



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SANCHEZ-BORDONA
prezentate la 12 ianuarie 2023¹

Cauzele conexe C-363/21 și C-364/21

Ferrovienord SpA
împotriva
Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT (C-363/21),
cu participarea:
Procura generale della Corte dei conti,
Ministero dell'Economia e delle Finanze
și
Federazione Italiana Triathlon
împotriva
Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT,
Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-364/21),
cu participarea:
Procura generale della Corte dei conti

[cereri de decizie preliminară formulate de Corte dei conti (Curtea de Conturi, Italia)]

„Trimitere preliminară – Regulamentul (UE) nr. 549/2013 – Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (SEC 2010) – Clasificarea unităților instituționale în sectorul S.13 (administrații publice) – Legislația Uniunii în domeniul statistic – Mecanisme de control – Efect direct – Directiva 2011/85/CEE – Cadre bugetare naționale – Efect direct – Protecție jurisdicțională efectivă – Control jurisdicțional exercitat de o curte de conturi sau de instanțele de contencios administrativ”

¹ Limba originală: spaniola.

1. Aceste cereri (conexate) de decizie preliminară oferă Curții² posibilitatea de a clarifica domeniul de aplicare al normelor care reglementează Sistemul european de conturi 2010, instituit prin Regulamentul (UE) nr. 549/2013³. Prin intermediul lor se încearcă să se stabilească în special:

- dacă acest regulament și Directiva 2011/85/UE⁴ pot fi invocate în litigii desfășurate între diferite entități publice sau între particulari și autoritățile statistice;
- ce formă de protecție jurisdicțională efectivă trebuie să introducă statele membre atunci când instituie căi de atac pentru a verifica aplicarea normelor Uniunii în acest domeniu.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Regulamentul nr. 549/2013

2. Articolul 1 prevede:

„(1) Prezentul regulament instituie Sistemul european de conturi 2010 (denumit în continuare «SEC 2010» sau «SEC»).

(2) SEC 2010 prevede:

- (a) o metodologie (anexa A) privind standardele, definițiile, clasificările și normele contabile comune, destinate utilizării pentru elaborarea conturilor și a tabelelor, pe baze comparabile, în scopurile Uniunii, împreună cu rezultatele cerute în temeiul articolului 3;
- (b) un program (anexa B) care stabilește termenele până la care statele membre transmit Comisiei (Eurostat) conturile și tablele care trebuie compilate conform metodologiei menționate la litera (a).

[...]

(4) Prezentul regulament nu obligă niciun stat membru să utilizeze conturile SEC 2010 la întocmirea conturilor în scopuri proprii.”

3. Capitolul 1 (Caracteristici generale și principii de bază) din anexa A (SEC 2010) prevede:

„1.01. Sistemul european de conturi [...] este un cadru contabil compatibil pe plan internațional care permite descrierea analitică și sistematică a unei economii totale (cu alte cuvinte, o regiune, o țară sau un grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor acesteia cu alte economii totale.

² Jurisprudența Curții în acest domeniu este încă insuficientă și incipientă, remarcându-se Hotărârea din 11 septembrie 2019, FIG și FISE (C-612/17 și C-613/17, EU:C:2019:705, denumită în continuare „Hotărârea FIG și FISE”).

³ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (JO 2013, L 174, p. 1).

⁴ Directiva Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre (JO 2011, L 306, p. 41).

[...]

1.57. Prin unități instituționale se înțelege unitățile economice care au capacitatea de a deține bunuri și active, de a subscrie angajamente, a exercita activități economice și a realiza, în nume propriu, operațiuni cu alte unități. În sistemul SEC 2010 unitățile instituționale sunt regrupate în cinci sectoare instituționale naționale care se exclud reciproc:

- (a) societăți nefinanciare;
- (b) societăți financiare;
- (c) administrațiile publice;
- (d) gospodăriile populației;
- (e) instituții fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor populației.

Împreună, cele cinci sectoare constituie economia națională totală. Fiecare sector este, de asemenea, divizat în subsectoare. Sistemul SEC 2010 permite stabilirea unui ansamblu complet de conturi de flux și de conturi de patrimoniu pentru fiecare sector și subsector, cât și pentru economia totală. Unitățile nerezidente pot interacționa cu aceste cinci sectoare naționale și sunt evidențiate interacțiuni între cele cinci sectoare naționale și un al șaselea sector instituțional: sectorul restului lumii.

[...]”

4. Capitolul 2 (Unitățile și regruparea unităților) din anexa menționată (SEC 2010) prevede:

„[...]

2.12 *Definiție:* o unitate instituțională este o entitate economică caracterizată prin autonomie de decizie în exercitarea funcției sale principale. [...]

[...]

2.32 Fiecare sector sau subsector grupează unitățile instituționale care au comportamente economice asemănătoare.

[...]

Administrații publice (S.13)

2.111. *Definiție:* sectorul administrații publice (S.13) cuprinde toate unitățile instituționale care sunt producători non-piață și a căror producție este destinată consumului individual și colectiv și care sunt finanțate din contribuțiile obligatorii vărsate de unitățile aparținând altor sectoare și de toate unitățile instituționale, a căror activitate principală constă în efectuarea de operații de redistribuire a veniturilor și a avuției naționale.

[...]”

5. Capitolul 20 (Conturile administrațiilor publice) din anexa respectivă prevede:

„[...]

20.05. Sectorul administrației publice (S.13) cuprinde toate unitățile administrației publice și toate instituțiile fără scop lucrativ (IFSL) non-piață care sunt controlate de unități ale administrației publice. Acesta cuprinde și alți producători non-piață, astfel cum sunt descriși la punctele 20.18-20.39.

[...]”

2. *Directiva 2011/85*

6. În conformitate cu articolul 1:

„Prezenta directivă stabilește norme detaliate privind caracteristicile cadrelor bugetare ale statelor membre necesare. Respectivele norme se impun pentru a asigura respectarea de către statele membre a obligației prevăzute în TFUE de a evita deficitele publice excesive.”

7. Articolul 2 prevede:

„(1) În sensul prezentei directive, se aplică definițiile termenilor «public», «deficit» și «investiție» prevăzute la articolul 2 din Protocolul (nr. 12) privind procedura aplicabilă deficitelor excesive anexat la TUE și la TFUE⁵. De asemenea, se aplică definiția subsectoarelor administrației publice prevăzută la punctul 2.70 din anexa A la Regulamentul (CE) nr. 2223/96.

Se aplică, de asemenea, următoarea definiție:

«cadru bugetar» înseamnă ansamblul dispozițiilor, procedurilor, regulilor și instituțiilor care stau la baza aplicării politicii bugetare a unei administrații publice, în special:

[...]

(f) acordurile de monitorizare și analiză independentă destinate să mărească transparența elementelor procesului bugetar;

[...]”

8. Articolul 3 alineatul (1) prevede:

„Statele membre dispun de sisteme naționale de contabilitate publică care acoperă în mod coerent și exhaustiv toate subsectoarele administrației publice și care conțin informațiile necesare generării de date bazate pe angajamente în vederea pregătirii datelor bazate pe standardele SEC 95. Aceste sisteme de contabilitate publică sunt supuse controlului intern și auditării independente.”

⁵ Denumit în continuare „Protocolul nr. 12 privind deficitul excesiv”.

3. *Regulamentul (UE) nr. 473/2013*⁶

9. Articolul 2 prevede:

„(1) În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

(a) «organisme independente» înseamnă organisme independente din punct de vedere structural sau organisme care au autonomie funcțională față de autoritățile bugetare ale statelor membre și care funcționează în temeiul unor dispoziții legale naționale ce asigură un înalt grad de autonomie funcțională și răspundere; [...]

(2) Se aplică, de asemenea, prezentului regulament definiția sectorului administrației publice și definiția subsectorului sectorului administrației publice prevăzute la punctul 2.70 din anexa A la Regulamentul (CE) nr. 2223/96 al Consiliului din 25 iunie 1996 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Comunitate [...].

[...]”

10. În conformitate cu articolul 5:

„(1) Statele membre instituie organisme independente responsabile cu supravegherea respectării:

(a) normelor bugetare numerice care integrează în cadrul proceselor bugetare naționale obiectivele bugetare pe termen mediu, astfel cum sunt stabilite la articolul 2a din Regulamentul (CE) nr. 1466/97;

(b) normelor bugetare numerice prevăzute la articolul 5 din Directiva 2011/85/UE.

[...]”

B. Dreptul național

1. *Legea nr. 196/2009*⁷

11. Articolul 1 prevede:

„1. Administrațiile publice colaborează pentru îndeplinirea obiectivelor finanțelor publice definite în cadrul național, în acord cu procedurile și criteriile stabilite de Uniunea Europeană, și au împreună responsabilitățile care rezultă din aceasta. [...]

