GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

La giurisdizione amministrativa sull'impugnazione dell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni

Nota a Cass. Sez. Un. 25 novembre 2024, n. 30220

di **Sonia Caldarelli**

14 maggio 2025

Sommario: 1. L'antefatto: la limitazione della giurisdizione contabile sull'elenco Istat delle p.a. "ai soli fini della normativa di spending review"; 2. Il fatto: il ricorso dinanzi alla Corte dei conti e le questioni di giurisdizione ivi sollevate; – 3. Il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile secondo le Sezioni Unite della Corte di cassazione; – 4. Considerazioni conclusive

1. L'antefatto: la limitazione della giurisdizione contabile sull'elenco Istat delle p.a. "ai soli fini della normativa di spending review"

Ai sensi del vigente art. 11 comma 6 lett. b) del c.g.c., come novellato dall'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020 convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176**[i]**, la Corte dei conti a sezioni riunite in speciale composizione ha giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT "*ai soli*

fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica".

Si rammenta che l'ISTAT provvede annualmente**[ii]**, ai sensi del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010) di cui al regolamento (UE) n. 549/2013**[iii]**, alla redazione di un elenco delle pubbliche amministrazioni (c.d. elenco ISTAT) i cui bilanci concorrono alla formazione del conto economico consolidato. La ricognizione dei soggetti rientranti nel perimetro delle p.a. avviene in base ai criteri economici e statistici previsti dal citato Regolamento 549/2013 Ue (Sec 2010) e comporta l'inclusione nell'elenco non solo dei soggetti formalmente pubblici, ma anche di quelli che, sebbene abbiano la veste giuridica formale di soggetti di diritto privato, debbano essere ascritti – sulla scorta dei criteri classificatori previsti nel regolamento europeo – nel settore delle pubbliche amministrazioni**[iv]**.

La mera collocazione all'interno dell'elenco Istat (considerata la sua funzione meramente statistica) non comporterebbe di per sé alcun effetto lesivo; è piuttosto l'utilizzazione da parte del legislatore nazionale di quell'elenco (in sé neutrale) quale perimetro applicativo di norme diverse (ossia quelle in materia di spending review nonché in materia di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito) da quelle meramente statistiche o di controllo da parte dell'Unione europea del rispetto dei vincoli di bilancio imposti allo Stato, ad essere alla base della sua lesività e del conseguente contenzioso sull'esatta collocazione, nel settore della finanza pubblica, di soggetti formalmente privati all'interno della categoria delle amministrazioni pubbliche**[v]**.

In una prima fase, si è sostenuto che la predisposizione annuale dell'elenco delle p.a. da parte dell'Istat avesse natura provvedimentale di "accertamento costitutivo" (con margini di discrezionalità tecnica) della qualità di amministrazioni pubbliche**[vi]** e che i peculiari effetti giuridici derivanti da una simile qualità (segnatamente la sottoposizione alle norme sul contenimento della spesa pubblica), se ritenuti lesivi della posizione vantata dal privato, in quanto meritevoli di tutela in sede giurisdizionale, avrebbero legittimato l'azione impugnatoria dinanzi al giudice amministrativo, nell'ambito della sua giurisdizione generale di legittimità ex art. 7 c.p.a.

Con il comma 169 dell'art.1 della legge 2012, n.228, il legislatore è intervenuto attribuendo la cognizione giurisdizionale su tale materia a favore della Corte dei Conti: si è difatti stabilito 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*", nonché all'art. 11 comma 6 lett. b) del CGC che "*Le sezioni riunite 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". Il presupposto implicito della disposizione è che essa interveniva per modificare un sistema di tutela giurisdizionale comunque assicurato dell'ordinamento, semplicisticamente individuato (in origine) nella giurisdizione amministrativa; il richiamo all'art. 103 comma 2 Cost., ai sensi del quale la Corte dei Conti ha "*giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica ed in quelle individuate dalla legge*", si è reso, invece, necessario ai fini della esatta collocazione costituzionale della garanzia giurisdizionale apprestata, così riconoscendosi l'attinenza alle "*materie di contabilità pubblica*" delle questioni concernenti l'elenco delle amministrazioni pubbliche tenuto dall'Istat.

Da ultimo, l'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020 ha novellato l'art. 11 comma 6 lett. b) del Codice di Giustizia contabile, tramite l'aggiunta "*dopo le parole: "operata dall'ISTAT"* delle seguenti: *", ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"**[vii]*. Attraverso la novella normativa, i poteri della Corte dei Conti sezioni riunite in speciale composizione nell'esercizio della "giurisdizione esclusiva"**[viii]** in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, sono stati limitati alla sola applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, così escludendo che l'accertamento giurisdizionale da essa operato della insussistenza, con riferimento ad un dato soggetto, dei criteri stabiliti dal Sec2010, possa incidere sulla consistenza formale e sostanziale dell'Elenco Istat delle PA (in altri termini, l'accertamento giurisdizionale non incide sulla status di PA, ma soltanto sull'applicazione della normativa di spending review) e sull'obbligo di rispetto delle altre previsioni normative a cui sono astretti i soggetti ivi inclusi (tra cui le disposizioni di derivazione europea in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, di cui agli artt. 81 e 97 Cost., nonché articoli 3 e 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 e disposizioni in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica**[ix]**).

Da ciò è scaturito il problema dell'effettiva tutela degli enti inseriti nel predetto elenco aventi interesse all'espunzione dallo stesso ovvero dell'esistenza di una giurisdizione, diversa da quella contabile (ossia quella amministrativa), competente ad annullare *in parte qua* il relativo elenco.

