle amministrazioni pubbliche», organismi considerati non come unità istituzionali distinte, bensì come parte integrante della società madre, al punto che i relativi conti sono oggetto di consolidamento.

La prospettazione sarebbe confermata dalla circostanza che ricorrerebbero, nella specie, le condizioni che integrano la mancanza di indipendenza di azione, tra le quali: natura di società *in house* della Provincia autonoma di Trento «che, infatti, ne rappresenta il cliente pressoché unico»; svolgimento nei confronti della medesima Provincia di attività strumentali al sostegno, allo sviluppo ed alla promozione, in Italia ed all'estero, delle attività economiche in Trentino; mancato perseguimento dell'obiettivo di profitto; vocazione non commerciale per espressa disposizione statutaria. In generale, opererebbe senza esporsi ai rischi tipici connessi all'acquisizione di passività e di attività.

3.1 Con memoria conclusionale del 24 settembre 2021, la Procura generale della Corte dei conti ha chiesto:

in via pregiudiziale, «[...] sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e dell'art. 1, comma 1, della legge n. 176 del 2020 e del relativo allegato che ha disposto l'introduzione dell'art. 23-*quater* nel testo del decreto-legge in sede di conversione»;

«[n]el merito, respingere il ricorso perché infondato, con la conferma dell'inserimento della ricorrente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato emanato dall'Istat e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 242 del 30 settembre 2020».

La Procura generale ha rinvenuto plurimi profili di illegittimità costituzionale nella normativa introdotta dall'art. 23-*quater*, che avrebbe in sostanza «sterilizzato» gli effetti onnicomprensivi della decisione della Corte dei conti che escluda dall'elenco Istat una determinata entità.

Con la novella, il legislatore avrebbe innanzitutto violato gli articoli 76 e 77, commi 2 e 3, secondo periodo, della Costituzione (per l'inserimento, nella legge di conversione di un decreto-legge, di emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario).

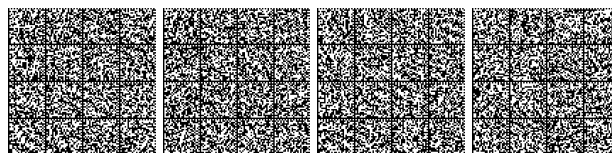
Sono inoltre svolti argomenti in ordine alla ritenuta violazione: degli articoli 24, 103, comma 2, e 113 della Costituzione; degli articoli 3 e 111, comma 2, della Costituzione; infine, degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione e 47, comma 1, CDFUE.

Nel merito, l'infondatezza del ricorso conseguirebbe alla necessità di classificare la società in S.13 senza che occorra procedere alla valutazione del comportamento economico attraverso il *test market/non market*, presentando la natura di «società veicolo delle amministrazioni pubbliche».

Non risultano costituiti, sebbene destinatari di regolare notifica del ricorso introduttivo, come da aa.rr. in atti e comunicazione del decreto di fissazione d'udienza ex art. 126 c.g.c., il Ministero dell'economia e delle finanze e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. All'esito dell'udienza di discussione del 7 ottobre 2021 è stata depositata l'ordinanza n. 13/2021/RIS.

Nel provvedimento è stato rilevato che, precedentemente all'instaurazione del giudizio, le ordinanze di queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 5/2021/RIS (depositata il 3 giugno 2021) e n. 6/2021/RIS (depositata il 15 giugno 2021) avevano disposto la rimessione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, delle questioni interpretative pregiudiziali relative alla compatibilità del menzionato art. 23-*quater* decreto-legge n. 137/2020, convertito in legge n. 176/2020, con la disciplina comunitaria dei saldi di bilancio, come integrata e interpretata in base ai principi di equivalenza ed effettività,



nella parte in cui, modificando l'art. 11, comma 6, lettera b), escluderebbe o renderebbe sostanzialmente inefficace il sindacato giurisdizionale sull'esatta perimetrazione del settore pubblica amministrazione disciplinato dal SEC 2010.

Ritenuta la questione rilevante, il Collegio ha rigettato l'istanza cautelare e sospeso il presente giudizio, in attesa della definizione della questione pregiudiziale con la pubblicazione della decisione della Corte di giustizia Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea.

4.1 È sopravvenuta la sentenza della Corte di giustizia del 13 luglio 2023, Ferrovienord S.p.a.e Federazione Italiana Triathlon, nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21.

Conseguentemente, la ricorrente il 12 ottobre 2023 ha depositato «atto di prosecuzione/riassunzione ex art. 107 c.g.c.», premettendo di non essere stata inserita negli elenchi Istat pubblicati nel 2021 e nel 2022, che si limitavano a menzionare, in nota, sia la citata sentenza n. 27/2020/RIS che la pendenza del presente giudizio. Inoltre, nell'elenco Istat pubblicato il 26 settembre 2023 era stata eliminata anche la predetta nota.

Ciò posto, l'Istat non avrebbe mai esplicitato i presupposti a fondamento di tali attività amministrative sopravvenute, né i loro effetti, generando una condizione di incertezza operativa legittimante la permanenza dell'interesse attuale e concreto a una pronuncia nel merito.

Pertanto, ha chiesto di fissare udienza in prosecuzione e accogliere le domande formulate in sede di ricorso, così precisate: «previa occorrenda proposizione di questione incidentale di costituzionalità e accertamento della insussistenza dei requisiti e presupposti per l'inserimento di Trentino Sviluppo S.p.a. nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, accogliere il ricorso e dichiarare la nullità, annullare e/o disapplicare gli atti impugnati con ogni conseguente effetto», con rifusione di compensi e accessori.

Con atto depositato il 12 febbraio 2024 la Procura generale ha insistito, preliminarmente, per la rimessione della questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, non preclusa dalla pronuncia della CGUE, che anzi ne ha confermato l'attualità e la non manifesta infondatezza. Nel merito, ha chiesto il rigetto del ricorso e la conferma dell'inclusione della detta società nell'elenco Istat.

Il 15 febbraio 2024 l'Avvocatura dello Stato ha depositato note d'udienza nell'interesse dell'Istat, concludendo per la non rilevanza e, comunque, per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

4.2. In esito all'udienza di discussione del 28 febbraio 2024, con ordinanza n. 3/2024/RIS, del 12 marzo 2024, è stata disposta la sospensione del giudizio nelle more della decisione della Corte di cassazione sul ricorso per motivi di giurisdizione presentato, nell'interesse del Ministero dell'economia e delle finanze e Istat, avverso la sentenza non definitiva n. 17/2023/RIS con cui queste Sezioni riunite, nell'ambito di una controversia instaurata da diverso ricorrente avverso un atto di inserimento negli elenchi Istat, aveva disapplicato, ai sensi del diritto dell'Unione europea e per le ragioni di cui in motivazione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e, per l'effetto, dichiarato la propria giurisdizione su tutte le domande proposte.

Secondo il Collegio, infatti, appariva opportuno attendere la decisione del giudice regolatore, i cui effetti si sarebbero riverberati sulle emanande pronunce di merito.

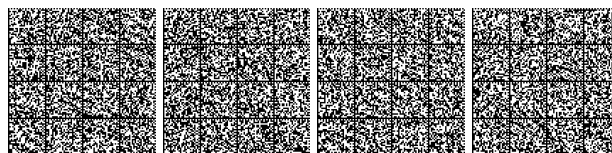
5. In data 25 novembre 2024 è stata depositata la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 30220, con cui il citato ricorso è stato dichiarato inammissibile, con compensazione delle spese, in considerazione della non immediata impugnabilità della sentenza n. 17/2023 (che aveva, in effetti, deciso solo sulle questioni di giurisdizione insorte, senza definire neppure parzialmente la controversia).

Tuttavia, è stato contestualmente enunciato, ai sensi dell'art. 363 c.p.c., il seguente principio di diritto: «[i]n tema di impugnazione dell'elenco annuale Istat delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* decreto-legge n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo».

La segreteria ha comunicato la sentenza alla ricorrente il 29 novembre 2024.

5.1 In data 31 gennaio 2025 la Trentino Sviluppo S.p.a. ha depositato secondo atto di riassunzione del giudizio, formulando le medesime conclusioni di cui all'istanza del 12 ottobre 2023.

Con successiva memoria del 30 giugno 2025 la medesima parte attrice ha preso innanzitutto atto dell'ulteriore sopravvenienza rappresentata dall'ordinanza n. 5/2025/RIS, del 21 marzo 2025, con la quale le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione hanno sollevato questioni di legittimità costituzionale in merito all'art. 23-*qua-*



ter, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito. Ha, quindi, argomentato in ordine alla permanenza dell'interesse alla decisione, affidandosi ai seguenti motivi:

a) necessità di valorizzare sul piano processuale gli effetti della sentenza n. 27/2020/RIS, resa da queste Sezioni riunite sull'elenco Istat 2019;

b) esigenza di garantire la continuità storica, giacché l'impugnato elenco Istat 2020 rappresenta oggi un *unicum* per la ricorrente, la quale - a fronte di assetti organizzativi e funzionali da sempre invariati - non è più stata inclusa negli elenchi Istat pubblicati negli anni successivi, peraltro secondo modalità operative peculiari (nel 2021 e nel 2022 era annotata la pendenza del ricorso);

c) evitare possibili pregiudizi, per il periodo dal 30 settembre 2020 al 29 settembre 2021, derivanti dall'inserimento nell'elenco Istat impugnato e dalla qualificazione dell'ente quale amministrazione pubblica ex art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, con particolare riferimento all'applicazione dei vincoli di finanza pubblica. L'interesse alla decisione rileverebbe anche in ragione della non intervenuta decorrenza dei termini di prescrizione di eventuali responsabilità per violazione dei predetti vincoli;

d) sotto altro profilo, evitare l'assoggettamento, per l'annualità dal 30 settembre 2020 al 29 settembre 2021, a limiti e oneri procedurali derivanti dall'applicazione dell'art. 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge n. 137/2020 (secondo cui «si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche [...], nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica»), ad oggi non toccato dalle incertezze interpretative insorte, relative alle questioni di giurisdizione collegate al disposto del secondo comma del citato articolo;

e) limitare i possibili pregiudizi finanziari derivanti dalla sua qualificazione come «amministrazione pubblica» con gli atti contestati mediante l'instaurazione dell'odierno giudizio.

Sul punto sono state depositate alcune note con le quali un comune ha, finora, negato il pagamento di fatture emesse dalla Trentino Sviluppo S.p.a., contenenti la richiesta di rimborsi per permessi per carica pubblica fruiti da una dipendente. Il ritardo è stato espressamente motivato dalla controparte con la pendenza della presente controversia.

Su queste premesse, la ricorrente ha formulato istanza di nuova sospensione dell'odierno giudizio, anche richiamando i contenuti dell'ordinanza n. 2/2025/RIS, che ha disposto la sospensione di una causa pendente tra diverse parti in attesa della decisione sulle questioni di costituzionalità sollevate con le ordinanze n. 5 e 6 del 2025.

Per l'ipotesi di adesione, da parte del Collegio, al principio di diritto enunciato nella sentenza n. 17/2023/RIS, con conseguente conferma della disapplicazione dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, è stato chiesto l'accoglimento del ricorso, purché nell'ambito di una giurisdizione piena e in coerenza con la sentenza n. 27/2020/RIS.

5.2 Con memoria conclusionale depositata il 2 luglio 2025 la Procura generale, nel riportarsi integralmente alle richieste già formulate, ha ricordato di avere espresso, fin dal primo atto del presente giudizio, l'avviso che occorresse sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020.

Inoltre, sottolineato che la ricorrente, già nelle conclusioni riportate nel ricorso introduttivo, aveva domandato l'accoglimento «previa occorrenda proposizione di questione incidentale di costituzionalità», e che la stessa, da ultimo nella memoria depositata il 30 giugno 2025, ha sollecitato la proposizione della questione di legittimità costituzionale ovvero la sospensione del giudizio nelle more della decisione della Corte costituzionale sulle questioni già proposte da queste Sezioni riunite, in via principale ha rinnovato la richiesta di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 come convertito e del relativo elenco annesso, al fine di consentire alle parti del presente giudizio di potersi costituire ovvero intervenire nel processo incidentale avanti alla Consulta per l'esercizio del diritto al contraddittorio. In subordine, ha concluso per la sospensione del giudizio fino alla decisione della questione di costituzionalità già promossa con le ordinanze n. 5 e 6 del 2025.

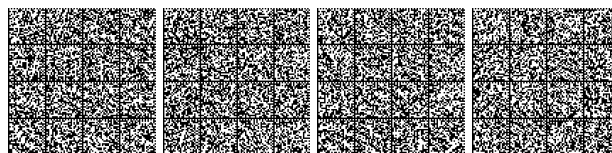
5.3 Infine, nelle «Note di udienza» depositate il 9 luglio 2025 la Procura generale ha svolto considerazioni integrative con riferimento alla richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (come convertito), con particolare riferimento all'invocato - tra gli altri - parametro della ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione.

Tra l'altro, la Procura si è soffermata sul rischio di contrasto tra giudicati amministrativi e contabili.

Sotto altro profilo, ha evidenziato le illogiche e asistematiche conseguenze derivanti dall'eventuale ammissione del concorso tra giudizi.

Ha aggiunto che, del resto, la normativa europea SEC 2010 e la normativa interna sulla *spending review* costituiscono una «stessa materia», sicché appare intrinsecamente irragionevole, ex art. 3 della Costituzione, la separazione dei giudizi sotto il profilo della giurisdizione.

Infine, la soluzione della doppia giurisdizione è sospettata di violare il principio di ragionevole durata del processo, tutelato dall'art. 111 della Costituzione.



DIRITTO

A) *Questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23-quater, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176*

6. Secondo l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, «[a]vverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione».

La previsione trovava fondamento nella riconosciuta esigenza di assicurare il «rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio nazionale in ragione dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea» (Corte di cassazione, Sezioni unite, ordinanza 18 maggio 2017, 12.517).

Successivamente, l'art. 11, comma 6, lettera b), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recependo i contenuti della precedente normativa, ha delineato - anche ai fini procedurali - in modo più puntuale la portata della giurisdizione delle Sezioni riunite, che, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat».

La cognizione del giudice contabile nella fattispecie in esame è stata pacificamente intesa come piena ed esclusiva (cfr., *ex plur.*, Corte di Cassazione Sezioni unite, ordinanza n. 12517/2017, cit.; Id., sentenza 8 novembre 2016, n. 22645), quindi potenzialmente estesa a tutti gli eventuali vizi dell'atto e del procedimento.

L'ormai consolidato quadro normativo riguardante la giurisdizione sui ricorsi in materia di elenchi Istat è stato, più di recente, interessato dalla legge 18 agosto 2020, n. 176, di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19».

La legge ha inserito nel decreto-legge un nuovo art. 23-quater («Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche»), il cui secondo comma ha modificato l'art. 11, comma 6, lettera b), del codice di giustizia contabile, limitandone l'ambito di applicazione. Infatti, alla previsione secondo cui le stesse Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat» è stata aggiunta la seguente specificazione «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

La disposizione deve ritenersi, alla stregua delle osservazioni che saranno di seguito formulate, in contrasto insanabile con le norme costituzionali ed eurounitarie in materia di tutela dei diritti e dei conti pubblici.

7. Sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità

La competenza a decidere interamente il ricorso proposto dalla società Trentino Sviluppo S.p.a. presuppone il riconoscimento della giurisdizione piena ed esclusiva di queste Sezioni riunite su tutte le domande proposte.