2. [...] Prin administrații publice se înțelege [...], începând cu anul 2012, instituțiile și entitățile indicate în scopuri statistice de [Istituto Nazionale di Statistica (Institutul Național de Statistică, Italia; denumit în continuare «ISTAT»)] în lista [...] publicată [...] în Monitorul Oficial al Republicii Italiene [...], cu actualizările ulterioare, în conformitate cu alineatul 3 al prezentului

⁶ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro (JO 2013, L 140, p. 11).

⁷ Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di contabilità e finanza pubblica (Legea nr. 196 din 31 decembrie 2009 privind contabilitatea și finanțele publice) (GURI nr. 303 din 31 decembrie 2009, Suplimentul ordinar nr. 245).

articol, efectuate pe baza definițiilor prevăzute în regulamentele specifice ale Uniunii Europene [...].

3. Recunoașterea administrațiilor publice menționate la alineatul 2 este efectuată anual de ISTAT printr-o decizie proprie publicată în Monitorul Oficial până la 30 septembrie.

[...]”

2. *Legea nr. 243/2012*⁸

12. În temeiul articolului 2 alineatul 1 litera a), „administrații publice” înseamnă entitățile identificate prin procedurile și actele prevăzute, în conformitate cu dreptul Uniunii Europene, de reglementările privind contabilitatea și finanțele publice stabilite în subsectoarele administrațiilor centrale, ale administrațiilor locale și ale organismelor naționale de securitate socială.

13. În conformitate cu articolul 20, Corte dei conti (Curtea de Conturi, Italia) efectuează controlul succesiv al gestionării bugetului administrațiilor publice, în scopul coordonării finanțelor publice și al echilibrului bugetar, potrivit formelor și modalităților stabilite prin lege.

3. *Legea nr. 161/2014*⁹

14. Articolul 30 („Aplicarea dispozițiilor care nu sunt direct aplicabile din Directiva 2011/85/UE și din Regulamentul nr. 473/2013”) alineatul 1 prevede că, pentru a conferi efect deplin părților care nu sunt direct aplicabile din Directiva 2011/85 și din Regulamentul nr. 473/2013, în ceea ce privește activitatea de supraveghere a respectării normelor bugetare, Corte dei conti (Curtea de Conturi) verifică conformitatea cu normele contabile a datelor bugetare ale administrațiilor publice.

4. *Codice della giustizia contabile*¹⁰

15. Articolul 11 alineatul 6 litera b), astfel cum a fost modificat prin Decretul-lege nr. 137/2020, devenit Legea nr. 176/2020¹¹, prevede:

„Secțiile reunite [ale Corte dei conti (Curtea de Conturi)], în componere specială, în exercitarea propriei jurisdicții exclusive în materie de contabilitate publică, decid în unică instanță asupra

⁸ Legge n. 243, del 24 dicembre 2012, disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (Legea nr. 243 din 24 decembrie 2012, Dispoziții pentru aplicarea principiului echilibrului bugetar în sensul articolului 81 al șaselea paragraf din Constituție) (GURI nr. 12 din 15 ianuarie 2013).

⁹ Legge n. 161 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis, del 30 ottobre 2014 (Legea nr. 161 - Dispoziții pentru executarea obligațiilor care decurg din apartenența Italiei la Uniunea Europeană – Legea europeană 2013-bis) (GURI nr. 261 din 10 noiembrie 2014 – Suplimentul ordinar nr. 83).

¹⁰ Decreto legislativo n. 174, del 26 agosto 2016, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Decretul legislativ nr. 174 din 26 august 2016, Codul de procedură contabilă, adoptat în temeiul Legii din 7 august 2015, denumit în continuare „CJC”) (GURI nr. 209 din 7 septembrie 2016 – Suplimentul ordinar nr. 41).

¹¹ Decreto legge no 137 del 28 ottobre 2020, Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, convertito con modificazioni dalla Legge n. 176, del 18 dicembre 2020 (Decretul-lege nr. 137 din 28 octombrie 2020, Măsuri urgente în materie de protecție a sănătății, ajutor pentru lucrători și întreprinderi, justiție și securitate, legate de urgența epidemiologică COVID-19 (GURI nr. 269 din 28 octombrie 2020), devenit, cu modificări, Legea nr. 176 din 18 decembrie 2020) (GURI nr. 319 din 24 decembrie 2020 – Suplimentul ordinar nr. 43) (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 137/2020”).

cauzelor [...] în materie de recunoaștere a administrațiilor publice operată de ISTAT, *doar cu privire la aplicarea legislației naționale privind controlul cheltuielilor publice*¹².

II. Situațiile de fapt, litigiile și întrebările preliminare

16. La 30 septembrie 2020, ISTAT a inclus Ferrovienord SpA (denumită în continuare „Ferrovienord”) și Federazione Italiana Triathlon (denumită în continuare „FITRI”) pe lista administrațiilor publice (denumită în continuare „lista ISTAT 2020”) introduse în contul economic consolidat al statului italian¹³.

17. Ferrovienord și FITRI au atacat decizia respectivă la Corte dei conti (Curtea de Conturi), solicitând anularea acesteia. În opinia lor, nu erau îndeplinite condițiile pentru includerea lor pe lista ISTAT 2020.

18. ISTAT s-a opus acțiunii, susținând că includerea pe listă era corectă. Procura generale della Corte dei conti (Parchetul General al Curții de Conturi, Italia) a invocat problema constituționalității articolului 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020¹⁴.

19. Corte dei conti (Curtea de Conturi) a dispus introducerea în cauză a Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor, Italia), făcând referire în același timp la problemele de compatibilitate a noii norme cu dreptul Uniunii. A solicitat părților să se pronunțe în mod special cu privire la acest aspect.

20. În opinia Corte dei conti (Curtea de Conturi):

- articolul 11 alineatul 6 litera b) din CJC îi conferea competența de a se pronunța asupra deciziilor ISTAT privind recunoașterea administrațiilor publice;
- totuși, această dispoziție a fost modificată prin articolul 23 *quater* alineatul 2 din Decretul-lege nr. 137/2020, limitând controlul Curții de Conturi asupra listei ISTAT „*exclusiv în scopul aplicării legislației naționale privind controlul cheltuielilor publice*”¹⁵;
- coerența dintre dreptul bugetar intern și obligațiile care decurg din dreptul Uniunii constituie un principiu al dreptului constituțional italian, împreună cu principiile transparenței și echilibrului bugetar (articolele 81 și 97 din Constituție);
- în dreptul intern, această coerență este asigurată de așa-numitul „echilibru bugetar”, care limitează recurgerea la îndatorare de către diferitele administrații ale statului (articolul 4 alineatul 4, articolul 9 și articolul 10 din Legea nr. 243/2012). Determinarea soldurilor și a eventualelor corecții ulterioare ale acestora rezultă din datele transmise de administrațiile publice care alcătuiesc contul consolidat;

¹² Sublinierea noastră.

¹³ Această listă este întocmită anual de ISTAT în conformitate cu articolul 1 alineatul 3 din Legea nr. 196/2009, în aplicarea Regulamentului nr. 549/2013.

¹⁴ Această cerere nu a fost acceptată.

¹⁵ Instanța de trimitere precizează că aceeași modificare fusese introdusă prin articolul 5 alineatul 2 dintr-un alt decret-lege (Decretul-lege nr. 154/2020 din 23 noiembrie 2020). Articolul respectiv a fost abrogat prin Legea nr. 176/2020 privind aprobarea Decretului-lege nr. 137/2020, care totuși a integrat conținutul său în articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020.

