«Il diritto dell'economia» issn 1123-3036, anno 70, n. 113 (1 2024) pp. 183-201

Articoli e saggi

La nozione finanziaria di pubblica amministrazione. Funzione dell'elenco Istat e problemi di giurisdizione

Benedetta Ciferni

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. Le regole europee in materia di finanza pubblica e il loro recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale. – 2. Le questioni problematiche poste dalla costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio. L'emersione della nozione di amministrazione finanziaria. – 3. L'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni e i suoi criteri di formazione. – 4. La giurisdizione in materia di elenco ISTAT. – 5. Il sindacato giurisdizionale sulla corretta formazione del conto economico consolidato. Dubbi di legittimità costituzionale e comunitaria. – 6. L'attuale funzione dell'elenco ISTAT. Considerazioni conclusive in punto di giurisdizione.

1. *Considerazioni introduttive. Le regole europee in materia di finanza pubblica e il loro recepimento nell'ordinamento giuridico nazionale*

L'intento perseguito con il presente contributo è quello di svolgere una riflessione sulla nozione di pubblica amministrazione, così come individuata nell'elenco redatto annualmente dall'Istat, la quale si basa a sua volta su criteri di natura statistica ed economica dettati dalla normativa europea.

L'indagine trae origine anche dalla recente modifica[1] che ha interessato il Codice di giustizia contabile, la quale, limitando la giurisdizione della Corte dei Conti in materia di impugnazione dell'elenco Istat «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica», sembra aver provocato un restringimento della giurisdizione del giudice contabile. Tale modifica, oltre a suscitare dubbi di compatibilità con i principi costituzionali e comunitari in materia di tutela giurisdizionale, sollecita l'interprete anche a rimeditare l'attuale funzione dell'elenco in parola, nonché a domandarsi se esso, al di là della sua

[1] Il riferimento è all'art. 23-q*uater* del D.L. n. 137/2020, inserito in sede di conversione dall'art. 1 della Legge n. 176/2020 il quale, modificando l'art. 11, comma 6, lett. b) del Codice di giustizia contabile, ha limitato la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione in materia di elenco ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica». Sul punto v. *infra* par. 4 ss.

natura di documento contabile, possa essere altresì idoneo a costituire il presupposto per il riconoscimento, in via generale, della natura pubblicistica di un ente.

Per comprendere l'importanza delle questioni appena delineate appare dunque opportuno ripercorrere brevemente l'origine dei vincoli europei in materia di finanza pubblica, ai quali primariamente la funzione dell'elenco Istat si ricollega.

A tal proposito, occorre ricordare come il processo di integrazione europea abbia comportato, negli ordinamenti degli Stati membri, l'introduzione di vincoli finanziari che si traducono in vere e proprie clausole di limitazione della sovranità nazionale, in quanto incidenti sulle decisioni riguardanti la gestione e l'allocazione delle risorse pubbliche rispetto alle finalità da perseguire[2].

L'origine dei vincoli predetti deve farsi risalire al Trattato di Maastricht del 1992, che ha istituito l'unione economica e monetaria e previsto l'introduzione della moneta unica[3]. Il processo di integrazione monetaria ha infatti posto in primo piano la necessità di coordinare le politiche finanziarie dei singoli Stati membri, sulla base della considerazione secondo cui la stabilità finanziaria costituisce una condizione ineliminabile al fine di realizzare la stabilità della moneta unica[4].

Si sono così poste le basi per quelle che vengono definite le *balanced budget rules*, ossia quelle regole che impongono prescrizioni in tema di bilancio pubblico[5]. A tal proposito, la prescrizione fondamentale è rappresentata dalla norma del

---

[2] C. Golino, *I vincoli al bilancio tra dimensione europea e ordinamento nazionale,* in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 2013, 3 ss., rileva, tuttavia, come ciò non sia frutto di un'avocazione unilaterale di funzioni da parte dell'Unione derivante dal processo di integrazione europea, ma come si vada «consolidando nell'Unione un modello di governo dell'economia e della finanza che si ispira ai principi di controllo e di monitoraggio preventivo e successivo a livello europeo delle singole politiche nazionali, che stabilisce, tramite accordi e patti stipulati tra gli Stati e l'Unione europea, opportuni correttivi in funzione dell'obiettivo della stabilità finanziaria in Europa e, in particolare nei Paesi dell'Eurozona, nonché della solidità della valuta comune. A fronte di ciò, si verifica una decisa limitazione dei poteri in materia di bilancio».

[3] In argomento, si v. N. Roubini, *La questione fiscale nell'Europa di Maastricht*, in A. Monorchio (a cura di)*, La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992. I nodi strutturali ed istituzionali della politica di bilancio del nostro paese: approfondimenti e proposte*, Bologna, 1996, 439 ss.; P. De Grouwe, *Economia dell'unione monetaria*, Bologna, 2022; L. Antonini (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016. Per uno sguardo sul panorama nazionale, G. Carli, *Cinquant'anni di vita italiana,* Milano, 1993.

[4] G. Corso, *La revisione della spesa pubblica: forme ed effetti giuridici* in *Atti del Convegno Revisione della spesa pubblica: un confronto tra le assemblee regionali e la Corte dei Conti*, Roma, 12 marzo 2015, 396 ss., evidenzia come deficit e debito, determinando pressioni sulla BCE per sostenere paesi in difficoltà finanziaria, costituiscono una *«minaccia per la stabilità monetaria»;* nello stesso senso, M. Trimarchi, *Premesse per uno studio su amministrazione e vincoli finanziari: il quadro costituzionale,* in *Riv. Trim. Dir. Pub. Com*., 2017, 624, il quale afferma che «Il Trattato sull'Unione europea, infatti, muove dal presupposto che la stabilità finanziaria degli Stati sia condizione essenziale per la stabilità della moneta unica», richiamando, in nota n. 46, C. Golino, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, 2013, 13; C. Golino, *Gli effetti e le prospettive del principio di pareggio di bilancio fra dimensione globale, Unione europea e ordinamento nazionale*, in *www.giustamm.it*, 2013, 10 ss.; R. Ibrido, *Coordinamento delle decisioni di bilancio e sostenibilità del debito pubblico: ragionando sulla costituzione economica in trasformazione*, in *Riv. Trim. Dir. Econ.*, 2020, 114 ss.; M. Pieroni, *Gli strumenti nazionali di coordinamento della finanza pubblica: aspetti giuridici*, in *Riv. Corte dei conti*, 2013, 433 ss.

[5] L'espressione è utilizzata da A. Zito, *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio: le dinamiche di un rapporto complicato nel prisma delle decisioni giudiziali*, in *Nuove autonomie*, 2020, 331, il quale richiama,

Trattato[6] che impone la «sostenibilità della situazione della finanza pubblica» del singolo Stato membro, la quale deve risultare da un bilancio pubblico non caratterizzato da un «disavanzo eccessivo», concetto che viene individuato, a sua volta, mediante due parametri: un rapporto deficit/PIL superiore al 3% ed un rapporto debito/PIL superiore al 60%[7].

Gli anni successivi all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht sono stati caratterizzati da un progressivo irrigidimento delle regole finanziarie.

