



## Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Prima Sezione)

13 luglio 2023\*

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Obbligo degli Stati membri di istituire i rimedi giurisdizionali necessari per garantire una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione – Politica economica – Regolamento (UE) n. 549/2013 – Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell’Unione europea (SEC) – Direttiva 2011/85/UE – Requisiti applicabili ai quadri di bilancio degli Stati membri – Normativa nazionale che limita la competenza del giudice contabile – Principi di effettività e di equivalenza – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea»

Nelle cause riunite C-363/21 e C-364/21,

aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dalla Corte dei conti (Italia), con decisioni in data 3 e 10 giugno 2021, pervenute in cancelleria rispettivamente il 9 e il 10 giugno 2021, nei procedimenti

**Ferrovienord SpA**

contro

**Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (C-363/21),**

nei confronti di:

**Procura generale della Corte dei conti,**

**Ministero dell’Economia e delle Finanze,**

e

**Federazione Italiana Triathlon**

contro

**Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,**

**Ministero dell’Economia e delle Finanze (C-364/21),**

\* Lingua processuale: l’italiano.

nei confronti di:

**Procura generale della Corte dei conti,**

LA CORTE (Prima Sezione),

composta da A. Arabadjiev, presidente di sezione, P.G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin (relatore) e I. Ziemele, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: C. Di Bella, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 ottobre 2022,

considerate le osservazioni presentate:

- per Ferrovienord SpA e la Federazione Italiana Triathlon, da D. Lipani, J. Polinari e F. Sbrana, avvocati;
- per la Procura generale della Corte dei conti, da A. Canale, procuratore generale, A. Corsetti e A. Iadecola, vice procuratori generali;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da G. De Bellis e P. Garofoli, avvocati dello Stato;
- per la Commissione europea, da C. Biz, F. Blanc, S. Delaude e F. Moro, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni presentate dall'avvocato generale all'udienza del 12 gennaio 2023,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione 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 (GU 2013, L 174, pag. 1), della direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU 2011, L 306, pag. 41), dei principi di equivalenza e di effettività, dell'articolo 19 TUE, nonché dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
- 2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie che oppongono, da un lato, nella causa C-363/21, Ferrovienord SpA all'Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (Italia) e, dall'altro, nella causa C-364/21, la Federazione Italiana Triathlon (Italia) (in prosieguo: la «FITRI») all'ISTAT e al Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia) in merito all'iscrizione, per l'anno 2020, di Ferrovienord e della FITRI nell'elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato delle autorità pubbliche (in prosieguo: l'«elenco ISTAT»).

## Contesto giuridico

### *Diritto dell'Unione*

#### *Direttiva 2011/85*

3 I considerando 3, 4 e 23 della direttiva 2011/85 enunciano quanto segue:

«(3) L'esistenza di pratiche complete e affidabili in materia di contabilità pubblica per tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica è una condizione preliminare per la produzione di statistiche di elevata qualità che siano comparabili da uno Stato membro all'altro. Un controllo interno dovrebbe garantire che le norme in vigore siano applicate in tutt[i] [i] sottosettor[i] dell'amministrazione pubblica. Un audit indipendente eseguito da istituzioni pubbliche quali le Corti dei conti o da organismi privati di audit dovrebbe promuovere le migliori prassi internazionali.

(4) La disponibilità dei dati di bilancio è fondamentale per il corretto funzionamento del quadro di sorveglianza dei bilanci dell'Unione. La disponibilità periodica di dati di bilancio aggiornati e affidabili è la chiave per un monitoraggio corretto e tempestivo che a sua volta consenta la pronta adozione di provvedimenti nel caso di un andamento imprevisto del bilancio. Un elemento cruciale per garantire la qualità dei dati di bilancio è la trasparenza, che presuppone che tali dati debbano essere periodicamente disponibili al pubblico.

(...)

(23) Le disposizioni del quadro di sorveglianza dei bilanci istituito dal TFUE e in particolare il PSC [Patto di stabilità e di crescita] si applicano all'amministrazione pubblica nel suo insieme, che comprende i sottosettori amministrazione centrale, amministrazioni di Stati federati, amministrazioni locali ed enti di previdenza e assistenza sociale, come definiti nel regolamento (CE) n. 2223/96 [del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (GU 1996, L 310, pag. 1)].»

4 L'articolo 1 di detta direttiva recita:

«La presente direttiva stabilisce regole dettagliate riguardanti le caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal TFUE, di evitare disavanzi pubblici eccessivi».

5 L'articolo 2 della medesima direttiva dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni di "pubblico", "disavanzo" e "investimento" di cui all'articolo 2 del protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al TUE e al TFUE. Si applica la definizione di sottosettori dell'amministrazione pubblica di cui al punto 2.70 dell'allegato A del regolamento [n. 2223/96].

Si applica, inoltre, la seguente definizione:

"quadro di bilancio": serie di disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica (...).

(...)).

6 L'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2011/85 è formulato nei seguenti termini:

«Per quanto riguarda i sistemi nazionali di contabilità pubblica, gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme [del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità europea, adottato mediante il regolamento n. 2223/96; in prosieguo: il "SEC 95"]. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente».

7 L'articolo 5 della direttiva in parola così dispone:

«Ciascuno Stato membro si dota di regole di bilancio numeriche specifiche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal TFUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica. Tali regole promuovono in particolare:

- a) il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo e al debito fissati conformemente al TFUE;
- b) l'adozione di un orizzonte di programmazione di bilancio pluriennale, che comprende il rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine dello Stato membro».

8 L'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva dispone quanto segue:

«Fatte salve le disposizioni del TFUE relative al quadro di sorveglianza dei bilanci dell'Unione, le regole di bilancio numeriche specifiche per paese precisano i seguenti elementi:

(...)

- b) il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri».

#### *Regolamento (UE) n. 473/2013*

9 L'articolo 2, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (GU 2013, L 140, pag. 11), così dispone:

«1. Ai fini del presente regolamento si intende per:

- a) "enti indipendenti", enti strutturalmente indipendenti o dotati di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro che, in virtù di apposite disposizioni di legge nazionali, godono di un elevato grado di autonomia funzionale e responsabilità (...).

(...).

2. Si applica altresì al presente regolamento la definizione di "settore delle amministrazioni pubbliche" e dei "sottosettori del settore delle amministrazioni pubbliche" di cui all'allegato A, punto 2.70, del regolamento [n. 2223/96] (...)».

10 L'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento è formulato come segue:

«Gli Stati membri dispongono di enti indipendenti incaricati di monitorare l'osservanza:

(...)

b) delle regole di bilancio numeriche di cui all'articolo 5 della direttiva [2011/85]».

#### *Regolamento n. 549/2013*

11 Il Sistema europeo di conti economici integrati (SEC) è lo strumento statistico e il dispositivo giuridico che l'Unione europea ha adottato per assicurare un'informazione paragonabile sulla struttura delle economie degli Stati membri e sul loro sviluppo. Il primo SEC, vale a dire il SEC 95, è stato creato dal regolamento n. 2223/96. Il SEC 2010, istituito dal regolamento n. 549/2013, è succeduto al SEC 95.