- prin urmare, întocmirea corectă a listei ISTAT (în ceea ce privește administrațiile publice obligate la aplicarea echilibrului bugetar) reprezintă o condiție pentru îndeplinirea obiectivelor de coordonare a politicilor economice în sensul articolului 121 TFUE;
- în sistemul juridic italian (articolul 24 primul paragraf și articolul 113 primul paragraf din Constituție), includerea unei entități pe lista ISTAT poate fi contestată în fața instanțelor. Până în anul 2012, „instanța naturală” care pronunța aceste decizii era cea de contencios administrativ, însă, începând din anul respectiv, competența a fost atribuită Corte dei conti (Curtea de Conturi). Aceasta din urmă exercită controlul jurisdicțional în ceea ce privește respectarea dreptului național și a dreptului Uniunii în domeniul bugetar și asigură verificarea, din punct de vedere subiectiv, a corectitudinii contului economic, în caz contrar putând dispune sancțiuni în conformitate cu articolul 8 din Regulamentul (UE) nr. 1173/2011¹⁶. Prin urmare, asigură îndeplinirea efectivă a obiectivelor finanțelor publice;
- ca urmare a reformei realizate prin articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020, acest control nu mai poate să producă (sau să nege) două efecte implicite necesare, care erau anterior concentrate în aceeași instanță, și anume: constatarea (pozitivă sau negativă) a obligației de comunicare a informațiilor și a datelor relevante privind finanțele publice, în conformitate cu Legea nr. 243/2012 și cu Legea nr. 196/2009 (obligație prin care se pun în aplicare Regulamentul nr. 549/2013 și Directiva 2011/85), și aplicarea (sau neaplicarea) subsecventă a dispozițiilor privind echilibrul bugetar și sustenabilitatea datoriei publice, în conformitate cu articolele 3 și 4 din Legea nr. 243/2012 (care pune de asemenea în aplicare Regulamentul nr. 549/2013 și Directiva 2011/85).

21. Modificarea legislativă din anul 2020 ar fi condus la o lipsă absolută de competență și, prin urmare, la o lipsă de protecție în ceea ce privește delimitarea exactă a entităților care se încadrează în sectorul S.13 (administrații publice neteritoriale) și, în consecință, în ceea ce privește amploarea finanțelor publice, împiedicând SEC 2010 și Directiva 2011/85 să își producă efectele. Prin intermediul listei ISTAT, statul italian stabilește domeniul de aplicare al SEC 2010, inclusiv în sensul articolului 126 TFUE și al Protocolului nr. 12 privind deficitul excesiv.

22. În opinia reclamantei, există o încălcare a principiului cooperării loiale (articolul 4 TUE) și se refuză entităților clasificate de ISTAT ca administrații publice posibilitatea de a contesta clasificarea respectivă, cu încălcarea articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).

23. Aceasta adaugă că, inclusiv în cazul în care s-ar considera, astfel cum susțin ISTAT și Ministerul Economiei și Finanțelor, că noua reglementare implică o extindere a competenței generale a instanței de contencios administrativ, ar exista în continuare îndoieli cu privire la aspectul dacă reglementarea respectivă:

- este contrară principiilor protecției jurisdicționale efective, eficacității și securității juridice ale dreptului Uniunii¹⁷;

¹⁶ Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro (JO 2011, L 306, p. 1).

¹⁷ În opinia sa, dacă ambele instanțe (instanța contabilă și instanța administrativă) trebuie să verifice aplicarea corectă a SEC 2010 în raport cu aceeași entitate, există riscul ca acestea să pronunțe decizii contradictorii cu privire la aceeași cerere și la delimitarea exactă a entităților incluse în sectorul S.13, ceea ce reduce eficacitatea dreptului Uniunii.

- încalcă principiile echivalenței căilor de atac și statului de drept (articolele 2 TUE și 19 TUE), având în vedere corelația dintre acesta din urmă și protecția intereselor financiare ale Uniunii stabilită prin Regulamentul 2020/2092¹⁸.

24. În aceste condiții, Corte dei conti (Curtea de Conturi) a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Regula aplicabilității directe a [Sistemului European de Conturi (SEC)] 2010 și principiul efectului util al [Regulamentului nr. 549/2013] și al Directivei [2011/85] se opun unei dispoziții naționale care limitează jurisdicția instanței naționale competente asupra aplicării corecte a SEC 2010 doar la aplicarea legislației naționale în materie de control al cheltuielilor publice, înlăturând principalul efect util al regulamentului [de drept al Uniunii], și anume verificarea transparenței și fiabilității soldurilor bugetare, prin care să se constate convergența Italiei spre [obiectivul bugetar pe termen mediu]?
- 2) Regula aplicabilității directe a SEC 2010 și principiul efectului util al [Regulamentului nr. 549/2013] și al Directivei [2011/85], în ceea ce privește separarea organizatorică dintre autoritățile bugetare și organismele de control, se opun unei dispoziții naționale care limitează efectele hotărârii instanței naționale competente în ceea ce privește aplicarea corectă a [SEC] 2010 doar la aplicarea legislației naționale în materie de control al cheltuielilor publice, excluzând orice control independent în ceea ce privește alocarea subiectivă a conturilor administrației publice italiene (așa cum a fost definită în sensul [dreptului Uniunii]), prin care să se verifice convergența Italiei spre obiectivul bugetar pe termen mediu?
- 3) Principiul statului de drept, sub forma efectivității controlului jurisdicțional și a echivalenței căilor de atac judiciare, se opune unei dispoziții naționale care:
 - a) împiedică orice verificare jurisdicțională în ceea ce privește aplicarea exactă a SEC 2010 de către ISTAT în scopul definirii sectorului S.13 și, așadar, în ceea ce privește corectitudinea, transparența și fiabilitatea soldurilor bugetare, prin care să se verifice convergența Italiei spre obiectivul bugetar pe termen mediu (încălcarea principiului efectivității protecției);
 - b) expune reclamanta, în cazul în care interpretarea normei propusă de administrațiile pârâte ar fi considerată corectă, fie printr-o lege de interpretare autentică, fie în alt mod, unei obligații de a exercita două căi de atac judiciare și riscurilor consecutive de hotărâri contradictorii cu privire la existența unui statut în temeiul dreptului [Uniunii], făcând în fapt imposibilă protecția efectivă a dreptului său în timp util pentru respectarea obligațiilor rezultate din acesta (respectiv exercițiul financiar) și anulând certitudinea dreptului în ceea ce privește existența statutului de administrație publică;
 - c) tot în cazul în care interpretarea normei propusă de administrațiile pârâte ar fi considerată corectă, fie printr-o lege de interpretare autentică, fie în alt mod, prevede că asupra corectitudinii definirii bugetului se poate pronunța o instanță diferită de cea căreia Constituția italiană îi rezervă jurisprudența în materie de drept bugetar?”

¹⁸ Regulamentul (UE, Euratom) 2020/2092 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 decembrie 2020 privind un regim general de condiționalitate pentru protecția bugetului Uniunii (JO 2020, L 4331, p.1).

III. Procedura în fața Curții

25. Cererile de decizie preliminară au fost înregistrate la grefa Curții la 9 iunie 2021. Cererea de judecare a acestora potrivit procedurii accelerate a fost respinsă.

26. Au prezentat observații scrise Ferrovienord, FITRI, Procuratura Corte dei conti (Curtea de Conturi), guvernul italian și Comisia Europeană. Toate aceste părți au participat la ședință, care s-a desfășurat la 19 octombrie 2022.

IV. Aprecieri

A. Observație introductivă

27. Astfel cum s-a arătat anterior, întrebările preliminare se referă la compatibilitatea cu dreptul Uniunii a unei singure dispoziții (denumită în continuare „dispoziția în litigiu”) din dreptul italian, și anume articolul 23 *quater* alineatul 2 din Decretul-lege nr. 137/2020.

28. În temeiul acestei dispoziții, controlul exercitat de Corte dei conti (Curtea de Conturi) asupra deciziilor ISTAT privind clasificarea „unităților instituționale” ca administrații publice este posibil „*exclusiv în scopul aplicării legislației naționale privind controlul cheltuielilor publice*”. Sintagma scrisă cu litere cursive a fost adăugată în CJC prin Decretul-lege nr. 137/2020.

29. Guvernul italian consideră că instanța de trimitere a interpretat în mod eronat dispoziția în litigiu și susține că aceasta înlătură controlul jurisdicțional al deciziilor ISTAT privind includerea entităților pe lista administrațiilor publice.

30. Dimpotrivă, guvernul italian susține că această dispoziție se limitează să atribuie din nou controlul în competența instanțelor de contencios administrativ, rezervând Corte dei conti (Curtea de Conturi) controlul jurisdicțional al consecințelor juridice ale înscrierii acestor unități instituționale pe lista ISTAT.

31. În contextul unei trimiteri preliminare, Curtea nu este competentă să interpreteze prevederi din dreptul național. Revine în exclusivitate instanței naționale sarcina să determine domeniul de aplicare exact al actelor cu putere de lege și al actelor administrative naționale¹⁹.

32. Totuși, Curtea poate interpreta normele de drept al Uniunii oferind răspunsuri în funcție de interpretările date dreptului național. Această situație există în special atunci când instanța de trimitere însăși utilizează, precum în speță, argumentul „administrațiilor pârâte” (și anume guvernul italian) cu titlu de ipoteză care s-ar putea concretiza²⁰.

