

# La natura giuridica di RFI Spa ai fini della qualificazione come bene culturale di un immobile dalla stessa espropriato

di Rosaria Lorusso

Data di pubblicazione: 1-7-2026

*Rete ferroviaria italiana s.p.a. deve essere qualificata come impresa pubblica operante secondo logiche di mercato, con assunzione del rischio di impresa e perseguimento di obiettivi di efficienza economica, e non come organismo di diritto pubblico, con conseguente esclusione dalla categoria dei soggetti di cui all'art. 10 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 ("codice dei beni culturali e del paesaggio").*

## Guida alla lettura

Con la pronuncia **n. 3346/2026**, la **IV sezione del Consiglio di Stato** si è soffermata su una questione sino ad ora poco dibattuta, ma dall'impatto pratico considerevole. Aspetto centrale del provvedimento riguarda **la delimitazione dell'ambito soggettivo dell'art. 10, comma 1, del D.lgs. n. 42 del 2004** (Codice dei beni culturali e del paesaggio), in virtù del quale *"sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico"*.

In particolare, i giudici amministrativi analizzano la problematica della riconducibilità di Rete Ferroviaria Italiana (RFI) nel novero dei soggetti pubblici indicati dalla predetta norma; la sentenza, di conseguenza, chiarisce se i beni immobili acquisiti da RFI mediante espropriazione entrino automaticamente nel regime di tutela previsto per i beni culturali pubblici ovvero se, al pari di beni privati, sia necessaria una verifica successiva dell'interesse culturale.

Con la decisione in esame il Consiglio di Stato, nel confermare la sentenza del Tar Lazio n.14313 del 18 luglio 2025 che aveva accolto il ricorso di RFI nei confronti, tra gli altri, del Ministero della Cultura, condivide la tesi sostenuta dalla società. **Quest'ultima deduceva che i beni destinati ad entrare nel proprio patrimonio per effetto dell'espropriazione, in quanto originariamente appartenenti a soggetti privati e, pertanto, non sottoposti a presunzione di culturalità, non potessero ritenersi assoggettati automaticamente al regime previsto per i beni culturali.**

Secondo il Collegio, infatti, **difetta il requisito dell'originaria appartenenza pubblica**, necessario ai fini dell'applicazione dell'art. 10, comma 1, del Codice dei beni culturali. Il Consiglio di Stato ha inoltre richiamato l'ulteriore argomentazione, già dedotta da RFI nel

giudizio di primo grado e riproposto in sede di appello, secondo il quale **la società non rientra tra i soggetti di diritto pubblico indicati nel citato art. 10, ma deve piuttosto essere considerata impresa pubblica operante nei settori speciali.**

A sostegno di tale conclusione, il Collegio ha richiamato le definizioni contenute nell'**art. 1, comma 1, lett. e) ed f), dell'allegato I.1 al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36**, che distinguono l'organismo di diritto pubblico dall'impresa pubblica. La sentenza richiama, inoltre, la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, la quale ha chiarito **che un'impresa non è riconducibile alla nozione di organismo di diritto pubblico quando opera in normali condizioni di mercato, persegue uno scopo di lucro e sopporta il rischio economico derivante dall'esercizio della sua attività** (Corte di giustizia, 10 maggio 2001 cause riunite C-223/99 e C-260/99; Corte di Giustizia 27 febbraio 2003, causa C-373/00, Adolf Truley). In tal modo, la Corte di giustizia ha mostrato di **privilegiare maggiormente le modalità di gestione che il tipo di finalità perseguita**, palesando la volontà di distinguere tra **"imprese vere"**, che operano secondo un metodo economico e **"imprese apparenti"**, in quanto mosse da logiche diverse da quelle economiche (Corte di giustizia, sez. V, 10 aprile 2008, in causa C 393/06, punto 45).

**La rilevanza della sentenza in esame, quindi, può essere colta sotto tre distinti profili.**

**In primis, l'esclusione dell'automatica demanializzazione culturale dei beni espropriati da RFI.** Il Consiglio di Stato, difatti, afferma che un bene appartenuto a un privato e acquisito da RFI per effetto dell'espropriazione non è automaticamente sottoposto alla presunzione di interesse culturale prevista dall'art. 10, comma 1, del Codice dei beni culturali, ma deve essere assoggettato alla verifica successiva da parte della Soprintendenza competente. L'elemento dirimente, pertanto, è l'assenza dell'originaria appartenenza pubblica del bene.