12 I considerando 3 e 14 del regolamento n. 549/2013 enunciano quanto segue:

«(3) I cittadini dell'Unione hanno bisogno dei conti economici quale strumento fondamentale per analizzare la situazione economica di uno Stato membro o di una regione. Ai fini della comparabilità, tali conti dovrebbero essere elaborati sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili. Le informazioni fornite dovrebbero essere quanto più possibile precise, complete e tempestive, al fine di garantire la massima trasparenza per tutti i settori.

(...)

(14) Il SEC 2010 deve sostituire gradualmente tutti gli altri sistemi, quale quadro di riferimento per le norme, le definizioni, le classificazioni e le regole contabili comuni ai fini dell'elaborazione dei conti degli Stati membri per le esigenze dell'Unione, permettendo in tal modo di ottenere risultati comparabili fra gli Stati membri».

13 L'articolo 1, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento è così formulato:

«1. Il presente regolamento istituisce il [SEC 2010].

2. 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 come previsto all'articolo 3;

b) un programma (allegato B) inteso a stabilire i termini entro i quali gli Stati membri trasmettono alla Commissione [europea] (Eurostat) i conti e le tavole da compilare conformemente alla metodologia di cui alla lettera a)».

14 L'articolo 3 del citato regolamento recita:

«1. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) i conti e le tavole di cui all'allegato B entro i termini ivi specificati per ciascuna tavola.

2. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione i dati e i metadati richiesti dal presente regolamento conformemente a una norma di interscambio determinata e ad altre modalità pratiche.

(...)

15 Il capitolo 1 dell'allegato A del medesimo regolamento, il quale presenta l'architettura generale e i principi fondamentali del SEC 2010, contiene segnatamente un punto 1.57, che è così formulato:

«Le unità istituzionali sono entità economiche che possono essere proprietarie di beni e attività, possono assumere passività, nonché esercitare attività economiche e intervenire in operazioni con altre unità per conto proprio. Ai fini del sistema SEC 2010 le unità istituzionali si raggruppano in cinque settori istituzionali nazionali che si escludono reciprocamente:

a) società non finanziarie;

b) società finanziarie;

c) amministrazioni pubbliche;

d) famiglie;

e) istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

I cinque settori costituiscono insieme il totale dell'economia nazionale. Ogni settore si suddivide inoltre in sottosectori. Il SEC 2010 prevede la compilazione di una serie completa di conti di flussi e di conti patrimoniali per ciascun settore e sottosectore, nonché per il totale dell'economia. Le unità non residenti possono interagire con questi cinque settori nazionali e sono indicate le interazioni tra questi settori e un sesto settore istituzionale: il settore del resto del mondo».

16 L'allegato A del regolamento n. 549/2013 contiene un capitolo 2, intitolato «Unità e insiemi di unità», nel quale figurano i punti 2.111 e 2.113, che hanno il seguente tenore:

«2.111 Definizione: il settore delle amministrazioni pubbliche (...) è costituito dalle unità istituzionali 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.

(...)

2.113 Il settore delle amministrazioni pubbliche è suddiviso in quattro sottosectori:

a) amministrazioni centrali (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale) (...)

b) amministrazioni di Stati federati (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale) (...)

- c) amministrazioni locali (esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale) (...)
- d) enti di previdenza e assistenza sociale (...).

17 Nell'allegato A di detto regolamento figura un capitolo 20, intitolato «I conti delle amministrazioni pubbliche», il quale comprende i punti da 20.05 a 20.07, che recitano:

«20.05 Il settore delle amministrazioni pubbliche (...) comprende tutte le unità delle amministrazioni pubbliche e tutte le istituzioni senza scopo di lucro che producono beni e servizi non destinabili alla vendita e sono controllate da unità delle amministrazioni pubbliche. Comprende inoltre altri produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, come definiti nei paragrafi da 20.18 a 20.39.

20.06 Le unità delle amministrazioni pubbliche sono persone giuridiche istituite mediante un processo politico, che esercitano un'autorità legislativa, giudiziaria o esecutiva su altre unità istituzionali all'interno di una data area. La loro funzione principale consiste nel fornire alla collettività e alle famiglie beni e servizi non destinabili alla vendita e nel ridistribuire reddito e ricchezza.

20.07 Di norma, un'unità delle amministrazioni pubbliche ha il potere di raccogliere fondi attraverso trasferimenti obbligatori provenienti da altre unità istituzionali. Al fine di soddisfare i requisiti di base di un'unità istituzionale, un'unità delle amministrazioni pubbliche deve disporre di fondi propri, raccolti come entrate da altre unità o ricevuti sotto forma di trasferimenti da altre unità delle amministrazioni pubbliche, e deve avere il potere di spendere tali fondi nel perseguimento dei propri obiettivi politici. Essa deve essere, inoltre, in grado di contrarre prestiti per conto proprio».

## ***Diritto italiano***

### *Costituzione della Repubblica italiana*

18 L'articolo 103, secondo comma, della Costituzione della Repubblica Italiana stabilisce che la Corte dei conti (Italia) è competente in materia di contabilità pubblica.

### *Legge del 31 dicembre 2009, n. 196*

19 L'articolo 1, commi da 1 a 3, della legge del 31 dicembre 2009, n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (supplemento ordinario alla GURI n. 303, del 31 dicembre 2009), nella versione applicabile ai fatti di cui alla controversia principale, dispone quanto segue:

«1. Le 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.

2. Ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, per amministrazioni pubbliche si intendono, per l'anno 2011, gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco oggetto del comunicato dell'[ISTAT] in data 24 luglio 2010, pubblicato in pari data nella

Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 171, nonché a decorrere dall'anno 2012 gli enti e i soggetti indicati a fini statistici [dall'ISTAT] nell'elenco oggetto del comunicato del medesimo Istituto in data 30 settembre 2011, pubblicato in pari data nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 228, e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione (...), le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre».

*Legge del 24 dicembre 2012, n. 243*

- 20 L'articolo 2, comma 1, lettera a), della legge del 24 dicembre 2012, n. 243 – Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (GURI n. 12, del 15 gennaio 2013), definisce i termini «amministrazioni pubbliche» nella maniera che segue:

«“amministrazioni pubbliche” 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 sottosectori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale».

- 21 L'articolo 20 di tale legge, intitolato «Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche», stabilisce, segnatamente, che la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci con le forme e le modalità previste dalla legge.

*Legge del 30 ottobre 2014, n. 161*

- 22 L'articolo 30 della legge del 30 ottobre 2014, n. 161 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis (supplemento ordinario alla GURI n. 261, del 10 novembre 2014), dispone, al comma 1, quanto segue:

«Al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva [2011/85] e al regolamento [n. 473/2013], con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, verifica la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni (...)».

