



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

13 iulie 2023 \*

„Trimitere preliminară – Articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE – Obligația statelor membre de a stabili căile de atac necesare pentru asigurarea unei protecții jurisdicționale efective în domeniile reglementate de dreptul Uniunii – Politica economică – Regulamentul (UE) nr. 549/2013 – Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (SEC) – Directiva 2011/85/UE – Cerințe referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre – Reglementare națională care limitează competența judecătorului financiar – Principiile efectivității și echivalenței – Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene”

În cauzele conexe C-363/21 și C-364/21,

având ca obiect două cereri de decizie preliminară formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Corte dei conti (Curtea de Conturi, Italia), prin deciziile din 3 și 10 iunie 2021, primite de Curte la 9 și, respectiv, la 10 iunie 2021, în procedurile

**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),**

\* Limba de procedură: italiana.

cu participarea:

**Procura generale della Corte dei conti,**

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnii P. G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin (raportor) și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul C. Di Bella, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 19 octombrie 2022,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Ferrovienord SpA și Federazione Italiana Triathlon, de D. Lipani, J. Polinari și F. Sbrana, avocați;
- pentru Procura generale della Corte dei conti, de A. Canale, procuratore generale, A. Corsetti și A. Iadecola, vice procuratori generali;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de G. De Bellis și P. Garofoli, avocați dello Stato;
- pentru Comisia Europeană, de C. Biz, F. Blanc, S. Delaude și F. Moro, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 12 ianuarie 2023,

pronunță prezenta

### **Hotărâre**

- 1 Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea Regulamentului (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 (JO 2013, L 174, p. 1), a Directivei 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre (JO 2011, L 306, p. 41), a principiilor echivalenței și efectivității, a articolului 19 TUE, precum și a articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”).
- 2 Aceste cereri au fost formulate în cadrul a două litigii între, în cauza C-363/21, Ferrovienord SpA, pe de o parte, și Istituto Nazionale di Statistica – ISTAT (Institutul Național de Statistică, Italia), pe de altă parte, iar în cauza C-364/21 între Federazione Italiana Triathlon (Federația Italiană de triatlon, Italia) (denumită în continuare „FITRI”), pe de o parte, și ISTAT și Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerul Economiei și Finanțelor, Italia), pe de altă parte, cu privire la înscrierea, pentru anul 2020, a Ferrovienord și a FITRI pe lista administrațiilor publice incluse în contul consolidat de profit și pierdere al autorităților publice (denumită în continuare „lista ISTAT”).

## Cadrul juridic

### *Dreptul Uniunii*

#### *Directiva 2011/85*

3 Potrivit considerentelor (3), (4) și (23) ale Directivei 2011/85:

„(3) 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 sau de organisme private de audit ar trebui să încurajeze cele mai bune practici la nivel internațional.

(4) Disponibilitatea datelor fiscale este esențială pentru buna funcționare a cadrului de supraveghere bugetară al Uniunii. Disponibilitatea constantă a unor date fiscale fiabile și actualizate este cheia unei monitorizări adecvate și oportune care, la rândul său, permite o acțiune promptă în cazul unor evoluții bugetare neașteptate. Un element esențial în asigurarea calității datelor fiscale este transparența, care trebuie să determine publicarea regulată a acestor date.

[...]

(23) Dispozițiile cadrului de supraveghere bugetară stabilite prin TFUE și în special prin [Pactul de stabilitate și de creștere (PSC)] se aplică administrațiilor publice în ansamblul lor, care includ subsectoarele administrației centrale, administrația de stat, administrația locală și fondurile de securitate socială, astfel cum sunt definite în Regulamentul (CE) nr. 2223/96 [al Consiliului din 25 iunie 1996 privind Sistemul European de conturi naționale și regionale din Comunitate (JO 1996, L 310, p. 1, Ediție specială, 10/vol. 2, p. 3)].”

4 Articolul 1 din această directivă prevede:

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

5 Articolul 2 din directiva menționată prevede:

„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 TFUE. De asemenea, se aplică definiția subsectoarelor administrației publice prevăzută la punctul 2.70 din anexa A la Regulamentul [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:

[...]

- 6 Articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2011/85 are următorul cuprins:

„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 [Sistemului european de conturi naționale și regionale din Comunitatea Europeană, adoptat prin Regulamentul nr. 2223/96, denumit în continuare «SEC 95»]. Aceste sisteme de contabilitate publică sunt supuse controlului intern și auditării independente.”

- 7 Potrivit articolului 5 din această directivă:

„Fiecare stat membru dispune de reguli fiscale numerice cu specific național, care promovează în mod eficace respectarea obligațiilor ce îi revin în temeiul TFUE în domeniul politicii bugetare, pe durata unui orizont multianual stabilit pentru administrația publică în ansamblu. Aceste reguli promovează în special:

- (a) respectarea valorilor de referință ale deficitului și datoriei, stabilite conform tratatului;
- (b) adoptarea unui orizont de planificare bugetară multianual, inclusiv respectarea obiectivelor bugetare pe termen mediu ale statelor membre.”

- 8 Articolul 6 alineatul (1) litera (b) din directiva menționată prevede:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor TFUE referitoare la cadrul de supraveghere bugetară a Uniunii, regulile fiscale numerice cu specific național conțin specificații privind următoarele elemente:

[...]

- (b) 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.”

#### *Regulamentul (UE) nr. 473/2013*

- 9 Articolul 2 alineatele (1) și (2) din 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 (JO 2013, L 140, p. 11) 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) De asemenea, se aplică prezentului regulament definițiile «sectorului administrațiilor publice» și «subsectoarelor administrației publice» prevăzute la punctul 2.70 din anexa A la Regulamentul [nr. 2223/96] [...]"

- 10 Articolul 5 alineatul (1) litera (b) din acest regulament are următorul cuprins:

„Statele membre instituie organisme independente responsabile cu supravegherea respectării:  
[...]

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

*Regulamentul nr. 549/2013*

- 11 Sistemul european al conturilor economice integrate (SEC) este instrumentul statistic și juridic pe care Uniunea Europeană l-a adoptat pentru a asigura informații comparabile privind structura economiilor statelor membre și evoluția acestora. Primul SEC, și anume SEC 95, a fost creat prin Regulamentul nr. 2223/96. SEC 2010, instituit prin Regulamentul nr. 549/2013, a succedat SEC 95.

- 12 Potrivit considerentelor (3) și (14) ale Regulamentului nr. 549/2013:

„(3) Cetățenii Uniunii au nevoie de conturi economice, ca instrument de bază pentru analizarea situației economice a unui stat membru sau a unei regiuni. În interesul comparabilității, astfel de conturi ar trebui redactate pe baza unui set unic de principii care să nu lase loc unor interpretări diferite. Informațiile puse la dispoziție ar trebui să fie cât mai exacte, complete și actuale, pentru a se asigura o transparență maximă pentru toate sectoarele.

[...]

