CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **39/2026** (ECLI:IT:COST:2026:39)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **ANTONINI**
Udienza Pubblica del **13/01/2026**; Decisione del **13/01/2026**
Deposito del **27/03/2026**; Pubblicazione in G. U. **01/04/2026**
Norme impugnate: Art. 23 quater del decreto-legge 28/10/2020, n. 137, convertito, con modificazioni, nella legge 18/12/2020, n. 176.
Massime: **47355 47356 47357**
Atti decisi: **ordd. 70, 71 e da 240 a 243/2025**

SENTENZA N. 39

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

SENTENZA

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 due ordinanze del 21 marzo 2025, due ordinanze del 13 novembre 2025 e due ordinanze del 17 e del 19 novembre 2025, rispettivamente iscritte ai numeri 70 e 71 e da 240 a 243 del registro ordinanze 2025 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 17 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti gli atti di costituzione di Autostrada del Brennero spa, Ferrovienord spa e del Procuratore generale della Corte dei conti;

visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e l'atto di intervento di Ferrovienord spa;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2026 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Damiano Florenzano per Autostrada del Brennero spa, Jacopo Polinari per Ferrovienord spa, i vice procuratori Antongiulio Martina e Arturo Iadecola per il Procuratore generale della Corte dei conti, nonché l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 13 gennaio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con sei ordinanze iscritte ai numeri 70, 71, 240, 241, 242 e 243 del registro ordinanze 2025, la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, solleva complessivamente questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, commi 1 e 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.

Il censurato comma 2 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».

1.1.– Nei giudizi principali la Corte dei conti è chiamata a decidere i ricorsi introdotti da soggetti che figurano nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), del quale i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento nella parte in cui li qualifica come amministrazioni pubbliche.

La Corte rimettente rileva che il richiamato art. 23-*quater* avrebbe limitato la giurisdizione sui provvedimenti adottati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), già «espressamente attribuita alla Corte dei conti dal legislatore» con l'art. 1, comma 169, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», ai sensi del quale «[a]vverso 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»; disposizione, questa, poi confluita nell'art. 11, comma 6, lettera *b)*, cod. giust. contabile.

Per effetto della disposizione censurata sarebbe ora precluso al giudice contabile conoscere delle controversie attinenti all'inserimento di un soggetto nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, redatto dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 196 del 2009.

Per tutti i giudici rimettenti dalla risoluzione del dubbio di legittimità costituzionale della novellata formulazione dell'art. 11, comma 6, lettera *b)*, cod. giust. contabile dipenderebbe la possibilità di decidere le domande di annullamento avanzate, dovendo, nel caso di non fondatezza delle questioni sollevate, essere dichiarato il difetto di giurisdizione. Di qui, la rilevanza delle stesse.

2.– I giudici rimettenti ravvisano un primo profilo di contrasto dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, con l'art. 103, secondo comma, della Costituzione, che sarebbe violato, per alcuni (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025), in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale); per altri, «in relazione» agli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost. (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025).

Nel complesso, i rimettenti sottolineano che con la disposizione di cui all'art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012 il legislatore avrebbe inteso assegnare alla Corte dei conti una cognizione piena in riferimento a una materia rilevante non solo per il contenimento della finanza pubblica, ma, prima ancora, per la definizione del perimetro di riferimento del conto economico consolidato dello Stato, in base al quale sono determinati i saldi di finanza pubblica, in applicazione del regolamento (UE) 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, essendo necessaria, a tal fine, una valutazione giuscontabile.

D'altro canto, a seguito della riforma di cui alla legge cost. n. 1 del 2012 e alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), la nozione di «contabilità pubblica» rilevante ai sensi dell'art. 103, secondo comma, Cost., includerebbe le regole indispensabili alla formazione di un sistema contabile, comparabile a livello europeo, comprensivo delle amministrazioni pubbliche coinvolte (individuate in base a particolari caratteri economico-finanziari), della disciplina dei bilanci, dei principi di base in materia di consolidamento dei conti e dei procedimenti in materia di entrate e di spese.

Con la norma censurata sarebbe stata dunque sottratta alla giurisdizione contabile la possibilità di conoscere delle controversie riguardanti l'ambito soggettivo e i principali effetti dell'inserimento nel citato elenco, recidendo i profili di rilevanza interna da quelli di rilevanza europea, dai quali i primi sono però condizionati.

2.1.– Ad avviso di due delle sei ordinanze (iscritte ai numeri 241 e 242 reg. ord. del 2025), la violazione dell'art. 103, secondo comma, Cost. sussisterebbe anche ove si sostenesse la *interpositio legislatoris* ai fini dell'attribuzione della giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica; ciò in forza dello stretto collegamento tra le funzioni di controllo della Corte dei conti, riferibili all'art. 100 Cost., con quelle giurisdizionali alla stessa Corte attribuite dall'art. 103, secondo comma, Cost.

Pertanto, il censurato art. 23-*quater*, comma 2, avrebbe illegittimamente inciso sull'osmosi fra le due funzioni della Corte dei conti, riconosciuta e valorizzata dal legislatore nell'originaria

formulazione del richiamato art. 11, comma 6.

3.– Tutte le ordinanze lamentano altresì la violazione dell'art. 3 Cost. da parte dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nell'interpretazione fornita dalle sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sentenza 25 novembre 2024, n. 30220, adottata ai sensi dell'art. 363, terzo comma, del codice di procedura civile, e intervenuta in occasione di un ricorso avverso la sentenza 19 ottobre 2023, n. 17, delle sezioni riunite della Corte dei conti, che hanno affermato la giurisdizione contabile disapplicando l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, in quanto contrastante con il diritto europeo, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella sentenza 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord spa e Federazione italiana triathlon.

Secondo la suddetta sentenza delle Sezioni unite, a fronte della contrazione dell'ambito della giurisdizione contabile prodotta dalla suddetta previsione, si è contestualmente «riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo», sul presupposto che «l'inclusione nell'elenco ISTAT ha natura provvedimentale, cui si contrappone, in capo agli enti coinvolti, una situazione giuridica di interesse legittimo», ambito riferibile alla giurisdizione amministrativa ai sensi dell'art. 7 dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Secondo i rimettenti, l'interpretazione della Corte di cassazione non sarebbe sostenibile, risultando impossibile procedere a una scissione di valutazioni che assegnasse al giudice amministrativo il sindacato sull'attribuzione dello *status* di organismo appartenente all'elenco delle amministrazioni pubbliche e a quello contabile la cognizione degli effetti relativi all'applicazione delle norme sul contenimento della finanza pubblica; ciò in quanto dalla stessa inclusione nell'elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* discende automaticamente l'assoggettamento alla disciplina vincolistica recata dalla normativa finanziaria.