*Legge del 24 dicembre 2012, n. 228*

- 23 L'articolo 1 della legge del 24 dicembre 2012, n. 228 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (supplemento ordinario alla GURI n. 302, del 29 dicembre 2012), enunciava, al comma 169, quanto segue:

«Avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'ISTAT (...) è ammesso ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti, in speciale composizione, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione».

*Codice di giustizia contabile*

- 24 L'articolo 11, comma 6, lettera b), dell'allegato 1 del decreto legislativo del 26 agosto 2016, n. 174 – Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (supplemento ordinario alla GURI n. 209, del 7 settembre 2016) (in prosieguo: il «codice di giustizia contabile»), prevedeva quanto segue:

«Le sezioni riunite [della Corte dei conti] 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».

*Decreto-legge del 28 ottobre 2020, n. 137*

- 25 L'articolo 23 quater del decreto-legge del 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 (GURI n. 269, del 28 ottobre 2020), come modificato dalla legge del 18 dicembre 2020, n. 176 (supplemento ordinario alla GURI n. 319, del 24 dicembre 2020) (in prosieguo: il «decreto-legge n. 137/2020»), dispone quanto segue:

«1. Agli 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 [n. 549/2013], 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 (...), nonché quelle in materia di obblighi di comunicazione dei dati e delle informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica.

2. All'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, dopo le parole: “operata dall'ISTAT” sono aggiunte le seguenti: “, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica”.»

## **Controversie di cui ai procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

- 26 Ai sensi, segnatamente, del regolamento n. 549/2013, Ferrovienord e la FITRI (in prosieguo, congiuntamente: le «ricorrenti di cui ai procedimenti principali») sono state iscritte dall'ISTAT nell'elenco ISTAT, pubblicato il 30 settembre 2020.
- 27 Mediante ricorsi proposti dinanzi alla Corte dei conti, giudice del rinvio, le ricorrenti di cui ai procedimenti principali contestano tale iscrizione in quanto non sussisterebbero i relativi presupposti.
- 28 Risulta dalle ordinanze di rinvio che, fino all'anno 2012, le decisioni concernenti l'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT potevano essere impugnate mediante un ricorso dinanzi al giudice amministrativo. Successivamente sono intervenute due modifiche legislative.
- 29 Da una parte, nel 2012, ai sensi dell'articolo 1, comma 169, della legge del 24 dicembre 2012, n. 228, la competenza a verificare la fondatezza della designazione di enti quali amministrazioni pubbliche e della loro iscrizione nell'elenco ISTAT è stata attribuita alla Corte dei conti. Tale regola di competenza è stata ribadita dall'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice di giustizia contabile, il quale prevedeva che «[l]e sezioni riunite [della Corte dei conti] in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi (...) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT».
- 30 Il giudice del rinvio precisa che il controllo che incombeva allora al giudice contabile doveva essere effettuato sulla base dei criteri ricavati dal regolamento n. 549/2013, i quali costituiscono, secondo la legislazione italiana, i presupposti in presenza dei quali un ente viene iscritto nell'elenco ISTAT. Inoltre, detto giudice osserva che tale iscrizione fa nascere precisi obblighi, segnatamente contabili, in capo agli enti interessati, i quali, proprio in virtù dell'iscrizione nell'elenco suddetto, concorrono alla determinazione dei saldi di finanza pubblica del conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 23 quater, comma 1, del decreto-legge n. 137/2020. Pertanto, secondo il giudice del rinvio, il controllo dello status di amministrazione pubblica, ai sensi del regolamento n. 549/2013, è l'operazione contabile che precede l'elaborazione dei saldi sulla base dei quali si sviluppano le relazioni finanziarie tra gli Stati membri, segnatamente ai sensi dell'articolo 126 TFUE e del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai Trattati (in prosieguo: il «Protocollo n. 12»).
- 31 Dall'altra parte, nel 2020, la portata del controllo esercitato dal giudice contabile, vertente sulla legittimità di un'iscrizione nell'elenco ISTAT, è stata ristretta dall'articolo 23 quater, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, che ha modificato l'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice di giustizia contabile, il quale ora prevede, in sostanza, che le sezioni riunite della Corte dei conti statuiscono, sui ricorsi relativi alla designazione delle amministrazioni pubbliche effettuata dall'ISTAT, ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica.
- 32 Risulta dalle decisioni di rinvio che le parti in lite nei procedimenti principali controvertono sull'interpretazione che occorre dare a tale articolo 11, comma 6, lettera b), del codice di giustizia contabile, come modificato dall'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020.

- 33 Più specificamente, secondo la Procura generale della Corte dei Conti (Italia), il citato articolo 23 quater, se fosse interpretato nel senso che circoscrive la possibilità di proporre ricorso contro l'elenco ISTAT ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non sarebbe conforme al diritto dell'Unione – segnatamente al regolamento n. 549/2013 nonché ai principi di effettività e di equivalenza – nella misura in cui esso non garantirebbe agli enti interessati una tutela giurisdizionale effettiva. Infatti, questi ultimi non potrebbero in tal caso più ottenere il controllo giurisdizionale della loro iscrizione quali amministrazioni pubbliche nell'elenco ISTAT. Le ricorrenti di cui ai procedimenti principali condividono tale tesi.
- 34 Per contro, l'ISTAT e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (in prosieguo, congiuntamente: i «convenuti di cui ai procedimenti principali») ritengono che l'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020, pur restringendo la competenza della Corte dei conti, estenda, al contempo, quella del giudice amministrativo, sicché le ricorrenti di cui ai procedimenti principali beneficerebbero della piena tutela giurisdizionale dei loro interessi. In ogni caso, secondo i convenuti di cui ai procedimenti principali, la determinazione del significato dei termini «amministrazione pubblica» dovrebbe rientrare nella competenza esclusiva del giudice amministrativo, dato che essa verterebbe su aspetti che non rientrano tra le questioni di natura contabile. Pertanto, l'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 sarebbe conforme al diritto dell'Unione.
- 35 In risposta a tale argomentazione, la Procura generale della Corte dei Conti ha parimenti rilevato che, anche se occorresse seguire l'interpretazione di tale articolo 23 quater propugnata dai convenuti di cui ai procedimenti principali, tale disposizione non sarebbe per questo conforme ai principi di effettività e di equivalenza dei mezzi di ricorso. Infatti, una tale interpretazione condurrebbe ad un rischio di allungamento dei procedimenti e di giudicati contraddittori, dal momento che gli enti interessati dovrebbero in tal caso proporre due distinti ricorsi dinanzi a due giudici differenti per far valere i propri diritti.
- 36 Secondo il giudice del rinvio, la modifica apportata all'articolo 11, comma 6, lettera b), del codice di giustizia contabile comporta un difetto assoluto di tutela giurisdizionale per gli enti che si trovano in una situazione simile a quella delle ricorrenti di cui ai procedimenti principali. Infatti, anzitutto, mancando un giudice in grado di garantire l'osservanza del diritto dell'Unione per quanto concerne la sussistenza dello status di pubblica amministrazione e degli obblighi ad esso connessi, si impedirebbe qualsiasi verifica sulla corretta osservanza, da parte dello Stato italiano, delle norme giuridiche dell'Unione relative a tale status, prevista dal regolamento n. 549/2013, e pertanto dei saldi di finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 126 TFUE, del Protocollo n. 12, nonché del Patto di stabilità e di crescita.
- 37 Il giudice del rinvio afferma poi che la limitazione degli effetti delle decisioni emesse dal giudice contabile «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica» porterebbe, di fatto, ad eliminare qualsiasi possibilità di controllo indipendente da parte di tale giudice sulle autorità di bilancio e sulla legittimità delle modalità di calcolo dei saldi di finanza pubblica che servono per la verifica del rispetto dell'obiettivo di bilancio di medio termine, menzionato all'articolo 5, lettera b), della direttiva 2011/85. Pertanto, l'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 non sembrerebbe rispettare la regola, prevista dal regolamento n. 473/2013 e dalla direttiva 2011/85, che esige una separazione tra le autorità di bilancio e gli organi di audit, tenendo presente che quest'ultimo può svolgersi in forma giurisdizionale.