In particolare, gli Stati aderenti al Sistema monetario europeo hanno sottoscritto il *Patto di stabilità e crescita*, composto da una risoluzione approvata al Consiglio europeo di Amsterdam del 17 giugno 1997 e dai regolamenti del Consiglio nn. 1466/97 e 1467/97 del 7 luglio 1997, con l'obiettivo di rafforzare la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali.

A tal proposito, la principale novità è rappresentata dall'impegno assunto dagli Stati di rispettare l'obiettivo a medio termine (OMT) di un saldo di bilancio «prossimo al pareggio o positivo». Tale risultato costituisce un obiettivo per il saldo di bilancio strutturale, cioè definito al netto della componente ciclica e degli effetti delle misure *una tantum* e temporanee, che uno Stato membro dell'Unione Europea si impegna a realizzare in un certo orizzonte temporale.

È dunque evidente come il parametro predetto costituisca un fattore di penetrante limitazione delle scelte di politica economica e finanziaria, comportando una forte contrazione della sovranità statale[8]. D'altra parte, tuttavia, esso si rivela fondamentale per il positivo raggiungimento dei seguenti obiettivi: fornire un margine di sicurezza contro la possibilità che, a fronte di un peggioramento delle condizioni economiche, il disavanzo di bilancio nominale peggiori superando il valore del 3% del PIL; favorire la sostenibilità delle finanze pubbliche; consentire margini di manovra al fine di effettuare investimenti pubblici.

La necessità di fronteggiare la crisi economica e finanziaria che ha interessato l'Europa dal 2008, peraltro, ha comportato la necessità di un ulteriore rafforzamento delle norme in materia di politiche economiche e, di conseguenza, di una ridefinizione della spesa pubblica degli Stati membri dell'UE, il cui indebitamento aveva assunto dimensioni tali da generare il rischio di insolvenza.

---

sulle *balanced budget rules* e la loro classificazione, in nota n. 1, M. Marè, M. Sarcinelli, *La regola del bilancio in pareggio: come assicurarla e a quale livello di governo*, in *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Roma, 2013, 51 ss. Sul punto, si v. anche O. Chessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e Unione Monetaria*, in *Quad. cost.*, 2016, 469 ss.

[6] Art. 109 J, par. 1.

[7] Cfr. Protocollo n. 12 sulla procedura per disavanzi pubblici eccessivi.

[8] Sul punto, P. De Ioanna, *Categorie economiche e vincoli giuridici: un medium cognitivo di difficile composizione tra l'ordinamento italiano e quello dell'Unione Europea*, in *Il Filangieri. Quaderno*, Napoli, 2014, 125 ss.

Attraverso l'adozione del c.d. *Six Pack*[9], che ha modificato il *Patto di stabilità e crescita*, si è infatti previsto che l'OMT possa «divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo offrendo al tempo stesso un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo pubblico e PIL del 3%». Per gli Stati membri dell'area euro si stabilisce che l'OMT debba essere specificato entro «un intervallo compreso tra il – 1% del PIL e il pareggio o l'attivo in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e una tantum».

Successivamente, gli Stati dell'area euro hanno firmato il *Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nella Unione economica e monetaria*, c.d. *Fiscal compact,* impegnandosi al contenimento dell'OMT al di sopra di -0,5 % del PIL, salvo che il rapporto debito/PIL non sia al di sotto del 60 % e ci siano bassi rischi per la sostenibilità delle finanze pubbliche. Gli obiettivi del saldo strutturale sono dunque compresi in una forcella stabilita tra un deficit dello 0,5 % del PIL e il pareggio o l'attivo, offrendo, al tempo stesso, un margine di sicurezza rispetto al rapporto tra disavanzo/PIL del 3 %.

Il c.d. *Fiscal compact* ha inoltre richiesto agli Stati membri di recepire nei rispettivi ordinamenti il principio del pareggio o avanzo di bilancio, in modo espresso e in norme vincolanti e di natura permanente, sebbene non necessariamente di rango costituzionale.

Ciononostante, il legislatore nazionale, con la Legge di revisione costituzionale n. 1 del 2012, ha deciso di dare attuazione agli obblighi previsti nel c.d. *Fiscal compact* per mezzo della modifica di quattro articoli della Costituzione (gli artt. 81, 97, 117 e 119), anche al fine di lanciare un messaggio ai mercati circa la positiva solvibilità del debito pubblico italiano[10].

A seguito della menzionata modifica, tuttavia, non è stato introdotto nell'ordinamento interno il principio del "pareggio" di bilancio, così come richiesto dall'UE, scegliendosi la diversa nozione di "equilibrio" di bilancio, la quale risulta caratterizzata da una maggiore dinamicità. Invero, mentre il termine "pareggio" allude ad una equivalenza tra le entrate e le uscite, quello di "equilibrio" denota un rapporto tra le già menzionate grandezze, che può anche non essere perfettamente coincidente[11].

Il vincolo positivizzato in Costituzione, dunque, consiste in un impegno che certamente comporta una limitazione degli apparati legislativi ed esecutivi

---

[9] Composto da cinque Regolamenti e una Direttiva. In particolare, si fa riferimento al Regolamento n. 1177/2011; ai Regolamenti nn. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011 e alla Direttiva n. 2011/85/UE.

[10] Cfr., sul punto, G. Rivosecchi, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, 2016, 2 ss.; N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, in V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia (a cura di), in *Il Filangieri. Quaderno*, Napoli, 2012, 89 ss.

[11] A tal proposito, T.F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 59, rileva come ciò abbia «delle immediate conseguenze anche sui margini di interpretazione e applicazione del suddetto principio, soprattutto in relazione ad altri, eventuali, principi costituzionali con esso concorrenti attraverso le usuali tecniche del bilanciamento».

nella facoltà di ricorso all'indebitamento, ma che, ciononostante, consente margini di flessibilità[12].

Quanto alla definizione di equilibrio di bilancio, al contrario, essa non è stata costituzionalizzata. L'art. 3, comma 2, della L. n. 243/2012 prevede tuttavia che, ad eccezione per le Regioni e gli enti locali, essa coincida con l'obiettivo di medio termine[13].

La sintetica ricostruzione appena tracciata consente dunque di cogliere l'estrema rilevanza del rispetto del predetto parametro, essendo esso preordinato a realizzare un obbligo imposto dall'UE: tale obbligo, essendo previsto nella Costituzione, da obbligo politico diviene anche obbligo giuridico, a garanzia del quale è preposto il Giudice Costituzionale.

2. *Le principali questioni interpretative poste dalla costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio. L'emersione della nozione di amministrazione finanziaria*

Il recepimento nell'ordinamento nazionale del principio dell'equilibrio di bilancio e la necessità di rispettare l'obiettivo di medio termine hanno comportato, per le pubbliche amministrazioni, effetti assai rilevanti.

Tali effetti attengono sia al piano strettamente organizzativo[14], sia all'attività preordinata alle decisioni che le pubbliche amministrazioni sono chiamate ad effettuare al fine di soddisfare i bisogni della collettività[15].