(14) SEC 2010 urmează să înlocuiască treptat toate celelalte sisteme, ca un cadru de referință de standarde, definiții, clasificări și norme contabile comune pentru întocmirea de către statele membre a conturilor pentru obiectivele Uniunii, astfel încât să se obțină rezultate comparabile între statele membre.”

- 13 Articolul 1 alineatele (1) și (2) din acest regulament este redactat astfel:

„(1) Prezentul regulament instituie [SEC 2010].

(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 [Europene] (Eurostat) conturile și tabelele care trebuie compilate conform metodologiei menționate la litera (a).”

14 Articolul 3 din regulamentul menționat prevede:

„(1) Statele membre transmit Comisiei (Eurostat) conturile și tabelele care figurează în anexa B, în termenele specificate în respectiva anexă pentru fiecare tabel.

(2) Statele membre transmit Comisiei datele și metadatele cerute de prezentul regulament în conformitate cu un standard de schimb specificat și alte modalități practice.

[...]”

15 Capitolul 1 din anexa A la același regulament, care prezintă caracteristicile generale și principiile de bază ale SEC 2010, conține printre altele punctul 1.57, care este redactat după cum urmează:

„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.”

16 Anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 cuprinde capitolul 2, intitulat „Unitățile și gruparea unităților”, care conține punctele 2.111 și 2.113, redactate după cum urmează:

„2.111 Definiție: sectorul administrații publice [...] cuprinde toate unitățile instituționale care sunt producători nonpiață 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.

[...]

2.113 Sectorul administrației publice este subdivizat în patru subsectoare:

- (a) administrația centrală (exclusiv fondurile de securitate socială) [...];
- (b) administrațiile statelor federale [a se citi «federate»] (exclusiv fondurile de securitate socială) [...];

- (c) administrațiile locale (exclusiv fondurile de securitate socială) [...];
- (d) administrațiile de securitate socială [...].”

17 În anexa A la acest regulament figurează un capitol 20, intitulat „Conturile administrațiilor publice”, care cuprinde punctele 20.05-20.07, redactate după cum urmează:

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

20.06. Unitățile administrațiilor publice sunt entități juridice constituite în urma unor procese politice, care au autoritate legislativă, judiciară sau executivă asupra altor unități instituționale într-un anumit domeniu. Funcția lor principală este de a furniza bunuri și servicii pentru comunitate și pentru gospodăriile populației pe o bază nonpiață și de a redistribui venitul și bogăția națională.

20.07. O unitate a administrațiilor publice are, de obicei, autoritatea de a colecta capital prin transferuri obligatorii de la alte unități instituționale. Pentru a satisface cerințele de bază ale unei unități instituționale, o unitate a administrației publice trebuie să dispună de fonduri proprii colectate sub formă de venituri de la alte unități sau primite ca transferuri de la alte unități ale administrației publice și trebuie să aibă autoritatea să cheltuiască astfel de fonduri în scopul îndeplinirii obiectivelor politicilor sale. Aceasta trebuie, de asemenea, să fie capabilă să se împrumute în nume propriu.”

## ***Dreptul italian***

### *Constituția Republicii Italiene*

18 Articolul 103 al doilea paragraf din Costituzione della Repubblica Italiana (Constituția Republicii Italiene) prevede că Corte dei conti (Curtea de Conturi, Italia) este competentă în materie de contabilitate publică.

### *Legea nr. 196 privind dispoziții în materie de contabilitate și de finanțe publice*

19 Articolul 1 alineatele 1-3 din legge n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (Legea nr. 196 privind dispoziții în materie de contabilitate și de finanțe publice) din 31 decembrie 2009 (GURI nr. 303 din 31 decembrie 2009, supliment ordinar nr. 245), în versiunea sa aplicabilă faptelor din litigiul principal 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. Participarea la realizarea acestor obiective se desfășoară cu respectarea principiilor fundamentale ale armonizării conturilor publice și ale coordonării finanțelor publice.

2. În scopul aplicării dispozițiilor privind finanțele publice, administrații publice înseamnă, pentru anul 2011, instituțiile și entitățile indicate în scopuri statistice în lista comunicată de

[ISTAT] la 24 iulie 2010, publicată la aceeași dată în *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nr. 171, precum și, începând cu anul 2012, instituțiile și entitățile indicate în fiecare an în scopuri statistice de [ISTAT] în lista comunicată de [acesta] la 30 septembrie 2011, publicată la aceeași dată în *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* nr. 228, cu actualizările ulterioare, în conformitate cu alineatul 3 al prezentului articol, efectuate pe baza definițiilor prevăzute în regulamentele specifice ale Uniunii [...], autoritățile independente și, în orice caz, administrațiile desemnate la articolul 1 alineatul 2 din Decretul legislativ nr. 165 din 30 martie 2001, cu modificările ulterioare.

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

*Legea nr. 243 – Dispoziții pentru punerea în aplicare a principiului echilibrului bugetar*

- 20 Articolul 2 alineatul 1 litera a) din lege „rinforzata” n. 243 – Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione (Legea „consolidată” nr. 243 – Dispoziții pentru punerea în aplicare a principiului echilibrului bugetar, în sensul articolului 81 al șaselea paragraf din Constituție) din 24 decembrie 2012 (GURI nr. 12 din 15 ianuarie 2013, p. 14), definește termenii „administrații publice” după cum urmează:

„«administrații publice» înseamnă entitățile identificate potrivit procedurilor și actelor prevăzute, în conformitate cu dreptul Uniunii [...], de reglementările privind contabilitatea și finanțele publice, stabilite în subsectoarele administrațiilor centrale, ale administrațiilor locale și ale organismelor naționale de asigurări sociale.”

- 21 Articolul 20 din această lege, intitulat „Funcțiile de control ale Curții de Conturi asupra bugetelor administrațiilor publice”, prevede printre altele că Corte dei conti (Curtea de Conturi) efectuează controlul *ex post* al gestionării bugetelor administrațiilor publice, în scopul coordonării finanțelor publice și al echilibrului bugetar, potrivit formelor și modalităților stabilite prin lege.

*Legea nr. 161 – Dispoziții privind îndeplinirea obligațiilor care decurg din apartenența Italiei la Uniunea Europeană*

- 22 Articolul 30 din lege n. 161 - Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2013 –bis (Legea nr. 161 – Dispoziții privind îndeplinirea obligațiilor care decurg din apartenența Italiei la Uniunea Europeană – Legea europeană 2013 bis) din 30 octombrie 2014 (GURI nr. 261 din 10 noiembrie 2014, supliment ordinar nr. 83), prevede la alineatul 1:

„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)], în cadrul funcțiilor sale de control, verifică conformitatea cu normele contabile a datelor bugetare ale administrațiilor publice [...].”