¹⁹ Hotărârea din 28 aprilie 2022, SeGEC și alții (C-277/21, EU:C:2022:318, punctul 21), și Hotărârea din 4 martie 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, punctul 19 și jurisprudența citată).

²⁰ A treia întrebare preliminară literele b) și c).

B. Admisibilitate

1. Calitatea de instanță

33. În primul rând, este esențial să se analizeze dacă organul care formulează în fața Curții aceste două trimiteri preliminare este o „instanță dintr-un stat membru” în sensul articolului 267 TFUE.

34. Curtea a declarat inadmisibile cererile de decizie preliminară formulate de camerele regionale de control ale Curții de conturi italiene în calitate de autorități administrative²¹ sau de Corte dei conti (Curtea de Conturi) în cadrul unor proceduri de audit *ex-post* privind gestiunea financiară a diferitelor organisme publice²².

35. Totuși, Curtea a răspuns la cererile de decizie preliminară formulate de Corte dei Conti (Curtea de Conturi) în Hotărârea FIG și FISE²³, fără să pună în discuție statutul său de „instanță” în situații similare celei din speță.

36. În prezenta cauză, acest organism trebuie să soluționeze un litigiu în cadrul exercitării funcțiilor jurisdicționale care îi sunt conferite de legea italiană, iar nu în cadrul exercitării competențelor sale de audit, de control și de supraveghere *a posteriori*. Obiectul litigiului se referă tocmai la întinderea funcțiilor sale jurisdicționale ca urmare a limitării impuse la articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020.

37. În ședință, s-a clarificat că modificarea legislativă nu elimină competența Corte dei conti (Curtea de Conturi), ci doar o restrânge: în timp ce, în prezenta cauză, aceasta nu poate să anuleze listele ISTAT cu efect *erga omnes*, într-un litigiu specific are posibilitatea să nu le aplice, cu efect doar pentru entitatea reclamantă în ceea ce privește legislația națională referitoare la controlul cheltuielilor publice.

38. În definitiv, Corte dei conti (Curtea de Conturi) exercită atribuții jurisdicționale în cadrul cărora poate adresa Curții întrebări preliminare în cazul în care este chemată să soluționeze litigii precum cele care au dat naștere acestor trimiteri preliminare.

2. Inadmisibilitate care rezultă dintr-o posibilă interpretare eronată a dreptului național?

39. Guvernul italian, pe baza raționamentelor expuse anterior²⁴, se opune admisibilității primei și a celei de a doua întrebări preliminare, precum și a celei de a treia întrebări litera a), pentru motivul că acestea se întemeiază pe „prezumția eronată că, în urma modificării articolului 11 din CJC, nu va mai fi posibil să se introducă o acțiune în fața unei instanțe naționale pentru a contesta întocmirea corectă a listei S.13 a ISTAT”.

²¹ Ordonanța din 4 octombrie 2021, Comune di Camerota (C-161/21, nepublicată, EU:C:2021:833).

²² Ordonanța din 26 noiembrie 1999, RAI (C-440/98, EU:C:1999:590, punctul 14), și Ordonanța ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, punctul 23).

²³ La momentul respectiv, litigiile inițiale se refereau la înscrierea, pentru anul 2017, a două entități (Federazione Italiana Golf și Federazione Italiana Sport Equestri) pe lista administrațiilor publice incluse în contul economic consolidat al autorităților publice, ca urmare a unei decizii adoptate de ISTAT.

²⁴ Punctul 30 și următoarele din prezentele concluzii.

40. Obiecția nu poate fi reținută:

- pe de o parte, în cazul în care întrebările adresate se referă, precum în speță, la interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe, deoarece există o prezumție de pertinență a trimiterii preliminare²⁵;
- pe de altă parte, am explicat deja cum răspunsul Curții la întrebările instanței de trimitere trebuie să se bazeze pe interpretarea normelor naționale susținută de aceasta din urmă, fără a aduce atingere furnizării de indicații pentru o altă interpretare a normelor respective, cu atât mai mult cu cât ea însăși admite posibilitatea de a accepta, în ipoteză, această interpretare alternativă.

41. În concluzie, Curtea poate să ofere un răspuns util instanței de trimitere cu ajutorul informațiilor disponibile privind dreptul intern italian, atunci când interpretează Regulamentul nr. 549/2013, Directiva 2011/85 și Regulamentul nr. 473/2013.

C. Prima întrebare preliminară

42. Instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dispoziția națională în litigiu este compatibilă cu aplicabilitatea directă a Regulamentului nr. 549/2013 și cu efectul util al regulamentului respectiv și al Directivei 2011/85.

43. Pentru a răspunde la această întrebare, considerăm că este necesar să analizăm în prealabil: a) caracterul imperativ și posibilul efect direct al obligațiilor statelor membre de a transmite date contabile Comisiei, astfel cum sunt prevăzute în Regulamentul nr. 549/2013, și b) dacă Directiva 2011/85 impune obligații doar autorităților statistice și guvernelor, iar nu și altor entități publice, dacă stabilește drepturi și obligații pentru particulari și dacă poate avea efect direct.

44. În ceea ce privește eventuala lipsă a controlului jurisdicțional, pe care Corte dei conti (Curtea de Conturi) o invocă de asemenea în cele două întrebări preliminare, o vom aborda în cadrul analizei celei de a treia întrebări.

1. Posibilitatea de a invoca Regulamentul nr. 549/2013

45. Punerea în aplicare a disciplinei care interzice deficitele publice excesive²⁶ se realizează prin intermediul unei proceduri în care intervin Comisia și Consiliul. În cadrul său se supraveghează situația bugetară a statelor membre și nivelul datoriei lor publice.

²⁵ Hotărârea din 17 martie 2022, Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196, punctul 44), și Hotărârea din 25 noiembrie 2021, job-medium (C-233/20, EU:C:2021:960, punctul 17).

²⁶ În principiu, statele membre nu trebuie să aibă un deficit public care să depășească 3 % din PIB sau să emită o datorie publică mai mare de 60 % din PIB (articolul 126 TFUE și Protocolul nr. 12 privind deficitul excesiv).

46. Pentru a realiza o astfel de supraveghere, Uniunea trebuie să aibă la dispoziție statistici fiabile²⁷ privind situația economică a statelor membre, în special deficitul public și datoria publică ale acestora.

47. Competențele Comisiei de a verifica datele statistice au fost consolidate prin Regulamentul (CE) nr. 479/2009²⁸, care a reglementat obligația statelor membre de a-i notifica nivelurile deficitului și ale datoriei lor (articolul 3 din Protocolul nr. 12 privind deficitul excesiv) și a conferit Eurostat²⁹ anumite competențe de control în ceea ce privește datele statistice furnizate de statele membre.

48. Executarea obligației de notificare necesită, ca element esențial al omogenității, utilizarea unei nomenclaturi uniforme și unice pentru întreaga Uniune. Această nomenclatură este în prezent SEC 2010, la care a fost adaptat Regulamentul nr. 479/2009.

49. SEC 2010 se aplică, în principiu, tuturor actelor Uniunii în care se face trimitere la SEC sau la definițiile sale. Totuși, niciun stat membru nu este obligat să utilizeze SEC 2010 la întocmirea conturilor în scopuri proprii [articolul 1 alineatele (3) și (4) din Regulamentul nr. 549/2013].

50. În conformitate cu Regulamentul nr. 549/2013, statele membre transmit Comisiei (Eurostat) conturile și tabelele care figurează în anexa B, în termenii specificate în aceasta pentru fiecare tabel [articolul 3 alineatul (1)], iar Eurostat evaluează calitatea datelor transmise [articolul 4 alineatul (4)].

51. Astfel cum a statuat Curtea, „SEC 2010 stabilește un cadru de referință pentru întocmirea de către statele membre a conturilor pentru obiectivele atât ale cetățenilor, cât și ale Uniunii înseși. Această întocmire trebuie să se efectueze pe baza unui set unic de principii care să nu lase loc unor interpretări diferite, astfel încât să permită obținerea unor rezultate comparabile”³⁰.

52. Concret, statele membre trebuie să identifice sectorul S.13 (administrații publice) în conformitate cu anexa A punctul 2.111 din anexa A la SEC 2010³¹, subdivizându-l în patru subsectoare, în care se vor încadra unitățile instituționale corespunzătoare. Acestea trebuie să colecteze date contabile de la entitățile respective și să le compileze în conformitate cu metodologia SEC 2010 pentru a le transmite Comisiei.

