

Le Sezioni unite della Corte di cassazione affermano la compatibilità costituzionale della previsione della giurisdizione contabile, in unico grado, sulle controversie aventi ad oggetto gli atti di ricognizione adottati dall'Istat e relativi alla individuazione delle pubbliche amministrazioni i cui bilanci concorrono a formare il conto economico consolidato

Cass. civ., s.u., ordinanza 18 maggio 2017, n. 12517 – Pres. Rordorf, Est. Scarano

Giurisdizione e competenza – Giurisdizione della Corte dei conti – Attribuzione in unico grado alle Sezioni riunite della Corte dei conti delle controversie aventi ad oggetto gli atti di ricognizione adottati dall'Istat, relativi alle pubbliche amministrazioni i cui bilanci concorrono a formare il conto economico consolidato – Questione di legittimità costituzionale – Manifesta infondatezza.

E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 169, della l. n. 228 del 2012 nella parte in cui attribuisce alla giurisdizione della Corte dei conti – Sezioni riunite in speciale composizione - la cognizione, in unico grado, delle controversie aventi ad oggetto gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche i cui bilanci concorrono a formare il conto economico consolidato di cui all'art. 1, comma 3, l. n. 196 del 2009 redatto ai sensi del Regolamento U.E. n. 549/2013, operata annualmente dall'Istat ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. (1)

(1) I. - La pronuncia è stata resa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione in sede di decisione di un regolamento preventivo di giurisdizione proposto da una federazione sportiva che aveva adito la Corte dei conti - Sezioni riunite in speciale composizione – per chiedere l'annullamento della determinazione con cui l'Istituto Nazionale di Statistica – Istat l'aveva inserita per il 2014 tra gli "enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" controllati da "amministrazioni pubbliche" ex art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001 i cui bilanci concorrono a formare il conto economico consolidato di cui all'art. 1, comma 3, l. n. 196 del 2009 redatto ai sensi del Regolamento U.E. n. 549/2013.

Come noto, infatti, ai fini del rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio nazionale in ragione dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'U.E., è attribuita all'Istat la ricognizione delle amministrazioni pubbliche ai fini della rilevazione di quelle operanti nel medesimo settore economico, da inserire nel conto economico consolidato ex art. 1, comma 3, l. n. 196 del 2009 di contabilità e finanza pubblica. L'elenco in questione costituisce l'ambito di riferimento delle misure economico-finanziarie stabilite annualmente dalla legge finanziaria e da altri atti legislativi volte a raggiungere gli

obiettivi della armonizzazione e del coordinamento della finanza pubblica, nonché del contenimento della spesa pubblica, ai fini del calcolo, sulla base di un insieme coerente ed omogeneo di conti e dati statistici, dei disavanzi e dei debiti pubblici nazionali, necessario al contenimento della spesa pubblica.

L'art. 1, comma 169, della l. n. 228/2012, stabilisce 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”*.

II. - La federazione ricorrente ha prospettato preliminarmente dubbi di legittimità costituzionale riferiti alla competenza giurisdizionale attribuita dal legislatore alle Sezioni Riunite, in speciale composizione, della Corte dei Conti, assumendo che sarebbero stati riconosciuti al giudice contabile poteri di cognizione oltre i limiti consentiti dalla Costituzione, con l'effetto di prevedere mezzi di tutela inidonei a tutelare l'interesse legittimo oppositivo all'inserimento da parte dell'Istat nel predetto elenco.

In particolare lamentava che:

a) la disciplina costituzionale non contemplerebbe la possibilità di riconoscere alla Corte dei conti un potere di annullamento degli atti amministrativi per lesione di interessi legittimi, dovendosi ritenere incostituzionale il trasferimento dal giudice amministrativo al giudice contabile di controversie aventi ad oggetto la tutela di interessi legittimi, per violazione dell'art. 103, 2° comma, Cost.;

b) il legislatore avrebbe istituito un organo giudicante indefinito nei criteri della sua composizione e quindi sui titoli che devono essere posseduti dai suoi componenti, introducendo di fatto un “giudice speciale”, in violazione degli artt. 25, 11 e 102, comma 2, Cost.;

c) l'attribuzione della giurisdizione in unico grado alla Corte dei conti implicherebbe che la tutela di legittimità sia assicurata in un unico grado, atteso che le decisioni del giudice contabile non sono impugnabili in Cassazione per violazione di legge; ciò comporterebbe una violazione dei principi sul giusto processo, e segnatamente dell'art. 24, 2° comma, Cost. che espressamente presuppone la “sussistenza di più gradi di giudizio”, nonché dell'art. 3 Cost. “per l'irragionevole disparità di trattamento creata con gli altri soggetti titolari di posizioni giuridiche di interesse legittimo”.