*Legea nr. 228 din 24 decembrie 2012*

- 23 Articolul 1 din legea n. 228 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legea nr. 228 – Dispoziții privind formarea bugetului anual și plurianual al statului) din 24 decembrie 2012 (GURI nr. 302 din 29 decembrie 2012, supliment ordinar nr. 212) prevedea, la alineatul 169, următoarele:

„Actele prin care ISTAT desemnează anual administrațiile publice [...] pot face obiectul unei căi de atac în fața camerelor reunite ale Corte dei conti (Curtea de Conturi), care judecă în complet special, în conformitate cu articolul 103 al doilea paragraf din Constituție.”

*Codul de procedură al Curții de Conturi*

- 24 Articolul 11 alineatul 6 litera b) din anexa 1 la decreto legislativo n. 174 – Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell’articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Decretul legislativ nr. 174 – Codul de procedură al Curții de Conturi, adoptat în temeiul articolului 20 din Legea nr. 124 din 7 august 2015), din 26 august 2016 (GURI nr. 209 din 7 septembrie 2016, supliment ordinar nr. 41) (denumit în continuare „Codul de procedură al Curții de Conturi”), prevedea:

„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

[...]

b) în materie de recunoaștere a administrațiilor publice operată de ISTAT.”

*Decretul-lege nr. 137/2020*

- 25 Articolul 23 *quater* din decreto-legge 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 (Decretul lege nr. 137 – Alte măsuri urgente în materie de protecție a sănătății, ajutor pentru lucrători și întreprinderi, justiție și securitate, legate de urgența epidemiologică COVID-19) din 28 octombrie 2020 (GURI nr. 269 din 28 octombrie 2020), astfel cum a fost modificat prin legea n. 176 (Legea nr. 176) din 18 decembrie 2020 (GURI nr. 319 din 24 decembrie 2020, supliment ordinar nr. 43) (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 137/2020”), prevede:

„1. Entităților desemnate în lista 1 anexată la prezentul decret ca entități care, în conformitate cu criteriile stabilite de Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (SEC 2010), prevăzut de Regulamentul [nr. 549/2013], contribuie la determinarea soldurilor finanțelor publice ale contului consolidat de profit și pierdere al administrațiilor publice, li se aplică în orice caz dispozițiile privind echilibrul bugetelor și sustenabilitatea datoriei administrațiilor publice [...], precum și [dispozițiile] privind obligațiile de raportare a datelor și a informațiilor relevante în materie de finanțe publice.

2. La articolul 11 alineatul (6) litera b) din Codul de procedură al Curții de Conturi, care figurează în anexa 1 la Decretul legislativ nr. 174 din 26 august 2016, după expresia «operată de ISTAT», se

adaugă cuvintele: «exclusiv în scopul aplicării reglementării naționale privind controlul cheltuielilor publice».”

### **Litigiile principale și întrebările preliminare**

- 26 În conformitate în special cu Regulamentul nr. 549/2013, Ferrovienord și FITRI (denumite în continuare, împreună, „reclamantele din litigiile principale”) au fost înscrise de ISTAT pe lista ISTAT, publicată la 30 septembrie 2020.
- 27 Prin acțiunile introduse la Corte dei conti (Curtea de Conturi), care este instanța de trimitere, reclamantele din litigiile principale contestă această înscriere pentru motivul că nu sunt îndeplinite condițiile necesare în acest scop.
- 28 Din ordonanțele de trimitere reiese că, până în anul 2012, deciziile privind înscrierea unei entități pe lista ISTAT puteau face obiectul unei acțiuni în fața instanței administrative. Ulterior, au intervenit două modificări legislative.
- 29 Pe de o parte, în anul 2012, în conformitate cu articolul 1 alineatul 169 din Legea nr. 228 din 24 decembrie 2012, competența de a controla temeinicia desemnării ca administrații publice și a înscrierii acestora pe lista ISTAT a fost atribuită Corte dei conti (Curtea de Conturi). Această normă de competență a fost reluată la articolul 11 alineatul 6 litera b) din Codul de procedură al Curții de Conturi, care prevedea că „[s]ecțiile 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”.
- 30 Instanța de trimitere precizează că controlul care revenea în acest caz judecătorului financiar trebuia efectuat pe baza criteriilor rezultate din Regulamentul nr. 549/2013, care constituie, potrivit legislației italiene, condițiile pe baza cărora o entitate este înscrisă pe lista ISTAT. Pe de altă parte, această instanță arată că o astfel de înscriere dă naștere unor obligații precise, în special contabile, în sarcina entităților în cauză care, din moment ce sunt înscrise pe această listă, contribuie la stabilirea soldurilor finanțelor publice ale contului de profit și pierdere consolidat al administrațiilor publice, în temeiul articolului 23 *quater* alineatul 1 din Decretul-lege nr. 137/2020. Astfel, potrivit instanței de trimitere, controlul statutului de administrație publică, în sensul Regulamentului nr. 549/2013, este operațiunea contabilă care precedă elaborarea soldurilor pe baza cărora s-ar dezvolta relațiile financiare dintre statele membre, printre altele potrivit articolului 126 TFUE și Protocolului nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, anexat la tratate (denumit în continuare „Protocolul nr. 12”).
- 31 Pe de altă parte, în anul 2020, întinderea controlului exercitat de judecătorul financiar cu privire la legalitatea unei înscrieri pe lista ISTAT a fost restrânsă prin articolul 23 *quater* alineatul 2 din Decretul-lege nr. 137/2020, care a modificat articolul 11 alineatul 6 litera b) din Codul de procedură al Curții de Conturi, care prevede în prezent, în esență, că secțiile reunite ale Corte dei conti (Curtea de Conturi) se pronunță, cu privire la acțiunile referitoare la desemnarea administrațiilor publice efectuată de ISTAT, exclusiv în scopul aplicării reglementării naționale privind controlul cheltuielilor publice.