Al contrario, la possibilità di pronunciarsi sulla richiesta di accertamento e declaratoria della insussistenza dei requisiti e presupposti per l'inserimento di Trentino Sviluppo S.p.a. nell'elenco Istat delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, di cui all'avviso del 30 settembre 2020, nonché alla rettifica e all'elenco analitico del 4 novembre 2020, con conseguente accoglimento del ricorso e dichiarazione di nullità, annullamento e/o disapplicazione degli atti impugnati, è impedita dalla richiamata disposizione del decreto-legge n. 137/2020, entrata in vigore prima della proposizione del ricorso, che ha fortemente limitato la cognizione del giudice contabile.

La novella legislativa ha, in particolare, escluso la possibilità di attribuire al ricorrente, con la sentenza, il bene della vita della stabile mancata inclusione nel citato elenco, con la collegata possibilità di sottrarsi all'applicazione dei conseguenti effetti giuridici.

In relazione alla suddetta preclusione appare, quindi, senz'altro perfezionato il requisito presupposto della rilevanza, che condiziona la proponibilità della questione di legittimità costituzionale della disposizione interessata, dal momento che dal suo esito dipende, sul piano processuale, la possibilità di coltivare dinanzi alle Sezioni riunite le domande oggetto dell'odierno giudizio. Infatti, l'eventuale necessità di perdurante applicazione della normativa primaria qui in contestazione comporterebbe il non accoglimento pressoché integrale delle richieste formulate dalla società ricorrente, come conseguenza della rilevata carenza di giurisdizione.

8. Non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità



Riguardo al requisito della non manifesta infondatezza della valutazione di incostituzionalità della disposizione, imposto dall'art. 23, primo e terzo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 («Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale»), risultano particolarmente evidenti, ad avviso di queste Sezioni riunite, le ragioni del contrasto con numerosi principi costituzionali.

In particolare, a carico dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, si ravvisa l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Carta fondamentale.

9. Violazione dell'art. 103 della Costituzione, in relazione agli articoli 81, 97 e 117 della Costituzione, nonché all'art. 100 della Costituzione

Gli articoli 100 e 103 della Costituzione italiana riconoscono alla Corte dei conti un ruolo sia di organo chiamato ad assicurare, in posizione di indipendenza e imparzialità, il rispetto del principio di legalità nell'amministrazione, sia di autorità giurisdizionale preposta alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Con particolare riferimento alle funzioni giurisdizionali, l'art. 103, comma 2, della Costituzione dispone che «[1] a Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge», delineando una competenza per materia di natura peculiare.

Nella soluzione delle questioni di legittimità costituzionale ha assunto ben presto un rilievo centrale la riflessione circa il significato dell'espressione «nelle materie di contabilità pubblica» (in cui il termine «materie» è indicato nella forma plurale).

Orbene, la Corte costituzionale, chiamata più volte a esaminare la portata dell'art. 103 della Costituzione anche con riferimento ai confini tra le giurisdizioni, è stata interessata esclusivamente da questioni aventi per oggetto i limiti della giurisdizione della Corte dei conti relativa ai giudizi di responsabilità amministrativa e di conto (se si escludono i ricorsi decisi dalla sentenza n. 39/2014, che non si è comunque pronunciata sul tema della giurisdizione).

La consolidata giurisprudenza costituzionale ritiene, infatti, che «il secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti “le materie di contabilità pubblica”, da un lato e sotto l'aspetto oggettivo, ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità; mentre, d'altro lato e sotto l'aspetto soggettivo, ne abbia allargato l'ambito oltre quello, cui aveva originario riferimento, dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il significato proprio dell'aggettivo «pubblico», com'è confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione (come ad esempio nell'art. 54, secondo comma, e negli articoli 97 e 98 [...])» (Corte costituzionale, sentenza 5 aprile 1971, n. 68).

La stessa Corte costituzionale, in esito a un'articolata evoluzione giurisprudenziale, è giunta a enunciare il principio, di rilevanza sistematica, secondo cui la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica presenta una portata non assoluta, limitandosi a stabilire una regola generale determinativa di una giurisdizione per «materia» (anzi, per «materie»), e tuttavia disponibile per il legislatore ordinario, che può ampliare il novero delle stesse o restringerle. Si tratta quindi di un criterio di riparto, inserito direttamente in Costituzione, per materie (quindi anche esclusivo), ma solo tendenzialmente generale nell'ambito delle stesse.

Ma tali conclusioni sono state sempre raggiunte con riferimento al perimetro applicativo formato dalle sopra indicate tipologie di giudizio, come espressamente confermato in molte decisioni: la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 102 del 1977, ha ritenuto il carattere non cogente ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 della Costituzione, della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori» (Corte costituzionale, sentenza 29 gennaio 1993, n. 24).

Il legame tra determinate categorie di giudizi (di responsabilità amministrativa o di conto) e il vincolo legislativo cui è ancorata la provvista di giurisdizione è stato ribadito, con particolare efficacia, in una più recente decisione: «La giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica”, come prevista dalla Costituzione e alla stregua della sua conformazione storica, è dotata infatti non di una “assoluta”, ma solo di una tendenziale generalità (sentenza n. 102 del 1977, nonché sentenza n. 33 del 1968), in quanto essa è suscettibile di espansione in via interpretativa, quando sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi della responsabilità per danno erariale, ma ciò solo “in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso” (sentenza n. 641 del 1987). In un'occasione recente - ribadito “il carattere non ‘cogente’ ed assoluto, ma solo tendenzialmente generale, dell'attribuzione alla Corte dei conti, ad opera dell'art. 103 della Costituzione, della giurisdizione in materia di contabilità pubblica, intesa come comprensiva sia dei giudizi di conto che di quelli sulla responsabilità amministrativa patrimoniale dei pubblici dipendenti ed amministratori” - si è precisato che “la concreta attribuzione della giurisdizione, in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa, è infatti rimessa alla discre-



zionalità del legislatore ordinario e non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, richiedendo l'*interpositio legislatoris*, al quale sono rimesse valutazioni che non toccano solo gli aspetti procedurali del giudizio, investendo la stessa disciplina sostanziale della responsabilità" (sentenza n. 24 del 1993) [...]» (Corte costituzionale, sentenza 5 novembre 1996, n. 385).

9.1 L'art. 103 della Costituzione, nel menzionare le «materie» di contabilità pubblica, non procedeva a indicarne più puntualmente i contenuti, né nell'ordito costituzionale del 1948 si rinvenivano norme che concorressero a specificarne l'oggetto.

Di conseguenza, la giurisprudenza precedentemente citata collegava l'interpretazione dell'inciso testuale «contabilità pubblica» ad ambiti materiali di disciplina che spettava al legislatore ordinario definire con la sua *interpositio*, nell'esercizio della sua discrezionalità.

Le richiamate coordinate ermeneutiche non possono, tuttavia, trovare applicazione rispetto alle questioni di giurisdizione interessate dalla presente ordinanza, che non riguardano il versante della responsabilità amministrativo-contabile, ma sono relative a una materia che rientra nelle competenze naturalmente e inderogabilmente ascritte dalla Costituzione al giudice contabile.

Giova sottolineare che l'art. 103, comma 2, della Costituzione, nell'attribuire alla Corte dei conti la giurisdizione nelle materie contabili (nonché «nelle altre specificate dalla legge»), delinea un criterio di riparto che - diversamente rispetto a quanto previsto dal primo comma - è descritto non in funzione delle situazioni soggettive tutelate, bensì con riferimento a un complesso di materie con caratteri comuni, unitariamente considerate in ragione del comun denominatore di riguardare la «contabilità pubblica».

Ciò comporta che il regolamento dei confini giurisdizionali con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla dicotomia diritti soggettivi - interessi legittimi, collegata a una manifestazione illegittima del potere amministrativo, né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o Sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come «materia» di contabilità pubblica (Corte dei conti, Sezioni riunite in spec. comp., sentenza 12 novembre 2020, n. 32). Secondo l'interpretazione risalente, la riportata formulazione normativa attesta che i Costituenti non hanno inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi «comunque vertenti nella materia della "contabilità pubblica", [...] il cui ambito non si riesce a definire - tanto per ciò che riguarda l'oggetto, quanto per ciò che riguarda i soggetti - se non in base a puntuali specificazioni legislative» (Corte costituzionale, sentenza 31 marzo 1965, n. 17).

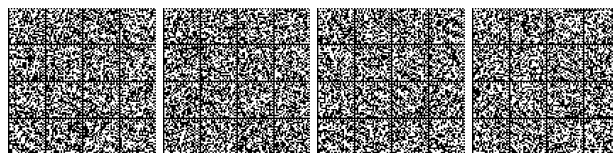
Orbene, il quadro ordinamentale nel quale si inscriveva la richiamata giurisprudenza, che prendeva atto del carattere storicamente non determinato della nozione di «contabilità pubblica», ha subito radicali modifiche con i mutamenti legislativi intervenuti, in particolare, a partire dalla riforma disposta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha codificato il principio dell'equilibrio del bilancio attuando l'impegno, assunto in sede eurounitaria (patto «Euro Plus», approvato dai Capi di Stato e di Governo della zona Euro l'11 marzo 2011 e condiviso dal Consiglio europeo il 24-25 marzo 2011), «ad adottare misure volte a perseguire gli obiettivi della sostenibilità delle finanze pubbliche, della competitività, dell'occupazione e della stabilità finanziaria, e in particolare a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione europea fissate nel patto di stabilità e crescita, ferma restando «la facoltà di scegliere lo specifico strumento giuridico nazionale cui ricorrere», purché avente «una natura vincolante e sostenibile sufficientemente forte (ad esempio costituzione o normativa quadro)» e tale da «garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale» (Corte costituzionale, sentenza 10 aprile 2014, n. 88).

La legge costituzionale n. 1/2012 contiene alcune importanti disposizioni che arricchiscono sia il testo che il contesto (norme dell'Unione europea) delle disposizioni costituzionali rilevanti per l'interpretazione dell'art. 103 della Costituzione, e che stabiliscono, a livello di fonte che potremmo definire «superprimaria», una materia (tra le possibili) di contabilità pubblica. In particolare, per effetto delle modifiche della Carta fondamentale contenute nei suoi articoli:

l'art. 117 della Costituzione, comma 1, nell'imporre al legislatore ordinario il rispetto dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», ha codificato le stesse disposizioni dell'Unione europea che definiscono («in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea»: art. 97, comma 1, della Costituzione) la nozione di «amministrazione pubblica»;

l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione determina la competenza esclusiva della legge statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici»;

l'art. 81, comma 6, della Costituzione individua una fonte speciale che deve disciplinare anche precisi criteri che consentono di perseguire, sul piano sostanziale, l'«equilibrio tra entrate e spese» e la «sostenibilità del debito» per tutti i bilanci delle amministrazioni pubbliche.



Ancora, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, che - come noto - reca disposizioni non incorporate nella Costituzione, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge «rinforzata» prevista dal comma 6 dell'art. 81 della Costituzione, ha imposto (al comma 1) lo svolgimento, in modo dinamico, di controlli lungo l'intero ciclo finanziario dei bilanci del «complesso delle pubbliche amministrazioni», da attuare mediante «verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica».

Nell'ambito dell'articolato processo di riforma dei principi di finanza pubblica si colloca altresì la direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011 (relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri»), attuata con decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, nonché con l'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, che ha assegnato alla Corte dei conti compiti di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Peraltro, la direttiva n. 85/2011/UE - sebbene la sua attuazione sia rimessa ad atti di trasposizione nazionale - è dotata di effetto diretto, perché si mostra sufficientemente chiara, precisa ed incondizionata, enunciando regole dettagliate relative alle caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie per garantire il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea per quanto riguarda l'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi (conf. Corte di giustizia, 13 luglio 2023, *Ferrovienord S.p.a. e Federazione Italiana Triathlon*, cit.).

Coerentemente con tali presupposti, l'art. 20 della legge «rinforzata» 24 dicembre 2012, n. 243, riconosce alla Corte dei conti il compito di svolgere funzioni di controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, espressamente ancorate «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione».

La tratteggiata evoluzione del quadro normativo - pur limitata, in questa sede, al richiamo delle principali direttrici normative, nell'ambito della gerarchia delle fonti - è stata completata con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 21 maggio 2013, n. 549/2013 «relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea», che ha istituito il «Sistema europeo dei conti 2010 («SEC 2010» o «SEC»))» (così l'art. 1, comma 1). Tale Sistema consente di costruire l'anagrafica delle amministrazioni pubbliche soggette alle norme di coordinamento dei bilanci degli Stati membri, fino ai sottosettori (direttiva n. 85/2011), e di perimetrare l'ambito di applicazione dell'art. 97, comma 1, della Costituzione in punto di obbligo di rispettare i principi di equilibrio e sostenibilità nella formazione dei bilanci.

Più nel dettaglio, il SEC 2010 «prevede: a) una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione [...]» (così l'art. 1, comma 2).

Il citato allegato A), a sua volta, fin dal suo esordio chiarisce che «1.01 Il Sistema europeo dei conti («SEC 2010» o «SEC») è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie». Prosegue, poi, illustrando i concetti di base, i principali aggregati contabili, le «unità istituzionali utilizzate per misurare l'economia» e le loro modalità di classificazione, le operazioni del sistema dei conti, nonché analizzando tutti i numerosi, ulteriori profili di rilevanza del sistema dei conti.

9.2 Il progressivo consolidamento di una componente legislativa di rango anche costituzionale, ispirata in sede europea e completata dalle fonti del diritto europolitano con le quali era destinata a saldarsi, necessitava di chiare indicazioni in ordine ai soggetti cui doveva trovare applicazione.

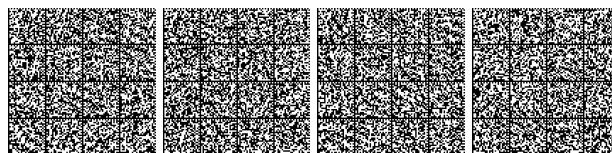
Per il profilo in esame, la difficoltà consisteva nell'elaborazione di regole comuni, idonee a individuare i destinatari ai fini della normativa sia interna che europea.

Ebbene, l'ordinamento italiano non ha provveduto a individuare il perimetro applicativo delle amministrazioni pubbliche rilevante, con specifico riferimento alla materia finanziaria e contabile, mediante meccanismi di ricezione diretta e testuale delle regole europee.

In particolare, il legislatore della riforma costituzionale del 2012 ha perseguito tale scopo in via indiretta, recependo le disposizioni interne che, da alcuni anni, individuano un soggetto (l'Istat) cui spetta il compito della ricognizione annuale di un elenco di amministrazioni e specificano le procedure da seguire a tali fini, in conformità alle norme europee.

Invero, l'art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, assegna all'Istat il compito di procedere alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche cui si applicano le disposizioni di finanza pubblica con proprio elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Si tratta di un adempimento funzionale alla predisposizione annuale del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, «formato dagli aggregati contabili delle entrate e delle spese di tali amministrazioni, classificati in conformità alle modalità stabilite dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 2, comma 1, legge n. 243/2012).



Per la compilazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche l'Istat applica i criteri previsti nel citato regolamento dell'Unione europea n. 549/2013.

L'indicata fonte di rango normativo primario (legge n. 196/2009), come accennato, è stata «recepita» dal legislatore con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, e con la legge «rinforzata» 24 dicembre 2012, n. 243 (recante «[d]isposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione»).

Tali conclusioni sono confortate già dall'osservazione che la legge n. 1/2012 ha - tra l'altro - modificato gli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione, estendendo sul piano soggettivo l'ambito applicativo dei fondamentali principi contabili da essa costituzionalizzati. Come, infatti, sottolineato in dottrina, l'espressione in forma plurale «amministrazioni pubbliche» (ovvero, secondo una diversa opzione interpretativa, il «complesso delle pubbliche amministrazioni» evocato dall'art. 81, comma 6, nonché dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1/2012) introduce una nozione ampia di amministrazione pubblica, in cui l'elemento dell'interesse finanziario pubblico assume un ruolo centrale per la relativa qualificazione a livello nazionale, in coerenza con l'ordinamento dell'UE.

