



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE
in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Giovanni COPPOLA	Presidente
Marco SMIROLDO	Consigliere
Lucia d'AMBROSIO	Consigliere
Daniele BERTUZZI	Consigliere
Filippo IZZO	Consigliere (relatore)
Ilaria Annamaria CHESTA	Consigliere
Emanuele SCATOLA	Primo Referendario

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio iscritto al **n. 876/SR/RIS** del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, proposto da **Agenzia Metropolitana per la Formazione, l'Orientamento e il Lavoro - AFOL Metropolitana**, in persona di Orsola Razzolini, in qualità di presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante pro tempore, con sede legale in Milano, via Soderini, n. 24, rappresentata e difesa, giusta procura in calce all'atto introduttivo, dall'avv. David Giuseppe Apolloni

contro

l'Istituto nazionale di statistica - ISTAT, in persona del legale rappresentante pro tempore,

il Ministero dell'economia e delle finanze - MEF, in persona del Ministro pro tempore,

e nei confronti

della **Procura generale della Corte dei conti**, in persona del Procuratore Generale pro tempore,

per accertare

l'insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto per la qualificazione della ricorrente nel settore delle pubbliche amministrazioni del Sistema Europeo dei Conti (SEC 2010) e, conseguentemente, per l'inclusione della stessa nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, elaborato e annualmente aggiornato dall'ISTAT e per il conseguente annullamento in parte qua dell'Elenco da ultimo aggiornato per il 2026 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale, n. 227 del 30 settembre 2025, di ogni altro atto connesso presupposto, nonché degli ulteriori elenchi medio tempore pubblicati;

nonché per accertare e dichiarare

la non applicazione alla ricorrente "della disciplina nazionale sul contenimento della spesa pubblica" ai sensi dell'articolo 11 del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, e, comunque, l'insussistenza dei presupposti per la qualificazione della ricorrente come "amministrazione

pubblica” ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e del Regolamento UE n. 594/2013 (SEC 2010), previo accertamento del suo inserimento nell’Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

VISTO il ricorso introduttivo del giudizio;

VISTI i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno stabilito la composizione del collegio, la fissazione dell’udienza e la nomina del relatore;

ESAMINATI gli atti e i documenti di causa;

UDITI, all’udienza del 4 marzo 2026, con l’assistenza del segretario d’udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore cons. Filippo Izzo, l’avv. Simona Batori, per delega dell’avv. David Giuseppe Apolloni, per la ricorrente, l’avvocato dello Stato Pietro Garofoli per l’ISTAT, il v.P.g. Fabrizio Cerioni per la Procura Generale;

FATTO

1. Con ricorso notificato e depositato il 28 novembre 2025, l’Agenzia metropolitana per la formazione, l’orientamento e il lavoro, di seguito, per brevità, ‘AFOL Metropolitana’, ricorre a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione per annullare l’Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, predisposto dall’Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, serie generale, n. 227 del 30 settembre 2025, nella parte in cui la include nell’ambito delle “Amministrazioni locali” e,

fra queste, delle “Agenzie ed enti regionali e provinciali per la formazione, la ricerca e l’ambiente”.

2. La ricorrente contesta tale inclusione «anche al fine di escludere l’applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», sostenendo che, in capo ad AFOL Metropolitana, non sussistono gli elementi previsti, a tali fini, dal paragrafo 2.112 del Regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (c.d. “SEC 2010”), e cioè: i) la soggezione al controllo di una amministrazione pubblica, ii) la qualifica di “produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita in quanto finanziato in prevalenza da una amministrazione pubblica”.

La ricorrente lamenta anche la violazione degli articoli 1, 3, 4, 5 e 7 della legge n. 241 del 1990 sotto il profilo del difetto assoluto di pubblicità, trasparenza, motivazione e istruttoria, nonché della mancata indicazione del responsabile del procedimento e della mancata comunicazione di avvio del procedimento.

Dopo aver illustrato le argomentazioni a sostegno di tali motivi di ricorso, la ricorrente eccepisce anche che è pendente davanti alla Corte costituzionale un giudizio di costituzionalità avente a oggetto l’articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020, che limita la cognizione della Corte dei conti in materia di ricorsi sull’Elenco ISTAT ai soli fini dell’applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica. La questione è stata rimessa da

varie ordinanze di queste Sezioni riunite e la ricorrente chiede che il suo ricorso sia deciso «tenendo conto della pendenza» di tale questione di legittimità costituzionale, la cui rilevanza nel presente giudizio è «diretta e immediata».