- 32 Din deciziile de trimitere reiese că părțile în discuție în litigiul principal sunt în dezacord în ceea ce privește interpretarea care trebuie dată acestui articol 11 alineatul 6 litera b) din Codul de procedură al Curții de Conturi, astfel cum a fost modificat prin articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020.
- 33 Astfel, potrivit Procura generale della Corte dei conti (Parchetul General de pe lângă Curtea de Conturi, Italia), dacă ar fi interpretat ca restrângând posibilitatea de a formula o acțiune împotriva listei ISTAT exclusiv în scopul aplicării reglementării naționale privind controlul cheltuielilor publice, articolul 23 *quater* menționat nu ar fi conform cu dreptul Uniunii – în special cu Regulamentul nr. 549/2013 și nici cu principiile efectivității și echivalenței – în măsura în care nu ar garanta entităților în cauză o protecție jurisdicțională efectivă. Astfel, acestea din urmă nu ar mai putea obține controlul jurisdicțional al înscrierii lor în calitate de administrații publice pe lista ISTAT. Reclamantele din litigiile principale împărtășesc această poziție.
- 34 În schimb, ISTAT și Ministerul Economiei și Finanțelor (denumite în continuare, împreună, „pârâtele din litigiile principale”) consideră că articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020, deși restrânge competența Corte dei conti (Curtea de Conturi), ar extinde, în același timp, competența instanței administrative, astfel încât reclamantele din litigiile principale ar beneficia de protecția jurisdicțională deplină a intereselor lor. În orice caz, potrivit pârâtelor din litigiile principale, stabilirea semnificației termenilor „administrație publică” ar trebui să fie de competența exclusivă a instanței administrative, dat fiind că aceasta ar privi aspecte care nu fac parte din chestiunile de natură contabilă. Prin urmare, articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 ar fi conform cu dreptul Uniunii.
- 35 Ca răspuns la această argumentație, Procura generale della Corte dei conti (Parchetul General de pe lângă Curtea de Conturi) a arătat de asemenea că, deși trebuia să se urmeze interpretarea acestui articolul 23 *quater* susținută de pârâtele din litigiile principale, această dispoziție nu ar fi totuși conformă cu principiile efectivității și echivalenței căilor de atac. Astfel, o asemenea interpretare ar conduce la un risc de prelungire a procedurilor și de hotărâri contradictorii, dat fiind că entitățile în cauză ar trebui să introducă în acest caz două acțiuni distincte în fața a două instanțe diferite pentru a-și valorifica drepturile.
- 36 Potrivit instanței de trimitere, modificarea adusă la articolul 11 alineatul 6 litera b) din Codul de procedură al Curții de Conturi determină o lipsă absolută de protecție jurisdicțională pentru entitățile care se află într-o situație asemănătoare cu cea a reclamantelor din litigiul principal. Astfel, mai întâi, în lipsa unei instanțe competente să garanteze respectarea dreptului Uniunii în ceea ce privește calitatea de administrație publică și obligațiile aferente, orice verificare a respectării de către statul italian a normelor dreptului Uniunii referitoare la această calitate, prevăzută de Regulamentul nr. 549/2013 și, prin urmare, a soldurilor finanțelor publice, în sensul articolului 126 TFUE, al Protocolului nr. 12, precum și al Pactului de stabilitate și de creștere, ar fi inexistentă.
- 37 În continuare, această instanță consideră că limitarea efectelor deciziilor pronunțate de judecătorul financiar „exclusiv în scopul aplicării reglementării naționale privind controlul cheltuielilor publice” ar conduce, *de facto*, la eliminarea oricărei posibilități de control independent efectuat de această instanță asupra autorităților bugetare și asupra legalității modalităților de calcul al soldurilor finanțelor publice care servesc la verificarea respectării obiectivului bugetar pe termen mediu, menționat la articolul 5 litera (b) din Directiva 2011/85. Prin urmare, articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 nu ar părea să respecte norma,

prevăzută de Regulamentul nr. 473/2013 și de Directiva 2011/85, care impune o separare între autoritățile bugetare și organele de audit, acesta din urmă putându-se desfășura sub formă jurisdicțională.

- 38 În sfârșit, potrivit instanței menționate, din moment ce calitatea de administrație publică, în sensul dreptului Uniunii, dă naștere pentru entitățile în cauză unor obligații și restrângeri ale drepturilor acestora, dreptul la o cale de atac efectivă pentru a putea contesta calitatea menționată ar trebui să le fie recunoscut, în conformitate cu articolul 19 TUE și cu articolul 47 din cartă.
- 39 În această privință, instanța de trimitere arată, în primul rând, că, deși revine, în conformitate cu principiul autonomiei procedurale, ordinii juridice interne atribuția de a desemna instanțele competente și de a stabili modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor, efectivitatea acțiunii ar fi redusă, în speță, dat fiind că decizia pe care această instanță o poate adopta nu ar putea constitui pe deplin o declarație de nelegalitate a clasificării entității în cauză în sectorul administrației publice în sensul dreptului Uniunii. În plus, acțiunea, astfel cum este prevăzută la articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020, ar fi supusă unor norme procedurale extraordinare care s-ar îndepărta în totalitate de cele ale căilor de atac prevăzute de ordinea juridică italiană pentru situații analoge. Astfel, în dreptul italian, toate problemele legate de recunoașterea unui statut ar face parte dintr-o acțiune autonomă în constatare exercitată în fața unei instanțe competente a cărei decizie ar fi obligatorie în ceea ce privește efectele legate de acest statut. Prin urmare, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la conformitatea acestui articol 23 *quater* cu principiile efectivității și echivalenței.
- 40 În al doilea rând, instanța menționată consideră că, chiar dacă interpretarea articolului 23 *quater* menționat propusă de pârâtele din litigiile principale ar fi reținută, ar subzista o îndoială cu privire la conformitatea aceluiași articol cu principiul protecției jurisdicționale efective în măsura în care, în intervalul scurt de timp al exercițiului financiar în care, după ce au fost înscrise pe lista ISTAT, reclamantele din litigiile principale sunt obligate să execute obligațiile care decurg din această includere, aceste reclamante ar trebui apoi să introducă două acțiuni distincte în fața a două instanțe diferite pentru a-și valorifica drepturile, ceea ce ar risca să aducă atingere principiului securității juridice în ceea ce privește statutul lor. De asemenea, urmând această interpretare, ar subzista o îndoială cu privire la conformitatea aceluiași articol 23 *quater* cu principiul echivalenței căilor de atac, dat fiind că Constituția Republicii Italiene desemnează judecătorul financiar ca fiind competent în materia stabilirii corecte a soldurilor bugetare ale statului italian.
- 41 În aceste condiții, Corte dei conti (Curtea de Conturi) a decis să suspende judecata și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Regula aplicării directe a [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 regimului de drept al Uniunii, și anume verificarea transparenței și fiabilității soldurilor bugetare, care permite să se verifice traiectoria de convergență a [Republicii Italiene] spre realizarea obiectivului 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), care permite să se verifice traiectoria de convergență a [Republicii Italiene] spre realizarea obiectivului bugetar pe termen mediu?
- 3) Principiul statului de drept, sub forma efectivității protecției jurisdicționale 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, care permite să se verifice traiectoria de convergență a [Republicii Italiene] spre realizarea obiectivului bugetar pe termen mediu (încălcarea principiului efectivității protecției jurisdicționale);
  - 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 [din decizia care îi atribuie acest statut litigios] (respectiv durata exercițiului financiar) și anulând securitatea juridică 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 competența jurisdicțională în materie de drept bugetar?"