L'impostazione fatta propria dalla Corte di cassazione richiederebbe invece di ammettere la coesistenza di una giurisdizione in capo alla Corte dei conti, che l'art. 11, comma 6, cod. giust. contabile qualifica esclusiva, e di una giurisdizione generale e concorrente del giudice amministrativo, che diventerebbe principale e temporalmente antecedente rispetto a quella assegnata alla Corte dei conti, nonché eventualmente assorbente della stessa, con l'ulteriore effetto di un significativo svuotamento della giurisdizione contabile.

Sul piano processuale, l'inscindibile compenetrazione tra le questioni normative porterebbe poi a configurare il giudizio amministrativo «come vera e propria causa pregiudiziale *ex* art. 295 c.p.c. e art. 106 c.g.c.».

Del tutto irragionevoli sarebbero dunque le conseguenze della separazione dei giudizi.

L'eventuale annullamento dell'inserimento dell'ente nell'elenco ISTAT pronunciato dal giudice amministrativo determinerebbe, infatti, la sopravvenuta cessazione della materia del contendere del giudizio davanti al giudice contabile, una volta esclusa la qualificazione dell'ente come amministrazione pubblica, presupposto per l'applicazione della normativa interna di *spending review*.

D'altro canto, per quest'ultima ragione, l'annullamento ottenuto innanzi al giudice amministrativo comporterebbe il superamento della stessa necessità di esperire anche un ricorso innanzi alla Corte dei conti.

Nel caso, invece, di un eventuale giudicato amministrativo di rigetto del ricorso avverso l'iscrizione nell'elenco ISTAT, risulterebbe eccentrica una successiva decisione del giudice contabile che escludesse l'applicabilità all'ente della normativa nazionale sul contenimento

della spesa pubblica, contrastando tale pronuncia con l'accertamento da parte del giudice amministrativo della correttezza della qualificazione dell'ente come amministrazione pubblica, ai sensi della normativa europea.

4.– Violati sarebbero anche gli artt. 24, 111 e 113, terzo comma, Cost., dal momento che il censurato art. 23-*quater*, comma 2, escluderebbe la possibilità di ottenere l'annullamento dell'atto, garantito dal citato art. 113 Cost. (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025) e, comunque, renderebbe difficoltoso l'accesso alla giurisdizione e il diritto di agire in giudizio, richiedendo di rivolgersi a due giudici diversi per ottenere l'accertamento della insussistenza delle condizioni per l'inserimento nell'elenco ISTAT e per contestare le relative limitazioni amministrative; con ciò, ledendo anche il principio di ragionevole durata del processo (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025).

4.1.– Le ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. 2025 ravvisano inoltre la violazione degli artt. 25, 102, 108 e 111 Cost., sul presupposto che i soggetti inclusi nell'elenco ISTAT non potrebbero «attivare una valida tutela giurisdizionale», in quanto «la novella del 2020 non appare in alcun modo aver voluto attribuire espressamente la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale».

Per un verso, nella specie non opererebbe la reviviscenza delle norme attributive della giurisdizione del giudice amministrativo, abrogate per effetto dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012, poiché la stessa reviviscenza non avrebbe carattere generale e automatico, potendosi riconoscere solo qualora sia una nuova legge a prevederla (sono citate le sentenze di questa Corte n. 185 del 2024 e n. 7 del 2020); per altro verso, rileverebbe il «principio della riserva di legge sull'ordinamento giudiziario» di cui all'art. 108 Cost., posto a tutela anche dei giudici speciali.

4.2.– Le ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025 prospettano altresì la violazione dell'art. 117 Cost., ritenendo che il sistema giurisdizionale nazionale, per effetto della limitazione della cognizione del giudice contabile ai soli profili interni, non assicurerebbe alcun rimedio contro l'inosservanza del diritto dell'Unione da parte dell'atto di ricognizione dell'ISTAT dinanzi a qualsiasi altro giudice.

In ogni caso, l'art. 117 Cost. risulterebbe violato – secondo le ordinanze iscritte ai numeri 241 e 242 reg. ord. del 2025, anche in relazione all'art. 19 del Trattato sull'Unione europea, all'art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo – perché la novella del 2020 avrebbe imposto agli enti iscritti nell'elenco ISTAT che abbiano già proposto ricorso al giudice contabile di presentarne necessariamente anche un altro dinanzi al giudice amministrativo per ottenere l'annullamento con effetti *erga omnes* della decisione che li ha iscritti nell'elenco; ciò in quanto l'eventuale disapplicazione dell'inserimento dell'ente nell'elenco, operata in via incidentale da parte della Corte dei conti, rileverebbe ai soli fini della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica.

Sarebbe quindi impedito il dispiegarsi dell'effetto utile della normativa dell'Unione, che dovrebbe invece consentire al soggetto qualificato di proporre, con un unico ricorso, la domanda tendente a impedire l'applicazione nei suoi confronti degli effetti comunitari dell'iscrizione.

4.3.– Da ultimo, secondo le ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025, il censurato art. 23-*quater*, comma 2, violerebbe altresì gli artt. 76 e 77 Cost., poiché, privo di «qualsivoglia nesso con l'emergenza determinata dalla pandemia» scaturita dalla diffusione del virus COVID-19, sarebbe stato inserito in sede di conversione del d.l. n. 137 del 2020 come «norm[a] eterogene[a] all'oggetto o alla finalità del decreto Covid», il quale nulla spartirebbe con l'entrata a regime di una norma limitativa della competenza della Corte dei conti a

conoscere dell'esatta delimitazione soggettiva del conto economico consolidato.

5.– Le ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e 242 reg. ord. del 2025 sollevano altresì questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dello stesso art. 23-*quater* 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».

5.1.– Secondo le prime due delle suddette ordinanze, tale previsione, in contrasto con gli artt. 24, 101, 104, 111 Cost., determinerebbe un'interferenza del legislatore nell'autonomia della giurisdizione della Corte dei conti, sottoponendo gli enti indicati, sebbene destinatari di «sentenze passate in giudicato» del giudice contabile, all'applicazione di previsioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni.

5.2.– L'ordinanza iscritta al n. 242 reg. ord. del 2025, adottata in un giudizio introdotto da Trentino sviluppo spa, ente indicato nell'elenco annesso al d.l. n. 137 del 2020, come convertito, motiva la rilevanza delle questioni sollevate osservando che ove restasse in vigore la previsione del comma 1, la cui portata letterale parrebbe «aver "legificato" anche per il futuro la sua qualità di "amministrazione pubblica"», la qualificazione giuridica della citata società «si presenterebbe ancora del tutto incerta». La ricorrente avrebbe quindi «un interesse attuale e concreto a una pronuncia nel merito […] meritevole di tutela in sede giurisdizionale», in ordine alle incertezze sulla propria posizione giuridica.

Il censurato comma 1 violerebbe anzitutto l'art. 3 Cost., trattandosi di una legge-provvedimento che, in assenza di ragioni giustificative, attribuirebbe «soltanto a otto persone giuridiche la qualificazione soggettiva, di fonte legale, di unità rientrante nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010».