**Ulteriore profilo di interesse** che, peraltro, nella decisione in oggetto è assorbente rispetto agli altri motivi di ricorso, **riguarda la natura giuridica di RFI.** La pronuncia prende posizione sulla qualificazione soggettiva di Rete Ferroviaria Italiana, affermando che tale società non è un organismo di diritto pubblico, bensì un'impresa pubblica operante nei settori speciali. Si tratta di un chiarimento significativo giacché la nozione di organismo di diritto pubblico costituisce il presupposto per l'applicazione dell'art. 10, comma 1, del Codice dei beni culturali.

Il Consiglio di Stato, inoltre, richiamando la giurisprudenza europea, dà rilievo decisivo al concreto modello organizzativo ed economico dell'ente, piuttosto che alla mera titolarità pubblica del capitale sociale: un soggetto che opera secondo logiche di mercato, perseguendo il profitto e sopportando il rischio d'impresa, non può essere qualificato come organismo di diritto pubblico, anche se interamente partecipato dallo Stato.

A tal proposito, il Collegio chiarisce anche un ulteriore aspetto: **l'esercizio del potere espropriativo non implica automaticamente la natura pubblica di RFI.**

Come chiarito in sentenza *"l'ordinamento consente, infatti, anche a soggetti privati o concessionari di esercitare poteri espropriativi per la realizzazione di opere pubbliche (art. 3 d.P.R. n. 327/2001), senza che ciò comporti la loro trasformazione in pubbliche*

amministrazioni”.

Da ultimo, **la sentenza definisce un coordinamento tra il Codice dei beni culturali e il nuovo Codice dei contratti pubblici**, attraverso l'utilizzo delle definizioni contenute nell'Allegato I.1 del D.Lgs. n. 36/2023 per interpretare una disposizione del Codice dei beni culturali, mostrando come le nozioni elaborate nel diritto dei contratti pubblici possano incidere anche nell'ambito della tutela del patrimonio culturale.

Pubblicato il 29/04/2026

**N. 03346/2026REG.PROV.COLL.**

**N. 07277/2025 REG.RIC.**

**REPUBBLICA ITALIANA**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 7277 del 2025, proposto dal Ministero della cultura, nella persona del Ministro *pro tempore*; rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi 12, presso la sede della stessa;

***contro***

la società Rete Ferroviaria Italiana S.p.a, nella persona del legale rappresentante *pro tempore*; rappresentata e difesa dall'avv. Luisa Torchia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio del difensore, in Roma, viale Bruno Buozzi 47;

***per la riforma***

della sentenza T.a.r. Lazio, sede di Roma, sez. Il *quater*, 18 luglio 2025 n.14313, che ha accolto il ricorso n. 6079/2024 R.G. proposto per l'annullamento dei seguenti atti, concernenti la qualità di bene storico artistico sottoposto alla relativa tutela di un trullo (pagghiaro) sito in

Comune di Triggiano, contrada Giannarelli distinto al relativo catasto al foglio. 2, particella 750, interessato dai lavori di realizzazione della ferrovia “Nodo di Bari: Bari Sud (tratta Bari Centrale – Bari Torre a Mare)”,

a) del parere 20 marzo 2024 n.8881-P del Ministero della cultura - Soprintendenza speciale per il piano nazionale di ripresa e resilienza;

b) della nota 26 gennaio 2024 prot. n.1036 della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bari;

e di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale;

visto il ricorso con i relativi allegati;

visti gli atti tutti di causa;

udito il relatore dott. Luigi Furno alla pubblica udienza del giorno 05 marzo 2026;

uditi, altresì, i difensori delle parti;

ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

## FATTO

1. Con ricorso di primo grado proposto innanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Rete Ferroviaria Italiana s.p.a. (di seguito, “RFI”) ha impugnato, chiedendone l’annullamento, il parere del Ministero della cultura - Soprintendenza speciale per il Piano nazionale di ripresa e resilienza n. 8881-P del 20 marzo 2024, nonché la nota della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bari prot. n. 1036 del 26 gennaio 2024, oltre agli atti connessi, presupposti e consequenziali.