### **Procedura în fața Curții**

- 42 Prin Decizia președintelui Curții din 12 august 2021, cauzele C-363/21 și C-364/21 au fost conexe pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.
- 43 Pe de altă parte, instanța de trimitere a solicitat Curții să judece prezentele cauze potrivit procedurii accelerate, în temeiul articolului 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții.
- 44 Această dispoziție prevede că la cererea instanței de trimitere sau, cu titlu excepțional, din oficiu, președintele Curții poate, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, în cazul în care natura cauzei impune examinarea acesteia în termen scurt, să decidă judecarea trimiterii preliminare potrivit procedurii accelerate care derogă de la prevederile regulamentului de procedură.
- 45 În susținerea cererii sale având ca obiect judecarea prezentelor cauze potrivit procedurii accelerate, instanța de trimitere arată că întrebările adresate privesc competența sa jurisdicțională în materie bugetară. Or, potrivit acestei instanțe, dacă respectiva competență nu

ar fi exercitată în perioada de timp care corespunde ciclului contabil în cauză, și anume anul 2020, normele prevăzute de dreptul Uniunii ar fi lipsite de efect util. Astfel, stabilirea, pentru acest an 2020, a entităților care trebuie considerate administrații publice și al căror rezultat trebuie luat în considerare în contul consolidat de profit și pierdere al acestor administrații ar trebui efectuată înainte de expirarea ciclului contabil respectiv.

- 46 În această privință trebuie amintit mai întâi că din jurisprudența Curții rezultă că împrejurarea că instanța de trimitere este obligată să depună toate eforturile pentru a asigura soluționarea rapidă a cauzei principale nu poate fi suficientă în sine pentru a justifica recurgerea la o procedură accelerată în temeiul articolului 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 octombrie 2022, Gmina Wieliszew, C-698/20, EU:C:2022:787, punctul 50 și jurisprudența citată).
- 47 În continuare, reiese dintr-o jurisprudență constantă că invocarea unor interese economice, inclusiv cele care pot avea un impact asupra finanțelor publice, oricât de importante și legitime ar fi, nu este de natură să justifice prin ea însăși recurgerea la procedura accelerată (Hotărârea din 28 aprilie 2022, Phoenix Contact, C-44/21, EU:C:2022:309, punctul 15 și jurisprudența citată).
- 48 În sfârșit, Curtea a precizat deja că riscul unei încălcări a dreptului Uniunii, precum și al unei atingeri aduse efectului său util, care se prezintă într-un număr mare de cauze ce fac obiectul unor cereri de decizie preliminară, nu este susceptibil, în sine, să justifice recurgerea la procedura accelerată prevăzută la articolul 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, ținând seama de natura derogatorie a acestei proceduri (Ordonanța președintelui Curții din 13 iulie 2017, Anodiki Services, C-260/17, EU:C:2017:560, punctul 11).
- 49 Pe de altă parte, instanța de trimitere nu precizează dacă un răspuns al Curții într-un termen scurt i-ar permite să soluționeze cauzele cu care este sesizată înainte de expirarea ciclului contabil respectiv.
- 50 În aceste condiții, președintele Curții a decis, la 12 august 2021, după ascultarea judecătorului raportor și a avocatului general, că nu era necesar să admită cererea menționată la punctul 43 din prezenta hotărâre, pentru motivul că împrejurările invocate de instanța de trimitere în cadrul prezentelor cauze nu permit să se considere că sunt întrunite condițiile prevăzute la articolul 105 alineatul (1) din Regulamentul de procedură.

## **Cu privire la întrebările preliminare**

### ***Cu privire la admisibilitatea primei și a celei de a doua întrebări, precum și a celei de a treia întrebări litera a)***

- 51 Potrivit guvernului italian, prima și a doua întrebare, precum și a treia întrebare litera a) sunt inadmisibile, în măsura în care s-ar întemeia pe postulatul eronat potrivit căruia modificarea legislativă, introdusă prin articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020, ar conduce la lipsa unui control jurisdicțional al temeiniciei înscrierii unei entități pe lista ISTAT. Guvernul menționat arată, în această privință, că limitarea competenței Corte dei conti (Curtea de Conturi), care rezultă din modificarea respectivă, a fost urmată de o extindere a competenței generale a instanței administrative, care ar fi instanța „naturală” pentru a se pronunța cu privire la actele administrației.

- 52 În această privință, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul cooperării dintre aceasta din urmă și instanțele naționale, instituită prin articolul 267 TFUE, numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții. În consecință, în cazul în care întrebările adresate privesc interpretarea dreptului Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe (Hotărârea din 25 mai 2023, WertInvest Hotelbetrieb, C-575/21, EU:C:2023:425, punctul 29 și jurisprudența citată).
- 53 Rezultă că întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul factual și normativ pe care îl definește sub propria răspundere și a cărei exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență. Respingerea de către Curte a unei cereri adresate de o instanță națională este posibilă numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 25 mai 2023, WertInvest Hotelbetrieb, C-575/21, EU:C:2023:425, punctul 30 și jurisprudența citată).
- 54 În plus, trebuie amintit că, în conformitate cu o jurisprudență constantă a Curții, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, aceasta din urmă nu este competentă să interpreteze dreptul național și că revine numai instanței naționale sarcina să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, precum și să determine domeniul de aplicare exact al actelor cu putere de lege și al actelor administrative naționale (Hotărârea din 28 aprilie 2022, SeGEC și alții, C-277/21, EU:C:2022:318, punctul 21, precum și jurisprudența citată).
- 55 Curtea este abilitată să se pronunțe numai asupra interpretării sau a validității dreptului Uniunii în raport cu situația de fapt și de drept astfel cum este descrisă de instanța de trimitere, fără a o putea pune în discuție și fără a putea verifica exactitatea acesteia (Hotărârea din 9 septembrie 2021, Real Vida Seguros, C-449/20, EU:C:2021:721, punctul 13 și jurisprudența citată).
- 56 Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima și la a doua întrebare, precum și la a treia întrebare litera a) pornind de la premisa, expusă în deciziile de trimitere, potrivit căreia articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 a condus la lipsa unui control jurisdicțional al aplicării de către ISTAT a Regulamentului nr. 549/2013 în scopul definirii sectorului administrațiilor publice.
- 57 În aceste condiții, așa cum rezultă din formularea celei de a treia întrebări literele b) și c), instanța de trimitere ține seama de interpretarea dreptului național, așa cum este propusă de părțile din litigiile principale. Astfel, nimic nu se opune ca Curtea să efectueze o interpretare a normelor relevante ale dreptului Uniunii luând în considerare și această interpretare a dreptului național.
- 58 Într-adevăr, Curtea, investită cu atribuția de a furniza răspunsuri utile instanței naționale, este competentă să dea indicații întemeiate pe dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile scrise și orale care i-au fost prezentate, de natură a permite instanței naționale să se pronunțe (a se vedea în acest sens Hotărârea din 28 aprilie 2022, SeGEC și alții, C-277/21, EU:C:2022:318, punctul 22, precum și jurisprudența citată).
- 59 În aceste condiții, prima și a doua întrebare, precum și a treia întrebare litera a) sunt admisibile.

