CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **191/2026** (ECLI:IT:COST:2026:191)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **ANTONINI**
Camera di Consiglio del **05/10/2026**; Decisione del **05/10/2026**
Deposito del **06/11/2026**; Pubblicazione in G. U. **11/11/2026**
Norme impugnate: Art. 23 quater del decreto-legge 28/10/2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18/12/2020, n. 176.
Massime:
Atti decisi: **ordd. 246, 248, 249, 250 e 251/2025**

ORDINANZA N. 191

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19),

convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, promossi dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con ordinanze del 21, 25, 26, 27 e 28 novembre 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 246, 248, 249, 250 e 251 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 52 e 53, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Ferrovienord spa, della Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i paesi dell'est europeo-Finest spa, di Autostrada regionale cispadana spa e del Procuratore generale della Corte dei conti, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

deliberato nella camera di consiglio del 5 ottobre 2026.

Ritenuto che, con cinque ordinanze emesse tra il 21 e il 28 novembre 2025, iscritte ai numeri 246, 248, 249, 250 e 251 del registro ordinanze 2025, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176;

che la disposizione censurata ha modificato l'art. 11, comma 6, lettera *b)*, dell'Allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124), aggiungendo, dopo le parole «operata dall'ISTAT», le seguenti: «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», conducendo all'attuale formulazione dell'indicato art. 11, che recita: «[l]e 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, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica»;

che oggetto dei giudizi *a quibus* è l'inserimento degli enti ricorrenti negli elenchi predisposti dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), in alcuni degli anni tra il 2020 e il 2024, contenenti la ricognizione delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, in forza di quanto previsto dall'art. 1, commi 2 e 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica);

che, ritenendo insussistenti i presupposti per essere qualificati come amministrazioni pubbliche, i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento *in parte qua* degli elenchi, ovvero, nel giudizio iscritto al n. 251 reg. ord. del 2025, relativo al *Consortium* gestione ampliamento rete ricerca (GARR), la dichiarazione di inapplicabilità alla ricorrente delle vigenti disposizioni di contenimento della spesa pubblica, previa dichiarazione incidentale dell'illegittimità dell'elenco pubblicato nel 2024;

che i giudici *a quibus* ritengono le questioni di legittimità costituzionale rilevanti per la decisione delle domande formulate dai ricorrenti, avendo la disposizione censurata limitato l'ambito della giurisdizione contabile in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT;

che, in punto di non manifesta infondatezza, le ordinanze di rimessione osservano che il censurato art. 23-*quater*, comma 2, violerebbe: a) l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, in connessione con gli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché

con l'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), limitando la giurisdizione contabile nei giudizi sulla ricognizione operata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica» ed escludendola invece in relazione alla rilevanza eurounitaria dell'elenco ISTAT, così sottraendo a tale giurisdizione un ambito dell'unitaria materia contabile, nella quale i profili di rilevanza interna e quelli di rilevanza europea, dai quali i primi sono condizionati, risulterebbero del tutto inscindibili; b) l'art. 3 Cost., in quanto la disposizione, nell'interpretazione fornita dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sentenza 25 novembre 2024, n. 30220, secondo la quale la giurisdizione sugli ambiti non più riservati alla Corte dei conti sarebbe attribuita al giudice amministrativo, produrrebbe comunque effetti irragionevoli e illogici, connessi all'inscindibile compenetrazione tra le questioni oggetto delle due concorrenti giurisdizioni; c) gli artt. 24, 111 e 113 Cost., in quanto renderebbe difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e il diritto di agire in giudizio nonché lederebbe il principio di ragionevole durata del processo, riguardato nell'ottica del principio di concentrazione delle tutele; d) l'art. 117 Cost., sia in quanto, limitando la giurisdizione della Corte dei conti ai soli profili inerenti alla normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica, farebbe sì che il sistema giurisdizionale non assicuri alcun rimedio contro gli effetti di diritto dell'Unione derivanti dall'atto di ricognizione dinanzi a qualsiasi altro giudice (ordinanze iscritte ai numeri 246 e 251 reg. ord. del 2025); sia perché, in violazione dell'art. 19 del Trattato sull'Unione europea, dell'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, impedirebbe il dispiegarsi dell'effetto utile della normativa dell'Unione, non potendo la tutela giurisdizionale assicurabile dal giudice contabile soddisfare il principio dell'autosufficienza del ricorso, secondo cui il soggetto qualificato deve poter proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti eurounitari dell'iscrizione (ordinanze iscritte ai numeri da 248 a 250 reg. ord. del 2025);

che nel giudizio iscritto al n. 248 reg. ord. del 2025 le Sezioni riunite rimettenti sollevano altresì questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, in base al quale: «[a]gli 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»;