2. Il fatto: il ricorso dinanzi alla Corte dei conti e le questioni di giurisdizione ivi sollevate

La Società Autostrade del Brennero SpA presentava ricorso dinanzi alla Corte dei conti per ottenere, nei confronti dell'Istat, l'accertamento e la declaratoria di non applicazione nei suoi confronti della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica ai sensi dell'art. 11 c.g.c. e comunque della insussistenza dei presupposti per la sua qualificazione come "amministrazione pubblica" in violazione dell'art. 1 comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e della disciplina europea di cui al regolamento 549/2013/UE; inoltre, chiedeva l'annullamento dell'elenco Istat nella parte in cui aveva inserito la predetta società tra le amministrazioni ivi rientranti. La ricorrente sollevava altresì la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23 quater del d.l. n. 137/2020, per aver limitato la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenco Istat ai soli effetti della disciplina nazionale in materia di spending review, escludendo la possibilità di incidere sulla validità dell'atto (mediante il suo annullamento in parte qua) ovvero vincolare l'Istat alla sua modifica, attribuendo – in ipotesi – alla concorrente giurisdizione amministrativa la verifica della legittimità dell'inclusione nell'elenco, per violazione dell'art. 103 comma 2 Cost. che riconoscerebbe alla Corte dei conti giurisdizione esclusiva sulle controversie di cui trattasi in quanto afferenti alla materia della "contabilità pubblica".

Nelle more del giudizio, la CGUE con la sentenza della Prima Sezione, 13 luglio 2023, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon*, resa all'esito del rinvio pregiudiziale disposto con due ordinanze della Corte dei Conti, Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ossia la n. 5/2021/RIS del 3 giugno 2021 e la n. 6/2021/RIS del 10 giugno 2021**[x]**, si pronunciava sulla compatibilità europea dell'art. 23 quater del d.l. n. 137/2020, escludendo che il quadro normativo sovranazionale di riferimento osti 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, tuttavia, siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione.

Secondo il giudice europeo, in adesione al noto principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali dei mezzi di ricorso nel rispetto dei principi di equivalenza e effettività**[xi]**. La Cgue, ha tuttavia indicato precisi criteri e parametri a cui il giudice nazionale deve attenersi al fine di verificare se l'art. 23 *quater* rispetti i limiti della equivalenza e dell'effettività, precisando che per il diritto dell'Unione europea l'esistenza di una doppia giurisdizione (contabile e amministrativa) non potrebbe ritenersi in contrasto con il diritto alla effettività della tutela giurisdizionale**[xii]**, purché 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 (c.d. autosufficienza del ricorso)**[xiii]**; viceversa, qualora il giudice nazionale dovesse ritenere che la novella legislativa "*determina l'assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ISTAT relative all'iscrizione di enti nel settore delle amministrazioni pubbliche, come definito nel regolamento n. 549/2013, bisognerebbe in tal caso considerare che tale disposizione rende impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del suddetto regolamento e, pertanto, non permette di garantire l'effetto utile della direttiva 2011/85. Infatti, in una simile ipotesi, detti enti non potrebbero adire alcun giudice ai fini del controllo delle misure adottate dall'ISTAT in applicazione del regolamento di cui sopra**[xiv]**".*

Alla luce della intervenuta sentenza del Giudice europeo, la Corte dei conti – nel ricorso promosso dalla Società Autostrade del Brennero -, si pronunciava con sentenza non definitiva n. 17 del 2023**[xv]** ed, utilizzando gli spazi interpretativi lasciati aperti dal giudice europeo, disapplicava l'art. 23 *quater* comma 2 per contrasto con il diritto UE, accedendo alla tesi interpretativa secondo cui per effetto di tale previsione normativa si sarebbe determinato un irriducibile vuoto di tutela. Secondo il Giudice contabile l'art. 23 quater del d.l. n. 137/2020 non avrebbe introdotto peculiari riparti di giurisdizione in base al tipo di tutela richiesta, poiché sulla stessa materia la giurisdizione del giudice contabile è rimasta "esclusiva" (art. 11, co., 6 c.g.c.). L'effetto innovativo dell'art. 23 *quater*, dunque, non riguarderebbe l'*an* della giurisdizione, ma il *quomodo* avendo il legislatore ridefinito l'oggetto della tutela attraverso la limitazione dei "fini" (cioè degli effetti) della giurisdizione contabile, così escludendo la disponibilità di mezzi di tutela, quali l'annullamento (produttivo di effetti erga omnes) o la disapplicazione a garanzia di altri effetti/fini, tra cui, quelli del diritto Ue. Inoltre, si è rilevato che sul piano costituzionale, ai sensi degli artt. 103 e 100 Cost., la giurisdizione in materie di contabilità pubblica, ed in particolare sul bilancio, competerebbe alla giurisdizione "generale" della Corte dei conti mentre, viceversa, non esisterebbe una giurisdizione generale dell'autorità giurisdizionale amministrativa per l'annullamento degli atti.