### *Cu privire la fond*

- 60 Prin intermediul celor trei întrebări, care trebuie analizate împreună, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă Regulamentele nr. 473/2013 și nr. 549/2013, Directiva 2011/85, precum și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, citite în lumina articolului 47 din cartă și a principiilor echivalenței și efectivității, trebuie interpretate în sensul că se opun unei reglementări naționale care limitează competența instanței contabile de a se pronunța cu privire la temeinicia înscrierii unei entități pe lista administrațiilor publice.
- 61 Potrivit acestei instanțe, limitarea competenței introdusă prin articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020, potrivit căreia Corte dei conti (Curtea de Conturi) poate judeca litigii referitoare la desemnarea administrațiilor publice efectuată de ISTAT „exclusiv în scopul aplicării reglementării naționale privind controlul cheltuielilor publice”, ar fi determinat o lipsă a controlului jurisdicțional referitor la temeinicia desemnării unor entități precum reclamantele din litigiile principale ca administrații publice. În consecință, această limitare ar exclude, *de facto*, în primul rând, aplicarea corectă a normelor contabile și bugetare ale Uniunii prevăzute atât de Regulamentul nr. 549/2013, cât și de Directiva 2011/85 și, prin urmare, respectarea cerințelor care figurează la articolul 126 TFUE și în Protocolul nr. 12, în al doilea rând, orice control independent asupra autorităților naționale bugetare, astfel cum este prevăzut de această directivă și de Regulamentul nr. 473/2013, precum și, în al treilea rând, garanția unei protecții jurisdicționale efective asigurate de articolul 19 TUE și de articolul 47 din cartă.
- 62 În plus, instanța de trimitere menționată precizează că, chiar dacă interpretarea acestui articol 23 *quater* propusă de pârâtele din litigiile principale și menționată la punctul 34 din prezenta hotărâre ar fi reținută, ar subzista o îndoială cu privire la conformitatea aceleiași articol printre altele cu principiul protecției jurisdicționale efective, în măsura în care reclamantele din litigiile principale ar trebui să introducă în acest caz două acțiuni distincte în fața a două instanțe diferite pentru a-și valorifica drepturile, ceea ce ar risca să aducă atingere principiului securității juridice în ceea ce privește stabilirea statutului lor în raport cu punerea în aplicare a Regulamentului nr. 549/2013.
- 63 Prin urmare, trebuie să se verifice, pe de o parte, dacă lipsa posibilității de a contesta temeinicia înscrierii unei entități în calitate de administrație publică pe lista ISTAT, astfel cum rezultă aceasta, potrivit instanței de trimitere, din articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020, contravine cerințelor care reies din Regulamentele nr. 473/2013 și nr. 549/2013, precum și din Directiva 2011/85 și, prin urmare, eficacității acestora din urmă, precum și cerinței unei protecții jurisdicționale efective impuse de dreptul Uniunii. Pe de altă parte, este necesar să se examineze dacă acest articol 23 *quater*, astfel cum a fost interpretat de pârâtele din litigiile principale, este conform cu cerința unei asemenea protecții jurisdicționale efective.
- 64 În ceea ce privește, *primo*, aspectul dacă o reglementare națională, în speță articolul 23 *quater* menționat, astfel cum a fost interpretat de instanța de trimitere, respectă cerințele care decurg din Regulamentul nr. 549/2013, trebuie amintit că din considerentul (14) al acestui regulament reiese că SEC 2010 stabilește un cadru de referință pentru obiectivele Uniunii și în special pentru definirea și pentru monitorizarea politicilor economice și sociale ale Uniunii, în scopul întocmirii de către statele membre a conturilor. În această privință, potrivit considerentului (3) al regulamentului menționat, redactarea acestor conturi ar trebui 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 (Hotărârea din 3 octombrie 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, punctul 32).



- 65 Astfel cum rezultă din articolul 1 din același regulament, SEC 2010 prevede o metodologie, care figurează în anexa A, referitoare în special la definițiile și normele contabile comune, destinate utilizării pentru elaborarea conturilor naționale și regionale, precum și a tabelelor, pe baze comparabile, în scopurile Uniunii. În conformitate cu articolul 3 din Regulamentul nr. 549/2013, aceste conturi trebuie transmise de statele membre Comisiei (Eurostat).
- 66 În această privință, punctul 1.57 din capitolul 1 din anexa respectivă prevede alocarea oricărei unități instituționale – definite ca unitate economică ce dispune de capacitatea de a deține bunuri și active, de a subscrie angajamente, de a exercita activități economice și de a realiza, în nume propriu, operațiuni cu alte unități – unuia dintre cele șase sectoare principale identificate de SEC 2010, și anume societățile nefinanciare, societățile financiare, administrațiile publice, gospodăriile populației, instituțiile fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor și restul lumii (Hotărârea din 3 octombrie 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, C-632/18, EU:C:2019:833, punctul 33).
- 67 Sectorul „administrații publice” este definit la punctul 2.111 din capitolul 2 din anexa A, precum și la punctul 20.05 și următoarele din capitolul 20 din Regulamentul nr. 549/2013.
- 68 Având în vedere articolele 1 și 3 din acest regulament, precum și obiectivul pe care îl urmărește, astfel cum a fost amintit la punctul 64 din prezenta hotărâre, statele membre, în cadrul elaborării conturilor lor naționale și regionale în scopurile Uniunii, trebuie să stabilească sectorul aferent „administrațiilor publice” aplicând această definiție.
- 69 Or, pentru a se asigura că autoritatea națională competentă respectă, în scopul calificării unei entități drept „administrație publică”, în sensul Regulamentului nr. 549/2013, definiția din dreptul Uniunii aferentă acesteia și care îi este impusă, decizia sa trebuie să poată fi contestată și să poată face obiectul unui control jurisdicțional. Într-adevăr, în lipsa unei posibilități de a contesta această calificare, efectul util al dreptului Uniunii nu ar fi garantat.
- 70 În consecință, efectul util al acestui regulament se opune unei reglementări naționale care exclude, *de facto*, orice posibilitate de control jurisdicțional al temeiniciei calificării unei entități drept administrație publică.
- 71 În ceea ce privește, *secundo*, aspectul dacă o reglementare națională precum articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 respectă cerințele care decurg din Directiva 2011/85, trebuie amintit că, în conformitate cu articolul 1 din aceasta, directiva respectivă stabilește norme detaliate privind caracteristicile cadrelor bugetare ale statelor membre. Respectivele norme se impun pentru a asigura respectarea de către statele membre a obligației prevăzute în TFUE de a evita deficitele publice excesive.
- 72 Expresia „cadru bugetar” este definită la articolul 2 din directiva menționată ca desemnând ansamblul dispozițiilor, procedurilor, regulilor și instituțiilor care stau la baza aplicării politicii bugetare a unei administrații publice. Pe de altă parte, acest articol 2 prevede la primul paragraf că definiția „subsectoarelor administrației publice” prevăzută la punctul 2.70 din anexa A la Regulamentul nr. 2223/96 (identică cu cea care figurează la punctul 2.113 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013) este aplicabilă în sensul aceleiași directive. În această privință, trebuie precizat de asemenea că, în conformitate cu considerentul (23) al Directivei 2011/85, dispozițiile cadrului de supraveghere bugetară stabilite prin Tratatul FUE și în special prin Pactul de stabilitate și de creștere se aplică administrațiilor publice în ansamblul lor, care cuprind aceste subsectoare.