Nella specie, rileverebbe anche che Trentino sviluppo spa aveva ottenuto l'accoglimento del ricorso avverso il proprio inserimento nell'elenco predisposto dall'ISTAT nel 2019, annullato dalle Sezioni riunite con un dispositivo letto all'udienza del 16 settembre 2020, e che la stessa società «era stata comunque inclusa» nell'elenco pubblicato il 30 settembre 2020, «nonostante i contenuti» di tale dispositivo.

Alterando gli effetti della pronuncia, la disposizione censurata violerebbe altresì gli artt. 24, 103 e 111 Cost., incidendo sul diritto di difesa della ricorrente e sulla funzione giurisdizionale contabile.

Parimenti violati sarebbero i canoni della ragionevolezza e i principi di imparzialità e di buon andamento, tutelati dagli artt. 3 e 97 Cost., dal momento che 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*, suscettibile di variazioni nel corso del tempo e, comunque, ancorato a specifici criteri di natura statistico-economica di derivazione eurounitaria».

Infine, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con 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».

6.– 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 sollevate.

La difesa statale richiama la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21, Ferrovienord spa e a., in base alla quale le disposizioni unionali oggetto della domanda di rinvio pregiudiziale delle sezioni riunite della Corte dei conti «devono essere interpretat[e] nel senso che: ess[e] non ostano 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 siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione».

La stessa pronuncia avrebbe anche affermato che, dal punto di vista del diritto dell'Unione, sarebbe privo di rilevanza «il fatto che il giudice competente», ossia il giudice amministrativo, «non sia […] quello designato dalla Costituzione della Repubblica italiana quale giudice competente in materia di bilancio» (punto 99).

L'Avvocatura rileva che l'attività svolta istituzionalmente dall'ISTAT, i cui effetti erano in origine «meramente classificatori» rispetto al Sistema europeo dei conti, avrebbe acquistato «un altro effetto» in forza della legge n. 196 del 2009, secondo cui l'elenco delle amministrazioni pubbliche elaborato dall'ISTAT costituisce il parametro di riferimento soggettivo per le disposizioni di finanza pubblica.

Pertanto, preso atto «di tale duplicità di effetti (meramente statistico in relazione al SEC e alle norme di contabilità europee e finanziario in relazione all'ordinamento interno)», la disposizione censurata limiterebbe gli effetti della decisione della Corte dei conti «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

6.1.– Ciò premesso, le censure sollevate dalle Sezioni riunite rimettenti sarebbero non fondate.

6.1.1.– Il paventato *vulnus* alla tutela giurisdizionale andrebbe escluso, perché alla limitazione della giurisdizione contabile sarebbe seguita una riespansione della giurisdizione generale del giudice amministrativo. D'altro canto, il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, avrebbe «individuato un più limitato ambito» della giurisdizione contabile, espungendo dalla stessa «l'applicazione della normativa eurounitaria».

Nemmeno potrebbe ritenersi esistente il rischio «di una carenza di effettività di tutela» per la asserita necessità che l'ente inserito nell'elenco ISTAT formuli due distinti ricorsi, in violazione «del principio di "autosufficienza del ricorso"». Richiamando la motivazione con cui le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, nella sentenza n. 30220 del 2024, hanno escluso un siffatto rischio, l'Avvocatura osserva che «la tutela giurisdizionale di annullamento è attribuita al solo giudice amministrativo, con la conseguente autosufficienza, sotto questo profilo, del ricorso al medesimo proposto» e che la cognizione sulla legittimità dell'iscrizione nell'elenco ISTAT, che rimane al giudice contabile, in via incidentale, avrebbe, in realtà, «un oggetto non necessariamente ed esattamente sovrapponibile, in quanto delimitato ai soli effetti della disciplina interna sulla *spending review*».

Ne deriverebbe che il giudice amministrativo, come già anteriormente alla legge n. 228 del 2012, garantirebbe oggi la pienezza di tutela al ricorrente.

6.1.2.– Non fondate sarebbero anche le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli artt. 24, 101, 104, 111 e 113 Cost., dal momento che le controversie relative all'inclusione a fini meramente statistici di un soggetto nell'elenco ISTAT non avrebbero

«profili prettamente contabili, ma effetti generali e sistematici», come emergerebbe dal fatto che, in mancanza di una definizione generale di pubblica amministrazione, il legislatore avrebbe fatto riferimento a tale elenco per individuare l'ambito di applicazione soggettivo di leggi amministrative, non strettamente contabili.

La rilevanza ordinamentale assunta dall'elenco ISTAT porterebbe quindi a escludere che l'inclusione di un soggetto al suo interno costituisca una «materia strettamente contabile», tale che l'attribuzione di una cognizione al giudice amministrativo leda la giurisdizione della Corte dei conti. D'altro canto, la giurisprudenza costituzionale avrebbe precisato che la giurisdizione di tale giudice nelle materie di contabilità pubblica sarebbe solo tendenzialmente generale, essendo suscettibile di espansione in via interpretativa, «in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso» (è citata la sentenza n. 641 del 1987).

6.1.3.– Quanto al profilo di illegittimità costituzionale dedotto dalle ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025, la difesa statale, esclusa la pertinenza dell'art. 76 Cost., non venendo nella specie in rilievo il conferimento di una delega legislativa al potere esecutivo, ritiene insussistente la violazione dell'art. 77 Cost. poiché il censurato art. 23-*quater* interverrebbe in uno degli ambiti oggetto fin dall'origine del d.l. n. 137 del 2020.

Tra le materie in cui questo ha dettato disposizioni urgenti vi sarebbe anche la «giustizia», richiamata nello stesso titolo del decreto, alla quale atterrebbe la disciplina concernente le questioni di giurisdizione della Corte dei conti. Inoltre, il contenuto della disposizione censurata, avendo ricadute anche sul bilancio dello Stato, risulterebbe coerente con un intervento normativo realizzato in un contesto di emergenza epidemiologica e di conseguente grande attenzione ai conti statali.

Il censurato art. 23-*quater* sarebbe quindi omogeneo sia rispetto al d.l. n. 137 del 2020, sia rispetto alla legge di conversione.

7.– In tutti i giudizi il Procuratore generale della Corte dei conti ha depositato un «atto di costituzione in giudizio/intervento» segnalando, anzitutto, di essere parte dei giudizi *a quibus* in forza dell'art. 127 cod. giust. contabile, che, disciplinando la «[c]ostituzione delle parti» nei giudizi in unico grado innanzi alle sezioni riunite, in speciale composizione, al comma 2 menziona il Procuratore generale «quale parte necessaria interveniente nel giudizio».