- 38 Infine, secondo detto giudice, poiché la qualità di amministrazione pubblica, ai sensi del diritto dell'Unione, fa nascere per gli enti interessati obblighi e limitazioni dei loro diritti, a tali enti dovrebbe essere riconosciuto il diritto ad un ricorso effettivo al fine di poter contestare tale qualità, in conformità all'articolo 19 TUE e all'articolo 47 della Carta.
- 39 A questo proposito, il giudice del rinvio rileva, in primo luogo, che, sebbene spetti, in ossequio al principio dell'autonomia procedurale, all'ordinamento giuridico interno designare i giudici competenti e disciplinare le modalità procedurali dei ricorsi, l'effettività del ricorso sarebbe diminuita, nel caso di specie, per il fatto che la decisione che tale giudice potrà adottare non consentirebbe una piena declaratoria di illegittimità dell'inclusione dell'ente in questione nel perimetro della pubblica amministrazione ai fini del diritto dell'Unione. Per di più, il ricorso, quale previsto dall'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020, sarebbe subordinato ad una normativa processuale eccentrica, che diverge totalmente dai casi di tutela previsti nell'ordinamento italiano per situazioni analoghe. Infatti, nell'ordinamento italiano, tutte le questioni di riconoscimento di uno status sarebbero oggetto di un'azione autonoma di accertamento esercitata dinanzi ad un giudice competente il cui giudicato fa stato pregiudiziale per tutti gli effetti connessi e collegati allo status medesimo. Pertanto, il giudice del rinvio dubita che detto articolo 23 quater sia conforme ai principi di effettività e di equivalenza.
- 40 In secondo luogo, detto giudice ritiene che, anche se l'interpretazione del citato articolo 23 quater proposta dai convenuti di cui ai procedimenti principali venisse accolta, rimarrebbe un dubbio quanto alla conformità di tale articolo al principio della tutela giurisdizionale effettiva per il fatto che le ricorrenti di cui ai procedimenti principali, nel breve lasso di tempo dell'esercizio finanziario durante il quale esse, dopo la loro iscrizione nell'elenco ISTAT, sono tenute ad adempiere gli obblighi conseguenti a tale iscrizione, dovrebbero proporre due distinti ricorsi dinanzi a due giudici differenti per far valere i propri diritti, il che rischierebbe di ledere il principio della certezza del diritto per quanto riguarda il loro status. Allo stesso modo, seguendo detta interpretazione, vi sarebbe un dubbio quanto alla conformità di questo stesso articolo 23 quater al principio dell'equivalenza dei mezzi di ricorso, dato che la Costituzione della Repubblica italiana designa il giudice contabile come giudice competente in materia di corretta determinazione dei saldi di bilancio dello Stato italiano.
- 41 È alla luce di tali circostanze che la Corte dei Conti ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la regola della diretta applicabilità del [SEC 2010] e il principio dell'effetto utile [del regolamento n. 549/2013] e della direttiva [2011/85] ostino ad una normativa nazionale che limita la giurisdizione del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo il principale effetto utile della disciplina [di diritto dell'Unione], ossia la verifica di trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui accertare la convergenza [della Repubblica italiana] verso l'[Obiettivo di medio termine].
- 2) Se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell'effetto utile del [regolamento n. 549/2013] e della direttiva [2011/85], in punto di separazione organizzativa tra autorità di bilancio e organismi di controllo, ostino ad una normativa nazionale che limita gli effetti della pronuncia del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo qualsiasi controllo indipendente sulla perimetrazione soggettiva dei

conti della pubblica amministrazione italiana (così come qualificata ai fini [del diritto dell'Unione]) tramite la quale verificare la convergenza [della Repubblica italiana] verso l'[Obiettivo di medio termine].

- 3) Se il principio dello Stato di diritto, sub specie di effettività della tutela giurisdizionale e di equivalenza dei rimedi giurisdizionali osti ad una normativa nazionale che:
- a) impedisce qualsiasi verifica giurisdizionale sull'esatta applicazione del SEC 2010 da parte dell'ISTAT ai fini della perimetrazione del settore S.13 e quindi sulla correttezza, trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui verificare la convergenza [della Repubblica italiana] verso l'[Obiettivo di medio termine] (violazione del principio di effettività delle tutele);
  - b) espone il ricorrente, qualora dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, ad un doppio onere di impugnazione giudiziaria e a conseguenti rischi di contrasto di giudicato sulla sussistenza di uno status di diritto [dell'Unione], rendendo di fatto impossibile la tutela effettiva del suo diritto nel tempo utile richiesto per l'adempimento degli obblighi che ne conseguono (ossia l'esercizio finanziario) e vanificando la certezza del diritto in ordine alla sussistenza dello status di pubblica amministrazione;
  - c) sempre ove dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, prevede che a pronunciarsi sulla correttezza della perimetrazione di bilancio sia un giudice diverso da quello al quale la Costituzione italiana riserva la giurisdizione sul diritto del bilancio».

### **Procedimento dinanzi alla Corte**

- 42 Con decisione del presidente della Corte in data 12 agosto 2021, le cause C-363/21 e C-364/21 sono state riunite ai fini della fase scritta e della fase orale del procedimento, nonché della sentenza.
- 43 Inoltre, il giudice del rinvio ha chiesto alla Corte di trattare le presenti cause con procedimento accelerato, a norma dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte.
- 44 Quest'ultima disposizione prevede che, su domanda del giudice del rinvio o, in via eccezionale, d'ufficio, quando la natura della causa richiede un suo rapido trattamento, il presidente della Corte, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale, può decidere di sottoporre un rinvio pregiudiziale a procedimento accelerato, in deroga alle disposizioni del regolamento di procedura.
- 45 A sostegno della sua domanda tesa a che le presenti cause siano trattate con procedimento accelerato, il giudice del rinvio fa valere che le questioni sollevate vertono sulla sua competenza giurisdizionale in materia di bilancio. Orbene, secondo detto giudice, se tale competenza non fosse esercitata nel periodo di tempo corrispondente al ciclo contabile in questione, vale a dire l'anno 2020, le regole stabilite dal diritto dell'Unione sarebbero private di effetto utile. Pertanto, la determinazione, per questo anno 2020, degli enti che devono essere considerati quali amministrazioni pubbliche ed il cui risultato deve essere preso in considerazione nel conto consolidato di tali amministrazioni dovrebbe essere effettuata prima della scadenza del suddetto ciclo contabile.