1.1. La società ricorrente ha esposto che sono in corso di esecuzione le opere previste nel progetto denominato “Nodo di Bari: Bari Sud (Tratta Bari Centrale – Bari Torre a Mare)”, relativo alla realizzazione della variante di tracciato della rete ferroviaria lungo la linea Bari-Lecce, per uno sviluppo complessivo di km 10,130, nell’ambito di un più ampio intervento inserito tra le infrastrutture strategiche di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443. Ha altresì rappresentato che il progetto definitivo dell’opera era stato approvato, con prescrizioni e raccomandazioni, mediante delibera CIPE n. 1 del 2015.

1.2. Nell’ambito del procedimento volto alla verifica dell’attuazione delle prescrizioni dettate in sede di approvazione del progetto definitivo e di quelle relative alla fase realizzativa, avviato ai sensi dell’art. 185, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 163 del 2006, la Soprintendenza speciale per il PNRR aveva richiesto alla Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bari le valutazioni di competenza con riguardo alla documentazione

progettuale trasmessa da RFI.

1.3. La Soprintendenza di Bari, con nota prot. n. 1036, del 26 gennaio 2024, aveva comunicato l'esito positivo della verifica di attuazione delle prescrizioni, rilevando tuttavia, per quanto di interesse nel presente giudizio, che era pervenuta una segnalazione concernente la presenza di un trullo (pagghiaro) sito in contrada Giannavella, nel territorio del Comune di Triggiano, identificato catastalmente al foglio 2, particella 750. Nella medesima nota l'Amministrazione aveva precisato che, a seguito delle operazioni di esproprio da parte del proponente, qualsiasi bene rientrante nelle previsioni di cui al combinato disposto dell'art. 10, comma 1, e dell'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe stato da considerare bene culturale sottoposto alle disposizioni di tutela di cui alla parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con conseguente necessità di preventiva autorizzazione da parte della competente Soprintendenza per opere di qualunque genere.

1.4. Con successiva nota prot. n. 8881-P, del 20 marzo 2024, la Soprintendenza speciale per il PNRR aveva espresso il parere conclusivo, attestando l'avvenuta ottemperanza alle prescrizioni per quanto riferibili alla fase progettuale in esame e richiamando, nelle premesse, anche il contenuto della predetta nota della Soprintendenza di Bari.

2. Tanto premesso, a sostegno del ricorso introduttivo, RFI aveva dedotto, con un primo motivo, la violazione e falsa applicazione degli artt. 10, comma 1, e 12, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, assumendo che i beni destinati ad essere acquisiti al proprio patrimonio per effetto dell'esproprio, in quanto attualmente appartenenti a privati e non gravati da vincolo culturale, non potessero ritenersi assoggettati automaticamente al regime previsto per i beni culturali appartenenti a soggetti pubblici, difettando il requisito dell'originaria appartenenza pubblica. La ricorrente aveva inoltre sostenuto di non rientrare tra i soggetti pubblici indicati dall'art. 10, comma 1, del Codice dei beni culturali, né di poter essere qualificata come organismo di diritto pubblico, dovendo piuttosto essere considerata impresa pubblica.

2.1. Con un secondo motivo, la società aveva dedotto la violazione e falsa applicazione degli artt. 163 e seguenti del d.lgs. n. 163 del 2006, nonché delle delibere CIPE n. 104 del 2012 e n. 1 del 2015, sostenendo che gli atti impugnati si ponessero in contrasto con la localizzazione dell'opera e con la dichiarazione di pubblica utilità già definitivamente approvate.

3. Si erano costituiti in giudizio il Ministero della cultura, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e la Presidenza del Consiglio dei ministri.

4. Non si erano invece costituiti il Ministero della transizione ecologica, Italferr s.p.a. e la Regione Puglia.

5. Il Ministero della cultura, con memoria depositata in primo grado, aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, deducendo il carattere endoprocedimentale del parere della Soprintendenza speciale per il PNRR, il contenuto favorevole degli atti gravati e, comunque, la non attualità della lesione lamentata, in quanto gli effetti degli atti medesimi si sarebbero prodotti solo all'esito del perfezionamento delle

procedure espropriative.