In tale qualità, il pubblico ministero avrebbe la legittimazione a partecipare al giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e degli artt. 3 e 4 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Al riguardo, auspicando una rimeditazione, da parte di questa Corte, dell'orientamento contrario all'ammissibilità di tale partecipazione, il Procuratore generale argomenta che sia la legge n. 87 del 1953, sia le Norme integrative, costituirebbero «svolgimento ed integrazione» dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), il quale, prevedendo la possibilità che la questione di legittimità costituzionale sia «sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio», non farebbe dubitare che, per quanto oggetto di distinta menzione, «il pubblico ministero, parte del giudizio *a quo*, costituisca, a tutti gli effetti, "una delle parti"».

Si tratterebbe, peraltro, di una interpretazione conforme sia al principio di parità delle armi di cui all'art. 111, secondo comma, Cost., sia all'elevato grado gerarchico della legge cost. n. 1 del 1948, che richiederebbe di interpretare *secundum constitutionem* l'intera disciplina, nel senso che, in difetto di una espressa esclusione del pubblico ministero, ogni riferimento alle «parti», nelle disposizioni che, come l'art. 3 delle Norme integrative, disciplinano il giudizio di

legittimità costituzionale, dovrebbe intendersi comprensivo dell'organo requirente parte del giudizio *a quo*.

Inoltre, al pubblico ministero dovrebbero spettare poteri processuali pari a quelli delle altre parti, considerato che, nella specie, non vi sarebbero ragioni tali da giustificare l'esclusione dell'organo requirente dalla partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale.

D'altro canto, la preclusione alla partecipazione al giudizio incidentale avrebbe il singolare effetto di impedire al pubblico ministero sia di illustrare le censure di illegittimità costituzionale dallo stesso presentate nel giudizio *a quo*, sia di prendere posizione su quelle sollevate dalle altre parti o rilevate d'ufficio dal giudice.

Essa, infine, risulterebbe ancor più ingiustificata a partire dalla introduzione nel giudizio di legittimità costituzionale delle opinioni degli *amici curiae*, venendo riservato al pubblico ministero un trattamento addirittura deteriore rispetto a questi.

Nella denegata ipotesi in cui venisse ritenuto privo della legittimazione a costituirsi in giudizio, il Procuratore generale della Corte dei conti spiega anche domanda di intervento, ai sensi dell'art. 20, terzo comma, della legge n. 87 del 1953 e dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative.

7.1.– Nel merito, il Procuratore generale, riassunte e condivise le censure di illegittimità costituzionale formulate dalle Sezioni riunite rimettenti, conclude per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

8.– Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 70 reg. ord. del 2025 è intervenuta Ferrovienord spa, chiedendo di dichiarare ammissibile l'intervento e, nel merito, fondate le questioni sollevate dal giudice *a quo*, aderendo alle censure mosse dalle Sezioni riunite rimettenti.

La società sostiene l'ammissibilità del proprio intervento argomentando che l'eventuale dichiarazione di non fondatezza delle questioni sollevate determinerebbe la declaratoria di difetto di giurisdizione nei giudizi dalla stessa intrapresi davanti alla Corte dei conti per ottenere l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti per il proprio inserimento nell'elenco ISTAT e il relativo annullamento.

9.– Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al numero 241 reg. ord. del 2025 si è costituita Autostrada del Brennero spa, ricorrente in quello principale.

Chiedendo di dichiarare fondate le questioni sollevate, la parte osserva che il censurato art. 23-*quater* sarebbe stato introdotto «per sterilizzare parte della competenza giurisdizionale del Giudice nazionale» sui contenuti dell'elenco ISTAT, come emergerebbe non solo dalla previsione di cui al comma 2, ma anche da quella di cui al comma 1, con la quale il legislatore avrebbe «"neutralizzato", anche retroattivamente», l'efficacia di pronunce rese nell'anno 2020 dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, di accertamento dell'illegittimo inserimento nell'elenco ISTAT di taluni enti.

10.– Nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 243 reg. ord. del 2025 si è costituita Ferrovienord spa, società ricorrente in quello principale.

La parte, ritenute le questioni rilevanti, avendo chiesto alla Corte dei conti l'accertamento dell'insussistenza dei presupposti del proprio inserimento nell'elenco ISTAT e l'annullamento di quest'ultimo, ne sostiene la fondatezza sull'assunto che il procedimento di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operato annualmente dall'ISTAT avrebbe una «natura contabile», ciò che non consentirebbe di «ipotizzare una "scissione"» tra l'ambito rimesso alla Corte dei conti e quello rimesso al giudice amministrativo.

11.– Con una memoria depositata nel giudizio iscritto al numero 71 reg. ord. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato gli argomenti a sostegno della non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.

Anche il Procuratore generale della Corte dei conti, con memorie di analogo tenore, ha ribadito le ragioni a sostegno dell'ammissibilità della propria costituzione nei giudizi di legittimità costituzionale e della fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

12.– La Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con sei ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e da 240 a 243 reg. ord. del 2025, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Tale disposizione ha modificato l'art. 11, comma 6, lettera *b)*, cod. giust. contabile, aggiungendo, dopo le parole «operata dall'ISTAT», le seguenti: «, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», così che ora 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».

Tutti i giudizi *a quibus* sono stati introdotti da enti che hanno chiesto l'annullamento di provvedimenti di ricognizione annuale operata dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della legge n. 196 del 2009, nella parte in cui li hanno inclusi tra le amministrazioni pubbliche.

In punto di rilevanza, le ordinanze ritengono che dalla risoluzione dei dubbi di legittimità costituzionale dipenderebbe la possibilità di decidere le domande di annullamento oggetto di scrutinio perché, ove questi fossero dichiarati non fondati, andrebbe declinata la giurisdizione.

Infatti, la disposizione censurata avrebbe limitato l'ambito della giurisdizione contabile sull'attività svolta dall'ISTAT ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, laddove, invece, dall'entrata in vigore dell'art. 1, comma 169, della legge n. 228 del 2012, il cui contenuto è stato poi trasfuso nella richiamata lettera *b)* dell'art. 11, comma 6, cod. giust. contabile, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva il giudice contabile conosceva anzitutto della correttezza dell'attività di ricognizione delle amministrazioni pubbliche, operata dall'ISTAT secondo le definizioni contenute nella normativa europea relativa al Sistema europeo dei conti.

Ad avviso di tutti i giudici rimettenti, il censurato art. 23-*quater*, comma 2, contrasterebbe:

a) con l'art. 103, secondo comma, Cost., anche in riferimento all'art. 5, comma 1, lettera *a)*, della legge cost. n. 1 del 2012 (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025), ovvero in connessione sistematica con gli artt. 81, sesto comma, e 97, primo comma, Cost. (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025), dovendosi ritenere incluse nelle materie di «contabilità pubblica», che la previsione costituzionale assegna alla giurisdizione contabile, le regole di matrice europea rilevanti per la definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche e dei relativi dati contabili consolidati;

b) con l'art. 3 Cost., per gli effetti illogici e irragionevoli derivanti dall'interpretazione che della stessa disposizione hanno dato le Sezioni unite civili della Corte di cassazione con la sentenza n. 30220 del 2024, per la quale, a fronte della contrazione dell'ambito della

giurisdizione contabile, si è contestualmente «riespansa» quella del giudice amministrativo; la giurisdizione amministrativa diventerebbe, infatti, non solo principale e temporalmente antecedente rispetto a quella assegnata alla Corte dei conti, nonché eventualmente assorbente della stessa, ma la scissione delle valutazioni spettanti ai due ambiti giurisdizionali porterebbe anche a esiti insostenibili;

c) con gli artt. 24, 111 e 113, terzo comma, Cost., escludendo o comunque limitando la possibilità di ottenere l'annullamento dell'inclusione nell'elenco delle amministrazioni pubbliche.