- 46 A questo proposito, occorre, anzitutto, ricordare che dalla giurisprudenza della Corte risulta che il fatto che il giudice del rinvio sia tenuto a fare tutto il necessario per garantire una definizione rapida della controversia oggetto del procedimento principale non è di per sé sufficiente a giustificare il ricorso ad un procedimento accelerato a norma dell'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura (v., in tal senso, sentenza del 13 ottobre 2022, Gwina Wieliszew, C-698/20, EU:C:2022:787, punto 50 e la giurisprudenza ivi citata).
- 47 Inoltre, per consolidata giurisprudenza, l'invocazione di interessi economici, compresi quelli suscettibili di avere un impatto sulle finanze pubbliche, per quanto importanti e legittimi, non è idonea a giustificare, di per sé sola, il ricorso ad un procedimento accelerato (sentenza del 28 aprile 2022, Phoenix Contact, C-44/21, EU:C:2022:309, punto 15 e la giurisprudenza ivi citata).
- 48 Infine, la Corte ha già precisato che il rischio di violazione del diritto dell'Unione o di compromissione del suo effetto utile, che si presenta in un gran numero di cause oggetto di domande di pronuncia pregiudiziale, non è idoneo, di per sé solo, a giustificare il ricorso al procedimento accelerato previsto dall'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura, tenuto conto del carattere derogatorio di tale procedimento (ordinanza del presidente della Corte del 13 luglio 2017, Anodiki Services, C-260/17, EU:C:2017:560, punto 11).
- 49 Peraltro, il giudice del rinvio non precisa se una risposta della Corte in tempi brevi gli permetterebbe di dirimere le controversie sottoposte alla sua cognizione prima della scadenza del ciclo contabile in questione.
- 50 Date tali circostanze, il presidente della Corte ha deciso, il 12 agosto 2021, sentiti il giudice relatore e l'avvocato generale, che la domanda contemplata al punto 43 della presente sentenza non poteva essere accolta, poiché le circostanze invocate dal giudice del rinvio nell'ambito delle presenti cause non permettevano di ritenere soddisfatte le condizioni previste dall'articolo 105, paragrafo 1, del regolamento di procedura.

### **Sulle questioni pregiudiziali**

#### ***Sulla ricevibilità della prima e della seconda questione, nonché della terza questione, lettera a)***

- 51 Secondo il governo italiano, la prima e la seconda questione, nonché la terza questione, lettera a), sono irricevibili, in quanto si fonderebbero sull'erronea premessa secondo cui la modifica legislativa introdotta dall'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 condurrebbe ad un'assenza di controllo giurisdizionale della fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT. Detto governo fa valere, a questo proposito, che la limitazione della competenza della Corte dei conti, risultante da tale modifica, è stata seguita da un'estensione della competenza generale del giudice amministrativo, che sarebbe il giudice «naturale» per statuire sugli atti dell'amministrazione.
- 52 A questo proposito, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito della cooperazione tra quest'ultima e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta soltanto al giudice nazionale, che è investito della controversia e che deve assumere la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle specifiche circostanze della causa, tanto la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, quanto la rilevanza delle questioni che esso

sottopone alla Corte. Di conseguenza, allorché le questioni sollevate vertono sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte è, in linea di principio, tenuta a statuire (sentenza del 25 maggio 2023, WertInvest Hotelbetrieb, C-575/21, EU:C:2023:425, punto 29 e la giurisprudenza ivi citata).

- 53 Ne consegue che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che esso definisce sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il rigetto, da parte della Corte, di una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile soltanto qualora risulti in maniera manifesta che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica, o qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono poste (sentenza del 25 maggio 2023, WertInvest Hotelbetrieb, C-575/21, EU:C:2023:425, punto 30 e la giurisprudenza ivi citata).
- 54 Inoltre, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito del procedimento previsto dall'articolo 267 TFUE, fondato su una netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, quest'ultima non è competente ad interpretare il diritto nazionale, e che spetta unicamente al giudice nazionale accertare e valutare i fatti della controversia oggetto del procedimento principale, nonché stabilire l'esatta portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali (sentenza del 28 aprile 2022, SeGEC e a., C-277/21, EU:C:2022:318, punto 21 nonché la giurisprudenza ivi citata).
- 55 La Corte è unicamente legittimata a pronunciarsi sull'interpretazione o sulla validità del diritto dell'Unione alla luce della situazione di fatto e di diritto quale descritta dal giudice del rinvio, senza potere rimettere in discussione quest'ultima o verificarne l'esattezza (sentenza del 9 settembre 2021, Real Vida Seguros, C-449/20, EU:C:2021:721, punto 13 e la giurisprudenza ivi citata).
- 56 Pertanto, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione, nonché alla terza questione, lettera a), partendo dal presupposto, indicato nelle decisioni di rinvio, secondo cui l'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 ha portato ad un'assenza di controllo giurisdizionale sull'applicazione, da parte dell'ISTAT, del regolamento n. 549/2013, ai fini della definizione del settore delle amministrazioni pubbliche.
- 57 Ciò premesso, come risulta dalla formulazione della terza questione, lettere b) e c), il giudice del rinvio tiene conto dell'interpretazione del diritto nazionale quale proposta dai convenuti di cui ai procedimenti principali. Pertanto, nulla osta a che la Corte proceda ad un'interpretazione delle pertinenti norme del diritto dell'Unione tenendo conto anche di tale interpretazione del diritto nazionale.
- 58 Infatti, la Corte, chiamata a fornire al giudice nazionale una risposta utile, pur limitandosi all'interpretazione del diritto dell'Unione, è competente ad offrire a detto giudice indicazioni ricavate dal fascicolo del procedimento principale nonché dalle osservazioni scritte ed orali che le sono state sottoposte, in modo da permettere al giudice nazionale di statuire (v., in tal senso, sentenza del 28 aprile 2022, SeGEC e a., C-277/21, EU:C:2022:318, punto 22 nonché la giurisprudenza ivi citata).

- 59 Alla luce di tali circostanze, la prima e la seconda questione, nonché la terza questione, lettera a), sono ricevibili.