5.1. Nel merito, l'Amministrazione aveva chiesto il rigetto del ricorso.

6. Con la sentenza 18 luglio 2025, n. 14213, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio:

ha estromesso dal giudizio il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della transizione ecologica, la Presidenza del Consiglio dei ministri, Italferr s.p.a. e la Regione Puglia;

ha respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse;

ha accolto il ricorso nel merito e, per l'effetto, ha annullato in parte qua la nota della Soprintendenza Archeologia, belle arti e paesaggio per la città metropolitana di Bari prot. n. 1036 del 26 gennaio 2024 e il parere della Soprintendenza speciale per il PNRR n. 8881-P del 20 marzo 2024, limitatamente alla parte in cui essi avevano sancito l'assoggettamento alle disposizioni di cui agli artt. 10, comma 1, e 12, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004 del trullo cd. paggiaro ivi contemplato, nonché di qualsiasi bene avente i medesimi requisiti che fosse divenuto di proprietà di RFI a seguito di esproprio;

ha compensato tra le parti le spese di lite.

7. Avverso tale sentenza è stato proposto appello dinanzi al Consiglio di Stato da parte del Ministero della cultura, che ne ha chiesto la riforma per i motivi riportati nella parte in diritto.

8. Si è costituita Rete Ferroviaria Italiana s.p.a., chiedendo il rigetto dell'appello.

9. All'udienza pubblica del 5 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. Con l'atto di appello il Ministero della cultura ha censurato la sentenza impugnata deducendone l'erroneità sotto diversi profili.

In primo luogo, l'Amministrazione appellante ha riproposto l'eccezione di inammissibilità del ricorso di primo grado per difetto di interesse, sostenendo che il T.a.r. avrebbe erroneamente riconosciuto la natura provvedimentale e immediatamente lesiva degli atti impugnati, i quali, ad avviso dell'appellante, si configurerebbero come atti endoprocedimentali, privi di autonoma efficacia lesiva, oltre che aventi contenuto sostanzialmente favorevole alla ricorrente. Ha inoltre dedotto che la lesione prospettata sarebbe meramente eventuale e differita, in quanto subordinata al perfezionamento delle procedure espropriative.

1.1. Il motivo è infondato.

Correttamente il T.a.r. ha ritenuto che la nota della Soprintendenza di Bari (prot. n. 1036/2024)

abbia natura provvedimentale e portata lesiva, in quanto idonea a incidere direttamente sulla sfera giuridica di RFI, imponendo specifici obblighi procedurali e sostanziali, tra cui l'attivazione del procedimento di verifica dell'interesse culturale e il conseguimento dell'autorizzazione ex art. 21 del d.lgs. n. 42/2004.

Tali effetti non possono qualificarsi come meramente eventuali o futuri, ma devono ritenersi attuali e concreti, in quanto idonei a condizionare immediatamente l'attività progettuale e realizzativa dell'infrastruttura ferroviaria.

Ne consegue la correttezza della decisione del giudice di primo grado nel riconoscere la sussistenza dell'interesse a ricorrere in capo a RFI.

2. Con un secondo mezzo di gravame il Ministero appellante ha contestato nel merito la statuizione del T.a.r., deducendo l'erronea interpretazione e applicazione degli artt. 10, comma 1, e 12, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004.

2.1. In particolare, ad avviso della parte appellante, il giudice di primo grado avrebbe indebitamente escluso l'operatività della presunzione legale di interesse culturale per i beni che, pur originariamente appartenenti a privati, siano destinati a divenire di proprietà pubblica a seguito di esproprio, valorizzando in modo non corretto il requisito dell'originaria appartenenza pubblica.

Nella prospettiva in esame, la disciplina codicistica dovrebbe invece trovare applicazione anche in tali ipotesi, una volta che il bene entri nella sfera pubblica, in ragione della funzione di tutela del patrimonio culturale.

2.2. Il Ministero appellante ha altresì dedotto che il T.a.r. non avrebbe adeguatamente considerato la natura e le caratteristiche del bene in questione (trullo cd. pagghiaro), tipologia edilizia tradizionale suscettibile di rilievo culturale, nonché l'esigenza di assicurare una tutela anticipata ed effettiva, coerente con i principi sottesi al Codice dei beni culturali.