Inoltre, la legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del nuovo comma 6 dell'art. 81 della Costituzione, ha espressamente previsto che «1. Ai fini della presente legge, si intendono: a) per «amministrazioni pubbliche» gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale» (art. 2, comma 1, lettera a).

Quella che viene a delinearsi anche attraverso l'art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è una nozione di pubblica amministrazione non statica e formale, bensì dinamica e funzionale (a «geometrie variabili»), di natura strettamente contabile e da perimetrare secondo i criteri dinamici e sostanziali del diritto dell'Unione europea.

Tale fenomeno di ibridazione delle forme è stato recentemente rimarcato dalla giurisprudenza di questo giudice contabile in sede di giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2024, osservando che la pubblica amministrazione non appare oggi più riconducibile a un unico modello qual è quello delle articolazioni ministeriali, ma evidenzia una pluralità di figure soggettive dai contorni non sempre univoci, che diversamente attingono a criteri pubblicistici, e che comunque sono chiamate a svolgere attività operative per l'amministrazione nella concreta attuazione di importanti interventi, in particolare per lo sviluppo (v. la Relazione in udienza del Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo del 26 giugno 2025).

La giurisprudenza di legittimità ha anche avuto modo di rimarcare che il surriferito art. 1, commi 2-3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, costituisce chiara espressione di tale fenomeno, in quanto i criteri utilizzati per la classificazione sono di natura statistico-economica e sono dettati dalla necessità di armonizzare, indipendentemente dalla forma giuridica assunta, i sistemi della finanza pubblica a livello europeo ai fini della verifica da parte della Commissione degli eventuali *deficit* eccessivi. L'inserimento di un ente nell'elenco Istat non è altro che il riflesso della natura pubblica dei fondi di cui dispone l'ente e della correlata necessità che esso sia assoggettato alle regole di redazione del bilancio tipici delle pubbliche amministrazioni (Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244), regole sulla cui corretta applicazione, nell'attuale quadro costituzionale, è chiamata a vigilare la Corte dei conti.

Ed è proprio attraverso il recepimento del principio dell'equilibrio di bilancio (di cui all'art. 81 della Costituzione) e attraverso l'assoggettamento ai vincoli europei che la struttura della pubblica amministrazione viene ricondotta ad unità, nella misura in cui tutti i centri decisionali in cui si articola la Repubblica sono chiamati, attraverso l'inclusione nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, sulla cui base viene redatto il conto economico consolidato dello Stato, a partecipare al rispetto dei parametri economici di matrice comunitaria.

9.3 Le previsioni costituzionali devono essere lette in armonia con il contesto.

Occorre, allora, prendere atto che, in conseguenza dell'evoluzione legislativa intervenuta, è nitidamente emerso un nucleo contenutistico essenziale alla nozione di «contabilità pubblica», integrato dalle regole indispensabili alla formazione di un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, comprensivo quantomeno delle amministrazioni coinvolte (individuate in base a particolari caratteri economico-finanziari), della disciplina dei bilanci, dei principi di base anche in materia di consolidamento dei conti, dei principali aggregati contabili e dei procedimenti in materia di entrate e spese.

Ne consegue che le fonti costituzionali già riconoscono la giurisdizione della Corte dei conti nelle controversie rientranti in quel ristretto perimetro anche senza la necessità di specifica *interpositio legislatoris*.

Questa conclusione, tra l'altro, conferma la necessità di subordinare invece a puntuali specificazioni legislative l'attribuzione della giurisdizione con riferimento a liti in cui, pur in presenza di effetti rientranti nel novero della «finanza pubblica», si riscontri un più o meno sensibile allontanamento dai contenuti essenziali della stessa, costituiti



dalla disciplina degli equilibri di bilancio, dei soggetti e delle procedure finalizzate alla relativa rappresentazione contabile, interna e sovranazionale.

Coerentemente con la prospettazione finora illustrata, la giurisdizione in materia di elenchi Istat deve ritenersi inderogabilmente attribuita alla Corte dei conti: di fatto, lo stesso legislatore con l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 - non a caso, approvato immediatamente dopo la ricordata riforma costituzionale e poi confluito nell'art. 11, comma 6, lettera b), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 - ha tempestivamente (non attribuito, ma) riconosciuto tale competenza esclusiva al giudice contabile.

Del resto, come già evidenziato fin dalla prima sentenza delle Sezioni riunite in speciale composizione, le disposizioni che hanno enumerato, nel tempo, le relative competenze giurisdizionali in materia di bilanci pubblici evocano, come titolo legale dell'attribuzione, direttamente, l'art. 103, comma 2, della Costituzione (cfr. in tal senso, SS.RR. sentenza n. 2/2013). E ciò vale, in particolare, proprio per l'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 (ora, si ripete, art. 11, comma 6, lettera b), del c.g.c.).

9.3.1 Pertanto, non potrebbe essere condivisibile l'affermazione, anche giurisprudenziale, secondo cui il giudice amministrativo sarebbe ancora oggi astrattamente competente a decidere sul contenzioso in oggetto, assegnando all'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012 una natura sostanzialmente innovativa e, comunque, ritenendo che la sopravvenuta compressione dell'ambito della giurisdizione contabile, operata dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 137/2020) possa avere comportato una riespansione della giurisdizione amministrativa.

Queste conclusioni sono state, tuttavia, accolte dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza n. 30220/2024. La pronuncia, pur dichiarando inammissibile il ricorso, ha affermato il principio di diritto secondo cui il citato art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione al giudice amministrativo per ogni ambito ulteriore rispetto alla competenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

Il principio di diritto enunciato dalle Sezioni unite muove dall'esplicito intento di superare l'ambiguità di fondo che ha caratterizzato l'intervento legislativo del 2020. In effetti, dai lavori preparatori sembra emergere l'obiettivo di precludere, al giudice contabile, il potere di annullamento dell'elenco Istat in relazione al contrasto con le disposizioni eurounitarie, tenuto conto dei problemi collegati agli effetti delle decisioni sui saldi di finanza pubblica.

Considerato che, ove così interpretata, la disposizione avrebbe implicato l'esclusione di ogni vaglio giudiziale, con la non consentita compressione dei principi costituzionali ed eurounitari in tema di tutela giurisdizionale, la Cassazione ha dunque ritenuto di offrirne una diversa lettura onde porla al riparo da possibili criticità costituzionali, configurandola come fonte di delimitazione oggettiva dell'ambito di giurisdizione esclusiva del giudice contabile, cui corrisponderebbe il concorrente dispiegarsi di un ambito di giurisdizione generale del giudice amministrativo.

All'accoglimento di tale opzione interpretativa ostano, tuttavia, le osservazioni già riportate nelle ordinanze n. 5/2025/RIS e n. 6/2025/RIS di queste Sezioni riunite. Con tali decisioni è stata sollevata questione di costituzionalità del medesimo art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, esaminando gli argomenti (cfr., soprattutto, par. 6.3-6-5) che inducono a ritenere che la novella non abbia inteso in alcun modo attribuire la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale, sia per il contrasto con i principi costituzionali in materia di riviviscenza di norma abrogata che per il mancato rispetto della necessità di riserva di legge espressa in materia di giurisdizione. In particolare, la Corte ha richiamato il puntuale orientamento della Corte costituzionale che, anche nella recente sentenza 26 novembre 2024, n. 185, ha riconosciuto i limitati ambiti all'interno dei quali può operare la reviviscenza di norme abrogate: «la espressa reviviscenza *ex nunc* di disposizioni di legge abrogate è una tecnica normativa non consueta, ma in sé non illegittima nel senso che il legislatore [...] recepisce *per relationem* il contenuto delle disposizioni abrogate riproducendolo in tal modo in nuove disposizioni. La reviviscenza sottolinea la testuale identità di vecchie e nuove disposizioni, ma che rimangono comunque ben distinte».

In altri termini, la giurisprudenza costituzionale ritiene eccezionalmente ammissibile la reviviscenza di norme di legge abrogate, ma a condizione che gli effetti giuridici siano espressamente previsti dalla legge. Nel caso in esame, l'assenza di ogni argomento testuale nella disposizione sopravvenuta conferma la lesione delle attribuzioni del giudice contabile, presidiate dall'art. 103 della Costituzione (violando altresì il principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario, posto a garanzia dell'indipendenza della magistratura).

9.3.2 In definitiva, il sopravvenuto tentativo di limitare l'ambito della giurisdizione contabile operato con il comma 2 dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito dalla legge n. 176/2020 «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», ha inteso inammissibilmente sottrarre al giudice naturale della *res iudicanda* - cui pure continua a riconoscersi espressamente la competenza «esclu-



siva» in tema di contabilità pubblica - la possibilità di erogare una tutela piena alle pretese dei ricorrenti, in violazione innanzitutto dell'art. 103, comma 2, in relazione agli articoli 81 e 97, della Costituzione.

Con la novella, infatti, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria degli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat, il legislatore interviene su quel nucleo di attribuzioni attinenti alla perimetrazione delle amministrazioni pubbliche da cui derivano precisi obblighi di natura contabile, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia al computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In altri termini, il legislatore ha sottratto alla giurisdizione contabile la possibilità di conoscere delle controversie riguardanti l'ambito soggettivo e i principali effetti dell'inserimento nel citato elenco, operando una recisione dell'unitaria materia contabile in esame, in cui i collegamenti tra i profili di rilevanza interna e quelli di rilevanza sovranazionale, dai quali i primi sono condizionati, risultano con ogni evidenza del tutto inscindibili. L'adozione - sul piano interno - di regole di bilancio comuni, con conseguente assoggettamento degli enti inclusi nell'elenco ai vincoli di finanza pubblica, è infatti funzionale alla successiva aggregazione dei dati contabili riferibili agli stessi ai fini della formazione del conto economico consolidato dello Stato. Ed è proprio attraverso l'esame dei saldi emergenti da tale conto che può verificarsi il rispetto, o meno, dei parametri economici di matrice eurounitaria, assicurando in tal modo la stabilizzazione delle economie dei Paesi appartenenti all'area Euro, con l'obiettivo di evitare la verifica di effetti di «*spillover*» e assicurare la massima efficienza sul territorio comunitario degli stabilizzatori fiscali. Appare quindi evidente che la verifica del rispetto dei vincoli nazionali di finanza pubblica non può essere artificiosamente disarticolata dalla verifica avente ad oggetto la corretta formazione del conto economico consolidato dello Stato - rilevante sul piano eurounitario - trattandosi sostanzialmente di «due facce di una stessa medaglia».

9.4 Ove pure l'interprete ritenesse di continuare a orientarsi, anche nella materia in argomento, ricorrendo alla su ricordata visione teorica dell'*interpositio legislatoris*, i vizi di costituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137 del 2020 (come introdotto dalla legge di conversione n. 176/2020) resterebbero comunque pienamente confermati.

Invero, l'intervenuta violazione dell'art. 103, comma 2, della Costituzione deriva anche dalla lesione dei principi costituzionali cui è ancorata la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, poiché nelle materie cui si riferiscono le fattispecie espressamente codificate si manifesta l'intento del legislatore di collegare strettamente le funzioni di controllo con quelle giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti dal citato art. 103 della Costituzione. In particolare, l'art. 100 della Costituzione assegna alla Corte di conti il controllo «successivo sulla gestione del bilancio dello Stato» esterno ed imparziale, da intendersi oggi esteso ai bilanci e alla gestione economico-finanziaria di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, concorrono alla nozione di «finanza pubblica allargata» (Corte costituzionale, sentenza 7 giugno 2007, n. 179; Id., sentenza 20 luglio 2012, n. 198).

Ora, all'esercizio di tale funzione di controllo, costituzionalmente assegnata e concretamente confermata dalla vigente trama legislativa, corrisponde la complementare previsione di una fattispecie di giurisdizione esclusiva, necessariamente estesa agli atti che definiscono l'ambito stesso dei soggetti sottoposti ai controlli del giudice contabile, e che a tale fine ricorrono a principi e criteri (previsti dal regolamento SEC 2010) strettamente economici e contabili.

In altri termini, la giurisdizione esclusiva anche in questa materia è espressione dell'evidente osmosi fra la funzione di controllo e quella giurisdizionale della Corte dei conti. Sotto questo profilo può, dunque, concludersi che il legislatore, nell'esercitare la sua facoltà di interposizione, ha riconosciuto e valorizzato (da ultimo, nel citato art. 11, comma 6, del c.g.c.) l'indicato collegamento tra le funzioni, sul quale però l'art. 23-*quater* più volte citato ha illegittimamente inciso.

10. Violazione dell'art. 3 della Costituzione

La limitazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», disposta dall'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

Come in precedenza osservato, le stesse Sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 30220/2024, hanno rilevato (paragrafo 15.1) che il testo della disposizione «ha delle indubbie ambiguità. L'art. 11, comma 6, lettera b), c.g.c., dedicato all'individuazione delle ipotesi in cui le Sezioni riunite decidono «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica», prevede, in esito alla novella, che tale giurisdizione esclusiva in tema di elenchi Istat, è confinata «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», dunque limitata ai soli effetti disapplicativi».



Si è tentato di superare gli ostacoli ermeneutici concludendo per una predicata riespansione della competenza del giudice amministrativo sulle domande non riservate dal testo normativo alla cognizione della Corte dei conti; a tali fini sono valorizzati il criterio di riparto per blocchi di materie (che però non attiene all'individuazione delle competenze del giudice contabile, fondata su una diversa *ratio legis*: cfr. *supra*, paragrafo 9.1), nonché la giurisprudenza formatasi sulle diverse materie della responsabilità amministrativa e delle pensioni (quest'ultima, addirittura, rientrando nella giurisdizione sulle «altre [materie] specificate dalla legge», per le quali non si dubita della necessità della perimetrazione legislativa della giurisdizione contabile).

La comprensibile scelta di farsi carico di una lettura ritenuta compatibile con i principi costituzionali non può tuttavia riportare nei confini della legittimità costituzionale - ampiamente violati, ad avviso di queste SS.RR. - una disposizione che, innanzitutto, mantiene ferma la giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti in materia di elenchi Istat.

Deve essere, pertanto, riconosciuta al giudice contabile una peculiare giurisdizione, nell'esercizio della quale non trova applicazione la tradizionale distinzione tra interesse legittimo e diritto soggettivo, rilevando - come osservato dalla consolidata giurisprudenza di queste SS.RR. (cfr., *ex plurimis*, le sentenze n. 6/2019, n. 9/2020, n. 14/2020, n. 20/2020, n. 27/2020, n. 38/2020) - la diversa esigenza di accertamento di un particolare *status*, per definizione mutevole nel tempo e ancorato a requisiti di natura economico-finanziaria, in cui la Corte non si limita al mero vaglio di legittimità del procedimento valutativo, estendendo la cognizione alla verifica della sussistenza o insussistenza dei presupposti per l'attribuzione dello *status* di p.a. (e delle conseguenti situazioni giuridiche attive e passive) con valenza di accertamento costitutivo.

Proprio i particolari connotati del giudizio in esame costituiscono motivo legittimante l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti, ossia a un Collegio singolarmente qualificato, chiamato a una verifica non sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo a una determinata unità istituzionale, sulla base della valorizzazione di specifici criteri di natura statistico-economica (cfr. Corte di cassazione, Sezioni unite, sentenza 19 aprile 2021, n. 10244).

Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche ed economiche di particolare complessità - contenute nel SEC 2010 - onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita.