### *Nel merito*

- 60 Con le sue questioni prima, seconda e terza, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se i regolamenti n. 473/2013 e n. 549/2013, la direttiva 2011/85, nonché l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell'articolo 47 della Carta e dei principi di equivalenza e di effettività, debbano essere interpretati nel senso che essi 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.
- 61 Ad avviso di detto giudice, la limitazione di competenza introdotta dall'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020, in virtù della quale la Corte dei conti può conoscere delle controversie relative alla designazione delle amministrazioni pubbliche effettuata dall'ISTAT «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica», avrebbe determinato un'assenza di controllo giurisdizionale in merito alla fondatezza della designazione di enti, come le ricorrenti di cui ai procedimenti principali, quali amministrazioni pubbliche. Di conseguenza, tale limitazione escluderebbe, di fatto, in primo luogo, la corretta applicazione delle regole contabili e di bilancio dell'Unione contemplate tanto dal regolamento n. 549/2013 quanto dalla direttiva 2011/85 e, pertanto, il rispetto dei requisiti indicati all'articolo 126 TFUE e nel Protocollo n. 12, in secondo luogo, qualsiasi controllo indipendente sulle autorità di bilancio nazionali, quale previsto da detta direttiva e dal regolamento n. 473/2013, nonché, in terzo luogo, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva garantita dall'articolo 19 TUE e dall'articolo 47 della Carta.
- 62 Inoltre, il giudice del rinvio precisa che, anche se l'interpretazione del citato articolo 23 quater proposta dai convenuti di cui ai procedimenti principali e menzionata al punto 34 della presente sentenza venisse accolta, rimarrebbe un dubbio quanto alla conformità di tale articolo, segnatamente, al principio della tutela giurisdizionale effettiva, nella misura in cui le ricorrenti di cui ai procedimenti principali dovrebbero in tal caso proporre due distinti ricorsi dinanzi a due giudici differenti per far valere i propri diritti, il che rischierebbe di ledere il principio della certezza del diritto in ordine alla determinazione del loro status con riguardo all'attuazione del regolamento n. 549/2013.
- 63 Pertanto, occorre verificare, da un lato, se l'assenza di possibilità di contestare la fondatezza dell'iscrizione di un ente come amministrazione pubblica nell'elenco ISTAT, quale derivante, ad avviso del giudice del rinvio, dall'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020, confligga con le prescrizioni scaturenti dai regolamenti n. 473/2013 e n. 549/2013 nonché dalla direttiva 2011/85 e, dunque, con l'efficacia di questi ultimi nonché con l'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva stabilita dal diritto dell'Unione. Dall'altro lato, occorre esaminare se tale articolo 23 quater, come interpretato dai convenuti di cui ai procedimenti principali, sia conforme all'esigenza di una siffatta tutela giurisdizionale effettiva.
- 64 Per quanto riguarda, in primo luogo, la questione se una normativa nazionale, nella fattispecie il citato articolo 23 quater, come interpretato dal giudice del rinvio, rispetti le prescrizioni scaturenti dal regolamento n. 549/2013, occorre ricordare come dal considerando 14 di tale regolamento risulti che il SEC 2010 istituisce un quadro di riferimento destinato, per le esigenze dell'Unione, e in particolare per la definizione e il monitoraggio delle politiche economiche e sociali dell'Unione, all'elaborazione dei conti degli Stati membri. A questo proposito, a mente del

considerando 3 di detto regolamento, l'elaborazione di tali conti dovrebbe essere effettuata sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili, in modo da permettere il raggiungimento di risultati comparabili (sentenza del 3 ottobre 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, punto 32).

- 65 Come risulta dall'articolo 1 di questo stesso regolamento, il SEC 2010 prevede una metodologia, contenuta nell'allegato A, relativa, in particolare, alle definizioni e alle regole contabili comuni, destinata a permettere l'elaborazione di conti nazionali e regionali nonché di tabelle su basi paragonabili per le esigenze dell'Unione. Ai sensi dell'articolo 3 del regolamento n. 549/2013, tali conti devono essere trasmessi dagli Stati membri alla Commissione (Eurostat).
- 66 A questo proposito, il capitolo 1, punto 1.57, di detto allegato stabilisce che ogni unità istituzionale – definita come un'entità economica che può essere proprietaria di beni e attività, può assumere passività, nonché esercitare attività economiche e intervenire in operazioni con altre unità per conto proprio – deve essere ricondotta ad uno dei sei settori principali identificati dal SEC 2010, vale a dire le società non finanziarie, le società finanziarie, le amministrazioni pubbliche, le famiglie, le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e il resto del mondo (sentenza del 3 ottobre 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, punto 33).
- 67 Il settore delle «amministrazioni pubbliche» viene definito nell'allegato A, capitolo 2, punto 2.111, nonché nel capitolo 20, punti 20.05 e segg., del regolamento n. 549/2013.
- 68 Alla luce degli articoli 1 e 3 di tale regolamento, nonché dell'obiettivo che questo persegue, quale ricordato al punto 64 della presente sentenza, gli Stati membri, nell'elaborazione dei loro conti nazionali e regionali per le esigenze dell'Unione, devono determinare il settore afferente alle «amministrazioni pubbliche» applicando la definizione di cui sopra.
- 69 Orbene, al fine di assicurare che l'autorità nazionale competente rispetti, ai fini della qualificazione di un ente come «amministrazione pubblica», ai sensi del regolamento n. 549/2013, la definizione del diritto dell'Unione che vi si collega e che si impone nei suoi confronti, la sua decisione deve poter essere contestata ed essere oggetto di un controllo giurisdizionale. Infatti, in assenza di una possibilità di contestare tale qualificazione, l'effetto utile del diritto dell'Unione non sarebbe garantito.
- 70 Di conseguenza, l'effetto utile di detto regolamento osta ad una normativa nazionale che escluda, di fatto, qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della qualificazione di un ente come amministrazione pubblica.
- 71 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la questione se una normativa nazionale, come l'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020, rispetti le prescrizioni risultanti dalla direttiva 2011/85, occorre ricordare che tale direttiva, ai sensi del suo articolo 1, enuncia regole dettagliate relative alle caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie per garantire il rispetto, da parte degli Stati membri, degli obblighi che incombono loro in virtù del Trattato FUE per quanto riguarda l'esigenza di evitare disavanzi pubblici eccessivi.
- 72 L'espressione «quadro di bilancio» viene definita all'articolo 2 di detta direttiva nel senso che designa l'insieme di disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica. Inoltre, detto articolo 2 dispone, al primo comma, che la definizione dell'espressione «sottosettori dell'amministrazione pubblica»,

enunciata nell'allegato A, punto 2.70, del regolamento n. 2223/96 (identica a quella contenuta nell'allegato A, punto 2.113, del regolamento n. 549/2013), è applicabile ai fini della medesima direttiva. A questo proposito, occorre precisare anche che, secondo il considerando 23 della direttiva 2011/85, le disposizioni del quadro di sorveglianza dei bilanci istituito dal Trattato FUE, e in particolare il Patto di stabilità e di crescita, si applicano alle amministrazioni pubbliche nel loro insieme, le quali comprendono i suddetti sottosettori.