Sulla scorta delle argomentazioni sopra sintetizzate, le Sezioni riunite escludevano *la giurisdizione generale e residuale per l'annullamento degli atti amministrativi a favore del G.A.* sulle controversie di cui trattasi e, di conseguenza, disapplicato *l'art. 23-quater del d.l. n. 137/2020* in base alla sentenza CGUE, Prima Sezione, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon, affermavano la propria giurisdizione piena ed effettiva sulla materia *ai sensi del depurato art. 11, co. 6, c.g.c.*

3. Il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice contabile secondo le Sezioni Unite della Corte di cassazione

Avverso la sentenza n.17/2023 della Corte dei conti, il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Istat proponevano ricorso in cassazione deducendo un unico motivo di impugnazione, ossia la violazione dell'art. 7 c.p.a. e dell'art. 11 del c.g.c., per aver ritenuto la Corte dei conti ricompresa nella sua giurisdizione la competenza ad annullare l'elenco Istat. In altri termini, secondo le amministrazioni ricorrenti, contrariamente a quanto affermato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, per effetto della limitazione della sua giurisdizione nella materia dell'elenco Istat – introdotta con l'art. 23 quater del d.l. n. 137/2020 – "*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*", dovrebbe ritenersi sussistente la giurisdizione del giudice amministrativo per gli ulteriori profili. Non si delineerebbe pertanto alcun vuoto di tutela (tale da determinare il contrasto del sistema giurisdizionale nazionale con la normativa europea), stante la possibilità per l'ente leso dall'inclusione nell'elenco Istat, di esperire l'azione di annullamento in parte qua dinanzi al Giudice amministrativo nell'ambito della sua giurisdizione generale di legittimità **[xvi]**.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza del 25 novembre 2024, n. 30220, pur avendo dichiarato inammissibile il ricorso ai sensi dell'art. 360 comma 3 c.p.c. in ragione della natura non definitiva della sentenza impugnata (vertente solo sulla questione di giurisdizione), hanno affrontato *funditus* il riparto di giurisdizione tra giudice contabile e giudice amministrativo nella specifica materia dell'impugnazione dell'elenco Istat delle PA ritenendo sussistenti i presupposti per l'enunciazione del principio di diritto ex art. 363 c.p.c.: nella sentenza in commento, la Corte ha accolto un'opzione interpretativa dell'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020 alternativa e diversa rispetto a quella fatta propria dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, affermando che, per effetto della limitazione della giurisdizione contabile nelle controversie relative all'elenco Istat "*ai soli fini dell'applicazione della normativa sul contenimento della spesa pubblica*", non si è creato alcun vuoto di tutela, essendo rimessa alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, quale giudice naturale delle controversie in cui vengono in rilievo interessi legittimi, la tutela avverso l'impugnazione dell'elenco Istat.

Una simile conclusione è stata raggiunta dalle Sezioni Unite in base a due fondamentali argomenti: il primo, è che l'inclusione nell'elenco Istat avrebbe natura provvedimentale, cui si contrapporrebbe, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica soggettiva di interesse legittimo, con conseguente naturale giurisdizione del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 7 c.p.a.; il secondo, è che la "riserva di giurisdizione" in favore della Corte dei conti di cui all'art.

103 comma 2 Cost., non sarebbe tale da escludere la competenza generale e residuale del giudice amministrativo, incontrando il limite funzionale della interpositio legislatoris.

Ne deriverebbe che, a fronte della contrazione dell'ambito di giurisdizione contabile (limitata alla sola disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica), dovrebbe ritenersi "riespansa" la giurisdizione del giudice amministrativo chiamato, nell'ambito della sua giurisdizione generale di legittimità, ad operare il vaglio della legittimità dell'azione amministrativa e la tutela degli interessi legittimi alla luce degli usuali vizi del provvedimento. La riespansione della giurisdizione del giudice amministrativo porterebbe altresì ad escludere la possibile lesione dell'autosufficienza del ricorso (rilevante come violazione dell'effettività della tutela secondo la giurisprudenza della Cgue): ciò in quanto, la tutela di annullamento è attribuita al solo giudice amministrativo, con la conseguente autosufficienza del ricorso, senza necessità di duplicazione dello stesso dinanzi alla Corte dei conti.

Sempre secondo la Corte, una simile soluzione non porrebbe il rischio di un contrasto tra giudicati in quanto la giurisdizione contabile avrebbe "*un oggetto differente (....) rispetto alla disciplina eurounionale*", né potrebbe rinvenirsi un contrasto con la Costituzione (artt. 100 e 103) in quanto "*non viene in rilievo una attribuzione necessaria del giudice contabile, ma una determinazione il cui ambito può essere disegnato, in concreto dal legislatore*".

4. Considerazioni conclusive

La decisione delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sollecita alcune riflessioni in relazione alla ricostruzione del "criterio" di riparto della giurisdizione tra giudice amministrativo e contabile nella specifica materia dell'elenco Istat delle p.a.

Nell'affermare la giurisdizione amministrativa sull'impugnazione dell'elenco Istat le Sezioni Unite hanno, anzitutto, ritenuto che gli enti ivi inclusi sarebbero titolari di interessi legittimi con conseguente radicamento, ai sensi dell'art. 103 comma 1 Cost. e art. 7 c.p.a., della generale giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo.

Si tratta tuttavia di una affermazione non argomentata, non facendosi carico la pronuncia di indicare le ragioni per le quali a fronte dell'attività espletata dall'Istat di ricognizione degli enti che rientrano nel conto economico consolidato, i soggetti interessati da detta ricognizione sarebbero titolari di una posizione di interesse legittimo**[xvii]**, e comunque non persuasiva, anche alla luce della giurisprudenza del giudice contabile che ha ricostruito l'interesse sotteso a

siffatte controversie in termini di "status"**[xviii]**.