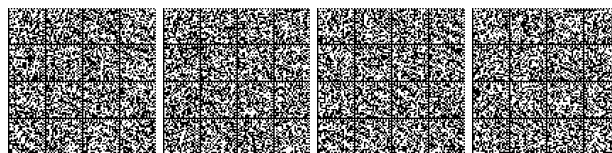
A tali fini, come noto, concorrono un criterio «qualitativo» (che impone di verificare se l'ente interessato si dedichi o meno alla produzione di servizi ausiliari, sia o meno l'unico fornitore di beni e servizi dell'amministrazione pubblica e sia o meno incentivato ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, operando alle condizioni di mercato e rispettando le proprie obbligazioni finanziarie) e un «test quantitativo» (paragrafi 20.29 e ss. del SEC) per stabilire se un'unità istituzionale produca beni e servizi destinabili alla vendita (c.d. criterio *market/non market*), incentrato sul rapporto tra vendite e costi di produzione, esaminato per un periodo pluriennale continuativo.

Ora, a fronte del riconoscimento di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva conformata nei termini finora rappresentati, con la norma del 2020 è sopravvenuta una limitazione legislativa al suo ambito di operatività che addirittura allontana la sfera di giurisdizione assegnata al giudice contabile dal nucleo centrale della contabilità pubblica: si escludono gli effetti della pronuncia strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la sola verifica giudiziaria ai limitati fini dell'applicazione della normativa (peraltro, solo nazionale) sul contenimento della spesa pubblica, ossia per finalità più latamente riguardanti la materia della finanza pubblica per le quali, ove fosse mancata la previsione di una giurisdizione esclusiva del giudice contabile, la questione dell'eventuale competenza del giudice amministrativo avrebbe potuto forse più fondatamente proporsi.

10.1 L'illegittimità costituzionale, conseguente alla palese illogicità e irragionevolezza della disposizione in esame, emerge altresì quando si consideri che, confinando la rilevanza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, ne deriva il suo svuotamento quasi integrale.

Sul punto deve innanzitutto ricordarsi che le disposizioni in materia di contenimento della spesa che presuppongono l'inserimento nell'elenco Istat negli ultimi anni sono state in gran parte abrogate o dichiarate non più applicabili.

Basti ricordare, al riguardo, che secondo l'art. 1, comma 590, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, anche ai fini «di un miglioramento dei saldi di finanza pubblica, a decorrere dall'anno 2020, agli enti e agli organismi, anche costituiti in forma societaria, di cui all'art. 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, [...] cessano di applicarsi le norme in materia di contenimento e di riduzione della spesa di cui all'allegato A annesso alla presente legge». L'allegato A), a sua volta, contiene un lungo elenco di previsioni normative di cui è cessata l'applicazione, con conseguente, remota possibilità di prospettare lesioni da cui possa derivare un concreto interesse alla tutela delle proprie posizioni giuridiche.



Analoga sorte ha interessato alcune disposizioni in materia di limitazioni di spesa contenute nell'art. 5 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135), di cui sopravvive l'applicabilità di limitate e residuali fattispecie.

È ben vero che il citato art. 1, comma 590, della legge n. 160/2019 conclude precisando che «[r]esta ferma l'applicazione delle norme che recano vincoli in materia di spese di personale». Peraltro, la norma intende riferirsi alle disposizioni che, in sede di perimetrazione del loro ambito soggettivo di applicazione, richiamino l'inserimento nell'elenco Istat, senza considerare che le previsioni in materia di contenimento della spesa di personale sono, di regola, dichiarate espressamente applicabili alle amministrazioni pubbliche come definite dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge 30 marzo 2001, n. 165.

Del resto, nella stessa memoria di costituzione dell'Istat si afferma il sostanziale difetto di interesse a impugnare l'elenco, evidenziando le ampie esenzioni dall'applicazione delle diverse norme di contenimento della spesa pubblica introdotte dalla legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Legge di bilancio 2020) a beneficio di tutti gli enti ivi inseriti.

Pertanto, pure a voler accogliere, sul piano teorico, la tesi che ritiene ammissibile l'introduzione legislativa di limiti alla capacità espansiva della giurisdizione esclusiva, è tuttavia certo che la discrezionalità legislativa non potrebbe mai determinarne il sostanziale disconoscimento, come accaduto nella fattispecie, per effetto di una perimetrazione delle controversie conoscibili da cui derivi la concreta disapplicazione della provvista giurisdizionale riservata.

10.2 Il delineato riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile lascia emergere ulteriori, evidenti profili di intrinseca irragionevolezza dell'assetto ordinamentale prospettato, con palese contrasto dell'art. 3 della Costituzione.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale coesistenza potrebbe sostenersi solo a condizione che gli effetti del sindacato giudiziale del giudice amministrativo e del giudice contabile risultassero tra loro «non comunicanti», essendo ben distinte e autonome le disposizioni normative operanti nei due diversi comparti giurisdizionali (SEC 2010 e disposizioni sulla *spending review*).

Al contrario, come anche evidenziato dalla Procura generale, l'ammissibilità di un c.d. doppio ricorso deve ritenersi di fatto precluso rispetto al contenzioso in esame, le due normative applicabili compenetrandosi al punto che risulta di fatto non ipotizzabile, sul piano giuridico, una loro operatività «atomistica» o «irrelata». Ciò, in quanto l'eventuale sindacato del giudice contabile, nella prospettiva dell'operatività (o meno) delle disposizioni nazionali sul contenimento della spesa nel quadro del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, è necessariamente condizionato dalla previa e corretta attribuzione al soggetto privato di diritto interno della qualificazione eurolunitaria di «pubblica amministrazione», scaturente dalla sua iscrizione nell'elenco Istat.

In altri termini, nel caso in esame, l'operatività della normativa europea SEC 2010 è configurata come presupposto legale per l'applicazione (anche) della normativa nazionale sulla *spending review*, il cui dispiegarsi richiede, quindi, che sia stata risolta la questione della qualificazione di un soggetto di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nella prospettiva della contabilità pubblica.

Sul piano processuale, in caso di pendenza di giudizi presso la giurisdizione amministrativa e quella contabile l'ipotizzato riparto - che, non a caso, non è stato espressamente delineato dal legislatore del 2020 - determinerebbe il sorgere di insormontabili ostacoli giuridici, a meno di configurare il giudizio davanti al giudice amministrativo, circa la corretta attribuzione di una soggettività pubblicistica europea all'ente di diritto interno ricorrente iscritto nell'elenco Istat, come vera e propria causa pregiudiziale ex art. 295 c.p.c. e art. 106. c.g.c.

L'inscindibile compenetrazione tra le questioni normative è illustrata anche dalle conseguenze del tutto irragionevoli cui condurrebbe l'ipotizzata separazione tra i giudizi, in caso di previa pronuncia del giudice amministrativo:

a) un eventuale giudicato amministrativo di annullamento dell'iscrizione nell'elenco Istat dovrebbe comportare, rispetto al parallelo processo pendente avanti al giudice contabile, la (sopravvenuta) cessazione del materia del contendere, considerato che le disposizioni di diritto interno sulla *spending review* sono finalizzate a garantire i saldi e gli obiettivi di finanza pubblica nel quadro della *governance* economica europea, dunque presuppongono il previo e definitivo riconoscimento della soggettività pubblicistica secondo i parametri della normativa unionale del SEC 2010.

Si aggiunge che, in questa prospettiva, la giurisdizione del giudice amministrativo comporterebbe il superamento, sul piano pratico, della necessità di esperire un doppio ricorso per il soggetto che voglia contestare l'inclusione nell'elenco Istat anche ai fini della disapplicazione delle correlate disposizioni di contenimento della spesa pubblica: l'espunzione di un soggetto dall'elenco Istat per effetto del vittorioso esperimento del ricorso innanzi al G.A. comporterebbe *ipso iure* l'inapplicabilità delle norme di contenimento della spesa pubblica, svuotando di significato, anche per questa via, la previsione dell'art. 11, comma 6, del codice di giustizia contabile di una giurisdizione «esclusiva» delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione nella materia;



b) al contrario, un eventuale giudicato amministrativo di rigetto del ricorso avverso l'iscrizione nell'elenco Istat renderebbe eccentrica ogni successiva decisione di accoglimento del ricorso in sede di giudizio contabile (con la conseguente inoperatività delle disposizioni interne sul contenimento della spesa pubblica): a meno di voler ritenere ammissibile, nonostante il primato del diritto europeo, la qualificazione di un ente di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nel quadro del SEC 2010 - a valle del giudicato amministrativo di rigetto del ricorso - ma, ciononostante, «immune» dall'assoggettamento alle norme interne finalizzate al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica europea.

In definitiva, postulare la contraddittoria presenza di una giurisdizione esclusiva e al tempo stesso concorrente implica un vero e proprio cortocircuito logico-semanticco che ha, infatti, generato il conflitto interpretativo e lo stallo della funzione giurisdizionale in danno della ricorrente.

10.3 In conclusione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, presenta insuperabili criticità interpretative in ragione del suo significato non chiaro, al punto da indurre a prospettare soluzioni ermeneutiche che giungono a forzare i limiti consentiti dall'enunciato testuale, nel tentativo di offrirne una coerenza sistematica non consentita dai principi costituzionali, con il rischio che l'attività ermeneutica trasmodi in una sostanziale integrazione normativa.

Sul punto, va ricordato che la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 2023, n. 110).

Pertanto, le disposizioni foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta si pongono in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui il loro significato risulti radicalmente inintelligibile o particolarmente ambiguo, soprattutto in tematiche come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza - per sua natura - pregiudiziale.

11. Violazione degli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione

Come ripetutamente sottolineato, l'art. 11, comma 6, lettera b), del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, in cui è confluita la disposizione dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228/2012, stabilendo che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat», senza ulteriori specificazioni, aveva espressamente riconosciuto al giudice contabile la competenza a decidere delle controversie in esame con il potere di assicurare tutte le tutele richieste dai soggetti interessati, ossia di statuire su tutte le domande astrattamente proponibili, con esclusione di altre giurisdizioni concorrenti, assicurando in tal modo piena tutela giurisdizionale in attuazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

Su tali premesse, sul piano processuale emerge il contrasto del citato art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020 come convertito con gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare piena tutela, attraverso il giudizio, delle situazioni soggettive qualificate, imponendo che la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti a ordini diversi si ispiri al principio secondo cui l'individuazione del giudice munito di giurisdizione non deve sacrificare il diritto delle parti a ottenere una risposta in ordine al bene della vita oggetto di interesse.

Risulta, inoltre, violato l'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione e secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti, come accade nella fattispecie.

La disposizione merita ulteriore censura di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 111 della Carta fondamentale, con riferimento al diverso e complementare profilo della lesione del principio di ragionevole durata del processo, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle tutele, ove si accolga l'opzione ermeneutica che ammette la possibilità di un doppio ricorso, al giudice amministrativo e a quello contabile, in materia di elenchi Istat.

Infatti, i rischi e le criticità già esaminati derivanti dall'eventuale pendenza di due giudizi sul medesimo oggetto, con possibili implicazioni in termini anche di necessità di sospensione del processo contabile e conseguente dilatazione dei tempi processuali del relativo contenzioso («dipendente»), nonché di formazione di giudicati contrastanti, vulnerano il bene costituzionale dell'efficienza del processo di cui la ragionevole durata è espressione e il canone fondamentale della razionalità delle norme processuali, in assenza di prevalenti esigenze di tutela di principi soggetti a concorrente ponderazione.



12. Violazione dell'art. 117 della costituzione, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 della Carta dei diritti dell'Unione europea e agli articoli 6 e 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, merita di essere censurata anche per il contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in ragione della violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella specie resi chiari dalla funzione nomofilattica della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La Corte di giustizia dell'Unione europea, cui le Sezioni riunite in speciale composizione avevano chiesto di valutare la compatibilità eurounitaria della previsione, evidenziando il rischio che avesse di fatto precluso un controllo indipendente sulle autorità di bilancio nazionali e sull'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istat, con la sentenza 13 luglio 2023, Ferrovienord S.p.a. e Federazione Italiana Triathlon (nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21), ha rilevato che «al fine di assicurare che l'autorità nazionale competente rispetti, ai fini della qualificazione di un ente come «amministrazione pubblica», ai sensi del regolamento n. 549/2013, la definizione del diritto dell'Unione che vi si collega e che si impone nei suoi confronti, la sua decisione deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Infatti, in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito. Di conseguenza, l'effetto utile di detto regolamento osta ad una normativa nazionale che escluda, di fatto, qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica» (punti 69 e 70).

La pronuncia è giunta alle medesime conclusioni con riferimento alla questione della compatibilità dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, con le prescrizioni risultanti dalla direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011, relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri» (punti 77 e 78).

Ha, poi, aggiunto che quando le disposizioni dell'Unione europea non disciplinano le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, in quanto «non precisano, segnatamente, quale giudice nazionale deve assicurare la tutela giurisdizionale effettiva», spetta agli Stati membri disegnare procedimenti che «non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza)» e tali da rendere «praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività)» (punto 89).

Con particolare riferimento al principio di effettività, la Corte ha precisato innanzitutto (punto 92) che il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri di «istituire mezzi di ricorso diversi da quelli stabiliti dal diritto interno, a meno che dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione non risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto».

Ogni caso in cui si ponga la questione se una disposizione procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del posto occupato da tale disposizione nel complesso della procedura, nonché dello svolgimento e delle particolarità di quest'ultima dinanzi ai diversi organi nazionali.

Inoltre, ha proseguito la Corte di giustizia dell'Unione europea, va fatta prudentemente «salva la verifica che incombe al giudice del rinvio» sull'indicazione (del Governo italiano all'udienza) secondo cui «gli enti iscritti nell'elenco Istat che intendono contestare la loro designazione quali amministrazioni pubbliche non sono tenuti a presentare due distinti ricorsi, vale a dire uno davanti al giudice amministrativo e un altro davanti alla Corte dei conti», e che «da un lato, essi potrebbero chiedere al giudice amministrativo l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti in quest'elenco. Dall'altro, dinanzi alla Corte dei conti, essi potrebbero contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97).

Infine, la mera possibilità che si verifichino giudicati contrastanti sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco Istat non impone di concludere in ogni caso per l'esistenza di una violazione dell'art. 19 TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta e del principio di effettività, ma solo a condizione che «un ente che contesti la decisione di qualificazione adottata nei suoi confronti possa limitarsi a proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda» (punto 98). Ciò premesso, la concreta verifica del rispetto dei presupposti e limiti posti dalla Corte di giustizia nei citati punti 97 e 98 della decisione conduce ad accertare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per contrasto con la normativa europea.

12.1 Come chiarito dalla Corte costituzionale, la normativa (oggi) eurounitaria «entra e permane in vigore, nel nostro territorio, senza che i suoi effetti siano intaccati dalla legge ordinaria dello Stato; e ciò tutte le volte che essa soddisfa il requisito dell'immediata applicabilità. Questo principio [...] vale non soltanto per la disciplina prodotta



dagli organi della CEE mediante regolamento, ma anche per le statuizioni risultanti, come nella specie, dalle sentenze interpretative della Corte di giustizia» (sentenza 23 aprile 1985, n. 113. Conf., *ex plur.*, Corte costituzionale, sentenza 11 luglio 1989, n. 389; Id., sentenza 18 aprile 1991, n. 168; Id., sentenza 16 giugno 1993, n. 285). Conseguentemente, tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) - tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi - sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme dell'ordinamento dell'Unione europea nell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea (Corte costituzionale, sentenza n. 389/1989, cit.).