3. Con memoria depositata il 20 febbraio 2026, l'Avvocatura erariale si è costituita nell'interesse dell'ISTAT.

Dopo aver ricostruito il contesto ordinamentale, incentrato sul Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (cosiddetto "SEC 2010"), di cui al citato Regolamento (UE) n. 549/2013, come interpretato dal "Manual on General Government and Debt" (*id est*: Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico), e individuato le regole applicabili al caso in esame, la difesa erariale argomenta, nel merito, affinché il ricorso di AFOL Metropolitano sia dichiarato inammissibile o comunque rigettato siccome infondato.

4. Con memoria depositata il 20 febbraio 2026, la Procura generale della Corte dei conti ha, in via pregiudiziale, ritenuto opportuno sollevare un ulteriore incidente di costituzionalità dell'articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020, rispetto alle questioni già poste da queste Sezioni riunite con le ordinanze n. 5/2025/RIS, 6/2025/RIS, 15/2025/RIS, 16/2025/RIS e 17/2025/RIS, per violazione degli articoli 103, secondo comma, 117, primo comma, nonché degli articoli 24, 111 e 113 della Costituzione.

Ha quindi, nel merito, contrastato i motivi di ricorso di AFOL Metropolitana, concludendo affinché fosse sollevata, «ove ritenuto opportuno», la questione di legittimità costituzionale sopra

succintamente descritta, con sospensione del processo; in subordine, ha chiesto comunque di sospendere il processo «in attesa della decisione della Corte costituzionale in relazione alle questioni di costituzionalità già sollevate sui giudizi concernenti l'esercizio di azioni analoghe a quella odierna» e, in ulteriore subordine, di respingere il ricorso di AFOL Metropolitana.

5. All'udienza di trattazione, le parti, dopo aver illustrato le loro posizioni e insistito nelle rispettive conclusioni, chiamate, su specifica sollecitazione del Collegio, a pronunciarsi sulla possibilità di una sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020, sollevata da sei ordinanze di queste Sezioni riunite, tenuto conto che, in data 13 gennaio 2026, si è tenuta l'udienza pubblica davanti alla Corte stessa, hanno consentito a tale possibilità, rimettendo al Collegio la decisione di valutare la sospensione del presente giudizio.

DIRITTO

6. Il comma 2 dell'articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020, attraverso le modifiche all'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice di giustizia contabile, introduce «una chiara limitazione» della giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT, come evidenziato da queste Sezioni riunite sin dalla prima ordinanza con la quale è stata rimessa alla decisione della Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione (ord. n. 5/2025/RIS, punto 6.1 della parte in diritto).

7. A tale ordinanza n. 5/2025/RIS hanno fatto seguito le ordinanze n. 6/2025/RIS, n. 9/2025/RIS, n. 10/2025/RIS, n. 11/2025/RIS, n. 12/2025/RIS, n. 13/2025/RIS, n. 14/2025/RIS, n. 15/2025/RIS, n. 16/2025/RIS, n. 17/2025/RIS, con le quali sono state sottoposte all'attenzione della Corte costituzionale molteplici questioni di legittimità costituzionale del richiamato articolo 23-quater, illustrando, con argomentazioni articolate, tutti i profili di dubbio sollevabili con riguardo a tale disposizione.

8. All'udienza del 13 gennaio 2026, sono state discusse davanti alla Corte costituzionale le questioni poste dalle prime sei delle sopra richiamate ordinanze (e cioè, le ordinanze n. 5/2025/RIS, n. 6/2025/RIS, n. 9/2025/RIS, n. 10/2025/RIS, n. 11/2025/RIS e n. 12/2025/RIS), aventi tutte a oggetto la conformità dell'articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020, come inserito dalla legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, ai parametri costituiti dagli articoli 3, 24, 25, 76, 77, 81, 97, 101, 102, 103, secondo comma, 104, 108, 111, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione a varie norme interposte del Trattato sull'unione europea, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea, nonché dall'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

9. Il giudizio di legittimità costituzionale è direttamente rilevante anche ai fini del presente giudizio in quanto dalla sua decisione dipende la determinazione degli ambiti di giurisdizione di

queste Sezioni riunite nella cognizione del ricorso presentato da AFOL Metropolitana, a cominciare dalla dedotta questione di costituzionalità.

10. Ricorrono, quindi, evidenti ragioni di economia processuale per disporre la sospensione cosiddetta “impropria” del presente giudizio fino alla definizione del giudizio pendente dinanzi alla Corte costituzionale, atteso il suo carattere pregiudiziale.