- 73 Din cele de mai sus rezultă că cerințele aplicabile cadrelor bugetare ale statelor membre, care figurează în această directivă, se aplică, în temeiul măsurilor naționale de transpunere, administrațiilor publice în ansamblul lor.
- 74 În plus, potrivit articolului 5 din Directiva 2011/85, fiecare stat membru trebuie să dispună de reguli fiscale numerice cu specific național, care promovează în mod eficace respectarea obligațiilor ce îi revin în temeiul tratatului FUE în domeniul politicii bugetare, pe durata unui orizont multianual stabilit pentru administrația publică în ansamblu. Regulile respective promovează, în special, respectarea valorilor de referință ale deficitului și datoriei, stabilite conform tratatului, precum și adoptarea unui orizont de planificare bugetară multianual, inclusiv respectarea obiectivelor bugetare pe termen mediu ale statelor membre.
- 75 În aceste condiții, regulile fiscale numerice aferente administrațiilor publice contribuie la disciplina bugetară a statului membru de care depind aceste administrații.
- 76 În plus, trebuie arătat că considerentul (4) al Directivei 2011/85 precizează că disponibilitatea datelor fiscale este esențială pentru buna funcționare a cadrului de supraveghere bugetară al Uniunii, că disponibilitatea constantă a unor date fiscale fiabile și actualizate este cheia unei monitorizări adecvate și oportune care, la rândul său, permite o acțiune promptă în cazul unor evoluții bugetare neașteptate și că un element esențial în asigurarea calității datelor fiscale este transparența, care trebuie să determine publicarea regulată a acestor date.
- 77 Astfel, chiar dacă, așa cum a subliniat Comisia, această directivă nu impune obligații administrațiilor publice decât prin intermediul unor măsuri naționale de transpunere, nu este mai puțin adevărat că obiectul, finalitatea, precum și efectul util ale directivei menționate ar risca să fie compromise dacă, în lipsa unei posibilități de control jurisdicțional privind calitatea de „administrație publică”, datele fiscale ale entităților ar fi publicate și transmise Comisiei (Eurostat), deși aceste entități nu ar avea această calitate.
- 78 În consecință, o interpretare a Directivei 2011/85 de natură să mențină efectul util al acesteia se opune unei reglementări naționale care exclude orice posibilitate de control jurisdicțional al temeiniciei desemnării unei entități ca administrație publică.
- 79 În ceea ce privește, *tertio*, aspectul dacă o reglementare națională precum articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 respectă cerința unui control independent asupra autorităților bugetare ale statului membru în cauză, care decurge din Regulamentul nr. 473/2013 și din Directiva 2011/85, trebuie arătat, așa cum a procedat în esență domnul avocat general la punctul 80 din concluzii, că aceste instrumente ale Uniunii lasă statelor membre libertatea de a stabili organismele independente însărcinate cu supravegherea sistemelor naționale de contabilitate publică sau a respectării efective a disciplinei bugetare care revine acestor state.
- 80 Astfel, mai întâi, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2011/85 coroborat cu considerentul (3) al acesteia, sistemele naționale respective trebuie să fie supuse unui control intern și unui audit independent, acesta din urmă putând fi efectuat de una sau de mai multe instituții publice, cum ar fi, de exemplu, curțile de conturi sau organismele de audit private. În ceea ce privește controlul intern, acesta ar trebui să permită asigurarea faptului că regulile existente în materie de contabilitate publică se aplică tuturor subsectoarelor administrației publice.

- 81 În continuare, articolul 6 alineatul (1) litera (b) din această directivă prevede că regulile fiscale numerice cu specific național trebuie, printre altele, să precizeze modalitățile unei monitorizări eficace și oportune a respectării acestor reguli, bazată pe o analiză fiabilă și independentă efectuată de organisme independente sau care beneficiază de autonomie funcțională față de autoritățile bugetare ale statelor membre.
- 82 În sfârșit, Regulamentul nr. 473/2013 furnizează, la articolul 2 alineatul (1) litera (a), o definiție a termenilor „organisme independente”. Este vorba despre 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. Articolul 5 alineatul (1) litera (b) din acest regulament precizează că statele membre instituie organisme independente responsabile cu supravegherea respectării normelor bugetare numerice prevăzute la articolul 5 din Directiva 2011/85.
- 83 Astfel, Directiva 2011/85 și Regulamentul nr. 473/2013 impun, după cum a arătat avocatul general la punctele 83 și 85 din concluzii, instituirea unor organisme independente numai în scopul respectării normelor bugetare numerice ale Uniunii, dar lasă statelor membre libertatea de a limita întinderea controlului jurisdicțional al curților lor de conturi în ceea ce privește aplicarea Regulamentului nr. 549/2013.
- 84 În ceea ce privește, *quarto*, aspectul dacă o reglementare națională precum articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 respectă cerința unei protecții jurisdicționale efective impuse de dreptul Uniunii, trebuie amintit că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE obligă statele membre să stabilească căile de atac necesare pentru a asigura justițiabililor, în domeniile reglementate de dreptul Uniunii, respectarea dreptului lor la o astfel de protecție (Hotărârea din 21 decembrie 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 56 și jurisprudența citată).
- 85 Curtea a precizat de asemenea că principiul protecției jurisdicționale efective a drepturilor conferite justițiabililor de dreptul Uniunii, la care se referă astfel această dispoziție, constituie un principiu general al dreptului Uniunii care decurge din tradițiile constituționale comune ale statelor membre, care a fost consacrat la articolele 6 și 13 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, și care în prezent este afirmat la articolul 47 din cartă (Hotărârea din 21 decembrie 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 57 și jurisprudența citată).
- 86 În plus, trebuie amintit că potrivit articolului 51 alineatul (1) din cartă, dispozițiile acesteia se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii.
- 87 În această privință, este necesar să se arate că, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 64-78 din prezenta hotărâre, situația juridică în discuție în litigiile principale este reglementată, din punct de vedere material, de Regulamentul nr. 549/2013 și de Directiva 2011/85, acestea din urmă impunând norme contabile și bugetare statului membru în cauză, a căror respectare deplină trebuie să poată fi impusă unei entități precum reclamantele din litigiile principale în fața unei instanțe. Or, în aceste condiții, dispozițiile cartei sunt aplicabile.
- 88 În același timp, nici acest regulament, nici această directivă nu prevăd modalitățile procedurale ale căilor de atac în justiție care să permită asigurarea efectului lor util, neprecizând printre altele care instanță națională trebuie să asigure protecția jurisdicțională efectivă.