All'interpretazione del quadro normativo in materia di elenchi Istat fornita dalle Sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 30220/2024, che nella specie costituisce diritto vivente, consegue l'impossibilità del giudice contabile di disapplicare gli atti Istat incompatibili con il diritto europeo, sulla base delle conclusioni secondo cui il giudice contabile non potrebbe, nella propria giurisdizione, applicare il diritto dell'Unione europea.

Di fatto, l'affermazione delle Sezioni unite ha l'effetto di disarticolare il primato del diritto comunitario, in quanto la Corte dei conti, nonostante un ricorso presentato, non può soddisfare la pretesa dei ricorrenti al rispetto del diritto dell'Unione europea.

Ciò conduce a denunciare l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* per violazione dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, alla luce del contrasto con i principi del «giusto processo» tutelato dall'ordinamento europeo con le seguenti disposizioni:

a) art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, secondo cui gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione;

b) art. 47 della Carta dei diritti dell'Unione europea, 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 ad un giudice;

c) articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo cui ogni persona ha diritto ad un processo equo («a che la sua causa sia esaminata equamente») e ad un ricorso effettivo dinanzi a una magistratura nazionale.

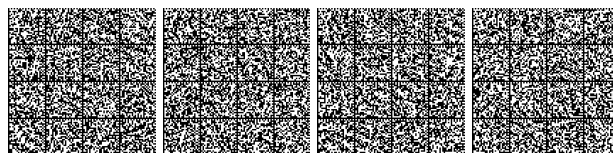
Dai principi concordemente recepiti nel diritto europeo e nella Costituzione italiana discende la necessità che il processo contabile, da un punto di vista funzionale, assicuri la tutela piena ed effettiva del ricorrente.

Invero, in una prospettiva funzionale il processo è «giusto» ove consenta adeguate forme di tutela delle situazioni giuridiche soggettive a fondamento dell'azione giudiziaria. La rilevanza del requisito è tale che secondo la giurisprudenza europea l'esistenza stessa di un controllo giurisdizionale effettivo destinato ad assicurare il rispetto del diritto dell'Unione è intrinseca ad uno Stato di diritto (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 21 dicembre 2021, Euro Box Promotion e a., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 e C-840/19). Secondo la giurisprudenza eurounitaria, il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, cui fa riferimento l'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, Trattato sull'Unione europea - in buona parte sovrapponibile al diritto a un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta - costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, che è stato sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai quali corrisponde l'art. 47 della Carta (*cfr.*, *ex plur.*: Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 8 maggio 2024, C-53/23, Asociația «Forumul Judecătorilor din România»).

Nel merito, in ossequio al principio di cooperazione leale, sancito dall'art. 4, paragrafo 3, TUE, e come sopra ricordato richiamando la sentenza della Corte di Giustizia 13 luglio 2023, Ferrovienord S.p.a. e Federazione Italiana Triathlon, le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione risultano rispettose del principio di effettività (e conformi ai canoni del «giusto processo») ove non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico dell'Unione (*cfr.*, in questo senso, sentenza 24 ottobre 2018, XC e a., C-234/17, e sentenza 27 giugno 2013, Agrokon-sulting-04, C-93/12).

In altri termini, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare il rispetto del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, quale garantito dall'art. 47 della Carta.

12.2 Declinando le esposte coordinate ermeneutiche in relazione all'assetto normativo conseguente all'entrata in vigore dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, inserito dalla legge di conversione n. 176/2020, l'incostituzionalità della disposizione emerge in primo luogo perché - come già osservato - essa esclude il sindacato degli effetti eurounitari dell'iscrizione nell'elenco Istat dinanzi ad un giudice.



La lettera della disposizione - anche in rapporto all'art. 103, comma 2, della Costituzione - e i lavori preparatori non autorizzano a prospettare una concorrenza di giurisdizioni sulla materia, in quanto l'effetto innovativo della previsione riguarda non l'*an*, ma il *quomodo* della giurisdizione: il legislatore avrebbe, cioè, ridefinito l'oggetto della tutela (in relazione sia al *petitum* che alla *causa petendi*), attraverso la limitazione dei «fini» - ossia degli effetti - della giurisdizione contabile. L'illegittimità costituzionale discende, allora, dalla limitazione dell'oggetto della tutela del giudice contabile, combinata con l'immodificata (e immodificabile) giurisdizione esclusiva sulla materia della ricognizione operata dall'Istat, conforme agli articoli 100 e 103 della Costituzione. Infatti, in assenza della tutela disapplicativa (e di annullamento) del giudice contabile, il sistema giurisdizionale non assicurerebbe alcun rimedio contro gli effetti antieuropei dell'atto di ricognizione dinanzi a qualsiasi altro giudice.

12.3 In ogni caso, l'art. 117, comma 1, anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, paragrafo 2 della Carta di Nizza e agli articoli 6 e 13 della CEDU, risulta violato perché la novella del 2020 ha imposto agli enti iscritti nell'elenco Istat che intendano contestare gli effetti eurolunitari della loro designazione quali amministrazioni pubbliche e che abbiano già proposto ricorso al giudice contabile, di presentare necessariamente due distinti ricorsi, il secondo dei quali dinanzi al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento *erga omnes* della decisione che li ha iscritti nell'elenco.

Invero, dinanzi alla Corte dei conti essi non potrebbero mai «contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97 della richiamata sentenza della Corte di giustizia), posto che tale incidentale disapplicazione rileva, in base alla novella del 2020, ai soli fini della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, la qualificazione ai sensi del SEC 2010, operata dall'autorità nazionale competente (nel caso italiano dall'Istat, attraverso la compilazione dell'elenco di cui all'art. 1 della legge n. 196/2009), non può non comportare effetti sia oggettivi (vincoli di bilancio su tutte le «amministrazioni pubbliche», qualificate ai sensi del SEC 2010) che soggettivi (il radicarsi di situazioni giuridiche sui soggetti classificati, tra cui quella alla corretta qualificazione, con il connesso diritto ad un ricorso effettivo).

Pertanto, escludendo la possibilità di assicurare il rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale «esclusiva», l'art. 23-*quater* impedisce il legittimo dispiegarsi dell'effetto utile della normativa UE, considerato che la tutela giurisdizionale assicurabile dal giudice contabile non soddisfa il principio dell'autosufficienza del ricorso, secondo cui il soggetto qualificato deve poter proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti comunitari dell'iscrizione.

B) *Questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.*

13. Il primo comma dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, ha enumerato, in un elenco annesso, otto enti espressamente indicati come «enti 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». Nella lista compare (al numero 3) anche la «Trentino Sviluppo S.p.a.».

La disposizione qualifica testualmente tutti i soggetti giuridici interessati come «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». Pertanto, in ragione di tale *status*, agli stessi «si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica».

Queste Sezioni riunite, tuttavia, ravvisano dubbi in ordine alla legittimità costituzionale anche di tale previsione normativa. Quindi, riservata ogni ulteriore statuizione sul merito e sul regolamento delle spese processuali del giudizio, ritengono di doverlo sospendere e disporre la trasmissione degli atti del processo alla Corte costituzionale.

14. Sulla rilevanza della questione

Secondo il Collegio la questione di legittimità costituzionale, meglio dettagliata di seguito, è rilevante ai fini del decidere.

Si è difatti riferito, nella superiore narrativa del fatto, che la società Trentino Sviluppo S.p.a. ha proposto ricorso per l'annullamento, limitatamente alla sua posizione, dell'elenco sintetico delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 30 settembre 2020 e rettificato il 4 novembre 2020, nonché dell'elenco analitico pubblicato sul sito istituzionale dell'Istat in data 4 novembre 2020.



Ciò posto, e in disparte gli esiti della questione sollevata con riferimento al secondo comma dell'art. 23-*quater* (che presentano altresì un'autonoma rilevanza, atteso che la ricorrente nel corso del giudizio ha precisato la domanda chiedendo l'annullamento o la disapplicazione degli atti impugnati con riferimento alla sua posizione giuridica, tenuto conto della limitazione della giurisdizione contabile disposta dal medesimo articolato normativo), la ricorrente non risulterebbe soddisfatta dall'eventuale pronuncia favorevole di questo Collegio.

Infatti, ove restasse in vigore la disposizione di cui al primo comma dell'art. 23-*quater* in relazione all'elenco annesso al decreto-legge n. 137/2020 come convertito, la qualificazione giuridica della Trentino Sviluppo S.p.a. si presenterebbe ancora del tutto incerta, considerata la portata letterale della disposizione di cui al primo comma, che appare aver «legificato» anche per il futuro la sua qualità di «amministrazione pubblica».

Come opportunamente osservato dalla difesa, nel 2021 e nel 2022 l'Istat non ha più compreso la società nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, limitandosi a menzionare, in nota, la sentenza n. 27/2020/RIS (con cui è stato accolto - come si preciserà - il ricorso avverso l'elenco Istat pubblicato nel 2019 e riferito al 2020) e la pendenza del presente giudizio. Inoltre, nell'elenco Istat pubblicato il 26 settembre 2023 la Trentino Sviluppo S.p.a. non è più citata, neanche in nota.

Tuttavia, l'Istat non ha mai esplicitato i presupposti e gli effetti di tali attività amministrative sopravvenute, confermando le incertezze intorno alle quali è attualmente avviluppata la posizione giuridica della ricorrente, che ha sottolineato la permanenza di un interesse attuale e concreto a una pronuncia nel merito. E non può dubitarsi che detto interesse sia meritevole di tutela in sede giurisdizionale.

15. Sulla non manifesta infondatezza

Sul piano generale, la nozione di «legge-provvedimento» identifica i casi in cui la legge presenta la stessa sostanza di un provvedimento amministrativo, in quanto il suo contenuto difetta dei requisiti di generalità e astrattezza, disciplinando vicende particolari, individuali e concrete.

La fattispecie è integrata non solo quando la legge recepisca, «legificandolo», un precedente provvedimento amministrativo, ma anche nei casi in cui sia emanata in sostituzione di un provvedimento mai adottato, costituendo di fatto esercizio della funzione amministrativa in forma legislativa.

Poiché le norme e i principi costituzionali non assegnano l'esercizio della funzione provvedimentale esclusivamente agli organi della pubblica amministrazione, alla legge ordinaria non è preclusa la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto (Corte costituzionale, sentenza 21 luglio 1995, n. 347). Del resto, la Costituzione pone al legislatore vincoli formali e procedurali, ma non limiti contenutistici in termini di necessaria generalità e astrattezza.

In altri termini, nell'ordinamento non si rinviene una «riserva di amministrazione» di rilevanza costituzionale.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha precisato che, in taluni casi, la rilevanza e la complessità degli interessi coinvolti, ovvero la necessità di adeguato bilanciamento tra interessi contrapposti, può fondare la necessità che l'azione amministrativa si svolga nelle forme del procedimento amministrativo, luogo elettivo in cui i diversi interessi coinvolti sono rilevati e comparati ai fini dell'adozione dell'atto. In tali casi, ove l'azione amministrativa non si dipani secondo le forme ordinarie del procedimento amministrativo, manca appunto la necessaria, adeguata ponderazione degli interessi, con conseguente violazione dell'art. 97 della Costituzione.

Ferma l'ammissibilità in astratto delle leggi-provvedimento, in assenza di una riserva di amministrazione (e fatto salvo il ricordato limite dei casi, specifici, in cui occorre presidiare il rispetto di regole che trovano la loro «naturale» applicazione nel procedimento amministrativo), secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale le leggi-provvedimento sono ammissibili solo nel rispetto di rigorosi limiti, sia generali che specifici.

Innanzitutto, occorre verificare il mancato superamento dei limiti generali costituiti dai principi di ragionevolezza e non arbitrarietà (Corte costituzionale, sentenza 4 dicembre 1995, n. 492; Id., sentenza 15 luglio 1991, n. 346; Id., sentenza 21 marzo 1989, n. 143).

Infatti, «[i]n considerazione del pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare o derogatorio (sentenze n. 185 del 1998, n. 153 del 1997), la legge-provvedimento è, conseguentemente, soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità (sentenze n. 429 del 2002, n. 364 del 1999, n. 153 e 2 del 1997), essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore. Ed un tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (sentenza n. 153 del 1997)» (Corte costituzionale, sentenza 13 luglio 2007, n. 267; Id., sentenza 2 luglio 2008, n. 241).



Dunque, la legge-provvedimento deve essere sottoposta a uno scrutinio di ragionevolezza particolarmente intenso, onde verificare che non costituisca, con il suo contenuto puntuale e concreto, strumento per violare il principio di uguaglianza.

Inoltre, la legittimità delle leggi a contenuto provvedimentale è subordinata a limiti specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale.

Infine, la legge-provvedimento che ostacoli, in concreto, l'accesso alla giustizia si pone in diretta violazione del diritto eurounitario.

In definitiva, la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto. Orbene, l'art. 23-*quater*, comma 1, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, in relazione all'elenco annesso, come si preciserà, appare in contrasto con ciascuno dei limiti, sia generali che specifici, cui i principi fondamentali dell'ordinamento subordinano la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento.

16. Violazione dell'art. 3 della Costituzione

La scelta operata dal legislatore nel primo comma dell'art. 23-*quater* in esame, in relazione al decreto-legge n. 137/2020 come convertito, appare irragionevole ed arbitraria, violando l'art. 3 della Costituzione.

Essa integra un caso paradigmatico di norma primaria a contenuto puntuale e concreto nella misura in cui, da un lato, sul piano soggettivo, i destinatari sono ben determinati (è enunciata la ragione sociale o la denominazione) e indicati in numero particolarmente ristretto; d'altro lato, sul piano oggettivo, l'impugnato comma, in relazione all'elenco annesso, presenta un contenuto dettagliato, conferendo stabilità normativa alla qualità di unità concorrenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010, con gli effetti conseguenti in punto di disposizioni applicabili.

La marcata natura amministrativa dei contenuti della previsione ne impone, nel rispetto degli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, uno stringente scrutinio di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta legislativa.

Orbene, la novella ha determinato una palese deroga al principio di uguaglianza formale, attribuendo soltanto a otto persone giuridiche la qualificazione soggettiva, di fonte legale, di unità rientrante nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010.

Gli effetti giuridici di tale *status* legale implicano, all'evidenza, un trattamento di fatto «discriminatorio» delle unità incluse nell'elenco, assoggettate - come espressamente enunciato nella seconda parte del comma - alle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche e obblighi di comunicazione di dati e informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica. Ci si riferisce, invero, ad un complessivo sistema che, come innanzi accennato, sottopone i suoi destinatari a stringenti obblighi procedurali e di trasparenza, nonché a vincoli di natura contabile e finanziaria, cui non sono tenuti i soggetti non inclusi *ex lege* nell'elenco delle amministrazioni pubbliche: questi ultimi, infatti, possono beneficiare del rinnovo delle valutazioni effettuate dall'Istat in sede di aggiornamento annuale, in esito all'applicazione del criterio «qualitativo» e del *test market/non market*, nonché, in caso di ricorso, della verifica della tenuta dei risultati dell'analisi economico-finanziaria effettuata dalle Sezioni riunite, cui spetta la giurisdizione.

Ciò posto, il trattamento differenziato non è sostenuto da alcuna ragione giustificativa collegata a particolari dati economici o di bilancio degli enti interessati, neanche adombrati dalla disposizione, che pertanto detta una disciplina che prescinde dalla concreta ricorrenza fattuale di situazioni soggettive meritevoli di un distinto trattamento legislativo.

Si aggiunge che la necessità di rinvenire una ragionevole giustificazione a fondamento del trattamento differenziato della Trentino Sviluppo S.p.a. risulta particolarmente rigorosa, ove si consideri che la disposizione, in origine, non era contenuta nel decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 28 ottobre 2020, 269 - Edizione straordinaria), essendo stata introdotta in sede di conversione con la legge n. 176/2020 (pubblicata il 24 dicembre 2020 nella *Gazzetta Ufficiale* n. 319).