III. - Le Sezioni Unite disattendono tali prospettazioni sulla scorta dei seguenti rilievi:

d) non sussiste in favore del giudice amministrativo alcuna riserva di generale giurisdizione sulla legittimità degli atti amministrativi a tutela di posizioni giuridiche soggettive nonché dei vizi del procedimento o di difetto di motivazione o di istruttoria (cfr. Cass. civ., sez. un., 13 marzo 2014, n. 5805); la cognizione attribuita alla Corte dei

conti - sezioni riunite in speciale composizione - ai sensi dell' art. 1, comma 169, l. n. 228 del 2012 deve intendersi piena ed esclusiva, a tale stregua estesa a tutti i vizi dell'atto, del procedimento, al difetto di motivazione o di istruttoria, all'incompetenza (estensione che attiene ai limiti interni della detta giurisdizione, Cass. civ., sez. un., 21 dicembre 2005, n. 28263);

e) deve escludersi la violazione della garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.) atteso che anche al giudizio in unico grado per l'annullamento dei provvedimenti adottati dall'Istat nella materia *de qua* si applicano le disposizioni contenute nel regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte dei conti riguardanti i giudizi ad istanza di parte, nonché le disposizioni comuni sui giudizi contenute nel regolamento stesso, compreso il rinvio alle norme e ai termini del codice di procedura civile, in quanto applicabili e non incompatibili con il regolamento stesso (v. Corte conti, Sezioni riunite in speciale composizione, 11 luglio 2013, n. 3). Inoltre a garantire il rispetto del principio costituzionale del giudice naturale precostituito per legge si appalesa sufficiente la fissazione da parte del Presidente della Corte dei conti di una periodica calendarizzazione a data fissa delle udienze delle Sezioni riunite in speciale composizione e dei criteri oggettivi e predeterminati per l'individuazione dei componenti di un collegio giudicante, a nulla rilevando nemmeno che il collegio risulti nominativamente formato dopo la presentazione del ricorso giacché anche in tal caso risultano rispettate le condizioni minime al riguardo indicate dal giudice della legittimità costituzionale delle leggi (cfr. Corte cost. nn. 143 e 144 del 1973; ord. 26 gennaio 1988, n. 93, in Foro it., 1990, I, 2434, con nota di CAPPONI, secondo cui *<<È manifestamente infondata, in quanto ictu oculi priva di qualsiasi fondamento, la questione di legittimità costituzionale degli art. 34, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 e 28, l. 20 maggio 1970, n. 300, nella parte in cui prevedono il potere discrezionale del capo dell'ufficio giudiziario nell'assegnazione dei processi e consentono al pretore titolare di assegnare il giudizio di opposizione ad un giudice dell'ufficio che sia persona diversa dal giudice che ha pronunciato il decreto opposto, in riferimento agli art. 25, 1° comma, e 101, 2° comma cost.>>*)

f) la legittimità della previsione della decisione in unico grado trova conferma nella più volte affermata insussistenza di una garanzia costituzionale al doppio grado di giurisdizione di merito (v., da ultimo, Cass. civ., sez. un., 24 ottobre 2014, n. 22610), come sottolineato anche dalla Corte costituzionale (28 ottobre 2014, n. 243, in Foro it., 2015, I, 358, con nota di GENTILE, secondo cui *<< È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 445 bis, 7° comma, c.p.c., secondo cui è inappellabile la sentenza che definisce il giudizio introdotto a seguito del mancato accordo circa le conclusioni del consulente tecnico, non avendo la garanzia del doppio grado di giurisdizione copertura costituzionale, in riferimento agli art. 3, 24 e 111 cost.>>*; 26 gennaio 2007, n. 351, *id.*, 2008, I, 713, con nota di PALMIERI, secondo cui *<<È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, 2° comma, l. 10*