2.3. Sotto un ulteriore profilo, l'appellante lamenta l'erroneità della decisione impugnata nella parte in cui non avrebbe correttamente valutato il contenuto degli atti amministrativi gravati, i quali si limiterebbero a richiamare un effetto giuridico direttamente discendente dalla legge, senza introdurre autonome prescrizioni innovative, con conseguente erroneità della loro qualificazione in termini di atti lesivi.

2.4. Il motivo, complessivamente formulato, non è fondato.

2.4.1. In primo luogo, è erronea la tesi secondo cui l'esercizio del potere espropriativo implicherebbe la natura pubblica di RFI.

L'ordinamento consente, infatti, anche a soggetti privati o concessionari di esercitare poteri espropriativi per la realizzazione di opere pubbliche (art. 3 d.P.R. n. 327/2001), senza che ciò comporti la loro trasformazione in pubbliche amministrazioni.

2.4.2. In secondo luogo, correttamente la sentenza impugnata distingue tra:

i) il regime di tutela di cui agli artt. 10 e 12 del d.lgs. n. 42/2004, applicabile ai beni appartenenti a soggetti pubblici o assimilati;

ii) il diverso regime di cui all'art. 13, riferito ai beni appartenenti a soggetti privati, per i quali è richiesta una valutazione di "interesse particolarmente importante".

Nel caso di specie, i beni oggetto di esproprio sono originariamente beni privati e, come tali, non rientrano automaticamente nel regime di tutela previsto dagli artt. 10 e 12, né possono essere assoggettati alla relativa disciplina per il solo fatto del loro trasferimento nel patrimonio di RFI.

Diversamente opinando, si determinerebbe un effetto irragionevole e contraddittorio, tale da compromettere la realizzazione dell'opera pubblica, in assenza di un concreto e previamente accertato interesse culturale.

3. Tanto premesso, l'appello in esame risulta, in via assorbente, infondato anche per un'ulteriore autonoma ragione, che si procede ad illustrare di seguito.

3.1. RFI ha ritualmente riproposto nel giudizio di appello il motivo di ricorso di primo grado n. 1.2, relativo alla carenza del requisito soggettivo di cui all'art. 10.

3.2. Il motivo è fondato.

3.2.1. L'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 42/2004. del medesimo Codice stabilisce, infatti, che *"Sono beni culturali le cose immobili e mobili appartenenti allo Stato, alle regioni, agli altri enti pubblici territoriali, nonché ad ogni altro ente ed istituto pubblico e a persone giuridiche private senza fine di lucro, ivi compresi gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, che presentano interesse artistico, storico, archeologico o etnoantropologico"*.

Ritiene il Collegio che RFI non rientri in alcuna delle categorie soggettive espressamente indicate dalla norma, non potendo essere assimilata né a un ente pubblico né a una persona giuridica privata senza fine di lucro.

3.2.2. Non coglie nel segno, sotto il profilo in esame, la prospettazione dell'Amministrazione appellante nella parte in cui tende a ricondurre RFI alla figura dell'organismo di diritto pubblico, al fine di attrarla nel perimetro applicativo della disposizione in esame.

3.2.3. Sul punto occorre richiamare, in primo luogo, il quadro normativo di riferimento in materia di contratti pubblici, che distingue chiaramente tra organismo di diritto pubblico e impresa pubblica.

L'art. 1, comma 1, lett. e), dell'Allegato I.1 al d.lgs. n. 36 del 2023 definisce organismo di diritto pubblico *"qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria: 1) dotato di capacità giuridica; 2) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso*

*lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico".*

La predetta definizione, di derivazione euro-unitaria, coincide con quella di cui all'art. 2, par. 4, della direttiva 2014/24/UE, all'art. 3, par. 4, della direttiva 2014/25/UE e all'art. 6, par. 4, della direttiva 2014/23/UE.

Accanto a tale figura, il medesimo Allegato I.1, all'art. 1, comma 1, lett. f), definisce invece la impresa pubblica come l'*"impresa sulla quale le stazioni appaltanti possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano detta impresa"*, precisando i casi in cui tale influenza dominante deve presumersi sussistente.