In effetti, l'inserimento di un ente all'interno dell'elenco Istat assume valore ai fini della qualificazione in termini pubblici del soggetto ivi incluso; tale qualificazione giuridica, costituisce la condizione da cui derivano un complesso di situazioni giuridiche attive e passive; si tratta quindi dell'attribuzione di uno status – ossia quello di pubblica amministrazione (o meglio, di pubblica amministrazione ai fini della finanza pubblica)-, dal quale discendono obblighi e vincoli ricadenti sugli enti che vi figurano iscritti, come tali potenzialmente pregiudizievoli. Nelle controversie relative all'elenco Istat, l'interesse sotteso è quello alla corretta attribuzione ad un ente della qualificazione giuridica pubblica per effetto dell'accertamento della sussistenza dei requisiti, nelle specie di derivazione europea, all'uopo richiesti. Così ricostruita la vicenda non pare riducibile all'interesse legittimo quale criterio attributivo della "residuale" giurisdizione amministrativa venendo, piuttosto, in rilievo un *tertium genus* (rispetto al binomio interesse legittimo e diritto soggettivo), cioè quello dell'accertamento di uno "status" **[xix]**.

Vero è che sino alla legge n. 228/2012 il giudice amministrativo si era ritenuto munito di giurisdizione sulle azioni di annullamento in parte qua dell'elenco Istat: tuttavia, dall'analisi della relativa giurisprudenza si ricava che, seppur dietro la veste impugnatoria, il giudizio era diretto all'accertamento dei presupposti per l'attribuzione della qualificazione del soggetto come pubblica amministrazione; in altri termini, la ritenuta natura provvedimentale dell'elenco Istat a fronte della quale si collocherebbero interessi legittimi, era in realtà il portato di una esigenza "contingente", cioè quella di assicurare una qualche forma di tutela giurisdizionale agli enti interessati dall'inclusione nell'elenco, non basata su una accorta ricostruzione giuridica dell'interesse sotteso.

Alla luce di ciò, l'affermazione contenuta nella sentenza in commento secondo cui in base alla natura dell'interesse sotteso dovrebbe riespandersi la giurisdizione amministrativa generale di legittimità, appare piuttosto un *escamotage* per introdurre un nuovo riparto di giurisdizione tra Corte dei conti e giudice amministrativo basato, non già sulla natura della posizione soggettiva sottesa, bensì su "materia residuale": criterio, tuttavia, non coperto dalla Costituzione.

Ulteriori riflessioni possono anche svolgersi in relazione al secondo pilastro su cui si regge la conclusione a cui sono pervenute le Sezioni Unite della Corte di cassazione, ossia l'insussistenza di una giurisdizione esclusiva del giudice contabile nella materia di contabilità pubblica in base alla tradizionale giurisprudenza della Corte costituzionale che si è sviluppata con riferimento alla giurisdizione contabile in materia di responsabilità per danno erariale.

Al riguardo, si deve rammentare che l'art. 1, comma 196 della legge n.228 del 2012, quale norma attributiva della giurisdizione al giudice contabile nella materia che ci occupa, non si è limitata a trasferire un ambito di competenza dal plesso giurisdizionale amministrativo alla giurisdizione della Corte dei Conti (mantenendo inalterati poteri cognitivi e forme del rimedio giustiziale), ma al contrario, attraverso l'esplicito richiamo all'art. 103, comma 2 Cost., ha riconosciuto l'attinenza alle "materie di contabilità pubblica" delle questioni concernenti l'elenco delle amministrazioni pubbliche tenuto dall'Istat, espressamente qualificata come "giurisdizione esclusiva" dall'art. 11 comma 6 del c.g.c. Il riferimento testuale all'esclusività di tale giurisdizione in quanto afferente alla materia di "contabilità pubblica", non modificato dal d.l. 137/2020, depone nel senso di escludere la natura concorrente di altre giurisdizioni e quindi anche di quella amministrativa; nello stesso senso depone anche la lettura congiunta dei commi 1 e 2 dell'art. 23 *quater*, alla luce dei relativi lavori preparatori**[xx]**: il primo comma dell'art. 23 *quater* del d.l. n. 137/2020 ha difatti sostituito alle decisioni giurisdizionali della Corte dei conti di espunzione di determinati soggetti dall'elenco ISTAT, il riconoscimento ex lege della loro natura di unità che, secondo i criteri i criteri del SEC 2010, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato: in altri termini, il legislatore (con una norma che ha il tenore di una norma-provvedimento) ha sterilizzato, con riguardo ai soggetti puntualmente indicati nell'elenco ivi accluso, le sentenze passate in giudicato della Corte dei conti che avevano invece espunto i predetti enti dell'elenco Istat, perché ritenuti privi dei requisiti per la loro qualificazione come pubbliche amministrazioni ai sensi del Regolamento 549/13/UE; il secondo comma ha, invece, limitato *pro futuro* i poteri di accertamento e decisori del giudice contabile al fine di rendere insensibile l'elenco Istat a decisioni di annullamento parziale dell'autorità giudiziaria. Si tratta di disposizioni normative chiaramente volte a preservare l'integrità dell'elenco Istat dalle decisioni di accoglimento delle domande giudiziali di annullamento *in parte qua* dell'elenco: da esse, emerge la volontà del legislatore di escludere in modo assoluto che l'esercizio dei poteri giurisdizionali (in astratto quindi anche del giudice amministrativo) possa condurre ad una modifica dell'elenco Istat.