---

[12] Cfr. F.E. Grisostolo, I. Rivera, *I diritti sociali alla prova degli equilibri di finanza pubblica statale e regionale. Un difficile rapporto di reciproca condizionalità*, in *Ianus*, 2017, 136, i quali mettono in evidenza come l'espressione equilibrio di bilancio sia finalizzata ad ottenere un rapporto tra entrate e spese in *«sostanziale»* parità, con la precisazione che il termine *«sostanziale»* viene utilizzato al fine di rivelare la *ratio* della riforma, che è quella di garantire una politica finanziaria flessibile e dinamica, seppur contenuta entro specifici limiti percentuali; in tal senso anche S. Cimini, *Equilibri di finanza pubblica nella prospettiva del buon andamento delle amministrazioni pubbliche,* in *La dimensione globale della finanza e della contabilità pubblica*, in *Atti del Convegno annuale di contabilità pubblica,* Pisa 6-7 dicembre 2018, A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P. Italia, V. Manzetti (a cura di), Napoli, 2020, 502, il quale evidenzia come «l'equilibrio di bilancio è quindi una nozione dinamica e non statica come quella di pareggio».

[13] Sul problematico rapporto intercorrente tra esigenze di contenimento della spesa pubblica e spinte per l'applicazione del federalismo fiscale, G. Cialone, *Il federalismo fiscale nell'ordinamento italiano tra vecchie attuazioni e nuove aspirazioni*, in *Amministrazione e contabilità di Stato e degli enti locali*, 2022, 1 ss.

[14] Al riguardo, merita di essere ricordata l'attribuzione al responsabile finanziario dell'ente locale, a seguito del D.L. n. 174/2012, della funzione di salvaguardia degli equilibri finanziari «in autonomia nei limiti di quanto disposto dai principi finanziari e contabili, dalle norme ordinamentali e dai vincoli di finanza pubblica». Per un approfondimento sulla tematica si rinvia a S. Dettori, *La funzione di salvaguardia del responsabile del servizio finanziario degli enti locali nella teoria dell'organizzazione amministrativa: profili critici,* in *Nuove Autonomie*, 2017, 583 ss. Si v. anche, A. Zito, *Principio dell'equilibrio di bilancio*, in M. Immordino, C. Celone, *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia. Atti del Convegno internazionale,* Palermo, 6-7 giugno 2019, Napoli, 2020, 139 ss.; S. Cimini, *L'equilibrio di bilancio tra organi politici e dirigenziali*, ivi, 123 ss.

[15] A tal proposito, una delle principali questioni emerse nel dibattito dottrinale ha riguardato, ad esempio, l'impatto che i vincoli di finanza pubblica hanno sulla tutela dei diritti sociali, i quali, come noto, sono diritti *"finanziariamente condizionati"* e che dunque necessitano di sufficienti risorse per essere adeguatamente

A tale ultimo proposito, in particolare, l'equilibrio di bilancio ha infatti assunto la portata di ulteriore interesse pubblico che, assieme agli altri interessi pubblici e privati, deve essere tenuto in considerazione nel giudizio di elaborazione delle alternative decisionali preordinate alle scelte della pubblica amministrazione, divenendo così un parametro idoneo a comportare una profonda contrazione della discrezionalità amministrativa[16].

A monte delle numerose questioni prospettatesi, si pone quindi un problema di primaria importanza: quello dell'individuazione dei soggetti che devono considerarsi sottoposti agli obblighi in materia di finanza pubblica poc'anzi ricordati.

Dalle modifiche normative intervenute è infatti emersa una nuova nozione di amministrazione, identificabile come amministrazione in senso finanziario[17], i cui contorni sono non sempre del tutto chiari, come è dimostrato dall'ampio contenzioso[18] in materia avente ad oggetto la contestazione, da parte di diversi enti, dell'attribuzione di tale qualifica.

Al fine di individuare il perimetro soggettivo dei vincoli di bilancio occorre dunque partire dalla lettura delle fonti normative che si riferiscono a tale categoria soggettiva e, in primo luogo, dalle disposizioni costituzionali.

---

soddisfatti. Di qui, l'ampio dibattito che ha generato l'emersione di diversi modelli teorici in merito alla ricostruzione del rapporto tra diritti fondamentali e vincoli di bilancio. Per un approfondimento sul tema cfr., *ex multis*, A. Zito, *Diritti sociali e principio dell'equilibrio di bilancio: le dinamiche di un rapporto complicato nel prisma delle decisioni giudiziali*, cit., 331; F. Pallante, *Dai vincoli "di" bilancio ai vincoli "al" bilancio*, in *Giur. Cost.*, 2016, 2948 ss.; L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *Costituzionalismo.it*, 2015; E. Grisostolo, I. Rivera, *I diritti sociali alla prova degli equilibri di finanza pubblica statale e regionale. Un difficile rapporto di reciproca condizionalità*, cit., 136; F. Zammartino, *Sulla salvaguardia dei diritti sociali tra interpretazioni della Costituzione economica e incertezze della recente giustizia costituzionale: alcune osservazioni*, in *Il diritto dell'economia*, 1059 ss.; F. Donati, *Uguaglianza, diritti umani e vincoli di bilancio*, in *Federalismi.it*, 2018, 2 ss.

[16] Che, come noto, implica un potere di scelta da parte dell'amministrazione, sulla base del potere normativamente attribuito. In argomento, *ex multis*, M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939; A. Piras, voce *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. Dir.* XIII, Milano, 1964, 65 ss. Sull'equilibrio di bilancio quale limite alla scelta discrezionale, cfr. S. Cimini, *L'equilibrio di bilancio tra organi politici e dirigenziali*, cit., 418, secondo cui «L'introduzione di questi nuovi parametri finanziari riduce di fatto la sfera di discrezionalità delle Amministrazioni pubbliche».

[17] Cfr., sul tema, P. Gotti, *La problematica "nozione finanziaria di pubblica amministrazione", l'elenco Istat e la regola dello spending review*, in *Dir. Amm.*, 2016, 177 ss.; G. Rivosecchi, *Legge di bilancio e leggi di spesa* in *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità,* in *Atti del 58° Convegno di studi di Scienza dell'amministrazione*, Varenna, 20-22 settembre 2012, Milano, 2013, 385; G. Bellitti, *Il settore pubblico con riferimento alla lista S.13, riguardante l'elenco delle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte Conti*, 2015, 527 ss.; G. Colombini, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione,* in *Federalismi.it,* 2017, 1 ss.; W. Giulietti, M. Trimarchi, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in *Dir. e proc. amm.*, 2016, 925 ss.

[18] Cfr., sul punto, P. Gotti, *La problematica "nozione finanziaria di pubblica amministrazione", l'elenco Istat e la regola dello spending review,* cit., in particolare par. 8, nel quale si dà conto del contenzioso sollevato in materia da parte di diversi soggetti privati, quali le federazioni sportive. Sul punto, v. anche A. Gualdani, *Sulla natura giuridica della fondazione Teatro della Scala secondo la Corte dei conti*, in *Il Foro amministrativo*, 2020, 549 ss.; S. Del Gatto, *Sistema "Sec 95" ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica (comm. A T.A.R. Lombardia, Milano, sez. I, 4 febbraio 2013, n. 326)*, in *Giorn. Dir. amm.,* 2013, 960 ss.