La disposizione censurata violerebbe altresì:

d) gli artt. 25, 102, 108 e 111 Cost., sul presupposto dell'assenza di una «valida tutela giurisdizionale», in quanto la novella del 2020 non avrebbe inteso «attribuire espressamente la tutela costitutiva ad altro organo giurisdizionale» (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025);

e) l'art. 117 Cost. – anche in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47, paragrafo 2, CDFUE, nonché agli artt. 6 e 13 CEDU (ordinanze iscritte ai numeri 241 e 242 reg. ord. del 2025) –, determinando l'assenza di rimedi contro l'inosservanza del diritto dell'Unione da parte dell'atto di ricognizione dell'ISTAT dinanzi a qualsiasi altro giudice (ordinanze iscritte ai numeri da 240 a 243 reg. ord. del 2025);

f) gli artt. 76 e 77 Cost., per l'eterogeneità dei contenuti della stessa rispetto all'oggetto e alle finalità del d.l. n. 137 del 2020, nel quale è stata inserita in sede di conversione (ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025).

12.1.– Le ordinanze iscritte ai numeri 70, 71 e 242 reg. ord. del 2025 sollevano altresì questioni di legittimità costituzionale del comma 1 dello stesso art. 23-*quater* 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».

Secondo le suddette ordinanze tale previsione violerebbe, nel complesso, gli artt. 3, 24, 97, 101, 103, 104, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 19 TUE, all'art. 47 CDFUE e agli artt. 6 e 13 CEDU.

Infatti, con una legge-provvedimento, priva di adeguate ragioni giustificative, il legislatore avrebbe interferito nell'autonomia della giurisdizione della Corte dei conti, sottoponendo gli enti indicati, sebbene destinatari di sentenze definitive, all'applicazione di previsioni in materia di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni.

La stessa disposizione, inoltre, violerebbe i canoni della ragionevolezza e i principi di imparzialità e di buon andamento, incidendo sulle modalità dell'azione amministrativa diretta all'accertamento dello status di amministrazione pubblica, e lederebbe il diritto, di fonte europea e convenzionale, alla verifica giurisdizionale di tale qualificazione.

13.– Le ordinanze sollevano questioni identiche o strettamente connesse, sì da rendere opportuna la riunione dei relativi giudizi.

In via preliminare, va dichiarato inammissibile l'intervento di Ferrovienord spa nel giudizio iscritto al numero 70 reg. ord. del 2025, essendo essa priva di un interesse inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio. Peraltro, la stessa si è legittimamente costituita nel giudizio successivamente iscritto al numero 243 reg. ord. del 2025, in qualità di parte nel giudizio *a quo*.

14.– Ancora in via preliminare, è necessario valutare l'ammissibilità della costituzione nei giudizi del Procuratore generale della Corte dei conti.

Al riguardo, con specifico riferimento al pubblico ministero contabile, questa Corte ha in passato evidenziato la specificità della sua posizione, «soprattutto allorché egli sia il titolare del potere d'impulso del processo» stesso (sentenze n. 375 e n. 1 del 1996), escludendo, ma proprio «[i]n ragione di tale specificità, […] che la costituzione, nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, del pubblico ministero dei giudizi *a quibus* possa reputarsi prevista o disciplinata dalle norme generali e dalle norme integrative di procedura dinanzi alla Corte costituzionale e, al tempo stesso, di poter ricorrere all'applicazione, in via analogica, della disciplina dettata per le parti» (ancora sentenza n. 375 del 1996).

I giudizi principali in relazione ai quali questo orientamento è stato espresso erano invero originati da azioni di responsabilità amministrativa esercitate dal pubblico ministero contabile, così come nel vicino precedente che a tale giurisprudenza ha dato sostanziale continuità (sentenza n. 123 del 2023, punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

Ai giudizi in esame, invece, è dedicata una disciplina peculiare, contenuta nel Capo terzo del Titolo quarto della Parte seconda del codice di giustizia contabile, distinta da quella dettata per i giudizi di responsabilità e che non mostra il pubblico ministero contabile come titolare di poteri esclusivi di impulso processuale, ma lo vede titolare dell'interesse pubblico alla corretta gestione dei conti.

La peculiarità sia della posizione del pubblico ministero contabile, sia del giudizio in unico grado innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, induce a ritenere che, nella specie, allo stesso sia consentito di partecipare al giudizio in via incidentale.

Va del resto rilevato che, a fronte di richieste del Procuratore generale della Corte dei conti di intervenire in giudizi incidentali introdotti da Sezioni regionali di controllo nel corso di giudizi di parificazione dei rendiconti regionali – nei quali il procuratore regionale partecipa senza essere titolare di poteri d'impulso –, questa Corte ha di recente dichiarato inammissibili gli interventi, senza richiamare il noto orientamento *ex se* preclusivo della presenza del pubblico ministero (sentenza n. 123 del 2023 citata), osservando, «in via assorbente», che il Procuratore generale «non è parte del giudizio *a quo*» (ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2023, allegata alla sentenza n. 1 del 2024; nello stesso senso, sentenza n. 150 del 2025, punto 2 del *Considerato in diritto* e precedenti ivi citati).

Nei termini esposti la costituzione in giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti è pertanto ammissibile.

15.– Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23-*quater*, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, sono ammissibili, in quanto rilevanti per la stessa valutazione della *potestas iudicandi* del giudice contabile sulle domande introdotte dai ricorrenti, come correttamente le ordinanze motivano.

16.– La connotazione del tutto particolare che hanno assunto, nel tempo, sia l'elenco ISTAT che il connesso controllo giurisdizionale rende opportuno, ai fini di un più puntuale esame del merito delle questioni sollevate, ripercorrerne la complessa evoluzione.

Il suddetto elenco è stato istituito con la legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante

«Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che ha assegnato all'ISTAT il compito di redigere annualmente un elenco delle amministrazioni pubbliche, fissando contestualmente un limite alla spesa complessiva delle stesse, al fine di «assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede di Unione europea» (art. 1, comma 5).

Nel compilare l'elenco, l'ISTAT assumeva come norme classificatorie e definitorie delle amministrazioni pubbliche quelle proprie del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità, cosiddetto SEC 95, basato su metodi statistici, ricomprendendo nell'elenco le «unità istituzionali» che riscontrava essere in possesso dei requisiti richiesti, per tale qualificazione, dal citato regolamento.