²⁷ Norma generală a Uniunii în domeniul statistic este Regulamentul (CE) nr. 223/2009 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2009 privind statisticile europene și de abrogare a Regulamentului (CE, Euratom) nr. 1101/2008 al Parlamentului European și al Consiliului privind transmiterea de date statistice confidențiale Biroului Statistic al Comunităților Europene, a Regulamentului (CE) nr. 322/97 al Consiliului privind statisticile comunitare și a Deciziei 89/382/CEE, Euratom a Consiliului de constituire a Comitetului pentru programele statistice ale Comunităților Europene (JO 2009, L 87, p. 164). Acest regulament prevede că Sistemul statistic european reprezintă parteneriatul dintre autoritatea comunitară de statistică, care este Comisia (Eurostat), institutele naționale de statistică și alte autorități naționale responsabile din fiecare stat membru în vederea dezvoltării, elaborării și difuzării statisticilor europene.

²⁸ Regulamentul Consiliului din 25 mai 2009 privind aplicarea Protocolului privind procedura aplicabilă deficitelor excesive anexat la Tratatul de instituire a Comunității Europene (JO 2009, L 145, p. 1).

²⁹ Eurostat îndeplinește, în numele Comisiei, rolul de autoritate statistică în conformitate cu Decizia 97/281/CE a Comisiei din 21 aprilie 1997 privind rolul Eurostat în privința elaborării statisticilor comunitare (JO 1997, L 112, p. 56, Ediție specială, 01/vol. 2, p. 50). Eurostat este de asemenea responsabil, în numele Comisiei, de evaluarea calității datelor și de furnizarea datelor care trebuie să fie utilizate în contextul procedurii aplicabile în caz de deficit excesiv.

³⁰ Hotărârea FIG și FISE, punctul 32, Hotărârea din 3 octombrie 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (C-632/18, EU:C:2019:833, punctul 32), și Hotărârea din 28 aprilie 2022, SeGEC și alții (C-277/21, EU:C:2022:318, punctul 23).

³¹ A se vedea preluarea acestuia la punctul 4 din prezentele concluzii.

53. Pentru a asigura aplicarea corectă a SEC 2010 în sectorul S.13, normele Uniunii prevăd diferite mecanisme de control care funcționează în cadrul relațiilor dintre Eurostat și statele membre (în special institutele naționale de statistică ale acestora):

- procedura de consultare dintre Comisie (Eurostat) și statele membre [articolul 2 alineatul (3) din Regulamentul nr. 549/2013 și articolul 10 din Regulamentul nr. 479/2009];
- mecanismul de dialog permanent dintre Eurostat și institutele naționale de statistică (articolele 11, 11a și 11b din Regulamentul nr. 479/2009);
- publicarea datelor statistice naționale cu rezerve (articolul 15 din Regulamentul nr. 479/2009). Dacă este cazul, Eurostat poate modifica datele raportate de statul membru și poate furniza datele modificate dacă primele nu sunt conforme cu regulamentul respectiv;
- procedura de sancționare în caz de manipulare a statisticilor (articolul 8 din Regulamentul nr. 1173/2011).

54. Comisia susține³² că clasificarea corectă a unităților instituționale în sectorul S.13 este asigurată de aceste mecanisme de control. Prin intermediul lor, Eurostat se asigură că statele membre își îndeplinesc obligația de a colecta și de a transmite date contabile în conformitate cu SEC 2010 și având o calitate suficientă.

55. În consecință, adaugă Comisia,

- în cazul în care o unitate instituțională din sectorul administrației publice este clasificată incorect de autoritățile naționale, Eurostat poate corecta eroarea și poate publica datele corecte;
- Regulamentul nr. 549/2013 se limitează să impună obligații de raportare a datelor statistice autorităților naționale, în special institutelor naționale de statistică, însă nu și particularilor.

56. Comisia concluzionează, pornind de la aceste premise, că Regulamentul nr. 549/2013 nu poate fi invocat direct de către particulari. Prin urmare, unitățile instituționale (precum Ferrovienord și FITRI) care consideră că au fost incluse în mod incorect de către ISTAT în sectorul S.13 nu ar putea contesta deciziile institutului respectiv susținând că acestea sunt incompatibile cu Regulamentul nr. 549/2013. Ele ar putea invoca doar încălcarea normelor interne italiene.

57. Nu împărtășim poziția Comisiei.

58. În primul rând, Regulamentul nr. 549/2013 este aplicabil, în orice caz, în litigii precum cele de față, fie în mod direct, fie prin trimitere necondiționată la dreptul intern italian. Curtea este competentă să îl interpreteze, chiar și în situații pur interne, în cazul în care „[...] aplicabilitatea dispozițiilor acestui drept [al Uniunii] a fost determinată de legislația națională, care s-a conformat, în soluționarea unor situații în care toate elementele se limitează la interiorul unui singur stat membru, soluțiilor reținute de dreptul Uniunii”³³.

³² Observațiile scrise ale Comisiei, punctul 29.

³³ A se vedea în acest sens Hotărârea din 18 octombrie 1990, Dzodzi (C-297/88 și C-197/89, EU:C:1990:360, punctele 36, 37 și 41), Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 53), și Hotărârea din 27 iunie 2018, SGI și Valériane (C-459/17 și C-460/17, EU:C:2018:501, punctul 28).

59. Instanța de trimitere explică în mod suficient aplicarea reglementării Uniunii în domeniul statistic în raporturile dintre autoritățile italiene și organismele naționale, ca urmare a trimiterii efectuate de dreptul italian.

60. În litigiile care au dat naștere acestor două trimiteri preliminare, ISTAT clasifică Ferrovienord și FITRI ca administrații publice și le include pe lista ISTAT 2020. Acționând astfel, aplică anumite dispoziții din Regulamentul nr. 549/2013, iar această includere are consecințe juridice pentru entitățile respective.

61. În al doilea rând, trebuie să se distingă două ipoteze, care conduc însă la aceeași soluție:

- în cazul în care Ferrovienord și FITRI ar fi entități private (particulari, în scopul invocării Regulamentului nr. 549/2013) – aspect care trebuie stabilit de instanța de trimitere –, acestea ar putea invoca efectul direct al regulamentului menționat împotriva ISTAT, care este în mod evident o autoritate a statului italian. Ar fi vorba despre o relație verticală în care un particular invocă un regulament al Uniunii împotriva unui organism public;
- în cazul în care instanța de trimitere apreciază că Ferrovienord și FITRI sunt entități publice, având în vedere că Regulamentul nr. 549/2013 este obligatoriu în toate elementele sale pentru statul italian și toate entitățile publice ale acestuia trebuie să îl respecte, o unitate instituțională din sectorul public îndreptățită să conteste o decizie ISTAT ar putea să îl invoce într-un litigiu împotriva sa.

62. Atunci când ISTAT, în calitate de autoritate italiană în domeniul statistic, stabilește ce entități trebuie să fie incluse în sectorul S.13, aplică nomenclatorul SEC 2010 și, prin urmare, Regulamentul nr. 549/2013.

63. Entitățile cărora li se adresează aceste decizii ISTAT, în legătură cu care se aplică Regulamentul nr. 549/2013, pot – cu condiția să fie abilitate în acest sens în temeiul dreptului intern – să introducă o acțiune în fața instanțelor naționale dacă consideră că ISTAT le-a adoptat în mod incorect.

64. Cu alte cuvinte, unitățile instituționale care au calitate procesuală în raport cu instanțele naționale pot invoca dispozițiile Regulamentului nr. 549/2013 pentru a susține că ISTAT a aplicat în mod incorect SEC 2010.

65. În definitiv, în cazul în care se introduc acțiunile corespunzătoare împotriva deciziilor ISTAT, invocarea Regulamentului nr. 549/2013 va fi posibilă indiferent dacă instanța de trimitere califică Ferrovienord și FITRI drept entități private sau publice.

66. Curtea a recunoscut în mod implicit aplicabilitatea și efectul direct al Regulamentului nr. 549/2013 în litigiile în care se dezbătea oportunitatea clasificării în una dintre categorii a diferitelor entități în capitolele aferente din anexa A la regulamentul respectiv:

- în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea FIG și FISE³⁴ se ridică problema dacă exista sau nu un control public din partea Comitetului Olimpic Italian asupra federațiilor italiene de golf și de sporturi ecvestre. Nimeni nu a contestat posibilitatea invocării directe a dispozițiilor

³⁴ În special, metodologia de clasificare rezultă din coroborarea punctelor 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 și 20.17 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013. Noțiunea generală de „control” este definită în mod similar la punctele 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 și 20.309 din anexa A la același regulament.

