



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. 879/SR/RIS** del registro di Segreteria delle Sezioni riunite, proposto da **Consorzio Interuniversitario Sistemi Integrati per l'Accesso - CISIA**, in persona del presidente e rappresentante legale pro tempore, prof. Giovanni Betta, con sede legale in Pisa, via Giuseppe Malagoli, n. 12, rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto introduttivo, dal prof. avv. Angelo Piazza e dall'avv. Francesca De Napoli

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 l'annullamento

dell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, individuato ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, 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 annovera il Consorzio Interuniversitario Sistemi Integrati per l'Accesso, nonché di ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale.

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. Gennaro Terracciano, per delega del prof. avv. Angelo Piazza, per il ricorrente, l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per l'ISTAT e

il MEF, il v.P.g. Alfio Vecchio per la Procura generale;

FATTO

1. Con ricorso notificato il 30 gennaio 2026 e depositato il 2 febbraio 2026, il Consorzio Interuniversitario Sistemi Integrati per l'Accesso, di seguito, per brevità, 'CISIA', ricorre a queste Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione per l'annullamento dell'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 annovera il CISIA, nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

Il ricorrente precisa di aver già impugnato davanti a queste Sezioni riunite la sua inclusione nell'elenco ISTAT, pubblicato nel 2023, con ricorso iscritto al n. 844/SR/RIS del registro di segreteria di queste Sezioni riunite, da cui sono originate l'ordinanza n. 4/2025/RIS, con la quale è stata rigettata l'istanza cautelare, e l'ordinanza n. 6/2025/RIS, con la quale è stata dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23-quater del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, nonché la sua inclusione nell'elenco ISTAT, pubblicato nel 2024, con ricorso iscritto al n. 851/SR/RIS del registro di segreteria, da cui ha originato l'ordinanza n. 02/2025/RIS, con la quale, rigettata l'istanza cautelare, è stato sospeso il giudizio in attesa della decisione della questione di costituzionalità sollevata nel giudizio n. 841/SR/RIS.

Ha ulteriormente precisato di aver impugnato la sua inclusione nell'Elenco ISTAT, pubblicato nel 2025, oggetto del presente ricorso, anche davanti al giudice amministrativo sulla base del principio di diritto affermato da Cass., sez. un., sent. n. 30220/2024. Il TAR Lazio, con ordinanza n. 7237 del 19 dicembre 2025, ha accolto la domanda cautelare e rinviato, per la trattazione del merito, all'udienza pubblica da fissarsi una volta definito il giudizio costituzionale.

Nel merito, il ricorrente ha articolato vari motivi di doglianza (violazione di norme della legge n. 241 del 1990, mancata o erronea considerazione dei risultati del cosiddetto "test market-non market" o "test del cinquanta per cento", insussistenza del controllo pubblico) e, in aggiunta alla già richiamata questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020, ha posto un'ulteriore questione di costituzionalità avente a oggetto tutte le norme di contenimento della spesa pubblica, che, in modo generico, individuano il loro ambito soggettivo di applicazione attraverso il richiamo all'inserimento nell'Elenco ISTAT.

2. Con memoria depositata il 20 febbraio 2026, l'Avvocatura erariale si è costituita per conto del MEF e dell'ISTAT, eccependo, in via preliminare, il difetto di giurisdizione di queste Sezioni riunite sulla domanda di annullamento proposta dal ricorrente dal momento che l'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice di giustizia contabile, nella formulazione risultante dalle modifiche introdotte dal richiamato articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020, attribuisce alle Sezioni riunite in speciale composizione giurisdizione

esclusiva limitata ai giudizi «in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

Nel merito, la difesa erariale ha contrastato le argomentazioni del ricorrente, insistendo per la sussistenza del controllo pubblico congiunto nei confronti del CISIA ai sensi 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 dei criteri interpretativi risultanti dal "Manual on Government Deficit and Debt" (*id est*: Manuale sul disavanzo e sul debito pubblico), edizione 2022, pubblicato da Eurostat.

3. Con memoria depositata il 18 febbraio 2026, la Procura generale della Corte dei conti ha evidenziato, preliminarmente, che la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020, nella parte in cui limita la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT, è stata sollevata da queste Sezioni riunite non soltanto con le ordinanze richiamate dal ricorrente, ma anche in altri giudizi relativi all'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato. In quanto attinente alla giurisdizione, la questione assume diretta rilevanza anche nel presente giudizio, di cui la Procura generale ha espressamente chiesto, nelle sue conclusioni, la sospensione in attesa della decisione della Corte costituzionale.

Nel merito, la Procura generale ritiene che il ricorso meriti il rigetto per varie argomentazioni, che trovano comunanza con quelle già esplicitate nelle memorie presentate dalla Procura generale negli altri giudizi promossi da CISIA.

4. All'udienza di trattazione, senza entrare nel merito delle rispettive posizioni, le parti hanno concordemente chiesto al Collegio di valutare la 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, nella parte in cui detta disposizione limita la giurisdizione della Corte dei conti in materia di elenchi ISTAT, tenuto conto che, in data 13 gennaio 2026, si è tenuta l'udienza pubblica davanti alla Corte costituzionale.

DIRITTO

5. 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).

6. 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.

7. 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.

8. 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 dal CISIA, a cominciare dalla dedotta questione di costituzionalità.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. Deve essere precisato che, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente all’udienza del 4 marzo 2026, nonostante la concorde volontà ivi manifestata dalle parti, 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.

13. 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»).

14. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il Collegio, tenuto anche conto della conforme richiesta delle parti, 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 decisione, 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