Alla data di pubblicazione del decreto-legge, si ribadisce, pendevano i termini per il deposito delle motivazioni della sentenza con cui queste Sezioni riunite, con dispositivo letto in udienza il 16 settembre 2020, avevano accolto il ricorso della società avverso la classificazione operata dall'Istat con riferimento all'elenco pubblicato nel 2019, relativo all'annualità 2020. La società ricorrente era stata comunque inclusa nell'elenco Istat per il 2021 di cui al comunicato del 30 settembre 2020, nonostante i contenuti del dispositivo (richiamato in apposita nota).

Depositata, il 29 ottobre 2020, le motivazioni della sentenza di accoglimento del citato ricorso (n. 27/2020/RIS), l'inserimento della società era stato confermato nell'elenco di cui alla versione del 4 novembre 2020 (in specifica nota restava, comunque, il richiamo al dispositivo).



La sintetizzata dinamica temporale dell'intervento legislativo dimostra chiaramente la volontà del Legislatore di attribuire alla ricorrente - e agli altri enti inseriti nell'elenco annesso al decreto-legge come convertito - la qualità di amministrazione pubblica ai fini dell'inserimento nel conto economico consolidato, con l'applicazione dei conseguenti effetti.

A conferma della sostanziale «elusione» degli esiti degli accertamenti compiuti dal giudice contabile, si annota che già l'art. 5 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154, conteneva la disposizione, poi trasfusa nel decreto-legge n. 137/2020 all'atto della sua conversione (con contestuale abrogazione del decreto-legge n. 154, fatti salvi gli effetti già prodotti), saldandosi con un annesso elenco di soliti otto enti, nonostante anche alla citata data del 23 novembre pendessero ancora i termini per il deposito delle motivazioni delle richiamate sentenze n. 41 e n. 42.

Orbene, l'esigenza di individuare un ragionevole e non arbitrario fondamento della legge-provvedimento appare più evidente e doverosa proprio nei casi, come quello in disamina, in cui i contenuti di una disposizione legislativa a contenuto individuale e concreto si discostino radicalmente dagli esiti di un vaglio giurisdizionale riguardante il medesimo oggetto, peraltro in assenza di limiti temporali all'applicazione della previsione (secondo la lettera della novella, lo *status* attribuito dalla norma rileva sia per il passato - nonostante l'intervenuto giudizio - che per il futuro).

17. Violazione degli articoli 24, 103 e 111 della Costituzione, in relazione all'art. 3 della Costituzione

La circostanza che la legge-provvedimento sia intervenuta per qualificare come «amministrazione pubblica» enti il cui inserimento nell'elenco Istat aveva determinato l'instaurazione di contenziosi con ricorsi accolti dalle Sezioni riunite rileva anche sotto altri profili. Il sindacato di ragionevolezza, infatti, risulta rafforzato nei casi in cui la «legificazione» dell'atto amministrativo abbia l'effetto diretto di sottrarre un determinato soggetto al sindacato giurisdizionale, secondo una prospettiva complementare a quella esaminata autonomamente nel paragrafo che precede (che attiene alla non adeguata ponderazione dei contenuti inseriti nella legge a contenuto concreto).

Riguardata da questo angolo di visuale, infatti, la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita contrasta con lo svolgimento della funzione giurisdizionale e, comunque, lede il principio di effettività della relativa tutela. Con l'intervento normativo in questione si è quindi vanificato il diritto di difesa della ricorrente, esercitato con la proposizione dell'azione e in precedenza soddisfatto con la pronuncia di accoglimento delle domande riguardanti l'elenco per il 2020, alterando la regolamentazione degli interessi stabilita dalla sentenza. Infatti, come in precedenza osservato, la formulazione letterale della previsione non consente di limitarne la portata alle sole annualità decorrenti dal 2021, occorrendo estenderla anche al 2020 (anno di entrata in vigore del precetto). Ma tale latitudine applicativa, vanificando gli effetti della pronuncia giurisdizionale - sentenza n. 27/2020/RIS - divenuta intangibile, ha invaso l'area riservata alla funzione giurisdizionale, vulnerando il principio della divisione dei poteri giurisdizionali e normativi.

Di qui il denunciato conflitto con l'art. 103, comma 2, della Costituzione, che attribuisce alla Corte dei conti l'esercizio della funzione giurisdizionale nelle materie di contabilità pubblica.

Infine, e per quanto esposto, le rilevate violazioni offrono chiaro fondamento al sospetto di incostituzionalità dell'art. 23-*quater*, comma primo, del decreto-legge n. 137/2020 per conflitto con l'art. 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

Nel caso sottoposto ad analisi la novella si è sovrapposta alla giurisdizione e ha radicalmente obliterato la condizione di parità davanti al giudice naturale imparziale e terzo.

18. Violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione

Le leggi-provvedimento, come già innanzi accennato, non sono incompatibili, in sé e per sé, con l'assetto dei poteri stabilito in Costituzione. Tuttavia, nel vagliare la legittimità delle leggi regionali e nazionali, la Corte costituzionale ha valorizzato il ruolo svolto dalla partecipazione al procedimento amministrativo nel disegno della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). In particolare, è stato con chiarezza puntualizzato che il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibile l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 [...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l'imparzialità della scelta, alla stregua dell'art. 97 della Costituzione, ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell'amministrazione, di cui allo stesso art. 97 della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 69 del 2018).



Ancor più di recente, è stato nettamente osservato che «[l']insistente valorizzazione delle modalità dell'azione amministrativa e dei suoi pregi non può evidentemente rimanere confinata nella sfera dei dati di fatto, ma deve poter emergere a livello giuridico-formale, quale limite intrinseco alla scelta legislativa, pur senza mettere in discussione il tema della «riserva di amministrazione» nel nostro ordinamento», evidenziando che se la materia su cui insiste la disposizione di legge statale oggetto di sospetta illegittimità presenta una conformazione legale che la connota «con caratteristiche tali da enfatizzare il rispetto di regole che trovano la loro naturale applicazione nel procedimento amministrativo, ciò deve essere tenuto in conto nel vagliare sotto il profilo della ragionevolezza la successiva scelta legislativa, pur tipicamente discrezionale, di un intervento normativo diretto» (Corte costituzionale, sentenza 23 giugno 2020, n. 116). L'applicazione di questo criterio al caso in esame induce a concludere nel senso che la disposizione in questione contrasta con i canoni della ragionevolezza e i principi imparzialità e buon andamento, tutelati dagli articoli 3 e 97 della Costituzione

Secondo il disegno legislativo già esaminato, la qualità di amministrazione pubblica consegue all'accertamento di un particolare *status*, suscettibile di variazioni nel corso del tempo e, comunque, ancorato a specifici criteri di natura statistico-economica di derivazione eurounitaria. Al giudice contabile è poi riconosciuta (dall'art. 11, comma 6, lettera b, del c.g.c.), in una materia tipicamente «amministrativa», conformata da regole di fonte unionale, la possibilità di accertare il fatto controverso senza essere vincolato alle pregresse valutazioni compendiate nell'inserimento dell'elenco formato dall'Istituto nazionale di statistica.

Ora, in casi come quello in esame, attribuire *ex lege* a otto enti una qualità soggettiva stabile, impedendo agli interessati di intervenire nel procedimento istruttorio che precede la pubblicazione dell'elenco, preclude loro la possibilità di tutela contro mancanze che non potrebbero essere addebitate all'atto legislativo, in quanto fisiologicamente estranee al relativo procedimento di formazione, in difformità dai principi di ragionevolezza.

Inoltre, il controllo giurisdizionale in questione è volto non solo a «sanzionare» con l'annullamento l'attività amministrativa illegittima, ma anche a conformare l'attività stessa così da renderla pienamente rispettosa dei principi di efficienza, imparzialità e trasparenza costituzionalizzati dall'art. 97 della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza n. 116/2020, cit.).

19. Violazione dell'art. 117 della Costituzione, in relazione agli articoli 3 e 111 della Costituzione, con riferimento all'art. 19 TUE, all'art. 47 della Carta dei diritti dell'Unione europea e agli articoli 6 e 13 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

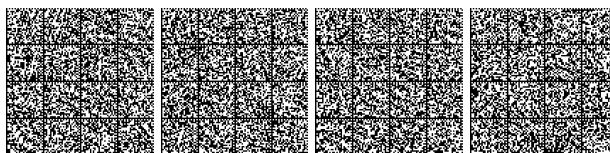
In sede di trattazione dei dubbi di costituzionalità che interessano il secondo comma dell'art. 23-*quater* è stata richiamata la giurisprudenza della Corte di giustizia secondo cui gli Stati membri sono tenuti a delineare procedimenti che non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e tali da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività).

Anche con riferimento al primo comma dell'articolo in esame si constata la lesione del principio di effettività, considerato che «dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione [risulta] che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto» (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 21 dicembre 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, punto 62).

La valutazione della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale alla stregua dei parametri di diritto interno e convenzionale, secondo cui il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione europea, sancito agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950. Ciò conduce a sollevare questione di costituzionalità anche con riferimento all'art. 117, comma 1, della Costituzione, letto in combinato disposto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione e con riferimento all'art. 19 TUE, all'art. 47 della Carta dei diritti dell'Unione europea e agli articoli 6 e 13 CEDU. Infatti, la mera disapplicazione della norma anticomunitaria non appare rimedio sufficiente, tenuto conto della lesione di diritti fondamentali presidiati sia dalla Costituzione che in sede di diritto sovranazionale e della necessità di offrire una stabile tutela del diritto della ricorrente alla corretta rivalutazione della sua qualità di «amministrazione pubblica» alla stregua delle regole dettate dal regolamento SEC 2010.

20. Conclusioni

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176).



P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176;

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 16 luglio 2025.

Il Presidente: DELLA VENTURA

25C00288

N. 243

Ordinanza del 19 novembre 2025 della Corte dei conti sezioni riunite in sede giurisdizionale sul ricorso proposto da Ferrovienord spa contro Istituto nazionale di statistica - ISTAT

Bilancio e contabilità pubblica – Finanza pubblica – Enti indicati nell'elenco 1 annesso al decreto-legge n. 137 del 2020, come convertito, concorrenti, in quanto unità, alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, secondo i criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) 2013/549 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013 – Previsione che a tali enti si applicano in ogni caso le disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, ai sensi e per gli effetti degli artt. 3 e 4 della legge n. 243 del 2012, nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica – Previsione che all'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'Allegato 1 al decreto legislativo n. 174 del 2016, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, art. 23-quater.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

IN SPECIALE COMPOSIZIONE

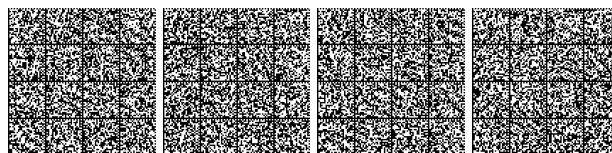
Composta dai signori magistrati:

Piergiorgio Della Ventura, Presidente;

Eugenio Musumeci, consigliere;

Giancarlo Astegiano, consigliere relatore;

Marco Smioldo, consigliere;



Daniele Bertuzzi, consigliere;
Maria Cristina Razzano, consigliere;
Domenico Cerqua, primo referendario;

ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso iscritto al n. 853/SR/RIS del registro di segreteria, proposto, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lettera b, del decreto legislativo n. 174 del 2016, da Ferrovienord S.p.A., rappresentata e difesa, come da procura speciale allegata al ricorso, dagli avvocati Damiano Lipani, Francesca Sbrana e Jacopo Polinari, elettivamente domiciliata presso il loro Studio in Roma, Corso Vittorio Emanuele II, n. 284, indirizzi PEC: damianolipani@pec.lipani.it - francescasbrana@pec.lipani.it e jacobopolinari@pec.it

Contro l'Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso la cui sede istituzionale in Roma, via dei Portoghesi, n. 12 è domiciliato, nonché nei confronti:

della Procura generale della Corte dei conti;
del Ministero dell'Economia e delle finanze.

Per l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per la qualificazione della Società nel Settore S.13, e conseguentemente 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 successive modificazioni, elaborato ed annualmente aggiornato da ISTAT, per l'esclusione dell'applicazione delle disposizioni in materia di contenimento della spesa pubblica, nonché per il conseguente annullamento in *parte qua* dell'Elenco aggiornato per il 2025, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale n. 229 del 30 settembre 2024 (di seguito anche solo «Elenco ISTAT» o «Elenco»).

Visti il ricorso e i relativi allegati;
Viste le memorie depositate dalle parti;
Visti tutti gli atti della causa;

Uditi nell'udienza pubblica del giorno 16 luglio 2025, il relatore, cons. Giancarlo Astegiano, i difensori di parte ricorrente, in persona dell'avv. Damiano Lipani e dell'avv. Jacopo Polinari, anche per delega dell'avv. Francesca Sbrana, l'avv. dello Stato Pietro Garofoli per l'ISTAT e il Pubblico ministero, nella persona del vice Procuratore generale Luigi D'Angelo, come specificato nel verbale;

PREMESSO IN FATTO

1. Con ricorso del 29 novembre 2024, notificato all'ISTAT e alla Procura generale in pari data, e depositato presso la Segreteria delle Sezioni riunite in data 4 dicembre 2024, iscritto al n. 853/SR/RIS, Ferrovienord S.p.A. ha contestato la legittimità dell'inserimento della società nell'elenco delle Amministrazioni Pubbliche per l'anno 2025, predisposto dall'Istat, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - n. 229, del 30 settembre 2024, formulando articolati motivi d'impugnazione.

Nell'atto introduttivo del giudizio, la ricorrente ha evidenziato di essere concessionaria della Regione Lombardia per la gestione di 331 km di rete e 124 stazioni, dislocate su cinque linee ferroviarie, ha richiamato il contenuto della concessione, nonché del Contratto di programma e del Contratto di servizio, che regolamentano la gestione, conclusi con la Regione, ed ha evidenziato che i rischi dell'attività ricadono sulla società concessionaria, che presenterebbe i caratteri di autonomia che caratterizzano l'attività di un'impresa privata, anche in base agli indici elaborati da Eurostat.

Inoltre, richiamando le ordinanze n. 5/2021/RIS e n. 10/2024/RIS, con le quali erano stati sospesi gli effetti dell'iscrizione nell'Elenco in relazione a precedenti annualità, ha confermato l'esigenza di ottenere una pronuncia cautelare, che tuteli interinalmente gli interessi della società ricorrente anche con riferimento all'Elenco per il 2025.

Ha concluso, chiedendo, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, che venisse disposto l'annullamento dell'Elenco ISTAT nella parte in cui include Ferrovienord S.p.A.

2. Nel giudizio si sono costituite le parti alle quali era stato notificato l'atto introduttivo.

2.1. Con memoria del 2 luglio 2025, la Procura generale presso la Corte dei conti ha argomentato in ordine all'infondatezza della pretesa di Ferrovienord S.p.A., ed ha concluso, in via pregiudiziale, con la richiesta che venisse sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020 e dell'art. 1, comma 2,



della legge n. 176/2020, e, nel merito, che venisse respinto il ricorso, con la conferma dell'inclusione di Ferrovienord S.p.A. nell'elenco delle «Amministrazioni pubbliche» pubblicato dall'Istat in data 30 settembre 2024.

2.2. L'Avvocatura generale dello Stato si è costituita, per conto dell'ISTAT, con memoria del 4 luglio 2025, rilevando che la società era da considerare soggetto produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita e sottoposta al controllo pubblico, concludendo, quindi, per il rigetto della domanda cautelare e per l'inammissibilità o comunque infondatezza del ricorso.