Regulamentului nr. 549/2013 și nici caracterul obligatoriu al acestora și ambele federații sportive au putut să conteste, în litigiile principale, clasificarea lor ca administrații publice pe lista ISTAT;

- în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale³⁵, acest fond a contestat clasificarea sa în sectorul administrațiilor publice în conformitate cu SEC 2010 de către autoritatea contabilă belgiană. În vederea soluționării litigiului, s-au acceptat în mod implicit și necontestat caracterul obligatoriu și efectul direct ale Regulamentului nr. 549/2013;
- această situație s-a regăsit în cauza în care s-a pronunțat recenta Hotărâre SeGEC și alții³⁶, în care asociațiile care oferă servicii educaționale în Belgia au contestat clasificarea lor ca administrații publice.

67. Entitățile (unități instituționale) dintr-un stat membru, și nu numai autoritățile sale statistice, sunt afectate de aplicarea de către acestea din urmă a normelor SEC 2010³⁷. Atât instanța de trimitere, cât și guvernul italian³⁸ recunosc că includerea pe lista ISTAT 2020 implică faptul că persoana juridică în cauză va trebui să respecte normele naționale privind controlul cheltuielilor publice.

68. Desigur, SEC 2010 reglementează statisticile administrației publice, însă ia în considerare și activitatea economică a particularilor, a căror situație juridică poate fi afectată de clasificările corespunzătoare efectuate de ISTAT.

69. Astfel, orice unitate instituțională privată poate invoca în mod direct punctele relevante din nomenclatorul SEC 2010 pentru ca o instanță națională să decidă dacă autoritățile naționale le-au aplicat în mod corect atunci când au clasificat-o în una dintre cele două categorii. În același mod, o entitate publică poate invoca caracterul obligatoriu al dispozițiilor Regulamentului nr. 549/2013 într-un litigiu împotriva ISTAT, dacă dreptul intern îi permite să introducă acțiuni în justiție împotriva acestui institut³⁹.

70. Considerațiile anterioare nu sunt afectate de faptul că, în conformitate cu articolul 1 alineatul (4) din Regulamentul nr. 549/2013, statele membre pot utiliza o altă clasificare statistică decât SEC 2010 la „întocmirea conturilor în scopuri proprii”. În cazul în care fac uz de această posibilitate, autoritățile lor statistice vor trebui să reformuleze ulterior datele colectate pentru a le transmite Comisiei în conformitate cu SEC 2010.

71. ISTAT trebuie să întocmească lista sectorului S.13 prin aplicarea clasificării din Regulamentul nr. 549/2013. În cazul în care o entitate este clasificată ca unitate instituțională din sectorul respectiv, aceasta trebuie să furnizeze ISTAT datele sale economice în conformitate cu clasificarea stabilită de stat. Astfel cum s-a arătat anterior, Italia a extins utilizarea clasificării SEC

³⁵ Hotărârea din 3 octombrie 2019 (C-632/18, EU:C:2019:833).

³⁶ Hotărârea din 28 aprilie 2022 (C-277/21, EU:C:2022:318).

³⁷ Hotărârea FIG și FISE, punctul 32: „astfel cum reiese din considerentele (1) și (3) ale Regulamentului nr. 549/2013, precum și din cuprinsul punctelor 1.01 și 1.19 din anexa A la acesta, SEC 2010 stabilește un cadru de referință destinat elaborării conturilor de către statele membre pentru nevoile *atât ale cetățenilor Uniunii*, cât și ale Uniunii înseși” (sublinierea noastră).

³⁸ Observațiile scrise ale guvernului italian, punctele 13 și 14. Acestea subliniază că entitatea inclusă pe lista ISTAT 2020 nu poate, de exemplu, să acorde anumite avantaje sociale angajaților săi, în caz contrar fiind necesar să se supună unor restricții privind cumpărarea și vânzarea anumitor bunuri.

³⁹ În unele state membre, litigiile dintre administrațiile sau instituțiile publice trebuie soluționate în mod obligatoriu pe alte căi decât în instanță.

2010 la unităţile instituţionale ale administraţiei sale publice⁴⁰. Această extindere este în favoarea faptului că Regulamentul nr. 549/2013 trebuie să fie aplicat direct de ISTAT pentru a clasifica entităţi precum Ferrovienord sau FITRI la rubrica „administraţie publică”⁴¹.

2. Posibilitatea de a invoca Directiva 2011/85

72. Pentru ceea ce ne interesează în speţă, Directiva 2011/85:

- „stabileşte norme detaliate privind caracteristicile cadrelor bugetare ale statelor membre necesare. Respectivul norme se impun pentru a asigura respectarea de către statele membre a obligaţiei prevăzute în TFUE de a evita deficitele publice excesive” (articolul 1);
- preia definiţiile din SEC 2010 privind administraţia publică şi diferitele subsectoare ale acesteia, pentru a le utiliza în contextul cadrelor bugetare ale statelor membre (articolul 2)⁴²;
- menţionează că „statele membre dispun de sisteme [...] de contabilitate [...] care acoperă în mod coerent şi exhaustiv toate subsectoarele administraţiei publice şi care conţin informaţiile necesare generării de date bazate pe angajamente în vederea pregătirii datelor bazate pe standardele [SEC 2010]. Aceste sisteme de contabilitate publică sunt supuse controlului intern şi auditării independente” (articolul 3).

73. Cadrele bugetare pe termen mediu, precum şi previziunile şi regulile bugetare numerice reglementate de Directiva 2011/85 sunt stabilite de autorităţile naţionale din statele membre pentru a fi comunicate Comisiei şi privesc în principal institutele de statistică şi ministerele economiei. Nu identificăm în această directivă norme care se adresează altor entităţi publice sau care pot să aibă un efect direct asupra situaţiei juridice a particularilor.

74. Prin urmare, Directiva 2011/85 nu conţine dispoziţii care să aibă efect direct şi să confere drepturi şi obligaţii particularilor şi nici entităţilor publice, altele decât autorităţile statistice sau ministerele economiei.

75. Această consideraţie nu este împiedicată de faptul că normele italiene elaborate în vederea transpunerii în dreptul naţional a obligaţiilor impuse de Directiva 2011/85 au inclus măsuri suplimentare care nu sunt prevăzute de directiva menţionată. Revine în sarcina instanţelor naţionale, dacă este cazul, să interpreteze şi să aplice aceste norme suplimentare incluse în dispoziţiile naţionale de punere în aplicare a Directivei 2011/85.

⁴⁰ Comisia raportează că există state membre care au stabilit norme similare celor italiene, impunând clasificarea SEC 2010 în furnizarea de date către institutele lor de statistică, în timp ce altele utilizează clasificări diferite.

⁴¹ A se vedea punctele 39-41 din prezentele concluzii.

⁴² Cadrele bugetare includ în special: sistemele de contabilitate bugetară şi de raportare statistică, regulile şi procedurile care reglementează elaborarea previziunilor pentru planificarea bugetară, regulile fiscale numerice cu specific naţional, procedurile bugetare, cadrele bugetare pe termen mediu, acordurile de monitorizare şi analiză independentă destinate să mărească transparenţa elementelor procesului bugetar, precum şi mecanismele şi normele care reglementează raporturile bugetare dintre autorităţile publice din diferitele subsectoare ale administraţiilor publice.

3. Concluzie intermediară

76. În concluzie, considerăm că:

- Regulamentul nr. 549/2013 poate fi invocat de o unitate instituțională (entitate publică sau privată) în ceea ce privește includerea sa de către ISTAT în sectorul S.13 (administrații publice) din SEC 2010;
- Directiva 2011/85, în măsura în care reglementează numai relațiile dintre autoritățile naționale de statistică și de planificare economică și instituțiile Uniunii, fără a conține dispoziții aplicabile altor tipuri de entități publice sau private, nu poate fi invocată de acestea din urmă.

D. A doua întrebare preliminară

77. Corte dei conti (Curtea de Conturi) solicită să se stabilească dacă limitarea controlului său jurisdicțional asupra listei ISTAT 2020 este compatibilă cu Directiva 2011/85 și cu Regulamentul nr. 473/2013. În opinia sa, dispoziția națională în litigiu desființează controlul independent asupra autorităților bugetare prevăzut de aceste norme ale Uniunii și o împiedică să exercite un control asupra aplicării normelor bugetare.

78. Directiva 2011/85 impune statelor membre:

- adoptarea unor cadre bugetare care să includă printre altele „acordurile de monitorizare și analiză independentă destinate să mărească transparența elementelor procesului bugetar” [articolul 2 litera (f)];
- să dispună de „sisteme de contabilitate publică [...] supuse controlului intern și auditării independente” [articolul 3 alineatul (1) *in fine*];
- să stabilească „regulile fiscale numerice cu specific național [care să] conțin[ă] specificații privind [...] monitorizarea eficace și oportună a respectării regulilor, bazată pe o analiză fiabilă și independentă efectuată de organisme independente sau organisme care beneficiază de autonomie funcțională față de autoritățile bugetare ale statelor membre” [articolul 6 alineatul (1) litera (b)].