In origine, i giudizi sull'impugnazione dell'inserimento nell'elenco erano devoluti agli organi di giustizia amministrativa, nell'ambito della giurisdizione generale di legittimità.

16.1.– La collocazione delle amministrazioni pubbliche in tale elenco, in sé neutrale se limitata alla sola funzione statistica, ha progressivamente assunto, nel tempo, una portata specifica che, come rilevato anche dall'Avvocatura generale, ha trasceso tale funzione, divenendo sempre più determinante ai fini della verifica del rispetto delle politiche di convergenza finanziaria imposte dall'Unione europea nonché ai fini dell'applicazione di discipline eccentriche rispetto a tali politiche.

Nella prospettiva di un rafforzamento dell'elenco ISTAT come strumento per il controllo del deficit e del debito pubblico nazionale, l'art. 1, comma 1, della legge n. 196 del 2009 ha, infatti, specificato che «[l]e amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica».

Il medesimo art. 1, al comma 2, ha quindi precisato che «[a]i fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica», si intendono per amministrazioni pubbliche gli enti e gli altri soggetti individuati dall'ISTAT in appositi elenchi, che, ai sensi del comma successivo, sono aggiornati annualmente «sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea» con provvedimento di ricognizione, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* entro il 30 settembre.

Da questo punto di vista, il richiamato regolamento CE n. 2223/96 divenne determinante anche ai fini della effettiva osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dall'art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

Il Protocollo n. 12 al TFUE sulla procedura per i disavanzi eccessivi, infatti, chiarisce, all'art. 2, che i concetti rilevanti a tale fine (pubblico e pubblica amministrazione, disavanzo, investimento) sono definiti ai sensi del Sistema economico dei conti (SEC).

16.2.– Quando le politiche monetariste, assunte a livello dell'Unione europea in reazione alla crisi finanziaria del 2009, hanno condotto, attraverso l'adozione del cosiddetto *Fiscal Compact*, a una forte accentuazione del rigore finanziario richiesto agli Stati membri, si è, parallelamente, ulteriormente rafforzato il ruolo del SEC e quindi dell'elenco ISTAT, divenuto un essenziale punto di riferimento per l'applicazione delle norme nazionali che, allineandosi ai nuovi e più stringenti vincoli europei, hanno via via limitato i margini di operatività dei soggetti rientranti nel bilancio consolidato nazionale.

16.3.– Si è trattato di un processo di vasta portata.

In particolare, la legge cost. n. 1 del 2012, introducendo il nuovo primo comma nell'art. 97 Cost., ha sancito l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, «in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea».

L'art. 2, comma 1, lettera *a)*, della legge n. 243 del 2012 ha poi definito le «amministrazioni pubbliche» come «gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale».

Queste disposizioni hanno implicitamente fatto leva sul SEC: l'elenco ISTAT che lo applica si è quindi stabilizzato nell'ordinamento come lo strumento funzionale alla definizione del perimetro dei soggetti destinatari degli obblighi di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico e, in via strumentale, delle norme di *spending review*, assumendo così una funzione ben al di là di quella originaria.

16.4.– Attualmente la normativa europea applicata dall'ISTAT per la ricognizione delle amministrazioni pubbliche è costituita dal regolamento n. 549/2013/UE (SEC 2010), che ha sostituito il regolamento CE n. 2223/96 (SEC 95).

Al fine di garantire la comparabilità dei conti economici degli Stati membri, il suddetto regolamento ne richiede l'elaborazione «sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili» (considerando n. 3), stabilendo, all'art. 1, paragrafo 2, che il SEC 2010 prevede: a) «una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione, nonché dei risultati» economici (ossia i saldi contabili); b) «un programma (allegato B) inteso a stabilire i termini entro i quali gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) i conti e le tavole da compilare conformemente» alla suddetta metodologia.

In base al sistema SEC 2010, le unità istituzionali si raggruppano in cinque settori istituzionali nazionali, tra cui, per quanto qui interessa, quello delle amministrazioni pubbliche, che comprende i soggetti che «agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese» (Allegato A, punto 2.111).

Tale definizione è specificata con una serie di criteri analitici che, in particolare, mirano a verificare se un soggetto, a prescindere dalla qualificazione formale, sia o meno un operatore di mercato, in quali condizioni di concorrenzialità operi e se sia controllato da un'amministrazione pubblica (cosiddetto test *market/no market*).

La nozione non ricomprende quindi solo gli organismi pubblici dello Stato e degli enti territoriali, ma anche una serie di altri enti, da identificare singolarmente, a prescindere dalla personalità giuridica pubblica o privata di cui sono stati dotati.

Va precisato che i criteri che il SEC 2010 delinea per l'individuazione delle amministrazioni pubbliche poggiano su circostanze di fatto, le quali, per loro natura, non sono statiche, bensì mutevoli nel tempo e richiedono, quindi, un annuale aggiornamento del corrispondente elenco da parte dell'ISTAT.

16.5.– È proprio in armonia con tale evoluzione della funzione dell'elenco ISTAT che l'art.

1, comma 169, della legge n. 228 del 2012 ha dettato una specifica previsione per stabilire che «[a]vverso 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».

A decorrere dal 1° gennaio 2013, il legislatore ha così fatto venire meno il precedente doppio grado di giurisdizione del giudice amministrativo sui provvedimenti adottati dall'ISTAT, sostituendolo con la concentrazione della giurisdizione in un unico grado innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti – giudice specializzato in materia di contabilità pubblica – in speciale composizione.

La suddetta previsione è poi confluita nell'art. 11, comma 6, lettera *b)*, cod. giust. contabile, che, in origine, disponeva: «[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».

17.– Tale disposizione è stata incisa da quella indubbiata, l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Questa, al comma 1, ha dettato, come si è ricordato, una disciplina particolare per un ristretto insieme di enti, identificandoli espressamente *ex lege*, e al comma 2, invece, in via generale, ha privato la previgente giurisdizione della Corte dei conti della cognizione delle controversie relative all'inserimento nell'elenco ISTAT, mantenendola solo in riferimento a quelle riguardanti l'applicazione delle regole di *spending review*.

Va precisato che l'art. 23-*quater*, inserito in sede di conversione in legge, ha riprodotto il contenuto dell'art. 5 del decreto-legge 23 novembre 2020, n. 154 (Misure finanziarie urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), che il Governo ha deciso di trasfondere, insieme a quello degli altri quattro articoli dello stesso decreto, in emendamenti al disegno di legge di conversione del d.l. n. 137 del 2020, così che l'art. 1, comma 2, della legge n. 176 del 2020 ha poi disposto l'abrogazione del richiamato d.l. n. 154 del 2020.