Anche tale nozione è di matrice europea e corrisponde a quella dettata dall'art. 4, par. 2, della direttiva 2014/25/UE e dall'art. 7, par. 4, della direttiva 2014/23/UE.

Alla luce di tale assetto normativo, RFI deve essere qualificata come impresa pubblica operante nei settori speciali, e non come organismo di diritto pubblico.

3.2.4. La definizione di organismo di diritto pubblico, dopo essere stata elaborata in via pretoria dalla Corte di giustizia nella citata sentenza resa sul caso Mannesmann, sul piano del diritto positivo, è stata per la prima volta delineata, con riferimento al settore dei contratti pubblici, dalla Dir. CEE del 18 luglio 1989, n. 89/CEE, secondo la quale è tale un soggetto giuridico che sia, contestualmente: a) dotato di personalità giuridica; b) sottoposto a influenza pubblica dominante; c) istituito per soddisfare specificatamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale.

Tale definizione è stata fedelmente trasposta nell'art. 3, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, ai sensi del quale la figura dell'organismo di diritto pubblico presupponeva la concomitante ricorrenza di tre elementi costitutivi: a) l'istituzione per la soddisfazione di «esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale»; b) la personalità giuridica; c) l'essere l'attività finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure l'essere la gestione soggetta al controllo di questi ultimi, oppure l'essere l'organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

Mentre il secondo e terzo requisito, della personalità giuridica e dell'influenza pubblica dominante, non hanno mai sollevato particolari problemi sul piano ermeneutico, tradizionalmente dibattuta è stata l'interpretazione del primo requisito, c.d. teleologico.

3.2.5 A differenza di quanto previsto per l'organismo di diritto pubblico, la qualifica di un

soggetto come impresa pubblica operante nei settori speciali prescinde dalla pubblicità del fine perseguito (che, anzi, la ricondurrebbe, in presenza degli altri presupposti, nella suddetta prima tipologia), assumendo valenza decisiva il legame tra l'impresa e la pubblica amministrazione (intesa nella sua accezione più ampia, propria alla materia degli appalti, comprensiva perciò anche dell'organismo di diritto pubblico) "dominante".

3.2.6. Per agevolare l'accertamento del requisito teleologico in esame, la giurisprudenza ha elaborato alcuni indici in presenza dei quali afferma che, se gli interessi perseguiti possiedono carattere generale, ma non industriale e commerciale, la qualifica di organismo di diritto pubblico dovrebbe comunque essere esclusa.

In via generale, va premesso che l'accertamento di tale requisito implica, come la Corte di giustizia ha avuto modo di chiarire (cfr. Corte di giustizia, V, 22 maggio 2003, C.18/2001, *Taitolato Oy*), una sorta di doppia verifica: gli interessi soddisfatti dall'attività dell'ente da un lato devono avere carattere generale (verifica in positivo), dall'altro non devono avere carattere industriale o commerciale (verifica in negativo).

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte di Giustizia ha fatto registrare una significativa evoluzione, di cui il Collegio ritiene opportuno brevemente dare conto.

In una prima fase, che comunemente si fa risalire alla sentenza capostipite resa sul caso Mannesmann (Corte di Giustizia CE 15 gennaio 1998, C-44/96), con cui la Corte di Giustizia qualificò organismo di diritto pubblico la tipografia dello Stato austriaco che si occupava dell'esercizio sia di attività dalla natura commerciale (edizione e distribuzione di libri), sia della produzione di documenti ufficiali alcuni dei quali soggetti al segreto di Stato o all'osservanza di norme di sicurezza (patenti, passaporti, carte di identità), la Corte di giustizia privilegiò il criterio dello scopo perseguito (c.d. criterio funzionale o finalistico) a prescindere dall'esistenza di un mercato concorrenziale nel quale l'attività dell'ente eventualmente si inserisse.