Le Sezioni Unite per superare il dato letterale (e pur riconoscendo le "indubbie ambiguità" del dato normativo), hanno richiamato i principi elaborati dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 204/2004 secondo cui il legislatore può ampliare l'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo con "*riguardo a materie (in tal senso particolari) che, in assenza di tale previsione, comporterebbero pur sempre, in quanto vi opera la pubblica amministrazione-autorità, la giurisdizione generale di legittimità*": tuttavia, la richiamata giurisprudenza costituzionale, elaborata con riferimento all'ambito della giurisdizione esclusiva

del giudice amministrativo sui diritti soggettivi, per un verso non sembra possa superare il predetto dato testuale rimasto inalterato (sicché la *interpositio* legislatoris appare chiara nel senso di aver attribuito solo al giudice contabile le controversie sulla ricognizione annuale delle PA effettuate dall'Istat) e per altro verso non sembra poter in sé giustificare la ritenuta legittima sottrazione al giudice contabile delle controversie in materia di elenco Istat per fini diversi (ossia per fini "europei" secondo le locuzioni utilizzate dalla Cassazione) da quelli relativi all'applicazione della normativa in materia di spending review. Sotto tale ultimo profilo, si deve rammentare che ai sensi dell'art. 103 comma 2 della Costituzione "*La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*": il criterio di collegamento evocato dalle Sezioni Unite mediante il richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004 potrebbe riguardare le "*altre materie specificate dalla legge*" rispetto alle quali l'*interpositio legislatoris* incontrerebbe il limite della loro afferenza alla materia della contabilità pubblica, ma anche la libertà nella definizione della loro ampiezza. Là dove, invece, un ambito ordinamentale abbia consistenza di materia di contabilità pubblica, la specificità della giurisdizione contabile nel disegno costituzionale di composizione del sistema giurisdizionale in una pluralità di plessi magistratuali, potrebbe condurre a ritenere che essa sia esclusiva, nel senso di unica, cioè tale da escludere il concorso con altre giurisdizioni. In dottrina si è invero sostenuto che l'esclusività della giurisdizione della Corte dei conti potrebbe argomentarsi quale portato della peculiare afferenza di un giudizio alla materia della contabilità pubblica in senso stretto: in altri termini, mentre per le materie di contabilità pubblica la giurisdizione contabile escluderebbe il concorso di altre giurisdizioni, per le materie solo collegate alla contabilità pubblica, la giurisdizione contabile potrebbe concorrere con le altre**[xxi]**. La tesi appare condivisibile in quanto conferisce uno specifico significato al comma 2 dell'art. 103 che, nella definizione dell'ambito materiale della giurisdizione contabile, distingue la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica dalle altre individuate dalla legge. Distinzione questa che può trovare una ratio proprio nella esclusività della giurisdizione contabile sulle materie di contabilità pubblica in senso stretto e sulla, invece, potenziale concorrenza della giurisdizione contabile con le altre giurisdizioni in caso di materie solo collegate alla prima.

Occorre quindi chiedersi se le controversie relative alla corretta perimetrazione del settore delle pubbliche amministrazioni che concorrono alla definizione del conto economico consolidato costituisca o meno una materia di contabilità pubblica in senso stretto, come tale sottratta alla concorrente giurisdizione del giudice amministrativo**[xxii]**. La risposta sembra dover essere positiva in quanto la delimitazione del perimetro dei soggetti qualificati come pubbliche amministrazioni in base al regolamento Sec 2010, coincide con l'ambito soggettivo di

applicazione delle previsioni normative sugli obblighi di equilibrio di bilancio e di compartecipazione alla garanzia della sostenibilità del debito pubblico di matrice europea nonché costituzionale**[xxiii]**.

Neppure appare pienamente convincente la tesi sostenuta dalla Corte di cassazione in ordine all'assenza di criticità, *sub specie* di potenziale contrasto tra giudicati (ossia quello contabile e quello amministrativo), stante il differente "oggetto" delle controversie (l'uno relativo alla disciplina nazionale in materia di contenimento della spesa pubblica, l'altro invece esteso alle fonti europee): il ragionamento omette di considerare che tanto la Corte dei conti, quanto il giudice amministrativo, sarebbero chiamati a valutare la ricorrenza in capo al ricorrente dei requisiti per essere incluso nell'elenco Istat in base ai criteri del Sec 2010. Si potrebbe obiettare che un simile accertamento da parte del giudice amministrativo sarebbe mediato dai motivi di impugnazione "a critica vincolata" in quanto necessariamente relativi ad uno dei tre vizi di illegittimità del provvedimento; tuttavia, nella prassi (soprattutto attraverso il vizio dell'eccesso di potere e delle sue figure sintomatiche, come dimostra il contenzioso anteriore al 2012), il giudice amministrativo sarà comunque portato a valutare, entro i limiti del proprio sindacato, il corretto accertamento da parte dell'Istat della ricorrenza in capo all'ente dei criteri di matrice europea per essere qualificato come PA; esattamente lo stesso accertamento a cui sarebbe chiamato – stavolta attraverso un ben più pregnante sindacato di merito – il giudice contabile, sebbene "*ai soli fini dell'applicazione della normativa in materia di contabilità pubblica*", con conseguente palese rischio di contrasto tra giudicati; né potrebbe validamente affermarsi (come si legge nella sentenza in commento) che sarebbe preclusa (anche solo in via incidentale) al giudice contabile l'applicazione del diritto europeo (segnatamente del Regolamento 549/13/UE e della Direttiva 85/2011/UE): una simile conclusione (tenuto conto della derivazione europea della normativa di cui trattasi, rispetto alla quale non appare percorribile una netta scissione dei profili di diritto interno da quelli europei), si porrebbe in frontale contrasto con il noto principio del primato del diritto sovranazionale.