A tal proposito, viene in rilievo innanzitutto l'art. 81 Cost., primo comma, ai sensi del quale «Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico».

L'obiettivo dell'equilibrio figura altresì nell'art. 97 Cost., primo comma, secondo cui «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Infine, l'art. 119 Cost. assegna a Comuni, Province e Città metropolitane «autonomia di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci».

Confrontando le norme citate è possibile notare come le tre enunciazioni differiscano, innanzitutto, in merito alla determinatezza dei soggetti impegnati ad assicurare l'equilibrio. Invero, mentre l'art. 81 e l'art. 119 Cost. si riferiscono a soggetti specifici, quali lo Stato e gli enti territoriali, al contrario, l'art. 97 Cost. contiene un riferimento generico alle «pubbliche amministrazioni».

Ulteriore riferimento generale è altresì presente nell'art. 81, comma 6, Cost., il quale si riferisce alla sostenibilità del debito del «complesso delle pubbliche amministrazioni».

Secondo una prima interpretazione[19], il riferimento contenuto nell'art. 97 Cost. costituirebbe una norma di chiusura, con la funzione di generalizzare l'obbligo dell'equilibrio di bilancio, al fine di estendendolo a tutte le pubbliche amministrazioni non immediatamente riconducibili né allo Stato (vincolato con la revisione dell'articolo 81), né alle autonomie territoriali (vincolate con la revisione dell'articolo 119). La disposizione sembrerebbe dunque comportare la necessità di un concorso di tutti gli enti pubblici diversi da quelli espressamente richiamati «alla salvaguardia della stabilità finanziaria del complessivo settore pubblico»[20].

Ad avviso di altri Autori[21], invece, occorrerebbe distingue il riferimento contenuto nell'art. 97 Cost. da quello di cui all'art. 81, sesto comma. Invero,

---

[19] P. Canaparo, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell'articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, in *Federalismi.it,* 2012, 16 ss.

[20] *Ibidem.*

[21] S. Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, Roma, 2020, 157 ss., nonché 179 ss., in cui l'A. conclude rilevando come «nel corpo della Costituzione, come di recente modificata, sono presenti sicuramente accezioni diverse di amministrazione pubblica: – una, quella dell'art. 97, che attiene alle amministrazioni pubbliche in senso stretto, cioè quelle ontologicamente tali, sicuramente astrette alla necessità di assicurare l'equilibrio del bilancio e la sostenibilità del debito in conformità all'ordinamento dell'Unione; di qui l'irrilevanza dell'elenco Istat quale presupposto per l'applicazione delle norme sulla razionalizzazione e il contenimento della spesa124. – L'altra, che non a caso viene contemplata all'interno di una norma relativa al bilancio, che estende le sue propaggini all'intero apparato dello Stato persona, di cui le amministrazioni pubbliche costituiscono, ai fini finanziari, articolazioni determinanti. Il "complesso" (è la nozione di "complesso" delle pubbliche amministrazioni, che evoca una dimensione allargata e sostanziale, propria dell'ordinamento sovranazionale) delle amministrazioni pubbliche è quindi diverso e più ampio della nozione di amministrazione pubblica di cui all'art. 97, e la sua delimitazione finisce per dipendere da criteri statistici ed economici di derivazione europea».

mentre la prima disposizione identificherebbe le «amministrazioni pubbliche in senso stretto», la seconda, recante il riferimento al «complesso delle pubbliche amministrazioni» (assente prima della novella del 2012), farebbe emergere una categoria inedita, che evoca una dimensione allargata e sostanziale di p.a., propria dell'ordinamento sovranazionale, la cui delimitazione dipende da criteri economico-statistici di derivazione europea.

Al di là di tale dubbio interpretativo, è ad ogni modo evidente come la Costituzione non contenga una puntuale individuazione di tutti i soggetti tenuti al rispetto dei vincoli di bilancio.

A tal fine è infatti necessario richiamare l'art. 2, comma 1, lett. a) della Legge n. 243/2012[22], che reca un indiretto riferimento all'art. 1 della Legge n. 196/2009, per effetto del quale la ricognizione delle amministrazioni destinatarie dei vincoli in materia di finanza pubblica viene operata annualmente dall'Istat, con proprio elenco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

L'Istat utilizza, a sua volta, per la compilazione dell'elenco predetto, i criteri previsti nel Regolamento Ue n. 549/2013 (relativo al Sistema europeo dei conti, di seguito SEC 2010)[23], contenente un sistema di regole comuni per tutti gli Stati membri dell'UE, in base alle quali sono elaborati i conti delle amministrazioni nazionali.

Per mezzo dei criteri ivi contenuti vengono enumerate le unità istituzionali che fanno parte del settore delle amministrazioni pubbliche, il settore S13, rispetto al quale viene compilato uno specifico documento di bilancio, il c.d. "conto economico consolidato"[24], costituente il riferimento delle grandezze trasmesse dall'Istat alla Commissione europea in applicazione del Protocollo sulla Procedura per i disavanzi eccessivi annesso al trattato di Maastricht.

L'obiettivo del sistema europeo dei conti è infatti quello di definire politiche comuni e monitorare gli andamenti dell'economia degli Stati membri al fine della verifica degli impegni assunti in tema di disavanzo e debito pubblico. Ne con-

---

[22] Secondo cui si intendono «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 […]».

[23] S. Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, cit., 156 ss., peraltro, rileva come tale regolamento abbia una portata certamente vincolante per gli Stati membri, ma solo per la compiuta realizzazione del Sistema europeo dei conti. Di conseguenza, *«l'influenza del diritto sovranazionale nella definizione del perimetro soggettivo di applicazione del quadro delle regole finanziarie non deriva direttamente dalle fonti europee ma costituisce l'effetto di una scelta propria del legislatore nazionale che ha assunto i criteri economico e statistici enucleati nel Sec 2010 a parametri cogenti all'interno dell'ordinamento e condizionanti la nozione di pubblica amministrazione rilevante ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica»*.

[24] Per maggiori approfondimenti sulla formazione del conto economico consolidato, cfr. A. Mancini, G. Giungato, *Il conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. Corte dei conti*, 2017, 606 ss.; G. Lo Conte, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Torino, 2015.

segue che la corretta formazione dell'elenco ISTAT, determinando il perimetro soggettivo delle amministrazioni pubbliche tenute all'attuazione dell'equilibrio di bilancio, condiziona il rispetto degli obiettivi di convergenza delle politiche economiche e dunque dell'obiettivo di medio termine.

3. *L'elenco ISTAT delle pubbliche amministrazioni e i suoi criteri di formazione*

L'operazione di classificazione effettuata dall'Istat ai fini della redazione dell'elenco delle pubbliche amministrazioni consiste in un procedimento complesso articolato in diverse fasi, condotto secondo regole di natura statistica ed economica[25] dettate dal menzionato Regolamento Ue n. 549/2013 (SEC 2010).

Il sistema delineato dal citato Regolamento ruota intorno alla nozione di «unità istituzionale», definita come «entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale»[26].

Le unità istituzionali sono poi raggruppate in cinque settori, tra i quali figura quello delle amministrazioni pubbliche, il settore S13. Quest'ultimo è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e che sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito della ricchezza del paese[27].