3. A seguito della fissazione dell'udienza di discussione, in data 9 luglio 2025 la Procura generale ha depositato note di udienza con le quali ha confermato le precedenti difese ed ha chiesto, in via principale, di sollevare, per i motivi illustrati negli atti già depositati, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, del decreto-legge n. 154/2020 e dell'art. 1, comma 2, della legge n. 176/2020, ovvero, ove ritenuti applicabili al presente giudizio, dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 e dell'art. 1, comma 1, della legge n. 176/2020 e del relativo allegato; in subordine ha domandato alla Corte di sospendere il presente giudizio all'esito della questione di costituzionalità già promossa con le ordinanze nn. 5 e 6 del 2025 di queste Sezioni riunite.

4. All'udienza del 16 luglio 2025, dopo la relazione introduttiva, la difesa di Ferrovienord S.p.A. ha riproposto l'istanza cautelare, ha chiesto che il giudizio sia sospeso e che sia sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, del decreto-legge n. 137/2020, aderendo alla prospettazione della Procura generale e alle motivazioni formulate dalle Sezioni riunite nelle precedenti ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale n. 5 e 6 del 2025, sottolineando, inoltre, che la Corte di giustizia U.E. ha precisato che per ogni unità istituzionale, inclusa nell'elenco Istat, occorre che ci sia, comunque, una tutela giurisdizionale.

L'Avvocatura generale dello Stato si è opposta alla proposizione di questione di costituzionalità della normativa ed ha dichiarato di non opporsi ad una sospensione impropria del giudizio, in attesa della decisione del Giudice delle leggi sui casi già pendenti.

La Procura generale ha insistito nella richiesta che sia proposta la questione di legittimità costituzionale, con riferimento alle ragioni più volte esplicitate negli atti depositati.

All'esito della discussione, il giudizio è stato trattenuto a decisione.

DIRITTO

1. L'oggetto del giudizio è costituito dalla richiesta di Ferrovienord S.p.A. dell'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione della società ricorrente 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 successive modificazioni ed integrazioni, elaborato e aggiornato annualmente dall'ISTAT, e per il conseguente annullamento dell'Elenco per l'anno 2025, nella parte in cui è ricompresa la S.p.A. medesima.

2. In via preliminare, queste Sezioni riunite ritengono che in merito all'istanza cautelare, formulata da parte ricorrente, continuino ad essere sussistenti, anche in relazione all'inserimento nell'Elenco per il 2025, i requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, già accertati da queste Sezioni riunite nelle ordinanze n. 5 del 2021 e n. 10 del 2024, stante la validità annuale dell'iscrizione.

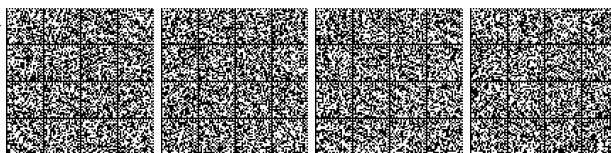
Conseguentemente, appare necessario estendere all'annualità 2025 la tutela cautelare già disposta con i predetti provvedimenti per gli anni 2021-2024; si sospende quindi, nei termini di cui alla richiesta di parte ricorrente, l'iscrizione di Ferrovienord S.p.A. nell'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni per l'anno 2025.

3. La ricorrente ha censurato l'inserimento nell'elenco e, all'esito delle articolate vicende che hanno caratterizzato il giudizio, queste Sezioni riunite in speciale composizione ritengono che, pregiudiziale alla decisione del merito, sia necessario verificare la conformità alla Costituzione dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176.

Con la citata norma il legislatore, intervenendo sulla disciplina degli effetti dell'inserimento nell'elenco ISTAT, previsto dall'art. 1, comma 3, della legge n. 196 del 2009, ha previsto che la giurisdizione della Corte dei conti si espliciti unicamente in relazione alla verifica della legittimità delle limitazioni amministrative previste per i soggetti inseriti nel citato elenco.

4. La rilevanza della questione

La questione della legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020 è rilevante ai fini del presente giudizio poiché il ricorso introduttivo è stato proposto da Ferrovienord S.p.A. per ottenere l'annullamento



dell'iscrizione nell'elenco ISTAT delle unità istituzionali appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche, in relazione all'anno 2025.

Conseguentemente, al fine di decidere sulla domanda proposta da parte ricorrente, deve essere conosciuta non solo la norma che ha previsto le limitazioni ma anche quella riferita ai presupposti delle stesse, vale a dire quella che prevede l'inserimento nell'elenco, poiché il riconoscimento della legittimità o meno dell'iscrizione è presupposto per la verifica dell'incidenza sulle attività dell'Ente e, quindi, sull'applicabilità o meno delle limitazioni amministrative.

La cognizione piena, infatti, è impedita dal citato art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, che ha limitato e circoscritto la cognizione del giudice contabile, escludendola in relazione all'accertamento dei presupposti per l'inserimento nel citato elenco.

Infatti, occorre evidenziare che le limitazioni all'attività alle quali sono tenuti gli Enti inseriti nell'elenco non sono fini a sé stesse, ma rispondono all'esigenza di contenere la spesa dei soggetti che concorrono a formare il perimetro delle amministrazioni pubbliche che individuano l'aggregato nazionale sul quale viene valutata l'osservanza delle regole di finanza pubblica, anche ai fini unionali.

In conclusione, il requisito della rilevanza della questione, presupposto per la proposizione di costituzionalità, è sicuramente sussistente poiché dalla decisione sulla legittimità della norma dipende la possibilità di decidere sulla domanda proposta dalla ricorrente.

5. La non manifesta infondatezza

5.1. Al fine di meglio individuare e definire le questioni sottese alla ritenuta illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, occorre non solo esaminare il testo della disposizione, ma anche delinearne l'ambito di operatività e le finalità perseguite dal legislatore.

In sede di conversione del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante «Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», è stato inserito l'art. 23-*quater* disciplinante «Unità ulteriori che concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche».

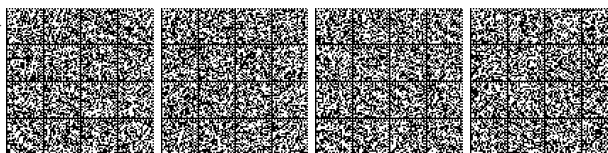
La disposizione prevede che «agli enti indicati nell'elenco annesso al presente decreto, in quanto unità che, secondo criteri stabiliti dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010), di cui al regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del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

Il secondo comma stabilisce che «all'art. 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"».

5.2. Al riguardo, occorre precisare che la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica», ha previsto all'art. 1 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. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica» (comma 1).

La norma medesima, al secondo comma ha delineato il criterio per l'individuazione del perimetro dei soggetti definibili come amministrazioni pubbliche ai fini dell'osservanza delle regole di finanza pubblica e, in particolare, dei parametri e vincoli di derivazione dall'Unione europea ed ha richiamato le attività svolte dall'ISTAT, stabilendo, infine, che annualmente l'istituto di statistica predisponesse un elenco valido per l'esercizio successivo (comma 3: «La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 settembre»).

L'affidamento all'ISTAT della ricognizione annuale delle amministrazioni pubbliche è stato motivato dalla circostanza che esso è parte integrante del sistema statistico europeo ed è il soggetto chiamato ad applicarne le regole a livello nazionale per effettuare i calcoli della contabilità nazionale, in base alle regole EUROSTAT, che concorrono a rendere omogenei i dati di contabilità pubblica degli Stati che compongono l'Unione europea. In sostanza, nella predisposizione annuale dei conti nazionali, applicando le regole unionali, l'ISTAT deve, preliminarmente, definire l'ambito delle amministrazioni pubbliche da considerare in base alle regole del Sistema nazionale dei conti (SEC 2010, di cui al Regolamento UE n. 549/2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione europea).



Pertanto, l'attribuzione all'ISTAT della predisposizione annuale dell'elenco dei soggetti che rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche non ha mere finalità statistiche, ma è elemento costitutivo dei conti della contabilità nazionale e, quindi, serve a definire tutte le grandezze di finanza pubblica nazionali, anche per la verifica dell'osservanza dei parametri e vincoli europei.

Le grandezze finanziarie che caratterizzano l'attività di ciascuno dei soggetti inseriti nell'elenco predisposto dall'ISTAT concorrono a formare i saldi della contabilità nazionale.

È indubbio, quindi, che la disciplina normativa che prevede l'inserimento, in un elenco annuale, di tutti i soggetti che in base alle regole del SEC 2010 rientrano nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, ha la finalità di definire i conti nazionali e, in ultima analisi di assicurare l'equilibrio dei bilanci pubblici, nell'osservanza dei vincoli e parametri di appartenenza all'Unione europea.

5.3. Il legislatore del 2020 ha modificato un quadro normativo che, a partire dal 2012, aveva previsto la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti sull'inclusione degli Enti nell'elenco delle Amministrazioni pubbliche, stilato annualmente dall'ISTAT.

Infatti, l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, successivamente ripreso dall'art. 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile di cui al decreto legislativo n. 174/2016, aveva attribuito alla Corte dei conti la giurisdizione in ordine alla sussistenza o meno della natura di amministrazione pubblica in capo alle società inserite annualmente nell'elenco predisposto annualmente dall'ISTAT ed alle conseguenti limitazioni amministrative previste dal legislatore.

Più nello specifico, la disposizione da ultimo richiamata prevedeva, nel testo originario, che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione».

Era quindi affidata alla giurisdizione contabile la decisione in ordine alle controversie che potessero insorgere in relazione al riconoscimento della natura di amministrazione pubblica in capo ad Enti o società effettuato annualmente dall'ISTAT ai fini della predisposizione dei conti annuali.

5.4. La scelta operata dal citato art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012, ripresa poi dall'art. 11 c.g.c., era coerente con il disegno insito nella riforma costituzionale del 2012 (legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012), con la quale, tra l'altro, sono stati modificati gli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Nell'ambito della complessiva riforma della finanza pubblica si colloca altresì la direttiva 2011/85/UE, dell'8 novembre 2011 (relativa ai «requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri»), attuata con decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 54, nonché con l'art. 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161, che ha assegnato alla Corte dei conti compiti di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Inoltre, l'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, nel definire i principi vincolanti che deve rispettare la legge «rinforzata» prevista dal comma 6 dell'art. 81 della Costituzione, ha previsto lo svolgimento, in modo dinamico, di controlli lungo l'intero ciclo finanziario dei bilanci del «complesso delle pubbliche amministrazioni», da attuare mediante «verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica».

Coerentemente con tali presupposti, l'art. 20 della legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243, riconosce alla Corte dei conti il compito di svolgere funzioni di controllo sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, espressamente ancorate «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione».

È indubbio, quindi, che l'intervento legislativo operato nel 2020 dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, che ha circoscritto e limitato la giurisdizione della Corte dei conti alla sola verifica delle limitazioni amministrative conseguenti all'inserimento nell'elenco ISTAT dei soggetti ritenuti pubblici, escludendola, di fatto, in relazione all'inserimento nell'elenco, non solo ha menomato le attribuzioni della Corte dei conti, ma ha violato l'art. 81, comma 6, e l'art. 97, comma 1, della Costituzione, poiché ha inciso negativamente sulla possibilità di verificare il complessivo equilibrio dei bilanci pubblici, anche alla luce della disciplina eurounitaria. Il legislatore è intervenuto nella materia della contabilità pubblica, propria della magistratura contabile, escludendo la giurisdizione della Corte dei conti in relazione non già alla mera verifica sulla legittimità di un atto amministrativo (inserimento nell'elenco ISTAT) ma all'accertamento sostanziale della natura di amministrazione pubblica in capo ai soggetti risultanti dall'elenco. In altri termini, è stato inibito al giudice contabile di verificare se in base alla disciplina di contabilità nazionale, che ha recepito a questo fine quella europea (SEC 2010), un soggetto sia qualificabile o meno come amministrazione pubblica, con incidenza sui saldi di finanza pubblica della contabilità nazionale.

La limitazione dell'ambito della giurisdizione contabile operata con il comma 2 dell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito dalla legge n. 176/2020, «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale



sul contenimento della spesa pubblica», ha sottratto al giudice naturale della controversia - cui pure continua a riconoscersi espressamente la competenza «esclusiva» in tema di contabilità pubblica - la possibilità di erogare una tutela piena alle pretese dei ricorrenti, in violazione innanzitutto dell'art. 103, comma 2, in relazione agli articoli 81 e 97, della Costituzione.

La norma, allorché esclude la giurisdizione della Corte dei conti in relazione alla rilevanza eurounitaria degli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT, interviene su quel nucleo di attribuzioni attinenti alla perimetrazione delle amministrazioni pubbliche da cui derivano precisi obblighi di natura finanziaria, in primo luogo di concorrere alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ossia del computo dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri dell'Unione europea.

In questo modo, il legislatore ha impedito al giudice contabile di conoscere delle controversie riguardanti i principali effetti dell'inserimento nel citato elenco, operando una recisione dell'unitaria materia contabile in esame, in cui i collegamenti tra i profili di rilevanza interna e quelli di rilevanza sovranazionale, dai quali i primi sono condizionati, risultano con ogni evidenza del tutto inscindibili. Oltretutto, è stata limitata la giurisdizione alla valutazione di effetti che possono sussistere solo se l'Ente interessato rientra fra le amministrazioni pubbliche ed appare singolare che il giudice della contabilità pubblica non possa conoscere del presupposto - la natura di amministrazione pubblica che si basa sulle regole della contabilità - ma solo delle conseguenze.

L'irrazionalità della scelta del legislatore del 2020 appare poi evidente, tanto più se si considera che nello stesso art. 23-*quater* ha previsto la permanenza della giurisdizione contabile in relazione alle limitazioni amministrative che conseguono all'inserimento nell'elenco («ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica»). Ciò, senza evidentemente considerare che le limitazioni amministrative, che conseguono alla presenza nell'elenco annuale stilato dall'ISTAT, sono una conseguenza diretta dell'inserimento nell'elenco e, pertanto, la decisione in ordine alla loro applicazione è conseguente alla decisione in ordine alla qualifica di amministrazione pubblica.

5.5. Un ulteriore elemento deve essere evidenziato.

La disciplina risultante dalla novella del 2020 non ha indicato espressamente quale tutela sia riconosciuta al soggetto inserito nell'elenco ISTAT che voglia contestare la qualificazione di amministrazione pubblica per finalità diverse da quella di applicazione delle limitazioni amministrative.

Al riguardo, la Corte di cassazione, investita in sede di giurisdizione, ha asserito che «occorre rilevare, in via generale, che l'inclusione nell'elenco ISTAT ha natura provvedimento, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, ambito che, in quanto tale, ai sensi dell'art. 7 c.p.a., è riferibile alla giurisdizione amministrativa» facendo riferimento alla circostanza che: «anteriormente all'intervento operato con l'art. 1, comma 169, legge n. 228 del 2012 (che ha previsto il ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti), il relativo contenzioso era pacificamente instaurabile innanzi al giudice amministrativo» (par. 15), con la conseguenza che a fronte della «contrazione» dell'ambito della giurisdizione contabile non vi sarebbe vuoto di tutela in quanto «si deve ritenere che si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo» (par. 15.3).

L'argomentazione svolta dalla Cassazione non appare aver colto nel segno in ordine a quale sia la effettiva natura dell'elenco ISTAT in base alle specifiche finalità cui è preordinato, che si pongono su un piano diverso rispetto alla semplice tutela di posizioni individuali.