Infine, la tesi sviluppata nella sentenza in ordine alla autosufficienza dell'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo (argomento che ha consentito di escludere una potenziale violazione del diritto europeo, come interpretato dalla Cgue) rende in sostanza inutile l'art. 23 *quater* comma 2 del d.l. n. 137/2020 (inteso come norma limitativa dell'ambito della giurisdizione contabile): ciò in quanto, una volta riconosciuto il concorso della giurisdizione amministrativa sulla controversie in materia di elenco Istat e in particolare la sola competenza del giudice amministrativo ad annullare il predetto elenco, il solo ricorso dinanzi al g.a. sarebbe sufficiente per ottenere l'annullamento per ogni scopo dell'elenco.

[i] 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" convertito con modificazioni dalla L. 18 dicembre 2020, n. 176 (in S.O. n. 43, relativo alla G.U. 24/12/2020, n. 319). Per un commento all'art. 23 *quater* del d.l. 137/2020 si v. C. Russo, *Annotazioni a margine dell'art. 23 quater D.L. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat, in* Rass. Gen. Avv. dello Stato, 2021, 1 ss. Sia anche consentito rinviare a S. Caldarelli, *Elenco Istat delle PA e giurisdizione della Corte dei Conti: i confini soggettivi della finanza pubblica alla luce delle misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19,* in Territori e istituzioni. Problemi e prospettive nel tempo della Ripartenza, a cura di G. Colombini, M. D'Orsogna e L. Giani, Ed. Scientifica, Napoli, 2023, 389 ss.

[ii] Nel nostro ordinamento l'art. 1 della legge n.196/2009 ha disciplinato la ricognizione delle amministrazioni pubbliche che rientrano nel conto economico consolidato affidando all'Istat il relativo compito, che vi provvede tramite un proprio atto pubblicato ogni anno in Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre (c.d. "elenco Istat")

[iii] Il sistema europeo dei conti nazionali e regionali è disciplinato dal Regolamento 549/2013/UE, pubblicato il 26 giugno 2013 e operativo dal 1° settembre 2014 ("Sec 2010"). Il sistema europeo dei conti (Sec) è definito all'art. 1, par. 1 del Regolamento n. 549/2013 come un sistema contabile comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia. La funzione del Sec è essenzialmente di natura statistica, ossia quella di documentare la realtà economica prescindendo dalla forma giuridica: difatti, i criteri per la sussunzione di un soggetto nel settore delle pubbliche amministrazioni ai sensi del sistema europeo dei conti hanno natura sostanziale di parametri economici e monetari, in ragione dei quali anche soggetti formalmente privati – secondo le qualificazioni dell'ordinamento nazionale – possono essere configurati come pubblici ai fini dell'inserimento nel conto economico consolidato In dottrina, cfr. S. Del Gatto, *Sistema "Sec 95" ed elenco Istat. Sull'incerto confine della sfera pubblica*, in Giorn. dir. amm., 2013, p. 960 ss.; M. Di Lullo, *Soggetti privati "pubbliche amministrazioni" ai sensi delle norme di contabilità e finanza pubblica*, in Foro amm. C.d.S., 2013, 3579 ss.; M. Luciani, *Indagine conoscitiva delle Commissioni riunite Affari costituzionali e Bilancio, seduta di lunedì 17 ottobre 2011, resoconto stenografico, in* ***www.camera.it*** 25 ss.

[iv] I criteri classificatori del regolamento europeo non si basano su criteri giuridici, quanto, piuttosto, sull'effettivo comportamento economico degli operatori, indipendentemente dalla

natura pubblicistica o privatistica e dalla loro veste formale. Ciò che appare dirimente ai fini qualificatori è, difatti, l'accertamento della "*capacità di determinarsi autonomamente*" da parte dell'ente, che va valutata con le specifiche modalità prescritte dalla disposizione che la prevede, e cioè "*lungo le linee definite dagli altri indicatori*", e con riferimento ad un criterio economico e non strettamente giuridico, come espressamente dispone il par. 2.02, secondo cui "*Le unità e gli insiemi di unità da prendere in considerazione nell'ambito della contabilità nazionale sono definiti in relazione al tipo di analisi economica a cui sono destinati e non in termini di unità abitualmente utilizzate per effettuare le rilevazioni statistiche*".

[v] Nel nostro ordinamento, per scelta del legislatore nazionale, i criteri definitori contenuti nel Sec 2010 hanno assunto un valore del tutto peculiare, da ultimo influenzando la nozione costituzionale di pubbliche amministrazioni: il comma 6 dell'art. 81 Cost., al fine di individuare i soggetti astretti dall'obbligo di rispetto della normativa europea in materia di finanza pubblica, utilizza la locuzione "*complesso delle pubbliche amministrazioni*", rimettendone la puntuale definizione alla legge di attuazione approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei princìpi definiti con legge costituzionale; l'art. 2 lett. a) della legge n.243/2012 (legge rinforzata di attuazione del comma 6 dell'art. 81 comma 6 Cost.), prevede che "*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 sotto-settori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale*" e precisa che" *Per conto economico consolidato*" si intende "*il 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*". Seppur non in via diretta l'art. 2 lett. a) della legge n.243/2012, si riferisce all'art. 1 della legge n.196/2009 che disciplina, a sua volta, conformemente alle previsioni sovranazionali, la ricognizione annuale ad opera dell'Istat delle amministrazioni pubbliche che rientrano nel conto economico consolidato. Per approfondimenti sulla nozione di pubblica amministrazione nel settore della finanza pubbliche e sul relativo contenzioso, sia consentito rinviare a S. Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni*, L'Unità del Diritto n. 29, Roma Tre Press, 2020, in particolare Cap. II, Sez. II e III, 148 ss.