18.– A seguito della suddetta modifica del codice di giustizia contabile le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno proposto rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, chiedendo di interpretare la disciplina europea sui saldi di bilancio e sul SEC 2010, unitamente ai principi di equivalenza ed effettività degli strumenti di tutela, ritenendo la disposizione nazionale espressiva della volontà del legislatore di escludere qualsiasi sindacato sulla corretta individuazione delle amministrazioni pubbliche da parte dell'ISTAT e quindi sull'esatta perimetrazione del conto consolidato dello Stato italiano.

19.– La Corte di giustizia, con la sentenza 13 luglio 2023, cause riunite C-363/21 e C-364/21 Ferrovienord e a., ha affermato, in sintesi, che la decisione dell'autorità nazionale competente a definire la composizione del settore delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010 «deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale», dal momento che «in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito» (punto 69).

Ha poi chiarito che, quanto alle modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali, le norme dell'Unione «non ostano 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 siano garantiti l'effetto utile dei regolamenti e della direttiva summenzionati nonché la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto dell'Unione» (punto 100).

Ha quindi rimesso al giudice interno l'accertamento delle condizioni per ritenere soddisfatto il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

20.– Sulla scorta di questa pronuncia le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti, non ritenendo integrato tale principio, hanno proceduto, con la sentenza 19 ottobre 2023, n. 17, a disapplicare l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, ritenendolo in contrasto con il diritto dell'Unione.

21.– Quest'ultima sentenza è stata impugnata per cassazione dal Ministero dell'economia e delle finanze e dall'ISTAT, parti resistenti nel giudizio innanzi alle Sezioni riunite, facendo valere la violazione o falsa applicazione dell'art. 7 cod. proc. amm. e dell'art. 11 cod. giust. contabile, come modificato dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, per avere la Corte dei conti ritenuto ricompreso nella sua giurisdizione il potere di annullamento dell'elenco ISTAT.

Le sezioni unite civili della Cassazione, con la sentenza n. 30220 del 2024, hanno ravvisato i presupposti per l'enunciazione del principio di diritto ai sensi dell'art. 363 cod. proc. civ.

Al riguardo, pur riscontrando nella formulazione dell'art. 23-*quater* «indubbie ambiguità», le Sezioni unite hanno affermato che a fronte della contrazione dell'ambito della giurisdizione contabile, «si sia, contestualmente, riespansa la giurisdizione del giudice amministrativo chiamato, nell'ambito della sua generale giurisdizione di legittimità disciplinata dall'art. 7 c.p.a. […], ad operare il vaglio della legittimità dell'azione amministrativa e la tutela degli interessi legittimi alla luce degli usuali vizi del provvedimento, riconducibili alla incompetenza, all'eccesso di potere ed alla violazione di legge».

Pertanto, «[i]n tema di impugnazione dell'elenco annuale ISTAT delle pubbliche amministrazioni predisposto ai sensi del SEC 2010, l'art. 23-*quater* d.l. n. 137 del 2020, nel delimitare la giurisdizione della Corte dei conti-sezioni riunite alla sola applicazione della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non ha determinato un vuoto di tutela o il mancato rispetto dell'effetto utile della disciplina unionale, restando attribuita la giurisdizione, per ogni ulteriore ambito, al giudice amministrativo».

22.– È tale quindi, secondo il diritto vivente, la portata della norma censurata e su di essa questa Corte è chiamata a pronunciarsi.

Anche in considerazione dell'evoluzione in precedenza descritta, è fondata la censura che tutti i rimettenti sollevano in riferimento all'art. 3 Cost., per manifesto difetto di razionalità intrinseca della norma censurata, che mantiene, a fronte del riespandersi della giurisdizione amministrativa, quella contabile «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

22.1.– Dirimente, nel giungere a tale conclusione, è, in particolare, la considerazione dell'oggetto sul quale viene a innestarsi il nuovo doppio binario di giurisdizione, amministrativa e contabile: l'elenco ISTAT, che, in quanto espressivo di una situazione giuridica di carattere temporaneo, basata su criteri attinenti anche al mutevole comportamento economico degli operatori, ha durata solo annuale.

Proprio in forza di questa particolare natura dell'elenco, 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.

Le controversie inerenti sia alla soggezione che all'applicazione delle complesse regole di

spending review – delle quali peraltro non in pochi casi questa Corte è intervenuta a mitigare le rigidità o addirittura a censurarne le irrazionalità (tra le altre, sentenze n. 210 del 2022, n. 33 del 2019, n. 272 del 2015 e n. 79 del 2014) – potevano così essere risolte unitariamente e in termini temporalmente compatibili con le politiche di spesa degli enti interessati.

Il frazionamento della giurisdizione, invece, ha minato in radice questo risultato.

Per effetto della riespansione della giurisdizione amministrativa, infatti, il contenzioso sull'inserimento nell'elenco annuale ISTAT ha perso la caratteristica della concentrazione funzionale, risultando le controversie assegnate alla cognizione del giudice amministrativo territorialmente competente in primo grado, determinata in base al luogo in cui ha sede il soggetto ricorrente incluso nell'elenco.

Il sistema si espone, in tal modo, al rischio di una giurisprudenza diversamente articolata sul territorio nazionale.

Ne consegue che i tempi della definitiva decisione sulla legittimità o meno dell'inserimento nell'elenco si allungano notevolmente, divenendo scarsamente compatibili con le esigenze di certezza del diritto delle amministrazioni in ordine alla loro soggezione o meno alle regole in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico e a quelle di *spending review* nell'annualità a cui si riferisce l'elenco ISTAT.

Si è, peraltro, anche aperta la possibilità di giudicati contrastanti.

In effetti, il limitato ambito che la disposizione censurata mantiene alla giurisdizione delle sezioni riunite della Corte dei conti non risulta giuridicamente del tutto distinguibile e autonomo da quello che spetta al giudice amministrativo.

Entrambi gli organi giurisdizionali devono, infatti, conoscere della qualificazione di un soggetto come amministrazione pubblica ai sensi delle regole stabilite dal diritto dell'Unione: il giudice amministrativo per decidere l'oggetto essenziale della propria giurisdizione; quello contabile per accertare il presupposto legale di applicazione della normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica.

Pertanto, a un eventuale rigetto del ricorso contro l'inserimento di un ente nell'elenco da parte del giudice amministrativo potrebbe seguire, in ordine alla applicabilità della normativa nazionale di contenimento della spesa, l'introduzione di un giudizio innanzi alla Corte dei conti, che potrebbe comunque pronunciarsi in via incidentale, negandola, sulla stessa validità dell'iscrizione del suddetto ente nell'elenco, giungendo quindi a disapplicare l'inserimento operato dall'ISTAT.

Il sistema, in definitiva, oltre a tempi fisiologicamente incongruenti rispetto alle esigenze degli enti coinvolti, sconta anche il rischio di giudicati contrastanti fra giurisdizione amministrativa e contabile in ordine alla qualificazione del soggetto come amministrazione pubblica.

Nessun interesse pubblico meritevole di tutela appare giustificare un tale assetto.