- 73 Risulta da quanto sopra esposto che le prescrizioni applicabili ai quadri di bilancio degli Stati membri, le quali sono contenute in detta direttiva, si applicano, sulla base delle misure nazionali di trasposizione, alle amministrazioni pubbliche nel loro insieme.
- 74 Inoltre, ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 2011/85, ciascuno Stato membro deve disporre di proprie specifiche regole di bilancio numeriche che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal Trattato FUE nel settore delle politiche di bilancio, nell'ambito di una prospettiva pluriennale per l'intera amministrazione pubblica. Tali regole promuovono, in particolare, il rispetto dei valori di riferimento relativi al disavanzo pubblico e al debito pubblico fissati conformemente al Trattato nonché l'adozione di un orizzonte di programmazione di bilancio pluriennale, che comprende il rispetto dell'obiettivo di bilancio a medio termine dello Stato membro.
- 75 Date tali circostanze, le regole di bilancio numeriche afferenti alle amministrazioni pubbliche concorrono alla disciplina di bilancio dello Stato membro da cui tali amministrazioni dipendono.
- 76 Inoltre, occorre rilevare che il considerando 4 della direttiva 2011/85 precisa che la disponibilità dei dati di bilancio è fondamentale per il corretto funzionamento del quadro di sorveglianza dei bilanci dell'Unione, che la disponibilità periodica di dati di bilancio aggiornati e affidabili è la chiave per un monitoraggio corretto e tempestivo, che a sua volta consente la pronta adozione di provvedimenti nel caso di un andamento imprevisto del bilancio, e che un elemento cruciale per garantire la qualità dei dati di bilancio è la trasparenza, che presuppone che tali dati debbano essere periodicamente resi disponibili al pubblico.
- 77 Pertanto, sebbene, come sottolineato dalla Commissione, detta direttiva imponga degli obblighi alle amministrazioni pubbliche soltanto attraverso misure nazionali che la traspongono, ciò non toglie che l'oggetto, la finalità e l'effetto utile di tale direttiva rischierebbero di essere compromessi se, in assenza di una possibilità di controllo giurisdizionale vertente sulla qualità di «amministrazione pubblica», i dati di bilancio di enti fossero pubblicati e trasmessi alla Commissione (Eurostat) pur in assenza, in capo a tali enti, della qualità suddetta.
- 78 Di conseguenza, un'interpretazione della direttiva 2011/85 idonea a preservarne l'effetto utile osta ad una normativa nazionale che escluda qualsiasi possibilità di controllo giurisdizionale della fondatezza della designazione di un ente quale amministrazione pubblica.
- 79 Per quanto riguarda, in terzo luogo, la questione se una normativa nazionale, come l'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020, soddisfi la necessità, risultante dal regolamento n. 473/2013 e dalla direttiva 2011/85, di un controllo indipendente sulle autorità di bilancio dello Stato membro interessato, occorre rilevare – così come ha fatto, in sostanza, l'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni – che tali testi normativi dell'Unione lasciano gli Stati membri liberi di individuare gli organismi indipendenti incaricati di sorvegliare i sistemi nazionali di contabilità pubblica o il rispetto effettivo della disciplina di bilancio incombente a tali Stati.

- 80 Più in particolare, anzitutto, in conformità all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 2011/85, letto in combinato disposto con il considerando 3 di quest'ultima, tali sistemi nazionali devono essere assoggettati ad un controllo interno e ad un audit indipendente, laddove quest'ultimo può essere svolto da una o più istituzioni pubbliche, come ad esempio le corti dei conti, oppure da organismi di audit privati. Per quanto riguarda il controllo interno, quest'ultimo dovrebbe permettere di garantire che le regole esistenti in materia di contabilità pubblica vengano attuate in tutti i sottosectori dell'amministrazione pubblica.
- 81 Inoltre, l'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), di detta direttiva stabilisce che le regole di bilancio numeriche specifiche di ciascun paese devono, segnatamente, precisare le modalità di un controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza di tali regole, basato su analisi affidabili e indipendenti, eseguite da organismi indipendenti o da organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri.
- 82 Infine, il regolamento n. 473/2013 fornisce, all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), una definizione dei termini «enti indipendenti». Si tratta di organismi strutturalmente indipendenti o dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio dello Stato membro, e che si fondano su disposizioni giuridiche nazionali che garantiscono un elevato livello di autonomia funzionale e di responsabilità. L'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), di detto regolamento precisa che gli Stati membri istituiscono organismi indipendenti incaricati di vigilare sul rispetto delle regole di bilancio numeriche contemplate dall'articolo 5 della direttiva 2011/85.
- 83 Pertanto, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 83 e 85 delle sue conclusioni, la direttiva 2011/85 e il regolamento n. 473/2013 esigono l'istituzione di organismi indipendenti soltanto ai fini del rispetto delle regole di bilancio numeriche dell'Unione, ma lasciano gli Stati membri liberi di limitare la portata del controllo giurisdizionale delle loro corti dei conti per quanto riguarda l'applicazione del regolamento n. 549/2013.
- 84 Per quanto riguarda, in quarto luogo, la questione se una normativa nazionale, come l'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020, soddisfi l'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva stabilita dal diritto dell'Unione, occorre ricordare che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE obbliga gli Stati membri ad istituire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, il rispetto del loro diritto a tale tutela (sentenza del 21 dicembre 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 56 e la giurisprudenza ivi citata).
- 85 La Corte ha altresì precisato che il principio della tutela giurisdizionale effettiva dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, al quale fa riferimento anche l'ultima disposizione sopra citata, costituisce un principio generale del diritto dell'Unione che discende dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, il quale è stato sancito dagli articoli 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e che è attualmente affermato all'articolo 47 della Carta (sentenza del 21 dicembre 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 57 e la giurisprudenza ivi citata).
- 86 Inoltre, occorre ricordare che, ai termini dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, le disposizioni di quest'ultima si applicano agli Stati membri unicamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