Questo primo indirizzo venne superato da un secondo orientamento interpretativo, inaugurato dalla decisione della Corte di giustizia relativa all'Ente Fiera di Milano (Corte di Giustizia CE 10 maggio 2001, C-223/99 e C-260/99, *Agorà S.r.l. c. Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano e Excelsior S.n.c. di Pedrotti Bruna & C. c. Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, Cirt?t Soc. coop. a.r.l.*), in cui venne considerata determinante la circostanza che l'organismo in questione operasse in un mercato aperto e concorrenziale, reputando tale elemento, di per sé, sufficiente ad escludere la sussistenza del requisito teleologico.

In una terza fase, inaugurata dalla decisione 22 maggio 2003, C-18/01, superando le iniziali oscillazioni interpretative, la Corte di giustizia si è, infine, saldamente orientata nel senso ritenere che l'esistenza di un mercato concorrenziale non sia di per sé elemento sufficiente ad escludere che un ente finanziato o controllato da una pubblica amministrazione si lasci guidare da considerazioni non economiche; semmai, l'esistenza di una concorrenza articolata potrà, nella prospettiva in esame, costituire un mero indizio a sostegno del fatto che non si tratti di un bisogno di interesse generale avente carattere non industriale o commerciale. (in tal senso si esprime anche la giurisprudenza prevalente, sia della Suprema Corte di Cassazione sia del

Consiglio di Stato: cfr. Cass., Sezioni Unite 28 giugno 2019, n. 17567; Cass. Sezioni Unite., 28 marzo 2019, n. 8673; Cons. Stato, V, 10 giugno 2019, n. 3884 Cons. Stato, V, 19 novembre 2018, n. 6534).

Aderendo ad un criterio di carattere, per così dire, gestionale, la Corte di giustizia ha chiarito che un'impresa non è riconducibile alla nozione di organismo di diritto pubblico se presenti le seguenti caratteristiche: operi in normali condizioni di mercato, persegua lo scopo di lucro e subisca le perdite connesse all'esercizio della sua attività (Corte di giustizia, 10 maggio 2001 cause riunite C-223/99 e C-260/99; Corte di Giustizia 27 febbraio 2003, causa C-373/00, Adolf Truley).

Con il che la Corte di giustizia ha mostrato di privilegiare maggiormente le modalità di gestione che il tipo di finalità perseguita, in tal modo palesando la volontà di distinguere tra "imprese vere", che operano secondo un metodo economico e "imprese apparenti", in quanto mosse da logiche diverse da quelle economiche (Corte di giustizia, sez. V, 10 aprile 2018, in causa C-393/06, punto 45).

3.2.7. In conclusione, sul punto, ciò che secondo la giurisprudenza europea è dirimente, ai fini dell'accertamento del requisito in esame, sono le concrete condizioni in cui l'ente opera, ossia le modalità con cui svolge la propria attività. In particolare, occorre verificare se esso impronti quest'ultima secondo le ordinarie logiche di mercato e quindi secondo criteri di efficacia e di redditività. A tal fine è quindi necessario verificare se l'ente subisca e sopporti il c.d. rischio di impresa ossia se operi in assenza di finanziamenti o comunque contributi pubblici, ovvero se, in alternativa, possa contare su sistemi automatici di ripianamento delle perdite. Infatti, *"se l'organismo opera in normali condizioni di mercato, persegue lo scopo di lucro e subisce le perdite connesse all'esercizio della sua attività, è poco probabile che i bisogni che esso mira a soddisfare abbiano carattere non industriale o commerciale"*. In tali ipotesi, secondo la Corte, viene meno, a monte, l'esigenza di sottoporre tale soggetto alla disciplina sull'evidenza pubblica in quanto un simile soggetto sarà di per sé portato a stipulare contratti alle migliori condizioni possibili (Corte di Giustizia CE, Sez. V, 22 maggio 2003, C-18/01, cit.; Corte di Giustizia CE 15 maggio 2003, C-214/00).

E, dunque, per tale ragione viene meno l'esigenza di "procedimentalizzare" la scelta dell'operatore a cui affidare la commessa.

3.2.8. L'orientamento in esame trova, oramai, riscontro nella direttiva 24/2024/UE, che dichiara espressamente di voler dare attuazione agli indirizzi giurisprudenziali della Corte di giustizia.