79. În ceea ce privește Regulamentul nr. 473/2013, articolul 2 alineatul (1) litera (a) și articolul 5 prevăd obligația statelor membre de a institui organisme independente față de autoritatea bugetară pentru a asigura o supraveghere eficientă a respectării normelor bugetare ale Uniunii. Aceste organisme naționale independente ar trebui de asemenea să se implice în pregătirea previziunilor bugetare [articolul 2 alineatul (1) litera (b)].

80. Directiva 2011/85 și Regulamentul nr. 473/2013 oferă statelor membre libertatea de a stabili ce organisme independente vor supraveghea respectarea efectivă a normelor bugetare ale Uniunii.

81. Considerentul (3) al Directivei 2011/85 se referă la posibilitatea ca auditurile independente ale conturilor să fie efectuate de instituții publice, precum curțile de conturi⁴³. Totuși, nimic nu împiedică un stat membru să opteze pentru alte tipuri de instituții sau să distribuie această sarcină între curtea sa de conturi și alte organisme. Acest lucru rezultă de asemenea din considerentul (17) al Regulamentului nr. 473/2013⁴⁴.

82. Sub rezerva interpretării normelor naționale efectuate de instanțele italiene, totul pare să indice că, în Italia, funcțiile în cauză sunt îndeplinite de Curtea de Conturi și de Ufficio Parlamentare di Bilancio (Oficiul pentru Buget al Parlamentului)⁴⁵.

83. Înființarea organismelor independente de supraveghere este prevăzută de Directiva 2011/85 și de Regulamentul nr. 473/2013 numai în ceea ce privește supravegherea respectării normelor bugetare ale Uniunii.

84. Totuși, nici aceste norme ale Uniunii, nici Regulamentul nr. 549/2013 nu impun statelor membre obligația de a dispune de organisme independente pentru pregătirea datelor statistice pe care trebuie să le comunice Comisiei (Eurostat). Această sarcină este asumată, astfel cum am explicat anterior, de institutele naționale de statistică, a căror independență nu este impusă de nicio normă a Uniunii.

85. În concluzie, Directiva 2011/85 și Regulamentul nr. 473/2013 acordă statelor membre libertatea de a limita intervențiile curților de conturi ale acestora în ceea ce privește aplicarea SEC 2010 în cazul administrațiilor publice și de a încredința această sarcină, în totalitate sau parțial, unui alt organism independent.

E. A treia întrebare preliminară

86. Corte dei conti (Curtea de Conturi) solicită să se stabilească dacă „principiul statului de drept, sub forma efectivității controlului jurisdicțional și a echivalenței căilor de atac judiciare”, se opune dispoziției naționale în litigiu.

87. Din informațiile din dosar, din observațiile părților și din răspunsurile la întrebările adresate în ședință reiese că instanțele administrative au examinat deciziile ISTAT privind desemnarea administrațiilor publice în aplicarea SEC 95 (predecesorul SEC 2010) până când Legea nr. 228/2012⁴⁶ a atribuit această competență în favoarea Corte dei conti (Curtea de Conturi).

⁴³ „Existența unor practici de contabilitate publică fiabile și complete pentru toate subsectoarele administrației publice este o condiție prealabilă pentru realizarea de statistici de înaltă calitate, care să fie comparabile între statele membre. Practicile de control intern ar trebui să garanteze că regulile existente se aplică tuturor subsectoarelor administrației publice. Auditul independent efectuat de instituții publice precum Curtea de Conturi [a se citi «curțile de conturi»] sau de organisme private de audit ar trebui să încurajeze cele mai bune practici la nivel internațional.”

⁴⁴ „[...] având în vedere diversitatea procedurilor posibile și existente, deși aceasta nu este opțiunea preferabilă, ar trebui să fie posibil ca mai multe organisme independente să fie responsabile cu monitorizarea respectării normelor, în măsura în care există o repartizare clară a responsabilităților și câtă vreme nu există o suprapunere a competențelor referitoare la aspecte specifice ale monitorizării.”

⁴⁵ Capitolul VII din Legea nr. 243/2012 reglementează funcțiile acestui organism independent însărcinat cu analiza și monitorizarea evoluției finanțelor publice și cu supravegherea respectării normelor bugetare.

⁴⁶ Legge n. 228 del 24 dicembre 2012, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013), [Legea nr. 228 din 24 decembrie 2012 privind dispoziții pentru constituirea bugetului anual și multianual al statului (Legea stabilității pentru anul 2013)] (GURI nr. 302 din 29 decembrie 2012, Suplimentul ordinar nr. 212).

88. Legea nr. 228/2012 a adăugat alineatul 6 la articolul 11 din CJC cu următorul cuprins: „Secțiunile reunite ale [Corte dei conti (Curtea de Conturi)], în compunere specială, în exercitarea propriei jurisdicții exclusive în materie de contabilitate publică, decid în unică instanță asupra cauzelor [...] în materie de recunoaștere a administrațiilor publice operată de ISTAT”.

89. O nouă normă (Decretul-lege nr. 137/2020, aprobat prin Legea nr. 176 din 2020) a introdus la finalul dispoziției menționate sintagma „exclusiv în scopul aplicării legislației naționale privind controlul cheltuielilor publice”.

90. În opinia instanței de trimitere, dispoziția în discuție:

- „împiedică orice control jurisdicțional în ceea ce privește aplicarea exactă a SEC 2010 de către ISTAT în scopul definirii sectorului S.13.”;
- impune reclamantei obligația de a exercita două căi de atac jurisdicționale, făcând în fapt imposibilă protecția efectivă a dreptului său în timp util și anulând certitudinea dreptului în ceea ce privește existența statutului de administrație publică;
- are ca efect (presupunând că argumentul invocat de ISTAT și de Ministerul Economiei și Finanțelor este corect) faptul că „o instanță diferită de cea căreia Constituția italiană îi rezervă jurisdicția în materie de drept bugetar” se poate pronunța „asupra corectitudinii definirii bugetului”.

91. Dimpotrivă, guvernul italian susține că limitarea competenței Corte dei conti (Curtea de Conturi) de a controla deciziile ISTAT privind desemnarea administrațiilor publice implică doar atribuirea (deplasarea) acesteia în favoarea instanțelor administrative. Prin urmare, se revine la situația anterioară anului 2012 și nu ar exista o lipsă de protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite de normele Uniunii.

92. Curtea nu poate interveni în dezbaterile privind domeniul de aplicare al modificării legislative din anul 2020, care trebuie clarificată de instanțele italiene competente. Cu atât mai puțin poate să intre în polemica privind aspectul dacă aceasta încalcă sau nu Constituția italiană. Totuși, Curtea poate stabili dacă vreuna dintre interpretări încalcă dreptul Uniunii.

93. Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE impune statelor membre să stabilească căile de atac necesare pentru a garanta justițiabililor, în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, o protecție jurisdicțională efectivă⁴⁷, care este consacrată la articolul 47 din cartă.

94. În mod logic, articolul respectiv din cartă poate fi activat numai în conformitate cu articolul 51 alineatul (1) din aceasta. În prezenta cauză, dreptul Uniunii aplicabil se concretizează prin Regulamentul nr. 549/2013, astfel cum am analizat anterior. Fiind vorba despre o situație juridică care reglementează, din punct de vedere material, dreptul Uniunii pe care autoritățile italiene sunt obligate să îl aplice, sunt aplicabile dispozițiile cartei.

⁴⁷ Hotărârea din 26 martie 2020, Miasto Łowicz și Prokurator Generalny (C-558/18 și C-563/18, EU:C:2020:234, punctul 32 și jurisprudența citată).

95. Cu toate acestea, nici regulamentul respectiv, nici o altă normă a Uniunii nu precizează care sunt instanțele naționale care trebuie să asigure, concret, o protecție jurisdicțională efectivă. Opțiunile (libere) ale fiecărui stat membru în această privință trebuie să respecte, totuși, principiile echivalenței și efectivității⁴⁸.

96. În acest context, trebuie să examinăm cele două ipoteze la care se referă instanța de trimitere însăși.

97. În cazul în care legislația națională ar fi încredințat doar unuia dintre organele sale judiciare, în locul altuia, competența de a asigura o protecție jurisdicțională efectivă a drepturilor conferite de reglementarea Uniunii, aceasta nu ar fi încălcat articolul 47 din cartă și nici articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE.