[vi] Cons. St., Sez. VI, 10 dicembre 2015, n.5617.

[vii] L'art. 23 quater del citato d.l. n. 137/2020 si compone di due commi: il primo avente portata (almeno apparentemente) sostanziale (nel senso di definizione di uno status e del relativo regime

giuridico) là dove prevede che "*1. Agli enti indicati nell'elenco 1 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";* il secondo comma, invece, avente portata processuale, segnatamente attinente ai limiti della giurisdizione contabile nelle controversie sulla ricognizione annuale operata dall'Istat delle pubbliche amministrazioni da inserire nel conto economico consolidato.

[viii] La locuzione "giurisdizione esclusiva" è utilizzata dal legislatore: si veda in tal senso, art. 11 comma 6 del Codice di giustizia contabile che, sotto questo profilo, non è stato modificato per effetto dell'art. 23 quater comma 2 del d.l. n. 137/2020.

[ix]Le ragioni di tale intervento normativo sono ricavabili dalla lettura dei lavori preparatori: lo scopo è quello di preservare l'integrità dell'elenco Istat dalla decisioni di accoglimento delle domande giudiziali e annullamento in parte qua dell'elenco, sul rilievo che "*l'esclusione dal conto economico consolidato di specifiche unità per le quali vi è stato un giudizio in tal senso della Corte dei Conti, ma che Eurostat, in accordo con ISTAT, considera dal punto di vista statistico appartenenti al perimetro delle amministrazioni pubbliche, comporterebbe l'immediata apposizione da parte di Eurostat di una riserva sulla qualità delle statistiche di finanza pubblica con evidenti conseguenze negative per il Paese. Gli esoneri prodotti dalle sentenze, per quanto sopra evidenziato, hanno impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, atteso che le entrate e le spese degli enti continueranno ad essere consolidate nel conto della pubblica amministrazione*": cfr., Relazione governativa al disegno di legge di conversione del d.l. n. 154/2020, che aveva originariamente introdotto la norma poi tradotta nell'art. 23 quater del d.l. 137/2020.

[x] Corte dei Conti, Sez. Riun., sede giur., spec. comp., ordinanze nn. 5/2021/RIS del 3 giugno 2021 e 6/2021/RIS del 10 giugno 2021. A tali ordinanze di rinvio pregiudiziale alla CGUE, sono susseguite plurime sospensioni improprie dei giudizi avverso l'atto di ricognizione delle PA adottato dall'Istat nel 2020, dopo l'entrata in vigore dell'art. 23 quater del D.L. 137/2020, in attesa della risoluzione della questione interpretativa sottoposta al giudice europeo. Per un commento all'Ordinanza n.5/2021 cit., si v. E. Tomassini, *Alla Corte di giustizia l'interpretazione della norma che ha limitato la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in materia di inserimento*

nell'elenco Istat, in Riv. Corte Conti, 2021, 3, 191 ss.

[xi] Si v. l'art. 19 par. 1 del TUE, ai sensi del quale "*La Corte di giustizia dell'Unione europea (....) assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati*" mentre *"Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*" e l'art. 4 par. 3 del TFUE, secondo cui "*Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione."*. Il principio dell'autonomia procedurale degli Stati membri è stato declinato per la prima volta dalla Corte di Giustizia nel 1976 e, successivamente, costantemente ribadito nella propria giurisprudenza: cfr. sentenza 16 dicembre 33/76, Rewe, punto 5 secondo cui "*in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, è l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro che designa il giudice competente e stabilisce le modalità procedurali delle azioni giudiziaria intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta*". In dottrina, sull'autonomia procedurale degli Stati membri, si rinvia all'approfondita ricostruzione di D.U. Galetta, *L'autonomia procedurale degli Stati membri dell'Unione Europea. Paradise Lost? Studio sulla c.d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata,* Torino, 2009. Più di recente, si v. anche S. Civitarese Matteucci e G. Gardini, *Il primato del diritto comunitario e l'autonomia processuale degli Stati membri: alla ricerca di un equilibrio sostenibile,* in Dir. pubbl., 2013; G. Greco, *A proposito dell'autonomia procedurale degli Stati membri,* in Riv. it. dir. pubbl. com., 2014, 1 e ss.

[xii] Cgue, Prima Sezione, 13 luglio 2023, Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord e Federazione Italiana Triathlon*, par. 95.

[xiii] *Ivi* par. 98.

[xiv] *Ivi* par. 94.

[xv] Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, 19 ottobre 2023, n.17/2023/RIS. Per un commento, si v. S. Florian, *Sull'ammissibilità di una doppia giurisdizione speciale in materia di ricognizione delle Amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT (nota a Corte dei conti, sez. riunite, 19 ottobre2023, n.17),* in questa Rivista, 18 luglio 2024.