A sua volta, il settore delle amministrazioni pubbliche è suddiviso in quattro sottosettori: *i)* le amministrazioni centrali; *ii)* le amministrazioni di stati federati; *iii)* le amministrazioni locali; *iv)* gli enti di previdenza ed assistenza sociale.

---

[25] P. Gotti, *La problematica "nozione finanziaria di pubblica amministrazione", l'elenco Istat e la regola dello spending review*, cit., 179 ss., a tal proposito rileva come «Si realizza, così, un 'ponte' tra diritto ed altre scienze sociali ed il costruttore di questo 'ponte' è il diritto europeo, a cui l'ordinamento interno rimane legato». Per ulteriori approfondimenti, si v. anche F.G. Grandis, G. De Matteis, *L'elenco Istat e la nozione di "pubblica amministrazione"*, in *Riv. Corte dei conti,* 2014, 523 ss.

[26] Cfr. par. 2.111, SEC 2010.

[27] Cfr. par. 2.111 e 2.112, SEC 2010, in cui si specifica che sono pubbliche amministrazioni, a titolo esemplificativo: «a) le unità pubbliche che in forza di una legge esercitano un potere giuridico su altre unità nel territorio economico e gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita; b) una società o una quasi-società a condizione che la loro produzione consista prevalentemente in beni e servizi non destinabili alla vendita ed esse siano controllate da un'amministrazione pubblica; c) le istituzioni senza scopo di lucro riconosciute come entità giuridiche indipendenti che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e che sono controllate da amministrazioni pubbliche; d) i fondi pensione autonomi se la contribuzione è obbligatoria e le amministrazioni pubbliche gestiscono i fondi per quanto concerne la fissazione e l'approvazione dei contributi e delle prestazioni».

Tale articolazione è formalizzata nell'art. 2, comma primo, L. n. 243/2012, secondo cui le amministrazioni pubbliche sono articolate «nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale». Manca, per ovvie ragioni, il riferimento alle amministrazioni federali.

Più in particolare, il settore S13 comprende: *i)* le «unità delle amministrazioni pubbliche»; ii) le «istituzioni senza scopo di lucro che producono beni e servizi non destinabili alla vendita e sono controllate da unità delle amministrazioni pubbliche»; iii) i «produttori di beni e servizi che operano sotto l'influenza delle unità delle amministrazioni pubbliche»[28].

La prima figura è rappresentata da persone giuridiche istituite mediante un processo politico, che esercitano un'autorità legislativa, giudiziaria o esecutiva all'interno di una data area, la cui funzione principale consiste nel fornire alla collettività e alle famiglie beni e servizi non destinabili alla vendita e nel ridistribuire reddito e ricchezza[29].

La seconda categoria di soggetti è solitamente utilizzata per mettere in atto politiche governative, poiché queste istituzioni sono considerate più imparziali e obiettive e meno soggette a pressioni politiche[30] rispetto alle amministrazioni in senso stretto.

L'inserimento di tali soggetti nell'ambito del settore delle pubbliche amministrazioni presuppone un giudizio bifasico: occorre partire da una valutazione di tipo economico, per poi esaminare il presupposto del controllo dell'organismo da parte di una pubblica amministrazione.

Ai fini della verifica del comportamento economico di un ente, il SEC 2010 prescrive l'applicazione del test *market/non market* (test del 50 per cento). Tale test è finalizzato ad operare una distinzione tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita e verificare in quale quota le vendite coprano i costi di produzione dell'unità istituzionale considerata.

Solo ove le vendite rappresentino meno del 50% dei costi si procederà alla valutazione riguardante la sussistenza del controllo pubblico, per il quale si intende «la capacità di determinarne la politica generale o il programma»[31].

A tal fine, il SEC 2010 fa riferimento a cinque indicatori: «a) nomina dei funzionari; b) altre disposizioni come gli obblighi contenuti nello statuto; accor-

[28] Cfr. par. 20.05, SEC 2010.
[29] Cfr. par. 20.06, SEC 2010.
[30] Cfr. par. 20.14, SEC 2010.
[31] Cfr. par. 20.15, SEC 2010.

di contrattuali; c) accordi contrattuali; d) grado di finanziamento; e) esposizione al rischio»[32]. Anche uno solo di essi può essere sufficiente per stabilire il controllo.

La terza figura richiamata, costituita dai produttori di beni e servizi che operano sotto l'influenza delle unità delle amministrazioni pubbliche[33], è quella che presenta maggiori difficoltà di classificazione. A tal fine, è determinante la sussistenza del requisito del controllo da parte delle amministrazioni pubbliche: se non sussiste il controllo, i produttori di beni e servizi sono qualificati nei settori privati, benché operino sotto l'influenza di un'amministrazione. Se invece il controllo sussiste, diviene determinante accertare se la produzione sia o meno destinabile alla vendita: se lo è, l'unità è classificata come società pubblica; se non lo è, essa rientra nelle amministrazioni pubbliche a tutti gli effetti.

Da quanto esposto è possibile enucleare almeno due caratteristiche relative alla nozione di pubblica amministrazione in senso finanziario, così sintetizzabili: *a)* essa comprende una categoria di soggetti molto ampia, la quale non coincide solo con lo Stato e gli enti territoriali nei quali esso si articola, ma anche con una serie di altri soggetti che devono essere identificati singolarmente; *b)* i criteri finalizzati a tale identificazione, fotografando il comportamento economico degli enti, costituiscono inevitabilmente grandezze mutevoli, determinando la conseguente mutevolezza della stessa nozione di amministrazione in senso finanziario.

4. *La giurisdizione in materia di elenchi ISTAT*

L' inserimento di un ente nell'elenco Istat, pur rappresentando in apparenza un atto neutro, comporta inevitabilmente, come si è visto, una compressione della sfera giuridica dei propri destinatari, determinando l'assoggettamento delle pubbliche amministrazioni ivi inserite ai vincoli europei in materia di finanza pubblica e dunque, di fatto, una limitazione della discrezionalità amministrativa.

Ne consegue che l'inclusione di un ente nell'elenco di cui trattasi può certamente far sorgere un interesse diretto dello stesso a chiederne l'estromissione innanzi all'autorità giurisdizionale.

Per quanto attiene all'organo munito di giurisdizione in tali controversie esso, fino al 2012, coincideva con il giudice amministrativo. Successivamente, invece, la giurisdizione è stata attribuita alla Corte dei conti in composizione speciale ed in unico grado[34]. Il legislatore, invero, all'art. 1, comma 169, della Legge

---

[32] *Ibidem.*

[33] Cfr. par. 20.18 e ss., SEC 2010.

[34] Per un approfondimento sulle funzioni delle Sezioni riunite in speciale composizione della Corte dei conti, si veda A. Police, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione,* in *Riv. Corte dei conti*, 2018, 596 ss., il quale, con partico-

2012, n. 228, ha espressamente previsto che «avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione».

La norma è stata successivamente reiterata all'art 11, comma 6, lettera *b),* del Codice di giustizia contabile, il quale dispone che «Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi […] in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT».