Al riguardo, significativo appare il considerando numero 10 di tale direttiva che, con particolare riferimento al requisito teleologico in esame, chiarisce come *"un organismo che opera in condizioni normali di mercato, mira a realizzare un profitto e sostiene le perdite che risultano dall'esercizio delle sue attività non dovrebbe essere considerato un organismo di diritto pubblico, in quanto è lecito supporre che sia stato istituito per allo scopo o con l'incarico di soddisfare esigenze di interesse generale che sono di natura industriale o commerciale"*.

3.2.9. In un analogo ordine di idee si esprime anche la prevalente dottrina, secondo cui con la categoria dell'organismo di diritto pubblico il diritto europeo "*mira a riprodurre esattamente una selezione di mercato delle imprese più meritevoli, proponendola in settori la cui prevalente connotazione pubblicistica, dovuta all'esistenza di interessi di carattere generale, consente un sistema di scelte del contraente differente d quello concorrenziale*".

3.2.10. Tale orientamento trova, da ultimo, significativo riscontro nell'art. 1, lett. e), dell'allegato 1.1. del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, il quale prevede che è organismo di diritto pubblico quello "*istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale*".

Mentre la prima parte di quest'ultima disposizione continua a fare riferimento al fatto che, ai fini dell'accertamento del requisito teleologico, l'ente deve essere stato istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, la sua seconda parte, dopo la virgola, a differenza della versione precedente che prevedeva la formula "*aventi carattere non industriale o commerciale*", reca, invece, una significativa novità, costituita dall'utilizzo della formula "*attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale*".

Da una piana interpretazione letterale e sintattica di quest'ultimo sintagma normativo si ricava, in particolare, la conclusione per la quale il carattere industriale o commerciale deve essere desunto dall'attività espletata ed è dunque quest'ultima, e segnatamente le sue modalità di svolgimento, l'oggetto dell'accertamento che l'interprete deve operare.

L'assunto trova riscontro nella Relazione di accompagnamento al Codice, ove si chiarisce che la nuova formulazione è volta a fare in modo che il carattere non industriale o commerciale si riferisca espressamente all'attività, non quindi ai fini istitutivi, e ciò allo scopo di adeguare la definizione alla giurisprudenza divenuta ormai diritto vivente.

3.2.10. A non dissimili conclusioni è pervenuta di recente la delibera dell'Autorità Anticorruzione del 14 febbraio 2025 (relativa alla questione Fondazione Milano Cortina 2026).

L'Autorità, in particolare, dall'esame della predetta novità normativa recata dal vigente Codice dei contratti pubblici ha tratto la condivisibile conclusione per cui l'accertamento del requisito teleologico in esame dovrebbe avere riguardo non ai fini istitutivi, ma alle modalità attraverso cui l'interesse generale viene perseguito dall'ente.

Con la conseguenza per cui il requisito in esame sussisterebbe tutte le volte in cui l'attività venga svolta secondo "*criteri di efficacia e redditività propri di un imprenditore privato, con assunzione del rischio di impresa*".

3.2.11. Tali approdi interpretativi sono di recenti stati fatti propri dalla Sezione con la decisione 9 marzo 2026, n. 1876, che il Collegio pienamente condivide.

3.2.12. Da tale complessivo quadro emerge con sufficiente chiarezza che RFI, pur perseguendo finalità di interesse generale, lo fa attraverso un'attività che mantiene connotati

industriali, commerciali, economici e imprenditoriali, fondandosi su criteri di efficienza, rendimento e sostenibilità economica, con assunzione del relativo rischio operativo.

Ne consegue che RFI non è qualificabile come organismo di diritto pubblico, ma come impresa pubblica operante nei c.d. settori speciali, e che pertanto non può essere ricondotta tra i soggetti di cui all'art. 10, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004.

4. Alla luce delle osservazioni che precedono l'appello deve essere respinto con conseguente conferma della sentenza impugnata.

5. La particolarità della questione, sulla quale non constano precedenti editti negli esatti termini, è giusto motivo per compensare per intero fra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello come in epigrafe proposto (ricorso n.7277/2025 R.G.), lo respinge nei sensi di cui in motivazione.

Compensa tra le parti le spese di lite.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Francesco Gambato Spisani, Presidente FF

Silvia Martino, Consigliere

Emanuela Loria, Consigliere

Luigi Furno, Consigliere, Estensore

Ofelia Fratamico, Consigliere