11. Non può essere utilizzata la sospensione per “pregiudizialità costituzionale”, di cui all’articolo 23 della legge n. 87 del 1953, perché la norma, nel prevedere la sospensione necessaria del giudizio in corso, ha chiaramente a riferimento il solo giudizio nel corso del quale è sollevata la questione con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

12. La sospensione impropria può essere legittimamente disposta in applicazione analogica di quanto previsto dall’articolo 106, comma 1, del codice di giustizia contabile, che consente al giudice di sospendere il processo quando la previa definizione di altra controversia, pendente davanti ad altro giudice, costituisce, per il suo carattere pregiudiziale, il necessario antecedente della decisione della causa pregiudicata.

13. Non può farsi luogo alla sospensione prevista dal comma 2 del richiamato articolo 106.

La sospensione di cui al comma 2, oltre a presupporre la concorde richiesta delle parti e «giustificati motivi», può essere disposta «per una sola volta e per un periodo non superiore a tre mesi»; infatti,

l'ordinanza, che accoglie l'istanza delle parti, fissa anche l'udienza per la prosecuzione del giudizio.

In questo caso, non soltanto le parti non hanno indicato un termine di durata della sospensione richiesta, evidenziando soltanto la natura pregiudiziale del riferito giudizio di costituzionalità, ma lo stesso termine finale è incerto nel quando, essendo legato al futuro deposito del provvedimento della Corte costituzionale che definirà il giudizio.

14. D'altra parte, la cosiddetta sospensione impropria non è un istituto sconosciuto al "diritto vivente" della giustizia contabile.

Esempi recenti dell'orientamento comune di questo plesso giurisdizionale sono forniti dalle sentenze-ordinanza n. 2/2022/RIS e n. 3/2022/RIS, nonché dalle ordinanze n. 15/2022/RIS, 16/2022/RIS, n. 18/2022/RIS, n. 19/2022/RIS, n. 20/2022/RIS, n. 21/2022/RIS, con le quali queste Sezioni riunite in speciale composizione hanno sospeso i rispettivi giudizi in materia di inclusione nell'Elenco ISTAT in attesa della decisione della Corte di giustizia dell'Unione europea, già investita in altre cause di una questione pregiudiziale attinente proprio alla corretta interpretazione euro-unitaria del ridetto articolo 23-quater. Le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, alle quali deve essere riconosciuta la capacità di orientamento nomofilattico delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti (cfr. Sez. riunite in sede giurisd., sent. n. 34/2024/QM/PRES_PROC, spec. punti 3.1.-3.4.4. della parte in diritto), hanno espressamente riconosciuto tale possibilità, dichiarando inammissibili i ricorsi della Procura generale della Corte dei conti con i quali era stata impugnata la sospensione disposta

prima con il dispositivo letto in udienza, poi con la parte “ordinanza” della richiamata sentenza-ordinanza n. 3/2022/RIS (cfr. ord. n. 11/2022/RCS, in cui, tra l’altro, è osservato, al punto 5. della parte in diritto, che l’eventuale annullamento della sospensione, con rinvio al giudice che l’ha disposta, «in nome della salvaguardia della ragionevole durata del processo, [...] non produrrebbe alcuna accelerazione, poiché [...] questi – avendo già valutato la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione pendente – non potrebbe far altro, a sua volta, che investire di quella stessa materia le predette Corti, aggravando il procedimento, anche sotto il profilo del suo decorso»).

15. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono e tenuto anche conto della richiesta della Procura generale e dell’adesione delle parti manifestata all’udienza del 4 marzo 2026, il Collegio ritiene di dover sospendere il presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla legittimità costituzionale dell’articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020 all’esito dell’udienza pubblica del 13 gennaio 2026, restando impregiudicata ogni decisione sul rito e sul merito.

Per la prosecuzione del giudizio dovrà essere presentata, in applicazione analogica di quanto stabilito dall’articolo 107, comma 1, del codice di giustizia contabile, una nuova istanza di fissazione entro il termine di tre mesi decorrente dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del provvedimento della Corte costituzionale di definizione del giudizio di legittimità

costituzionale sopra specificato.

PER QUESTI MOTIVI

la Corte dei conti, a Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, impregiudicata ogni decisione sul rito e sul merito, sospende il giudizio nei sensi indicati in motivazione.

Dispositivo letto in udienza, ai sensi dell'articolo 128, comma 3, del Codice di giustizia contabile.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 4 marzo 2026.

IL PRESIDENTE

Giovanni COPPOLA

f.to digitalmente

La presente ordinanza, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 4 marzo 2026, è stata depositata in Segreteria il 11 marzo 2026.

IL DIRIGENTE

Antonio FRANCO

f.to digitalmente