- 89 Or, în absența 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 prevăzute la punctul 84 din prezenta hotărâre, 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 jurisprudența citată).
- 90 Examinarea articolul 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 în raport cu principiile echivalenței și efectivității trebuie efectuată ținând seama de faptul că, astfel cum rezultă din cuprinsul punctelor 32-35 din prezenta hotărâre, această dispoziție face obiectul unei interpretări divergente de către părțile în cauză în litigiile principale, aspect de care instanța de trimitere a luat act în cadrul întrebărilor sale preliminare. În plus, în ședință, guvernul italian a arătat că, în conformitate cu dispoziția menționată, Corte dei conti (Curtea de Conturi) ar putea să se pronunțe pe cale incidentală cu privire la validitatea deciziilor ISTAT privind înscrierea unei entități pe lista ISTAT, înlăturând, dacă este cazul, aplicarea acestor decizii.
- 91 În ceea ce privește principiul echivalenței, este necesar să se arate că Curtea nu dispune de niciun element de natură să dea naștere unor îndoieli cu privire la respectarea acestui principiu de reglementarea națională în discuție în litigiile principale.
- 92 În ceea ce privește principiul efectivității, trebuie amintit că dreptul Uniunii nu are efectul de a constrânge statele membre să instituie alte căi de drept decât cele stabilite de dreptul intern, cu excepția însă a cazului în care rezultă din economia ordinii juridice naționale în cauză 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 a cazului în care singura cale de acces la o instanță presupune constrângerea justițiabililor să încalce dreptul (Hotărârea din 21 decembrie 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 62 și jurisprudența citată).
- 93 În plus, trebuie subliniat că, potrivit jurisprudenței Curții, fiecare caz în care se ridică problema dacă o prevedere procedurală națională face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii trebuie analizat ținând seama de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul său, de desfășurarea și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Din această perspectivă, trebuie să se țină seama, dacă este cazul, de principiile care stau la baza sistemului jurisdicțional național, precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și buna desfășurare a procedurii (Hotărârea din 17 noiembrie 2022, *Harman International Industries*, C-175/21, EU:C:2022:895, punctul 68 și jurisprudența citată).
- 94 În speță, având în vedere jurisprudența citată la punctele 92 și 93 din prezenta hotărâre, dacă instanța națională ar constata că intrarea în vigoare a articolului 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 determină o lipsă a oricărui control jurisdicțional al deciziilor ISTAT referitoare la înscrierea unor entități în sectorul administrațiilor publice, astfel cum este definit în Regulamentul nr. 549/2013, ar trebui să se considere, așadar, că această dispoziție face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea regulamentului menționat și, prin urmare, nu permite garantarea

efectului util al Directivei 2011/85. Astfel, într-o asemenea ipoteză, aceste entități nu ar putea să se adreseze vreunei instanțe pentru a verifica măsurile adoptate de ISTAT în aplicarea regulamentului respectiv.

- 95 În schimb, dacă interpretarea articolului 23 *quater* din Decretul-lege nr. 137/2020 susținută de părțile din litigiile principale, precum și, în ședință, de guvernul italian ar trebui reținută de instanța de trimitere, și anume că numai instanța administrativă dispune de competența de a anula înscrisul unei entități pe lista ISTAT, iar instanța financiară poate controla numai legalitatea acestei înscrieri pe cale incidentală atunci când se pronunță cu privire la aplicarea reglementării naționale privind limitarea cheltuielilor publice, nu se poate considera că această dispoziție aduce atingere principiului efectivității sau că aceasta evidențiază un element din care ar reieși că articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE ar fi încălcat.
- 96 Într-adevăr, într-o asemenea ipoteză, ar exista o cale de atac jurisdicțională care să permită asigurarea controlului măsurilor luate de ISTAT în aplicarea Regulamentului nr. 549/2013 și a Directivei 2011/85.
- 97 În plus, astfel cum a arătat guvernul italian în ședință și sub rezerva verificării care revine instanței de trimitere, entitățile înscrise pe lista ISTAT care doresc să conteste desemnarea lor ca administrații publice nu sunt obligate să introducă două acțiuni distincte, și anume o acțiune în fața instanței administrative și o altă acțiune în fața Corte dei conti (Curtea de Conturi). Astfel, pe de o parte, acestea ar putea solicita instanței administrative anularea *erga omnes* a deciziei prin care au fost înscrise pe această listă. Pe de altă parte, în fața Corte dei conti (Curtea de Conturi), ele ar putea contesta consecințele înscrierii lor pe lista menționată și ar putea obține, dacă este cazul, pe cale incidentală, neaplicarea acestei înscrieri.
- 98 În aceste condiții, în ipoteza vizată la punctul 95 din prezenta hotărâre, există riscul ca hotărârile contradictorii în ceea ce privește temeinicia înscrierii unei entități pe lista ISTAT să fie adoptate, ceea ce ar crea o situație de insecuritate juridică. Totuși, simpla posibilitate ca astfel de divergențe să poată surveni nu este suficientă pentru a constata o încălcare a articolului 19 TUE, interpretat în lumina articolului 47 din cartă și a principiului efectivității, în măsura în care o entitate care contestă decizia de calificare în ceea ce o privește se poate limita la introducerea unei singure acțiuni pentru ca cererea sa să fie examinată. Este la fel de adevărat că revine ordinii juridice italiene sarcina de a prevedea modalitățile concrete de exercitare a căilor de atac, astfel încât să nu fie afectat în mod disproporționat dreptul la o cale de atac efectivă prevăzut la articolul 47 din cartă (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 ianuarie 2023, Nemzeti Adatvédelmi és Információs Zsábadóság, C-132/21, EU:C:2023:2, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 99 Pe de altă parte, din moment ce există o acțiune în fața unei instanțe independente pentru soluționarea litigiilor principale, aspect a cărui verificare este de competența instanței de trimitere, împrejurarea că instanța competentă, și anume, potrivit părților din litigiile principale, instanța administrativă, nu ar fi, astfel cum arată această instanță, cea desemnată de Constituția Republicii Italiene ca fiind instanța competentă în materie bugetară este lipsită de relevanță din punctul de vedere al dreptului Uniunii.
- 100 Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, trebuie să se răspundă la prima-a treia întrebare că Regulamentele nr. 473/2013 și nr. 549/2013, Directiva 2011/85, precum și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, citite în lumina articolului 47 din cartă și a principiilor echivalenței și efectivității, trebuie interpretate în sensul că nu se opun unei reglementări naționale care limitează competența judecătorului financiar de a se pronunța cu

privire la temeinicia înscrierii unei entități pe lista administrațiilor publice, în măsura în care efectul util al acestui regulament și al acestei directive, precum și protecția jurisdicțională efectivă impusă de dreptul Uniunii sunt garantate.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 101 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

**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, 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, Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre și articolul 19 alineatul (1) al doilea paragraf TUE, citite în lumina articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și a principiilor echivalenței și efectivității,**

**trebuie interpretate în sensul că**

**nu se opun unei reglementări naționale care limitează competența judecătorului financiar de a se pronunța cu privire la temeinicia înscrierii unei entități pe lista administrațiilor publice, în măsura în care efectul util al acestui regulament și al acestei directive, precum și protecția jurisdicțională efectivă impusă de dreptul Uniunii sunt garantate.**

Semnături