98. Astfel, atunci când un stat membru alege să confere controlul jurisdicțional asupra deciziilor de punere în aplicare a SEC 2010 fie curții sale de conturi, fie instanțelor sale de contencios administrativ, acesta își exercită autonomia procedurală într-un domeniu în care dreptul Uniunii nu impune și nici nu interzice vreuna dintre soluții. Această alegere nu aduce atingere dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă, cu condiția să respecte principiile echivalenței și efectivității.

99. Dimpotrivă, în cazul în care modificarea legislativă din anul 2020 ar implica *dispariția* completă a controlului jurisdicțional asupra deciziilor ISTAT privind includerea unităților instituționale în sectorul S.13 din SEC 2010, ar exista o lacună în ceea ce privește protecția jurisdicțională efectivă din perspectiva aplicării Regulamentului nr. 549/2013. Aceste unități instituționale nu ar putea, într-o astfel de ipoteză, să se adreseze vreunei instanțe pentru a revizui comportamentul ISTAT, care aplică regulamentul respectiv.

100. În ședință, majoritatea părților și a participanților au susținut că modificarea legislativă se limitase la schimbarea formei de protecție jurisdicțională de care beneficiau entitățile incluse pe lista ISTAT 2020. Începând de anul trecut, instanțele de contencios administrativ au competența să se pronunțe direct asupra validității deciziilor ISTAT care includ unități instituționale în sectorul S.13⁴⁹.

101. În orice caz, instanța de trimitere își păstrează competența de a se pronunța asupra denumirii entităților clasificate de ISTAT, chiar dacă în scopul aplicării normelor naționale privind limitarea cheltuielilor publice. Guvernul italian susține că, în cadrul acestei competențe, Corte dei conti (Curtea de Conturi) ar putea, prin intermediul unei hotărâri incidentale, să verifice validitatea deciziilor ISTAT, lăsându-le neaplicate în speță⁵⁰.

102. Această dublă posibilitate de contestare respectă principiile echivalenței și efectivității?

⁴⁸ „[...] sub rezerva existenței unor norme ale Uniunii în materie, revine, în temeiul principiului autonomiei procedurale, ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile căilor de atac [...], cu condiția însă ca aceste modalități să nu fie, în situațiile care intră sub incidența dreptului Uniunii, mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor situații similare supuse dreptului intern (principiul echivalenței) și ca ele să nu facă imposibilă în practică sau excesiv de dificilă exercitarea drepturilor conferite de dreptul Uniunii (principiul efectivității)”. Hotărârea din 21 decembrie 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 58), și Hotărârea din 10 martie 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, punctul 43).

⁴⁹ Astfel cum s-a subliniat în ședință, instanțele de contencios administrativ și-au *redobândit* competența generală care le este conferită, cu excepția cazului în care este aplicabilă o normă specială, și anume articolul 7 din Codice del processo amministrativo, Decretul legislativ nr. 104 din 2 iulie 2010 (GURI din 7 iulie 2010, p. 1) (Codul de procedură administrativă). Corte dei conti (Curtea de Conturi) a avut această competență de anulare între anii 2012 și 2020, astfel cum am arătat anterior.

⁵⁰ Ar fi vorba despre un incident de procedură similar cu excepția de nelegalitate prevăzută la articolul 277 TFUE.

103. Principiul echivalenței ar putea fi afectat dacă, în cazuri similare, dreptul procedural intern ar prevedea exclusiv căi de atac directe. Cu toate acestea, guvernul italian a făcut referire în ședință la existența unor căi de atac incidentale similare prevăzute de legislația națională (de exemplu în domeniul bugetar)⁵¹. Prin urmare, principiul echivalenței nu pare să fie afectat.

104. În ceea ce privește principiul efectivității, amintim că, potrivit Curții:

- „[...] dreptul Uniunii nu constrânge, în principiu, statele membre să instituie în fața instanțelor lor naționale, în vederea garantării protecției drepturilor pe care le conferă justițiabililor dreptul Uniunii, alte căi de drept decât cele stabilite de dreptul național [...]”⁵²;
- „[...] situația este totuși diferită dacă rezultă din economia ordinii juridice naționale respective că nu există nicio cale de atac jurisdicțională care să permită, *fie și numai pe cale incidentală*, garantarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului Uniunii sau dacă singura cale prin care justițiabilii ar avea acces la o instanță ar fi aceea de a se vedea constrânși să încalce dreptul”⁵³.

105. Instanța de trimitere critică dispoziția în discuție pentru că ar impune obligația de a formula două căi de atac [în fața instanțelor de contencios administrativ și a Corte dei conti (Curtea de Conturi)]. Caracterul dual ar putea conduce la hotărâri contradictorii, încălcându-se principiul securității juridice.

106. Astfel cum a arătat guvernul italian în ședință, entitățile incluse pe lista ISTAT 2020 care doresc să conteste calificarea lor ca administrații publice nu sunt obligate să formuleze două căi de atac. Acestea au la dispoziție calea procedurală pe care o preferă, în funcție de interesele lor:

- în fața instanțelor de contencios administrativ, pot acționa în justiție și pot obține anularea *erga omnes* a deciziei ISTAT;
- în fața Corte dei conti (Curtea de Conturi), pot ataca consecințele (în ceea ce privește măsurile de limitare a cheltuielilor publice) ale clasificării lor ca administrație publică pe lista ISTAT, obținând, dacă este cazul, deși *incidenter tantum*, neaplicarea acestei clasificări.

107. În cazul în care situația astfel descrisă corespunde realității (aspect care trebuie clarificat de instanța de trimitere), nu considerăm că aceasta lipsește de efectivitate sistemul de căi de atac instituit ca urmare a adoptării dispoziției în litigiu. Unitățile instituționale în cauză pot obține o protecție jurisdicțională efectivă în dreptul italian, cel puțin cu titlu incidental, ceea ce pare a fi compatibil cu standardul impus de dreptul Uniunii, deoarece nu sunt obligate, în orice caz, să epuizeze o dublă cale de atac jurisdicțională pentru a-și satisface pretențiile.

108. Este adevărat că sistemul astfel instituit nu garantează, ca atare, lipsa unor hotărâri judecătorești contradictorii, a căror coexistență ar aduce atingere securității juridice. Totuși, revine dreptului procedural italian sarcina să prevadă, dacă nu o face deja, mecanismele adecvate

⁵¹ A se vedea articolul 7 alineatul 5 din Decreto Legislativo n. 546, di 31 dicembre 1992, Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Decretul legislativ nr. 546 din 31 decembrie 1992 referitor la normele privind procedura fiscală în aplicarea delegării conferite Guvernului la articolul 30 din Legea din 30 decembrie 1991, nr. 413) (GU nr. 9 din 13 ianuarie 1993 – Suplimentul ordinar nr. 8).

⁵² Hotărârea din 14 mai 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU și C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punctul 143), Hotărârea din 21 decembrie 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 62), și Hotărârea din 7 iulie 2022, Hoffmann-La Roche și alții (C-261/21, EU:C:2022:534, punctul 47).

⁵³ *Ibidem* (sublinierea noastră).

pentru soluționarea acestor posibile conflicte între jurisdicțiile interne. Considerăm însă că simpla posibilitate ca astfel de conflicte să apară nu este suficientă pentru a susține că acest sistem este contrar articolului 47 din cartă.

V. Concluzie

109. În lumina considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Cortei dei conti (Curtea de Conturi, Italia) după cum urmează:

„1) Regulamentul (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (SEC 2010) este obligatoriu și are efect direct, astfel încât poate fi invocat de o unitate instituțională (entitate publică sau privată) în legătură cu includerea sa de către institutul național de statistică în sectorul S.13 (administrații publice) din SEC 2010.

Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre reglementează doar raporturile dintre autoritățile naționale de statistică și planificare bugetară și instituțiile Uniunii și nu conține dispoziții aplicabile altor tipuri de entități publice sau private, astfel încât nu are niciun efect direct asupra lor.

2) Directiva 2011/85 și Regulamentul (UE) nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro lasă statelor membre libertatea de a stabili ce organisme independente trebuie să supravegheze respectarea efectivă a normelor bugetare ale Uniunii.

3) O legislație națională care reduce la o procedură incidentală controlul jurisdicțional efectuat de curtea națională de conturi cu privire la lista întocmită de un institut național de statistică, care include unitățile instituționale clasificate ca administrații publice în temeiul SEC 2010 și atribuie controlul jurisdicțional direct al acestei decizii instanțelor de contencios administrativ, nu încalcă dreptul la o cale de atac efectivă protejat de articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.”