Al riguardo, va osservato che la giurisprudenza costituzionale ha spesso posto l'accento, in relazione alle deroghe alle regole vigenti in via generale in materia di competenza, «sulla necessità che lo spostamento di competenza sia previsto dalla legge in funzione di esigenze esse stesse di rilievo costituzionale. Tali esigenze sono state identificate, ad esempio, nella tutela dell'indipendenza e imparzialità del giudice (sentenze n. 109 e n. 50 del 1963, rispettivamente punti 2 e 3 del *Considerato in diritto*), nell'obiettivo di assicurare la coerenza dei giudicati e il migliore accertamento dei fatti nelle ipotesi di connessione tra procedimenti (sentenze n. 117 del 1972; n. 142 e n. 15 del 1970, entrambe punto 2 del *Considerato in diritto*;

ordinanze n. 159 del 2000 e n. 508 del 1989), ovvero nell'opportunità di assicurare l'uniformità della giurisprudenza in relazione a determinate controversie (sentenza n. 117 del 2012, punto 4.1. del *Considerato in diritto*)» (sentenza n. 38 del 2025).

Tali esigenze non sono in alcun modo ravvisabili nella norma censurata, che quindi senza comprensibile giustificazione prefigura un sistema giurisdizionale inefficace, articolato in un plesso di giurisdizione speciale ed esclusiva in materia di contabilità pubblica assegnato alla Corte dei conti e al contempo in una giurisdizione concorrente, anch'essa speciale, di tipo generale e che diventa principale e temporalmente antecedente, ed eventualmente assorbente sulla base di parametri di giudizio che sono incentrati sui vizi tipici dell'atto amministrativo.

Lo sdoppiamento della giurisdizione rende quindi aleatoria l'applicabilità o meno, a un determinato ente, delle regole di *spending review* per la specifica annualità a cui è riferibile la breve vita dell'elenco ISTAT, compromettendo la certezza del diritto, che costituisce, invece, la «pietra d'angolo del sistema di tutele giurisdizionali in uno Stato di diritto» (sentenza n. 13 del 2022).

Tale sdoppiamento della giurisdizione evidenzia dunque un vizio di manifesta irrazionalità intrinseca della norma censurata (sentenze n. 38 del 2025, n. 197 del 2023, n. 186 del 2020 e n. 166 del 2018).

23.– La ricomposizione della unitarietà e dell'efficienza del sistema giurisdizionale, peraltro, non può che essere raggiunta riportando in capo alla giurisdizione contabile anche il sindacato sulla correttezza della ricognizione operata dall'ISTAT, con il correlativo potere di annullare l'inserimento nell'elenco delle amministrazioni pubbliche di un soggetto privo dei caratteri richiesti per questa qualificazione.

Infatti, la previsione di un giudizio in unico grado dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione non solo risponde, come detto, alla esigenza che la certezza delle situazioni giuridiche ed economico-finanziarie degli enti inclusi nell'elenco annuale ISTAT non sia compromessa dal protrarsi nel tempo delle eventuali controversie o addirittura da giudicati contrastanti, ma fa leva anche sull'evidente attinenza delle determinazioni conformative dell'elenco ISTAT «alla materia della contabilità pubblica (art. 103, comma 2, Cost.)» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 21 febbraio 2022, n. 5626) e al legame tra questa materia e il quadro normativo emergente dalla riforma costituzionale del 2012, nel quale alla Corte dei conti sono state assegnate sia funzioni di controllo ai fini dell'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, da parte della legge n. 243 del 2012 (all'art. 20), sia la giurisdizione sul perimetro soggettivo delle stesse, da parte della coeva legge n. 228 del 2012.

Del resto, secondo questa Corte, alla giurisdizione contabile è «attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico» (sentenza n. 60 del 2013).

La «Corte dei conti è quindi la sede più adatta» (sentenza n. 18 del 2019) a ricomporre la razionalità del sistema giurisdizionale in questione, poiché si è visto (*supra*, punto 16.1.) che l'elenco ISTAT, nella misura in cui è strumento statistico contabile, svolge una funzione essenziale nella predisposizione del conto economico consolidato dello Stato secondo le regole del SEC 2010 e, conseguentemente, nella determinazione dei saldi di finanza pubblica rilevanti non solo a fini interni, ma, soprattutto, europei.

24.– Deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 23-*quater*, comma 2,

del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, con assorbimento di tutti gli altri parametri evocati dai rimettenti.

25.– Vanno ora esaminate le 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.

Esse sono inammissibili.

25.1.– Quanto alle ordinanze iscritte ai numeri 70 e 71 reg. ord. del 2025 – le quali, peraltro, omettono qualsiasi motivazione sulla rilevanza delle questioni sollevate – emerge *ictu oculi* che i rimettenti non debbano fare applicazione della disposizione censurata, riguardante soggetti diversi dai ricorrenti nei giudizi *a quibus* (rispettivamente, Consorzio interuniversitario sistemi integrati per l'accesso e Investimenti immobiliari italiani società di gestione del risparmio spa); di qui, l'irrilevanza del dubbio di legittimità costituzionale.

25.2.– L'ordinanza iscritta al n. 242 reg. ord. del 2025, adottata in un giudizio introdotto da un ente ricompreso nell'ambito di applicazione della previsione censurata (Trentino sviluppo spa), motiva sì la rilevanza delle questioni sollevate nei termini in precedenza sintetizzati (*supra*, punto 5.2.), ma omette di chiarire il significato attribuito dal giudice *a quo* all'art. 23-*quater*, comma 1, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito.

Infatti, solo predicandone una efficacia retroattiva potrebbe sostenersi la rilevanza della questione di legittimità costituzionale di una disposizione entrata in vigore successivamente all'attività di ricognizione operata dall'ISTAT che ha portato all'inserimento della società nell'elenco pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 30 settembre 2020, l'annullamento del quale è oggetto del giudizio *a quo*.

Ma su questo punto, nella specie dirimente, il giudice rimettente nulla dice, venendo meno così «al dovere di pronunciarsi chiaramente sul significato giuridico delle norme» sottoposte al controllo di costituzionalità e finendo «col rimettere alla Corte la scelta di quale sia l'interpretazione fondante il dubbio di costituzionalità sottoposto a scrutinio»; ciò che determina l'inammissibilità delle questioni (sentenza n. 168 del 2020).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità 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;

2) *dichiara* inammissibile l'intervento spiegato da Ferrovienord spa nel giudizio relativo all'ordinanza iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2025, indicato in epigrafe;

3) *dichiara* ammissibile la costituzione del Procuratore generale della Corte dei conti nei giudizi indicati in epigrafe;

4) *dichiara* inammissibili le 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, 101, 103, 104, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 19 del Trattato sull'Unione europea, all'art. 47 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 iscritte ai numeri 70, 71 e 242 del registro ordinanze 2025, indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13 gennaio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Luca ANTONINI, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 marzo 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

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.