Infatti, la finalità dell'elenco è strettamente dipendente dalle esigenze di finanza pubblica collegate alla assorbente necessità di verificare la sussistenza delle condizioni previste dal SEC 2010 per individuare il perimetro delle amministrazioni pubbliche che concorrono alla formazione dei saldi di finanza pubblica. La posizione soggettiva degli enti interessati deve essere vista, valutata e considerata in relazione alla predetta finalità.

In proposito, infatti, non si può ignorare che l'art. 24 della Costituzione garantisce a tutti di agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi e, analogamente, l'art. 113 precisa e delimita gli ambiti di intervento giurisdizionale, prevedendo che la legge determini quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa, ovviamente nel rispetto dei principi del giusto processo, come richiamati dall'art. 111 della Costituzione.

La previsione contenuta nell'art. 11, comma 6, lettera b) del codice di giustizia contabile, stabilendo che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, «nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: [...] b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT», senza ulteriori specificazioni, aveva espressamente riconosciuto al giudice contabile la competenza a decidere delle controversie in esame con il potere di assicurare tutte le tutele richieste dai soggetti inte-



ressati, ossia di statuire su tutte le domande astrattamente proponibili, con esclusione di altre giurisdizioni concorrenti, assicurando in tal modo piena tutela giurisdizionale, in attuazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione.

La disciplina risultante dalla novella del 2020 viola gli articoli 24 e 111 della Costituzione, che attribuiscono alla funzione giurisdizionale lo scopo di assicurare, attraverso il giudizio, piena tutela delle situazioni soggettive qualificate, imponendo che la disciplina dei rapporti tra giudici appartenenti a ordini diversi si ispiri al principio secondo cui l'individuazione del giudice munito di giurisdizione non deve sacrificare il diritto delle parti a ottenere una risposta in ordine al bene della vita oggetto di interesse, nonché dell'art. 113, primo e secondo comma, della Costituzione, che dell'art. 24 costituisce sostanzialmente specifica applicazione, secondo cui contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.

L'art. 111 della Costituzione risulta violato anche con riferimento al diverso e complementare profilo della lesione del principio di ragionevole durata del processo, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle tutele, ove si accolga l'opzione ermeneutica che ammette la possibilità di un doppio ricorso, al giudice amministrativo e a quello contabile, in materia di elenchi ISTAT, con i rischi e le criticità - che saranno a breve esaminati - derivanti dall'eventuale pendenza di due giudizi sul medesimo oggetto, con possibili implicazioni in termini anche di necessità di sospensione del processo contabile e conseguente dilatazione dei tempi processuali del relativo contenzioso («dipendente»).

Orbene, il sistema risultante dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, così come interpretato dalle Sezioni unite della Cassazione in sede di conflitto di giurisdizione, si pone in contrasto con le norme costituzionali richiamate sopra poiché rende difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e il diritto di agire in giudizio, rendendo necessario rivolgersi a due giudici diversi per ottenere l'accertamento della non sussistenza delle condizioni per l'inserimento nell'elenco ISTAT e per contestare le relative limitazioni amministrative. Se però si tiene conto che queste ultime dipendono dall'inserimento o meno nell'elenco, appare evidente come il sistema delineato dalla norma sospettata di illegittimità costituzionale sia irrazionale e, di fatto, non in linea con i precetti costituzionali richiamati sopra.

5.6. La limitazione della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», disposta dall'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020 come convertito, risulta altresì in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, data l'assoluta irragionevolezza della previsione.

I particolari connotati del giudizio in esame legittimano l'attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione, esclusiva ed in unico grado, delle Sezioni riunite della Corte dei conti, non limitata a una verifica sulla legittimità generale, bensì piena e di merito, di accertamento della qualità di amministrazione pubblica in capo ad una determinata unità istituzionale.

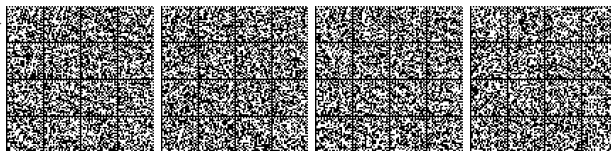
Nelle controversie in esame la Corte è, cioè, chiamata a valutare le situazioni di fatto alla stregua di regole tecniche di particolare complessità - contenute nel SEC 2010 - onde accertare la qualità di produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita.

A tali fini, come noto, concorrono un criterio «qualitativo» (che impone di verificare se l'ente interessato si dedichi o meno alla produzione di servizi ausiliari, sia o meno l'unico fornitore di beni e servizi dell'amministrazione pubblica e sia o meno incentivato ad adeguare l'offerta per realizzare un'attività redditizia, operando alle condizioni di mercato e rispettando le proprie obbligazioni finanziarie) e un «test quantitativo» (paragrafi 20.29 e segg. del SEC) per stabilire se un'unità istituzionale produca beni e servizi destinabili alla vendita (c.d. criterio *market/non market*), incentrato sul rapporto tra vendite e costi di produzione, esaminato per un periodo pluriennale continuativo.

Ora, a fronte del riconoscimento della giurisdizione esclusiva conformati nei termini finora rappresentati, è stata legislativamente prevista, con la norma del 2020, una limitazione al suo ambito di operatività che addirittura capovolge l'ordine di rilevanza dei possibili effetti dell'esercizio della cognizione: si escludono quelli strettamente attinenti alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche e si consente la verifica giudiziaria ai limitati fini dell'applicazione della normativa (peraltro, solo nazionale) sul contenimento della spesa pubblica, ossia per finalità più latamente riguardanti la materia della finanza pubblica per le quali, ove fosse mancata la previsione di una giurisdizione esclusiva del giudice contabile, la questione dell'eventuale competenza del giudice amministrativo avrebbe potuto più fondatamente proporsi.

L'incostituzionalità, conseguente alla palese illogicità e irragionevolezza della disposizione in esame, emerge altresì quando si consideri che, confinando la rilevanza della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti alla normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, ne deriva un significativo svuotamento.

Infatti, la legittimità costituzionale di tale riparto potrebbe sostenersi solo a condizione che gli effetti del sindacato giudiziale del giudice amministrativo e del giudice contabile risultassero tra loro «non comunicanti», essendo ben



distinte e autonome le disposizioni normative operanti nei due diversi comparti giurisdizionali (SEC 2010 e disposizioni sulla *spending review*).

Al contrario, come anche evidenziato dalla Procura generale, l'ammissibilità di un c.d. doppio ricorso deve ritenersi di fatto precluso rispetto al contenzioso in esame, laddove le due normative applicabili si compenetrano al punto che risulta di fatto non ipotizzabile, sul piano giuridico, una loro operatività «atomistica» o «irrelata». Ciò, in quanto l'eventuale sindacato del giudice contabile, nella prospettiva dell'operatività (o meno) delle disposizioni nazionali sul contenimento della spesa pubblica nel quadro del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, è necessariamente condizionato dalla previa e corretta attribuzione al soggetto privato di diritto interno della qualificazione eurounitaria di «pubblica amministrazione», scaturente dalla sua iscrizione nell'elenco ISTAT.

In altri termini, nel caso in esame, l'operatività della normativa europea SEC 2010 è configurata come presupposto legale per l'applicazione (anche) della normativa nazionale sulla *spending review*, il cui dispiegarsi richiede, quindi, che sia stata risolta la questione della qualificazione di un soggetto di diritto interno quale pubblica amministrazione europea nella prospettiva della contabilità pubblica.

Sul piano processuale, in caso di pendenza di giudizi presso la giurisdizione amministrativa e quella contabile l'ipotizzato riparto - che, non a caso, non è stato delineato dal legislatore del 2020 - determinerebbe il sorgere di insormontabili ostacoli giuridici, a meno di configurare il giudizio davanti al giudice amministrativo, circa la corretta attribuzione di una soggettività pubblicistica europea all'ente di diritto interno ricorrente iscritto nell'elenco ISTAT, come vera e propria causa pregiudiziale ex art. 295 codice di procedura civile e art. 106 c.g.c., situazione non compatibile con l'ingiustificato aggravio dei poteri di azione degli interessati e con la finalità della verifica sul corretto inserimento nell'elenco ISTAT, da determinare in base alle regole di contabilità e finanza pubblica, l'interpretazione delle quali rientra nella giurisdizione esclusiva della magistratura contabile.

In conclusione, l'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137/2020, come convertito, presenta insuperabili criticità interpretative in ragione del suo significato non chiaro, al punto da indurre a prospettare soluzioni ermeneutiche che giungono a forzare i limiti consentiti dall'enunciato testuale nel tentativo di offrirne una coerenza sistematica non consentita dai principi costituzionali, con il rischio che l'attività ermeneutica trasmodi in una sostanziale integrazione normativa, tenuto anche conto che «ciascun consociato ha un'ovvia aspettativa a che la legge definisca *ex ante*, e in maniera ragionevolmente affidabile, i limiti entro i quali i suoi diritti e interessi legittimi potranno trovare tutela, sì da poter compiere su quelle basi le proprie libere scelte d'azione» (C. cost., sentenza 5 giugno 2023, n. 110).

Deve, pertanto, ritenersi che le disposizioni foriere di incertezza nella loro applicazione concreta si pongano in contrasto con il canone di ragionevolezza della legge di cui all'art. 3 della Costituzione, nella misura in cui il loro significato risulti radicalmente inintelligibile o particolarmente ambiguo, soprattutto in materie come quella del riparto di giurisdizione, che attiene a un presupposto in senso ampio del processo e presenta una rilevanza - per sua natura - pregiudiziale.

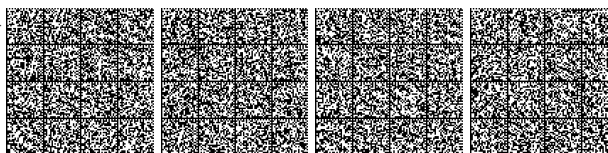
5.7. La disposizione limitativa contenuta nell'art. 23-*quater* del decreto-legge n. 137 del 2020, viola, altresì, l'art. 117 della Costituzione, che prevede l'osservanza da parte del legislatore dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nella parte in cui esclude il sindacato degli effetti eurounitari dell'iscrizione nell'elenco ISTAT dinanzi ad un giudice.

La lettera della disposizione - anche in rapporto all'art. 103, comma 2, della Costituzione - e gli stessi lavori preparatori non autorizzano a prospettare una concorrenza di giurisdizioni sulla materia, in quanto l'effetto innovativo della previsione riguarda non l'*an*, ma il *quomodo* della giurisdizione: il legislatore avrebbe, cioè, ridefinito l'oggetto della tutela (in relazione sia al *petitum* che alla *causa petendi*), attraverso la limitazione dei «fini» - ossia degli effetti - della giurisdizione contabile.

L'illegittimità costituzionale discende, allora, dalla limitazione dell'oggetto della tutela del giudice contabile, combinata con l'immodificata (e immodificabile) giurisdizione esclusiva sulla materia della ricognizione operata dall'ISTAT, conforme agli articoli 100 e 103 della Costituzione. Infatti, in assenza della tutela disapplicativa (e di annullamento) del giudice contabile, il sistema giurisdizionale non assicurerebbe alcun rimedio contro gli effetti antieuropei dell'atto di ricognizione dinanzi a qualsiasi altro giudice.

In ogni caso, l'art. 117 risulta comunque violato perché la novella del 2020 ha imposto agli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendano contestare gli effetti eurounitari della loro designazione quali amministrazioni pubbliche e che abbiano già proposto ricorso al giudice contabile, di presentare necessariamente due distinti ricorsi, il secondo dei quali dinanzi al giudice amministrativo per chiedere l'annullamento erga omnes della decisione che li ha iscritti nell'elenco.

Invero, dinanzi alla Corte dei conti essi non potrebbero mai «contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione» (punto 97



della richiamata sentenza della Corte di giustizia), posto che tale incidentale disapplicazione rileva, in base alla novella del 2020, ai soli fini della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Tuttavia, la qualificazione ai sensi del SEC 2010, operata dall'autorità nazionale competente (nel caso italiano dall'ISTAT, attraverso la compilazione dell'elenco di cui all'art. 1 della legge n. 196/2009) non può non comportare effetti sia oggettivi (vincoli di bilancio su tutte le «amministrazioni pubbliche», qualificate ai sensi del SEC 2010) che soggettivi (il radicarsi di situazioni giuridiche sui soggetti classificati, tra cui quello alla corretta qualificazione e il connesso diritto ad un ricorso effettivo).

Pertanto, escludendo la possibilità di assicurare il rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale «esclusiva», l'art. 23-*quater* impedisce il legittimo dispiegarsi dell'effetto utile della normativa UE, considerato che la tutela giurisdizionale assicurabile dal giudice contabile non soddisfa il principio dell'autosufficienza del ricorso, secondo cui il soggetto qualificato deve poter proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti comunitari dell'iscrizione.

6. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto e motivato, va pertanto rimessa alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176 per la sospetta violazione degli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione.

P.Q.M.

La Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, non definitivamente pronunciando:

accoglie l'istanza di sospensiva, nei termini di cui alla richiesta di parte ricorrente;

*dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 3, 24, 81, 97, 103, 111, 113 e 117 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176;*

dispone la sospensione del presente giudizio e ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 16 luglio 2025.

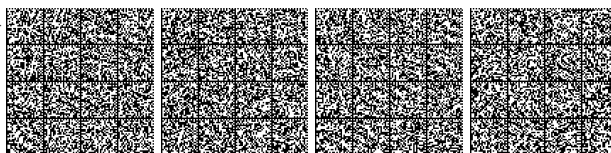
Il Presidente: DELLA VENTURA

25C00289

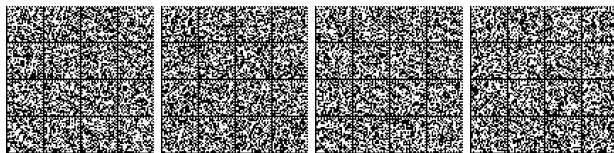
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2025-GUR-048) Roma, 2025 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



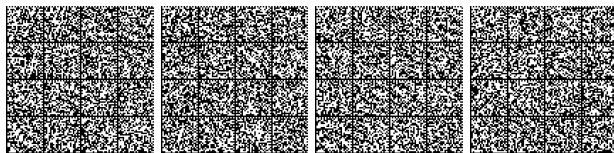
pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

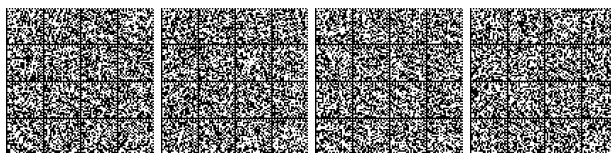
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

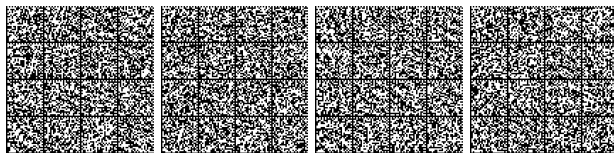
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:</u> (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale €	438,00
		- semestrale €	239,00
Tipo B	<u>Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:</u> (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale €	68,00
		- semestrale €	43,00
Tipo C	<u>Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE:</u> (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale €	168,00
		- semestrale €	91,00
Tipo D	<u>Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali:</u> (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale €	65,00
		- semestrale €	40,00
Tipo E	<u>Abbonamento ai fascicoli della 4ª serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:</u> (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale €	167,00
		- semestrale €	90,00
Tipo F	<u>Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali:</u> (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale €	819,00
		- semestrale €	431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico	€	1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*	- annuale €	86,72
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	55,46

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83+IVA)

Sulle pubblicazioni della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%. Si ricorda che in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€	190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	€	180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€	18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. – La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.
RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C





€ 8,00