ottobre 1990 n. 287, nella parte in cui devolve alla corte d'appello competente per territorio anche le controversie promosse nei confronti di una società di assicurazioni, al fine di ottenerne la condanna, a titolo di risarcimento del danno, alla restituzione della parte di premio indebitamente corrisposta a causa di una intesa restrittiva della concorrenza tra le imprese del settore, in riferimento agli art. 3 e 24 >>), trattandosi di soluzione d'altro canto già da tempo sperimentata (ad esempio in materia di espropriazione, concorrenza, irragionevole durata del processo), e che nella specie trova razionale giustificazione nell'esigenza di assicurare tempi certi e celeri alla ricognizione annuale *de qua*, al fine di evitare possibili ripercussioni temporali negative in ordine alla formazione del conto economico consolidato annuale in argomento;

g) quanto alla compatibilità costituzionale della previsione di un giudizio di legittimità in unico grado, non impugnabile neppure per Cassazione per motivi di legittimità stanti i limiti posti dall'art. 111, u.c., Cost., è proprio tale ultimo disposto a prevedere un non incondizionato accesso al giudizio di legittimità, limitando il ricorso per cassazione avverso le decisioni della Corte dei conti ai soli motivi inerenti alla giurisdizione (cfr. Cass. civ., sez. un., 12 novembre 2003, n. 17014, in *Foro it.*, 2004, I, 2838) e al controllo dei limiti esterni della giurisdizione di detto giudice ovvero all'esistenza dei vizi che attengono all'essenza della funzione giurisdizionale, e non al modo del suo esercizio (Cass. civ., sez. un., 3 dicembre 2008, n. 28653, in *Foro it.*, 2009, I, 1076, con nota di D'AURIA cui si rinvia per ogni approfondimento).

IV.- Le conseguenze discendenti dall'inserimento di un ente nel conto economico consolidato, tenuto dall'Istat, sono assai rilevanti perché consentono alla legge di applicare a tali enti le misure della c.d. *spending review*: da ultimo si richiama [Corte cost., 11 gennaio 2017 n. 7](#) (oggetto della [News US in data 18 gennaio 2017](#)), secondo cui << E' illegittimo l'art. 8, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni 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 dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, nella parte in cui prevede che le somme derivanti dalle riduzioni di spesa ivi previste siano versate annualmente dalla Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per i dottori commercialisti ad apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato>>.

Sull'inserimento di un ente nell'elenco delle p.a. collocate nel conto economico consolidato si segnala per completezza:

h) Tar per il Lazio, sez. III, 9 gennaio 2017, n. 246 secondo cui rientra nella giurisdizione della Corte dei conti la controversia avente per oggetto l'inserimento (a norma dell'art. 1 comma 5, l. 30 dicembre 2004 n. 311) di alcune Federazioni sportive nell'elenco Istat delle Amministrazioni pubbliche collocate nel conto economico consolidato e individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, l. 31 dicembre 2009 n. 196; il T.a.r. ha ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per

contrasto con gli artt. 103, comma 1, e 113, comma 2, dell'art. 1, comma 169, della l. n. 228 del 2012 a mente del quale *“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”*;

i) Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014, in *Riv. amm. appalti*, 2012, 425, con nota di BRUNETTI, secondo cui *«L'inclusione nell'elenco ISTAT delle casse di previdenza non è frutto di una valutazione arbitraria dell'Amministrazione, ma, al contrario, corrisponde alla qualificazione pubblica delle stesse e ai criteri stabiliti dalla legge in coerenza con i principi desumibili dall'art. 81 della Costituzione e con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione»*;

j) Cons. Stato, sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5617, in *Foro amm.*, 2015, 3096, secondo cui *«In base all'art. 1, 2° comma, l. 31 dicembre 2009 n. 196 («legge di contabilità e finanza pubblica»), «ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco, oggetto del comunicato dell'istituto nazionale di statistica [...] in data 24 luglio 2010, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati [...] dal predetto istituto nell'elenco [...] in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della repubblica italiana n. 228 e successivi aggiornamenti, ai sensi del 3° comma del presente articolo»; al testo normativo appena sintetizzato si aggiungono le disposizioni del Sec 95 e del relativo manuale, che delineano i parametri di un accertamento complesso, in cui si pone come principio fondamentale del sistema europeo dei conti «la realtà economica, prescindendo da quella giuridica»; l'elenco di cui trattasi ha carattere di accertamento costitutivo - a carattere provvedimentale (e con margini di discrezionalità tecnica) - per quanto riguarda la qualificazione degli enti in esso compresi come amministrazioni pubbliche, chiamate a concorrere agli equilibri finanziari fissati dall'Unione europea per gli stati membri, con gli effetti giuridici determinati dalla legge e, ove ritenuti lesivi, assoggettabili a valutazione in sede giurisdizionale»*;

k) Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2643, in *Riv. corte conti*, 2015, fasc. 3, 534, secondo cui *«L'inserimento di un ente nell'elenco Istat degli enti che concorrono al conto economico consolidato delle p.a. per gli anni 2010 e 2011 non determina l'inserimento automatico dell'ente negli elenchi degli anni successivi (in motivazione, si precisa che il richiamo normativo agli elenchi Istat per gli anni 2009 e 2010 ha finalità di semplice identificazione storica, senza che ciò valga a determinare l'inserimento automatico degli enti negli elenchi degli anni successivi)»*;

l) Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 2015, n. 2515, in *Foro amm* 2015, 1437, secondo cui *«Non è la predisposizione in sé degli elenchi di cui all'art. 1, 5° comma, l. 30 dicembre 2004 n. 311 (e, in seguito, all'art. 1, 2° comma, l. 31 dicembre 2009 n. 196) a determinare un nocumento alle amministrazioni, enti e organismi ivi inseriti (nocumento che deriverebbe piuttosto dalla disposta applicazione delle disposizioni in tema di contenimento della spesa pubblica di cui all'art. 1, 5°*

comma, l. 30 dicembre 2004 n. 311 e di cui all'art. 22 d.l. 4 luglio 2006 n. 223); la predisposizione dei c.d. «elenchi Istat» muove da finalità eminentemente statistiche e contabili (quali quelle, proprie del regolamento (Ce) n. 2223/96, di pervenire a un quadro contabile il più possibile condiviso e armonizzato al livello Ue, fornendo informazioni comparabili, aggiornate ed attendibili sulla struttura e sull'andamento della situazione economica di ogni paese, in tal modo contribuendo all'attuazione e al monitoraggio dell'unione economica e monetaria); il legislatore nazionale ha talvolta ritenuto di utilizzare gli elenchi e le classificazioni operate ai fini di cui al regolamento (Ce) n. 2223, cit. al diverso - e comunque legittimo - fine di perseguire particolari obiettivi di contenimento delle spese riferibili al c.d. «settore pubblico allargato», in tal caso conferendo al contenuto del c.d. «elenco Istat» (al quale peraltro vengono operati alcuni interventi «per sottrazione», ad esempio, l'art. 22, 1° comma, d.l. n. 223/2006), una connotazione e una finalità in parte diverse rispetto a quelle originarie, tipiche di una mera elencazione con finalità statistiche e contabili>>;

m) Corte conti, sez. riun. giur., 27 novembre 2013, n. 7, in *Riv. amm.*, 2014, 421, secondo cui: I) <<Le pubbliche amministrazioni sono inserite nel conto economico consolidato o per diretta previsione di legge o mediante l'inclusione nell'elenco redatto annualmente dall'Istat in base ai criteri stabiliti dai regolamenti dell'Unione europea; in relazione a questo secondo caso, il richiamo della legge all'elenco delle pubbliche amministrazioni redatto dall'Istat in un determinato anno ha la sola funzione indicativa della fonte della loro individuazione e non comporta il recepimento legislativo del suo contenuto, che pertanto può essere comunque impugnato dinanzi le sezioni riunite della corte dei conti (in speciale composizione)>>; II) << Il ricorso dinanzi alla corte dei conti, sezioni riunite (in speciale composizione), contro l'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite dall'Istat nel conto economico consolidato non è soggetto a termini di decadenza; fermo restando che, avendo l'elenco Istat efficacia limitata a ciascun anno, la possibilità di esperire tale rimedio è subordinata soltanto alla sussistenza di un interesse attuale dell'ente ricorrente in relazione agli effetti giuridici che derivano dalla sua inclusione nell'elenco della p.a.>>;