Il regime giuridico appena esposto ha tuttavia di recente subito delle modifiche. Dapprima l'art. 5, comma 2, del D.L. 23 novembre 2020, n. 154 (non convertito) e, successivamente, l'art 23-*quater*, comma 2, del D.L. 28 ottobre 2020, n. 137, introdotto dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176, hanno disposto che «All›articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, […], dopo le parole: "operata dall'ISTAT" sono aggiunte le seguenti: "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"».

Dal tenore letterale della disposizione poc'anzi richiamata appare chiaro come, a seguito della intervenuta modifica normativa, l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti risulti fortemente limitato, restando essa sussistente unicamente laddove l'interesse ad impugnare l'atto di inserimento nell'elenco sorga in conseguenza dell'applicazione della normativa nazionale in materia di contenimento della spesa pubblica. La novella suscita dunque alcuni dubbi interpretativi.

In primo luogo, vi è da chiedersi se vi sia spazio per un sindacato giurisdizionale sull'atto di inserimento nell'elenco Istat diverso ed ulteriore rispetto a quello relativo all'applicazione della normativa nazionale in materia di contenimento della spesa pubblica esercitabile dalla Corte dei conti, ovvero se la nuova disposizione sia finalizzata a precludere l'impugnazione dell'atto predetto a fini diversi da quelli citati innanzi a qualsiasi giudice.

La risposta a tale primo quesito sembra essere affermativa. La formulazione della norma, che limita la giurisdizione della Corte dei conti «ai soli fini» dell'applicazione della normativa nazionale in materia di contenimento della spe-

---

lare riguardo alle attribuzioni relative alla definizione dell'elenco Istat, rileva come «Il passaggio della giurisdizione sull'introduzione nell'elenco Istat dalla giustizia del Consiglio di Stato e dei Tar alla Corte dei conti ha tolto a quella giurisdizione una missione importantissima, quella di definire il perimetro della soggettività pubblica…» e come, in questo modo, la Corte divenga «giudice del proprio perimetro», così determinandosi un'evidente espansione delle competenze delle Sezioni riunite. Secondo l'A., peraltro, si è in presenza di un'ipotesi di giurisdizione di merito, intesa quale «piena giurisdizione sul fatto e quindi piena estensione della cognizione giurisdizionale alla conoscenza del fatto, alla sua qualificazione e alle conseguenti statuizioni in termini di assunzione di decisioni sui fatti e sugli atti oggetto del sindacato».

sa, appare infatti implicitamente presupporre la sussistenza di possibili ulteriori ipotesi di sindacato giurisdizionale circa l'inserimento nell'elenco Istat.

Ove tale interpretazione fosse corretta, si porrebbe, in secondo luogo, il problema di identificare quali possano essere tali ipotesi ulteriori e, di conseguenza, quale sia in questi casi il giudice competente.

Gli interrogativi suscitati dalla nuova disposizione normativa forniscono così l'occasione per rimeditare su diverse questioni che interessano la nozione di amministrazione in senso finanziario, quali la funzione svolta dall'elenco Istat all'interno dell'ordinamento, nonché i possibili strumenti di tutela giurisdizionale esperibili a fronte dell'esercizio del potere di iscrizione.

5. *Il sindacato giurisdizionale sulla corretta formazione del conto economico consolidato. Dubbi di legittimità costituzionale e comunitaria*

Sulla novella in parola sono stati sollevati dubbi di legittimità costituzionale e comunitaria, che hanno determinato la rimessione della questione, da parte della Corte dei conti, alla Corte di Giustizia.

In particolare, il giudice contabile, con due ordinanze quasi contestuali, rispettivamente del 3 giugno 2021 n. 5/2021/RIS e del 10 giugno 2021 n. 6/2021/RIS[35], aventi entrambe ad oggetto l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per l'inclusione di alcuni enti nell'elenco Istat, ha interrogato il giudice europeo circa la corretta interpretazione dell'art. 11, comma 6, lett. b) del Codice di giustizia contabile, così come modificato dall'art. 23-q*uater* del D.L. n. 137/2020, inserito in sede di conversione dall'art. 1, della Legge n. 176/2020, che ha limitato la giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione, in materia di elenco ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica».

Le ordinanze di rimessione traggono entrambe origine da una diversa interpretazione, emersa nel corso dei rispettivi giudizi, della disposizione citata.

Invero, ad avviso della Procura Generale della Corte dei conti, dal momento che la norma non indica specificamente quale sia il giudice competente a giudicare dell'inserimento nell'elenco a fini diversi da quelli in tema di applicazione di norme sul controllo della spesa, ne precluderebbe l'impugnazione innanzi a qualsiasi giudice, comprimendo così la tutela giurisdizionale.

Al contrario, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la norma introdotta, comprimendo la giurisdizione della Corte dei conti, espanderebbe quella del giu-

[35] Cfr., sul punto, A. Abbate, *I rapporti tra diritto interno e diritto europeo e le recenti applicazioni in tema di equilibrio di bilancio*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 477 ss.

dice amministrativo, laddove l'atto di inserimento nell'elenco Istat venisse impugnato per fini diversi da quelli relativi all'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica.

Le Sezioni riunite hanno condiviso la prima posizione, sulla base della considerazione secondo cui, essendo ad esse attribuita una giurisdizione per materia ed esclusiva sul bilancio[36], ove quest'ultima dovesse venire meno, non potrebbe in alcun modo determinarsi la riespansione di un'altra giurisdizione, con la conseguenza di una mancanza assoluta di tutela in merito alla corretta formazione del conto economico consolidato.

Invero, secondo l'interpretazione delle Sezioni riunite, la disposizione oggetto di censura, limitando la verifica sulla corretta individuazione degli enti inclusi nell'elenco ISTAT, determinerebbe l'esclusione del sindacato giurisdizionale sul conto consolidato dello Stato italiano, rischiando così di compromettere l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica assunti in sede europea.

Per tali ragioni è stato ravvisato, in entrambi i giudizi, un conflitto implicante la cd. *doppia pregiudizialità*[37], costituzionale ed europea, dal momento che ogni limitazione imposta alla giurisdizione della Corte dei conti si presenterebbe violativa non solo delle norme nazionali che ad essa assegnano la materia del bilancio pubblico, ma anche della normativa europea che predispone i criteri contabili per la valutazione dei bilanci pubblici.

Di conseguenza, il Giudice contabile ha ritenuto necessario il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, affinché quest'ultima fornisca la propria soluzione interpretativa ad una questione che, come si è visto, interessa non solo l'effettivi-

---

[36] Nell'ordinamento costituzionale italiano la Corte dei conti è titolare di una giurisdizione esclusiva sul bilancio. Tale giurisdizione assume forma non contenziosa, con le attribuzioni di controllo previste dall'art. 100, comma 2, Cost. («La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti dello Stato e anche quello successivo sulle gestioni del bilancio dello Stato») e quella contenziosa con l'art. 103, comma 2, Cost. («La Corte dei conti ha giurisdizione in materia di contabilità pubblica»). Il giudice contabile, nella pronuncia in commento, afferma peraltro che l'esclusività della giurisdizione della Corte dei conti in materia di bilancio è retta dal c.d. principio del parallelismo, il quale discenderebbe dal «combinato disposto degli artt. 100, 103 e 25 Cost. e dal principio di specialità delle giurisdizioni […] ragione per la quale non ci può essere giudice diverso nelle stesse materie in cui la legge stabilisce un controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti; dal che discende, conseguentemente, che sussiste la giurisdizione contabile anche sugli atti della pubblica amministrazione che sono il presupposto o il precipitato necessario della determinazione dei saldi di bilancio e della loro perimetrazione».