che, in punto di rilevanza, l'ordinanza osserva che la ricorrente Finest spa ha chiesto l'annullamento dell'elenco ISTAT pubblicato il 30 settembre 2020 nella parte in cui, in assenza dei presupposti, l'ha inclusa tra le amministrazioni pubbliche, ma che la stessa «non risulterebbe soddisfatta dall'eventuale pronuncia favorevole» del giudice, perché il suddetto comma 1 – applicabile alla società in quanto indicata nell'elenco di otto soggetti, annesso al decreto-legge, come convertito, al quale la disposizione rinvia – parrebbe aver legificato la sua qualità di amministrazione pubblica, come emergerebbe dalla mancata inclusione negli elenchi pubblicati dall'ISTAT negli anni 2021, 2022 e 2023;

che, pertanto, le incertezze sulla «posizione giuridica» della ricorrente attesterebbero «un interesse attuale e concreto a una pronuncia nel merito […] meritevole di tutela in sede giurisdizionale»;

che il censurato comma 1 violerebbe: a) l'art. 3 Cost., trattandosi di una legge-provvedimento priva di qualsiasi ragione giustificativa collegata a particolari dati economici o

di bilancio degli enti interessati; b) gli artt. 24, 103, secondo comma, e 111, commi primo e secondo, Cost., in quanto inciderebbe sul diritto di difesa della ricorrente, sulla funzione giurisdizionale contabile e sulla condizione di parità delle parti, avendo alterato la regolamentazione degli interessi stabilita da una precedente sentenza alla stessa favorevole; c) gli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'attribuzione *ex lege* a otto enti della qualità di amministrazione pubblica inciderebbe sulle modalità dell'azione amministrativa diretta all'accertamento di tale «particolare *status*»; d) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 CDFUE e agli artt. 6 e 13 CEDU, non offrendo «una stabile tutela del diritto della ricorrente alla corretta rivalutazione della sua qualità di "amministrazione pubblica" alla stregua delle regole dettate dal Regolamento SEC 2010»;

che, in tutti i giudizi, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo di dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, senza svolgere difese in relazione alle censure mosse al comma 1 della stessa disposizione nel giudizio iscritto al n. 248 reg. ord. del 2025;

che la difesa statale, richiamata la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord spa e Federazione italiana triathlon, che ha escluso il contrasto con il diritto dell'Unione della disposizione di cui al richiamato art. 23-*quater*, comma 2, ritiene che la norma censurata non leda la tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost., perché alla limitazione della giurisdizione contabile sarebbe seguita una riespansione della giurisdizione generale del giudice amministrativo;

che, inoltre, quest'ultimo garantirebbe la pienezza di tutela all'ente inserito nell'elenco ISTAT, senza necessità che sia proposto anche un giudizio davanti al giudice contabile, la cui cognizione, in base alla lettura offerta dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con sentenza n. 30220 del 2024, avrebbe un «oggetto non necessariamente ed esattamente sovrapponibile, in quanto delimitato ai soli effetti della disciplina interna sulla *spending review*»;

che sarebbero non fondate anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 103, 111 e 117 Cost., sul «non condivisibile presupposto che l'inclusione nell'elenco ISTAT abbia esclusiva rilevanza contabile»;

che, in tutti i giudizi, il Procuratore generale presso la Corte dei conti ha depositato un «atto di costituzione-intervento», dal contenuto sostanzialmente identico, fondando la costituzione nei giudizi incidentali sulla sua qualità di parte dei giudizi *a quibus*, sancita dall'art. 127, comma 2, cod. giust. contabile, e, in via subordinata, spiegando domanda di intervento, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale;

che, nel merito, il Procuratore generale, riassunte e condivise le censure di illegittimità costituzionale formulate dalle ordinanze di rimessione, ha concluso per la fondatezza delle questioni sollevate;

che si sono costituite Ferrovienord spa, Finest spa e Autostrada regionale cispadana spa, ricorrenti nei giudizi iscritti, rispettivamente, ai numeri 246, 248 e 249 reg. ord. del 2025, chiedendo di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate.