- 87 A questo proposito, occorre rilevare che, come risulta dai punti da 64 a 78 della presente sentenza, la situazione giuridica in discussione nei procedimenti principali è disciplinata, da un punto di vista sostanziale, dal regolamento n. 549/2013 e dalla direttiva 2011/85, laddove tali testi normativi impongono regole contabili e di bilancio allo Stato membro interessato il cui pieno rispetto deve poter essere preteso da enti, quali le ricorrenti di cui ai procedimenti principali, dinanzi ad un giudice. Orbene, in tali circostanze, le disposizioni della Carta sono applicabili.
- 88 Ciò premesso, né il regolamento né la direttiva sopra citati stabiliscono le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali che permettano di assicurare l'effetto utile di tali testi normativi, dato che questi non precisano, segnatamente, quale giudice nazionale deve assicurare la tutela giurisdizionale effettiva.
- 89 Orbene, in assenza di norme dell'Unione in materia, spetta, in virtù del principio dell'autonomia procedurale, all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro disciplinare le modalità procedurali dei mezzi di ricorso contemplati al punto 84 della presente sentenza, a condizione tuttavia che tali modalità non siano, nelle situazioni rientranti nel diritto dell'Unione, meno favorevoli che in situazioni simili disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza), e che esse non rendano praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione (principio di effettività) (sentenza del 21 dicembre 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 58 e la giurisprudenza ivi citata).
- 90 L'esame dell'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 alla luce dei principi di equivalenza e di effettività deve essere effettuato tenendo conto del fatto che, come risulta dai punti da 32 a 35 della presente sentenza, tale disposizione viene interpretata in maniera divergente dalle parti nei procedimenti principali, circostanza questa di cui il giudice del rinvio ha preso atto nell'ambito delle proprie questioni pregiudiziali. Inoltre, all'udienza, il governo italiano ha fatto valere che, conformemente alla disposizione sopra citata, la Corte dei conti potrebbe pronunciarsi in via incidentale sulla validità delle decisioni dell'ISTAT riguardanti l'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT, disapplicando, eventualmente, tali decisioni.
- 91 Per quanto riguarda il principio di equivalenza, occorre rilevare che la Corte non dispone di alcun elemento tale da far dubitare della conformità a tale principio della normativa nazionale controversa nei procedimenti principali.
- 92 Per quanto riguarda il principio di effettività, occorre ricordare che il diritto dell'Unione non ha per effetto di costringere gli Stati membri a istituire mezzi di ricorso diversi da quelli stabiliti dal diritto interno, a meno che dalla struttura complessiva dell'ordinamento giuridico nazionale in discussione non risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale tale da permettere, anche solo in via incidentale, di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dal diritto dell'Unione, oppure che l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo sia quello di commettere violazioni del diritto (sentenza del 21 dicembre 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punto 62 e la giurisprudenza ivi citata).
- 93 Inoltre, occorre sottolineare che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, ogni caso nel quale si ponga la questione se una disposizione procedurale nazionale renda impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del diritto dell'Unione deve essere esaminato tenendo conto del posto occupato da tale disposizione nel complesso della procedura, nonché dello svolgimento e delle particolarità di quest'ultima dinanzi ai diversi organi nazionali. In tale prospettiva, occorre prendere in considerazione, eventualmente, i principi che sono alla base del

sistema giurisdizionale nazionale, come la tutela dei diritti della difesa, il principio della certezza del diritto e il corretto svolgimento del procedimento (sentenza del 17 novembre 2022, Harman International Industries, C-175/21, EU:C:2022:895, punto 68 e la giurisprudenza ivi citata).

- 94 Nel caso di specie, alla luce della giurisprudenza citata ai punti 92 e 93 della presente sentenza, qualora il giudice nazionale constatasse che l'entrata in vigore dell'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 determina l'assenza di qualsiasi controllo giurisdizionale delle decisioni dell'ISTAT relative all'iscrizione di enti nel settore delle amministrazioni pubbliche, come definito nel regolamento n. 549/2013, bisognerebbe in tal caso considerare che tale disposizione rende impossibile o eccessivamente difficile l'applicazione del suddetto regolamento e, pertanto, non permette di garantire l'effetto utile della direttiva 2011/85. Infatti, in una simile ipotesi, detti enti non potrebbero adire alcun giudice ai fini del controllo delle misure adottate dall'ISTAT in applicazione del regolamento di cui sopra.
- 95 Per contro, qualora il giudice del rinvio dovesse accogliere l'interpretazione dell'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 propugnata dai convenuti di cui ai procedimenti principali nonché, all'udienza, dal governo italiano, ossia quella secondo cui soltanto il giudice amministrativo è competente ad annullare l'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT ed il giudice contabile può controllare unicamente la legittimità di tale iscrizione in maniera incidentale allorché statuisce sull'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, non si potrebbe ritenere che tale disposizione leda il principio di effettività o che essa riveli un elemento da cui risulta che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sarebbe violato.
- 96 Infatti, in una simile ipotesi, esisterebbe un mezzo di ricorso giurisdizionale che permette di assicurare il controllo sulle misure adottate dall'ISTAT in applicazione del regolamento n. 549/2013 e della direttiva 2011/85.
- 97 Inoltre, come indicato dal governo italiano all'udienza, e salva la verifica che incombe al giudice del rinvio, gli enti iscritti nell'elenco ISTAT che intendono contestare la loro designazione quali amministrazioni pubbliche non sono tenuti a presentare due distinti ricorsi, vale a dire uno davanti al giudice amministrativo e un altro davanti alla Corte dei conti. Infatti, da un lato, essi potrebbero chiedere al giudice amministrativo l'annullamento erga omnes della decisione che li ha iscritti in quest'elenco. Dall'altro, dinanzi alla Corte dei conti, essi potrebbero contestare le conseguenze della loro iscrizione nell'elenco suddetto e ottenere, eventualmente, in maniera incidentale, la disapplicazione di tale iscrizione.
- 98 Ciò premesso, nell'ipotesi contemplata al punto 95 della presente sentenza, sussiste il rischio che si formino giudicati contrastanti sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco ISTAT, il che creerebbe una situazione di incertezza giuridica. Tuttavia, la semplice possibilità che si verificano simili divergenze non è sufficiente per concludere per l'esistenza di una violazione dell'articolo 19 TUE, letto alla luce dell'articolo 47 della Carta e del principio di effettività, purché un ente che contesti la decisione di qualificazione adottata nei suoi confronti possa limitarsi a proporre un unico ricorso per veder esaminata la propria domanda. Ciò non toglie che incombe all'ordinamento giuridico italiano prevedere le modalità concrete di esercizio dei mezzi di ricorso, in modo tale da non pregiudicare in maniera sproporzionata il diritto ad un ricorso effettivo sancito dall'articolo 47 della Carta (v., in tal senso, sentenza del 12 gennaio 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, C-132/21, EU:C:2023:2, punto 51 e la giurisprudenza ivi citata).

- 99 Inoltre, qualora sia esperibile un ricorso dinanzi ad un giudice indipendente per statuire sulla controversia oggetto dei procedimenti principali, circostanza questa la cui verifica è riservata al giudice del rinvio, il fatto che il giudice competente – ossia, secondo i convenuti di cui ai procedimenti principali, il giudice amministrativo – non sia, come indicato da detto giudice del rinvio, quello designato dalla Costituzione della Repubblica italiana quale giudice competente in materia di bilancio è privo di rilevanza dal punto di vista del diritto dell’Unione.
- 100 Alla luce dell’insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni prima, seconda e terza dichiarando che i regolamenti n. 473/2013 e n. 549/2013, la direttiva 2011/85, nonché l’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell’articolo 47 della Carta e dei principi di equivalenza e di effettività, devono essere interpretati nel senso che essi 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.

### **Sulle spese**

- 101 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara:

**Il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, il 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, la direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell’8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, e l’articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, letti alla luce dell’articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea e dei principi di equivalenza e di effettività,**

**devono essere interpretati nel senso che:**

**essi 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.**

Arabadjiev

Xuereb

von Danwitz

Kumin

Ziemele

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 luglio 2023.

Il cancelliere  
A. Calot Escobar

Il presidente di sezione  
A. Arabadjiev