[37] I casi di *"doppia pregiudizialità"* riguardano le fattispecie in cui, nel medesimo procedimento, il giudice comune si trovi di fronte tanto ad una pregiudiziale comunitaria (interpretativa o di validità), quanto ad una pregiudiziale costituzionale. Di qui il dibattito circa l'ammissibilità dei *"doppi rinvii"*. Sul punto, cfr. M. Cartabia, *Considerazioni sulla posizione del giudice comune di fronte ai casi di "doppia pregiudizialità", comunitaria e costituzionale*, in *Foro it.*, 1997, 222 ss.; F. Sorrentino, *È veramente ammissibile il "doppio rinvio"?*, in *Giur. Cost.*, 2002, 781 ss.; F. Ghera, *Pregiudiziale comunitaria, pregiudiziale costituzionale e valore di precedente delle sentenze interpretative della Corte di giustizia*, in *Giur. Cost.*, 2000, 1193 ss.; S. Catalano, *La sentenza n. 84/2021 della Corte Costituzionale: un esempio di dialogo armonico con la Corte di Giustizia dell'Unione europea,* in *Diritto di difesa*, 2021, 281 ss.

tà della tutela giurisdizionale, ma anche la tenuta degli impegni assunti dal nostro Paese in tema di equilibri di bilancio.

6. *L'attuale funzione dell'elenco ISTAT. Considerazioni conclusive in punto di giurisdizione*

La richiamata modifica normativa sollecita una più ampia riflessione in merito alla funzione assunta dalla nozione di pubblica amministrazione in senso finanziario, indagine che potrebbe rivelarsi utile anche ai fini della ricostruzione delle connesse problematiche emerse in punto di tutela giurisdizionale.

A tal proposito, giova ricordare come la ragione fondamentale dell'istituzione dell'elenco redatto dall'Istat, che enumera appunto le amministrazioni finanziariamente intese, consista nel rispetto del diritto dell'Unione europea, come si evince dalla normativa nazionale di rinvio alla disciplina comunitaria[38]. Tale obiettivo viene infatti perseguito: *a)* imponendo agli enti inseriti nell'elenco il rispetto dei vincoli in materia di indebitamento; *b)* mediante la raccolta dei dati di bilancio degli enti medesimi nel conto economico consolidato, il cui saldo viene confrontato con l'OMT e quindi riscontrato anche in sede europea.

Come anticipato, tuttavia, la nuova disposizione del Codice di giustizia contabile circoscrive la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenco Istat «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica». La norma, dunque, implicitamente, presuppone che l'elenco predetto venga utilizzato per un'ulteriore finalità: quella dell'individuazione del perimetro soggettivo di applicazione di disposizioni nazionali riguardanti politiche di *spending review*[39]. Ed invero, il legislatore, negli ultimi anni[40], ha di frequente adottato una tecnica normativa secondo la quale i soggetti destinatari di disposizioni volte, implicitamente o esplicitamente, a tagliare le spese pubbliche vengono individuati mediante il rinvio all'elenco in questione.

---

[38] L'elenco è adottato ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge n. 196/2009, in applicazione del Reg. n. 2013/549/Ue (il cui allegato A, appunto, costituisce il c.d. "SEC 2010").

[39] F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Napoli, 2022, 217 ss., il quale rileva come, nonostante la ragione fondamentale dell'elenco ISTAT rimanga il rispetto del diritto UE, la legge ricollega «diverse conseguenze all'inserimento nell'elenco che non hanno stretta attinenza con il PSC (contenuti di spending review)».

[40] Sul punto, cfr. S. Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, cit., 170, la quale ricorda come «A partire dalla legge finanziaria 2005 il legislatore ha iniziato a richiamarsi all'elenco Istat adottato sulla base del metodo di classificazione europeo, individuando – nelle unità istituzionali ivi ricomprese – un nuovo perimetro di applicazione delle manovre di finanza pubblica intese "a ridurre il costo complessivo della pubblica amministrazione e la sua incidenza sul bilancio dello Stato"».

Sembra pertanto che la funzione originaria dell'elenco sia profondamente mutata, non essendo esso più considerato unicamente quale documento di natura statistico-contabile, preordinato al monitoraggio delle economie degli Stati membri al fine del loro coordinamento con le politiche di bilancio dell'Unione, ma essendo sempre più spesso utilizzato anche ai fini dell'identificazione dei soggetti destinatari di norme nazionali indirizzate alla pubblica amministrazione.

Tale fenomeno fa sorgere allora alcuni interrogativi: *a)* se sia ragionevole disporre l'applicazione indistinta di previsioni normative di contenimento della spesa pubblica nei confronti di tutti gli enti inseriti nell'elenco Istat, per il sol fatto che l'ente compaia nell'elenco predetto; *b)* se sia coerente con i principi del nostro ordinamento che la collocazione all'interno dell'elenco Istat possa persino divenire decisiva, come da alcuni sostenuto[41], allo scopo della perimetrazione, in via generale, della soggettività pubblica.

Al fine di fornire soluzione al primo quesito, occorre valutare come il principio dell'equilibrio di bilancio -e la conseguente necessità di riduzione della spesa pubblica-, nonostante la propria origine sovranazionale ed il riconoscimento a livello costituzionale, non possa essere considerato isolatamente e quale principio tiranno, destinato sempre e comunque a prevalere sugli altri principi dell'ordinamento giuridico, dovendo essere con essi bilanciato secondo le peculiarità della singola fattispecie in concreto.

Tale bilanciamento, tuttavia, non può che risultare pregiudicato laddove il legislatore si serva di un elenco predisposto *ex ante*, sulla base di criteri aventi diverse finalità, senza considerare le peculiarità dei singoli enti e gli obiettivi specifici dei singoli interventi normativi.

Tali conclusioni sembrano confermate, ad esempio, dalla recente pronuncia della Corte costituzionale n. 210/2022[42], che ha dichiarato l'illegittimità di alcune disposizioni normative[43] nella parte in cui prevedono, limitatamente alla loro applicazione alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che

---

[41] Cfr. C. Russo, *Annotazioni a margine dell'art. 23-quater D.L. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato n. 1/2021*, 4 ss., secondo il quale sembrerebbe arduo sostenere che un determinato soggetto, considerato come pubblica amministrazione a fini contabili, sia poi, in via generale, invece, non considerato alla stessa stregua, in quanto «Certamente, essendo i regimi pubblicistici estremamente variegati, il soggetto potrà in concreto non rientrare nell'ambito di applicazione di una o più leggi amministrative, ma ciò non toglie che, a seguito dell'inserimento nell'elenco, quel soggetto all'interno del nostro ordinamento, in via generale, sarà considerato pubblica amministrazione».