Considerato che, con le ordinanze indicate in epigrafe (iscritte ai numeri 246, 248, 249, 250 e 251 reg. ord. del 2025), la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito;

che la disposizione censurata, limitando l'ambito della giurisdizione contabile nei giudizi in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», si porrebbe in contrasto, complessivamente, con gli artt. 3, 24, 103, secondo comma – quest'ultimo in connessione con gli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost., nonché con l'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge cost. n. 1 del 2012 –, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, paragrafo 2, CDFUE, e agli artt. 6 e 13 CEDU;

che è ammissibile la costituzione nei giudizi del Procuratore generale della Corte dei conti, per le stesse considerazioni e nei termini esposti nella sentenza n. 39 del 2026 (punto 14);

che le ordinanze sollevano questioni identiche o strettamente connesse, sì da rendere opportuna la riunione dei relativi giudizi;

che, successivamente a tali ordinanze, questa Corte, con la sentenza n. 39 del 2026, ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito;

che la citata sentenza ha ritenuto fondate le censure di violazione dell'art. 3 Cost., con assorbimento di tutte le altre articolate dai rimettenti, prospettate sulla base del principio di diritto affermato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con sentenza n. 30220 del 2024, nel senso che, alla delimitazione della giurisdizione contabile operata dal richiamato art. 23-*quater*, corrisponde la riespansione della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo;

che la suindicata sentenza di questa Corte ha riconosciuto che «il previgente criterio della concentrazione della giurisdizione, ottenuto intestando alla Corte dei conti, in un unico grado, il sindacato sia sulla correttezza della ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, sia sul rispetto delle regole di *spending review*, rispondeva a una fondamentale esigenza di certezza del diritto, garantita dall'assegnazione a un'unica istanza avanti a un organo giudiziario di vertice, specializzato nella materia contabile», rilevando che tale criterio era quindi idoneo anche a «risol[vere] unitariamente e in termini temporalmente compatibili con le politiche di spesa degli enti interessati» le controversie «inerenti sia alla soggezione che all'applicazione delle complesse regole di *spending review*» (punto 22.1.);

che, invece, il frazionamento della giurisdizione risultante dalla disposizione censurata «ha minato in radice questo risultato», producendo sia un allungamento dei «tempi della definitiva decisione sulla legittimità o meno dell'inserimento nell'elenco», sia «la possibilità di giudicati contrastanti», così che, in definitiva, lo «sdoppiamento della giurisdizione evidenzia dunque un vizio di manifesta irrazionalità intrinseca della norma censurata» (ancora, punto 22.1.);

che la sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale del citato art. 23-*quater*, comma 2, in accoglimento di questioni sovrapponibili a quelle in scrutinio, rende queste ultime prive di oggetto e ne determina, quindi, la manifesta inammissibilità (tra le molte, ordinanze n. 131 e n. 48 del 2026, n. 209, n. 208 e n. 35 del 2025);

che l'ordinanza iscritta al n. 248 reg. ord. del 2025 solleva altresì questioni di legittimità costituzionale del comma 1 del richiamato art. 23-*quater*, logicamente condizionate all'accoglimento di quelle aventi a oggetto la disposizione sostanzialmente preclusiva della stessa giurisdizione contabile;

che tale disposizione, dettando una specifica disciplina applicabile soltanto alla società ricorrente Finest spa e agli altri sette enti ricompresi nell'elenco annesso al d.l. n. 137 del 2020, come convertito, avrebbe un contenuto provvedimentale privo di giustificazione e

lederebbe sia il diritto di difesa dei soggetti destinatari, sia la funzione giurisdizionale contabile;

che risulta evidente un vizio nella motivazione della rilevanza delle questioni sollevate, avendo il giudice *a quo* omesso di chiarire il significato dallo stesso attribuito all'art. 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, «finendo "col rimettere alla Corte la scelta di quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità sottoposto a scrutinio"» (sentenza n. 39 del 2026, punto 25.2.);

che, essendo chiamato a pronunciarsi sull'annullamento *in parte qua* dell'elenco ISTAT pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* il 30 settembre 2020, il rimettente avrebbe dovuto esplicitare le ragioni a sostegno dell'efficacia retroattiva della disposizione censurata, entrata in vigore successivamente all'attività di ricognizione operata dall'ISTAT che ha portato all'inserimento della società nell'elenco;

che, invece, nel motivare la rilevanza delle questioni sollevate, l'ordinanza afferma che «la ricorrente non risulterebbe soddisfatta dall'eventuale pronuncia favorevole» del giudice, così implicitamente escludendo che la previsione censurata possa frapporsi retroattivamente all'accoglimento del ricorso, e si appunta sull'incertezza che questa lascerebbe, per il futuro, in ordine alla qualificazione giuridica della ricorrente;

che, pertanto, va dichiarata la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate sul comma 1 del richiamato art. 23-*quater*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 (Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 18 dicembre 2020, n. 176, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 24, 81, sesto comma, 97, primo comma, 103, secondo comma, quest'ultimo in connessione anche con l'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 19 del Trattato sull'Unione europea, all'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) *dichiara* la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, sollevate, in riferimento complessivamente agli artt. 3, 24, 97, 103, secondo comma, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 CDFUE e agli artt. 6 e 13 CEDU, dalla Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con l'ordinanza iscritta al n. 248 del registro ordinanze 2025, indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5

ottobre 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Valeria EMMA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 novembre 2026

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.