[xvi] Cfr. Corte Cass. Sez. Un., n.3220/2024 cit., punto 7 dei Considerato in cui si legge che la questione controversa "*si incentra sull'esistenza o validità di un riparto di giurisdizione tra la Corte dei conti e il giudice amministrativo ai sensi dell'art. 23 quater d.l. 137/2020 in relazione*

all'impugnazione dell'elenco delle amministrazioni pubbliche da inserire nel conto economico consolidato, redatto dall'Istat in attuazione della disciplina eurounitaria contenuta nel SEC 2010 (Sistema dei conti economici integrati), previsto e regolato dal reg. n. 549/2013/UE ed inserito nella cornice normativa delineata da una pluralità di atti unionali (in specie, la direttiva 85/2011/UE e il reg. n.473/2013/UE"

[xvii] Le Sezioni Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 30220/2024, si riferiscono semplicisticamente alla giurisprudenza amministrativa anteriore all'art. 1 co. 196 della legge n. 228/2012 che, per assicurare una qualche forma di tutela agli enti inseriti nell'elenco Istat, aveva affermato la natura provvedimentale di quest'ultimo con conseguente ammissibilità dell'azione di annullamento nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità su interessi legittimi spettanti al GA. La predetta giurisprudenza è stata tuttavia superata proprio dalla norma del 2012 attributiva della giurisdizione contabile: la devoluzione alla Corte dei conti, sezioni riunite, in speciale composizione ed unico grado, costituisce difatti la naturale conseguenza della qualificazione sostanziale dell'interesse sotteso alle controversie di cui si tratta di una qualità giuridica (status) non riducibile ad un interesse legittimo di natura oppositiva.

[xviii] Si v. Corte conti, Sez. riun., 19 giugno 2020, n. 17/2020/RIS, in cui si legge che "*la situazione giuridica soggettiva, posta in gioco, non è di interesse legittimo, bensì una situazione giuridica a carattere assoluto, consistente in uno status*" ovverosia nella "*qualificazione di una istituzione come 'pubblica amministrazione' che concorre alla formazione del conto economico consolidato e, con l'osservanza di specifiche norme di finanza pubblica, al coordinamento finanziario della Repubblica rispetto agli impegni comunitar*i", da ciò derivando che "*il bene della vita e il tipo di relazione soggettiva evocata con il ricorso, attengono al Bilancio, quale 'sistema di informazioni' funzionale alla sintesi e alle scelte di allocazione delle risorse, (C. cost. sent. n. 184/2016) ed in particolare alla certezza della perimetrazione del bilancio della Repubblica (art. 114 Cost.), rilevante nel sistema delle relazioni con l'Unione europea*"; di qui "*l'interesse ad un'azione di accertamento per la quale non è richiesta la stessa concretezza e attualità che è richiesta per gli interessi legittimi e per situazioni giuridiche soggettive relative [...] il 'pregiudizio' che muove l'interesse al ricorso (alle SS.RR.) è [...] l'incertezza che deriva per chi agisce, rispetto agli oneri di solidarietà e di coordinamento che sono connessi al concorso dei soggetti dell'ordinamento al bilancio pubblico"; in ragione del carattere esclusivo e pieno della giurisdizione contabile la Corte dei Conti deve «assicurare una tutela piena ed effettiva al ricorrente e, per questa via, ripristinare la certezza sul 'bene pubblico' del Bilancio (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017, n. 80/2017 e n. 49/2018 nonché Cons. Stato, Sez. IV, sentenze nn. 2200 e 2201/2018)", anche mediante l'annullamento parziale dell'elenco*".

[xix] Sia consentito rinviare, per approfondimenti sulla tesi qui sinteticamente esposta, a S. Caldarelli, *I vincoli al bilancio dello Stato e delle pubbliche amministrazioni, op. cit*., 184 ss.

[xx] In questo senso, cfr. Corte Conti, Sez. Riun., sede giuri. Spec. Comp., Ordinanza n.5/2021 cit., punto 7.1. secondo cui "la *volontà del legislatore, come oggettivata nella disposizione in esame, sia quella di escludere qualsiasi sindacato sul conto consolidato dello Stato italiano, eliminando qualsiasi verifica sulla corretta individuazione degli enti che, essendo stati inclusi nell'elenco ISTA, concorrono alla sua determinazione*".

[xxi] A. Manzione, *I principi del giudizio in materia di responsabilità amministrativa*, in A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo (a cura di), Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti, Giuffré, Milano, 2017, 73 ss.

[xxii] È indicativa dell'importanza del tema la circostanza che le Sezioni Unite della cassazione, abbiano in più passaggi rilevato che l'elenco Istat avrebbe valore generale per la definizione della soggettiva pubblica e non solo in funzione della normativa nazionale ed europea in materia di finanza pubblica. In altri termini, la Corte sembra aver voluto escludere la "sola" afferenza di tali controversie alla materia della contabilità pubblica per "giustificare" ex post la ritenuta attribuzione della giurisdizione concorrente del giudice amministrativo.

[xxiii] La recente dottrina ha affermato che sulla scorta di una interpretazione evolutiva e dinamica, la nozione di "contabilità pubblica" di cui al comma 2 dell'art. 103 Cost., dovrebbe oggi essere intesa in accezione moderna come "finanza pubblica": in questo senso, si v. A. Carosi, *Linee evolutive delle funzioni della Corte dei conti alla luce della recente giurisprudenza costituzionale,* atti Convegno su L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività. Giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Roma, Corte dei conti 10 marzo 2016, in Riv. Corte dei conti, n. 3-4-2016, p. 459 ss.; G. Colombini, *Brevi riflessioni sul debito e pubblico e giudice contabile, in questa Rivista*, 2019, 2, 7 ss. secondo cui nella nozione di contabilità pubblica rientrano le norme sul *"rispetto dei principi dell'equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito pubblico introdotti dalla riforma costituzionale del 2012 per lo Stato, per le amministrazioni non territoriali e per gli enti territoriali (artt.81,97,117,119), apresidio della unitarietà della finanza pubblica*".