[42] A conclusioni analoghe la Corte costituzionale sembra giungere anche nella pronuncia n. 7/2017, per un commento alla quale si v. S. Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni. Sovranità, autonomia e giurisdizione*, cit., 172 ss.

[43] Art. 61, commi l, 2, 5 e 17, del D.L. n. 112/2008, recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito, con modificazioni, in Legge n. 133/2008; art. 6, commi l, 3, 7, 8, 12, 13, 14 e 21, del D.L. n. 78/2010, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", convertito, con modificazioni, in Legge n. 122/2010; art. 8, comma 3, del D.L. n. 95/2012, recante "Disposizio-

le somme derivanti dalle riduzioni di spesa contemplate siano versate annualmente ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Nel caso di specie, la Corte ha ritenuto fondata la questione per violazione degli artt. 3 e 97 Cost. in quanto la normativa censurata, riducendo le risorse disponibili, finisce per comprimere i diritti che le imprese nutrono a seguito dei versamenti annuali alle Camere di commercio.

In particolare, si è evidenziato come «L'equilibrio della finanza pubblica allargata non può essere realizzato attraverso lo "sbilanciamento" dei conti delle Camere di commercio. È di tutta evidenza, difatti, come realizzare un punto di equilibrio macroeconomico attraverso il correlato squilibrio del sistema camerale costituisca una intrinseca irragionevolezza».

Tale decisione conferma dunque come, nonostante gli obblighi assunti in sede europea possano certamente comportare l'imposizione di tagli alla spesa pubblica, il legislatore non possa servirsi, al fine di definire l'ambito di applicazione soggettiva delle relative norme, esclusivamente di parametri standardizzati.

Né a maggior ragione può sostenersi, con ciò giungendo al secondo quesito, che l'inserimento all'interno dell'elenco Istat possa essere ritenuto determinante al fine di individuare, in via generale, la natura pubblicistica di un soggetto giuridico.

A tal proposito, è noto[44] come la nozione di ente pubblico abbia ormai assunto una portata estremamente flessibile e mutevole, dal momento che ad un soggetto giuridico può essere applicata, di volta in volta e a prescindere dalla propria veste formale, una diversa disciplina, pubblicistica o privatistica, a seconda delle esigenze che in un determinato settore il legislatore reputa prevalenti. Ciò potrebbe indurre a ritenere che un elenco che operi una completa ricognizione delle pubbliche amministrazioni, conferendo uno *status* pubblicistico permanente, recherebbe il vantaggio di offrirebbe una maggiore certezza e stabilità dei rapporti giuridici, consentendo di individuare in maniera univoca la disciplina applicabile.

---

ni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario", convertito, con modificazioni, in Legge n. 135/2012.

[44] Sul punto, cfr. S. Cimini, *L'attualità della nozione di ente pubblico*, in *Federalismi.it*, 2015, 2 ss., il quale dà conto di come sia in atto una svalutazione della rilevanza «soggettiva» della nozione di ente pubblico, a favore di una sua rilevanza «oggettiva», «Processo accentuato anche dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria, che utilizza un criterio funzionale che ha dato luogo ad una nozione di pubblica amministrazione variabile, che si restringe o si allarga a seconda dello scopo che la specifica disciplina persegue (si pensi, ad esempio, alla nozione di organismo di diritto pubblico)»; A. Pajno, *La giustizia amministrativa nel 2016,* in *Giorn. Dir. amm.,* 2016, 140, ove l'A. rileva come il concetto di ente pubblico diventi «a "geometria variabile", a seconda della normativa da applicare e degli interessi che vengono in rilievo»*;* S. Cassese, *La nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in *Giorn. Dir. Amm.,* 1996, 922, secondo il quale la nozione di pubblica amministrazione individuata dalla Corte di giustizia possiede un carattere «funzionale», con la conseguenza che «potrebbero esservi, nel diritto comunitario, tante definizioni di pubblica amministrazione quante sono le volte che c'è bisogno di esse».

D'altra parte, tuttavia, considerare dirimente l'inserimento nell'elenco al fine di determinare la qualifica pubblicistica di un ente non appare corretto per almeno due ordini di ragioni.

In primo luogo, in quanto ciò si porrebbe in evidente contrasto con il principio di legalità. La natura pubblicistica, infatti, o è stabilita direttamente dal legislatore ovvero si deve desumere dall'interpretazione del testo normativo di riferimento, sicché si deve escludere che sia sufficiente un mero atto amministrativo a conferire tale qualifica.

In secondo luogo, anche a volere superare un tale ostacolo (che pare difficilmente superabile), esisterebbe una seconda ragione ostativa alla definizione della natura pubblica di un ente da parte dell'Istat. Tale ragione è rappresentata dai criteri utilizzati per la redazione dell'elenco, i quali, come si è visto, fondandosi sul comportamento economico degli operatori, evocano -per loro stessa natura- una situazione giuridica di carattere temporaneo e non permanente.

Tali considerazioni possono rivelarsi utili al fine di offrire qualche ulteriore riflessione sulle perplessità che la novella ha sollevato.

Alla luce di quanto esposto, in disparte i dubbi di compatibilità comunitaria esposti dalla Corte dei conti, sembra potersi affermare che, ove si voglia evitare l'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, venga in rilievo non tanto un problema di impugnazione dell'elenco Istat, quanto piuttosto un problema di ragionevolezza della singola normativa di contenimento della spesa che al predetto elenco fa riferimento per delimitare il proprio ambito soggettivo di applicazione, la quale andrebbe risolta non già dal Giudice contabile, bensì innanzi al Giudice costituzionale.

Benedetta Ciferni - Abstract

La nozione finanziaria di pubblica amministrazione. Funzione dell'elenco Istat e problemi di giurisdizione

Il lavoro analizza criticamente la nozione di amministrazione finanziaria, così come individuata nell'elenco redatto annualmente dall'Istat, sulla base dei criteri di natura statistica ed economica dettati dalla normativa europea.
L'indagine trae origine anche dalla recente modifica che ha interessato il Codice di giustizia contabile, la quale, limitando la giurisdizione della Corte dei conti in materia di impugnazione dell'elenco Istat «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica», sembra aver provocato un restringimento della giurisdizione del giudice contabile. Tale modifica, oltre a suscitare dubbi di compatibilità con i principi costituzionali e comunitari in materia di tutela giurisdizionale, sollecita l'interprete anche a rimeditare l'attuale funzione dell'elenco in parola, nonché a domandarsi se esso, al di là della sua natura di documento contabile, sia idoneo a costituire il presupposto per il riconoscimento, in via generale, della natura pubblicistica di un ente.

The financial administration concept. Function of the Istat list and jurisdiction issues

The study critically examines the concept of financial administration as defined in the annual list compiled by Istat, based on statistical and economic criteria established by European regulations. The analysis also addresses the recent amendment to the Code of Auditing Justice, which limits the jurisdiction of the Court of Auditors to challenges against the Istat list solely for the purpose of enforcing national legislation aimed at containing public expenditure. This amendment has narrowed the jurisdiction of the auditing judge and likely conflicts with constitutional and EU principles regarding judicial protection. The central question is: what is the current legal status of the Istat list? Is it solely a financial document, or does it serve as the basis for the general recognition of an entity's public status?