n) Corte conti, Sez. riun. giur., 11 luglio 2013, n. 3, in *Riv. amm.*, 2014, 421, secondo cui <<Nel giudizio in unico grado per l'annullamento dell'elenco delle pubbliche amministrazioni inserite dall'Istat nel conto economico consolidato, trovano applicazione le disposizioni del regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla corte dei conti riguardanti i giudizi ad istanza di parte, nonché le disposizioni comuni sui giudizi contenute nel regolamento stesso, compreso il rinvio alle norme e ai termini del codice di procedura civile, in quanto applicabili e non incompatibili con il regolamento stesso; pertanto, in mancanza di una previsione specifica, nel giudizio per l'annullamento del citato elenco, l'udienza di discussione della causa dev'essere fissata nel rispetto del termine per comparire previsto dal codice di procedura civile con riguardo al giudizio ordinario di cognizione, con la conseguenza che, ove detto termine non sia stato rispettato e la parte convenuta non sia comparsa all'udienza, dovrà essere fissata una nuova udienza>>;

o) Corte conti, sez. riun. giur., 2 aprile 2014, n. 7, in *Riv. amm.*, 2015, 187 secondo cui <<Una delle condizioni richieste dal reg. Ce n. 2223/96 (Sec 95), per l'inserimento nell'elenco Istat del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche di un organismo pubblico o di una istituzione senza scopo di lucro, è che l'attività consista nella produzione di beni e servizi non destinabile alla vendita; tale condizione può dirsi soddisfatta allorché i ricavi delle vendite coprono una quota inferiore al cinquanta per cento dei costi di produzione>>;

p) per una significativa casistica delle pronunce della Corte dei conti relative all'inserimento o meno di enti e amministrazioni nell'elenco in questione, v. da ultimo, Corte conti, Sez. riun. giur., 12 aprile 2016, n. 7; 16 marzo 2016, n. 5, 31 marzo 2015, n. 12, 19 marzo 2015, n. 1, 19 dicembre 2014, n. 63, 7 maggio 2014, n. 17.

V.- Sul diverso significato che ha assunto il principio del doppio grado di giudizio nel processo amministrativo, declinato dall'art. 100 c.p.a. in attuazione dell'art. 125 Cost., anche in ragione della diversa natura della situazione soggettiva coinvolta (diritto soggettivo o interesse legittimo), si segnala:

q) R. DE NICTOLIS, *Codice del processo amministrativo commentato*, Milano, 2017, IV ed., 1428 ss.; S. BACCARINI in *Il processo amministrativo*, a cura di A. QUARANTA e V. LOPILATO, Milano, 2011, 674 ss.; F. SAITTA, *ibidem*, 749 ss.;

r) Cons. Stato, sez. V, 27 gennaio 2014, n. 401, ivi i richiami alla giurisprudenza costituzionale formatasi sull'ambito applicativo dell'art. 125 Cost.

VI.- Le conclusioni raggiunte dalla sentenza in commento sembrano chiudere le porte alla tesi dottrina che ha sostenuto la necessità, in considerazione dell'eccessivo numero di casi di giurisdizione esclusiva, che le sentenze rese dai giudici speciali in controversie aventi ad oggetto diritti soggettivi debbano ritenersi impugnabili in Cassazione per violazione di legge ex art. 111, comma 7, Cost.; la tesi è stata sostenuta da RORDORF R., *Pluralità delle giurisdizioni ed unitarietà del diritto vivente: una proposta*, in *Foro it.*, 2017, V, 123; PROTO PISANI A., *Schede per una relazione su giurisdizione e pubblica amministrazione*, *id.*, 2016, V, 6; SCODITTI E., *I diritti fondamentali fra giudice ordinario e giudice amministrativo*, *id.*, 2015, I, 962; BILE F., *Intorno all'unità della giurisdizione*, *id.*, 2011, V, 93.

Per la più approfondita analisi della dottrina e giurisprudenza, dal 1865 ad oggi, sui grandi temi del riparto di giurisdizione, dei motivi di giurisdizione ex art. 111 Cost., del diniego di giustizia e dell'eccesso di potere giurisdizionale, si veda da ultimo R. DE NICTOLIS, *L'eccesso di potere giurisdizionale (tra ricorso per <<i> soli motivi inerenti alla giurisdizione >> e ricorso <<per violazione di legge >>)*, relazione presentata al Convegno *La sentenza amministrativa ingiusta ed i suoi rimedi*, Castello di Modanella Rapolano Terme / Siena, 19 – 20 maggio 2017, in www.giustizia-amministrativa.it.

