RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE

n. 1 - 2023

BILANCIO COMUNITÀ PERSONA

Editore Associazione

DIRITTO & CONTI
BILANCIO · COMUNITÀ · PERSONA

Comitato Scientifico

Vincenzo Barba
Monica Bergo
Chiara Bergonzini
Gianluigi Bizioli
Guido Calabresi
Ignacio Calatyud Prats
Francesco Capalbo
Elisa Cavasino
Aldo Carosi
Ines Ciolli
Carlo Colapietro
Giovanna Colombini
Barbara Cortese
Giacomo D'Angelo
Marcello Degni
Francesco Fimmanò
Sergio Foà
Loredana Giani
Massimo Luciani
Nicola Lupo
Vanessa Manzetti
Simone Mezzacapo
Vittorio Occorsio
Simone Pajno
Giuseppe Palmisano
Barbara Pezzini
Eugenio Picozza
Giovanna Pistorio
Guido Rivosecchi
Antonio Saitta
Gino Scaccia
Vincenzo Sforza
Riccardo Ursi
Giuseppe Verde

Direttore Responsabile

Laura d'Ambrosio

Vice Direttori

Francesco Sucameli
Giovanni Guida

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito www.dirittoeconti.it

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

INDICE

Editoriale a cura di Loredana Giani……p.4

DOTTRINA

Il contenzioso sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione Sicilia (2019) tra Corte dei conti, Corte Costituzionale e Corte di Cassazione. La cesura tra responsabilità politica e controllo giurisdizionale
di Sergio Foà e Emanuela Andreis.……p.14

La Corte Costituzionale garante dei crediti tra enti sub-statali della finanza pubblica allargata. Considerazioni a margine della sentenza n. 51 del 2023 sui c.d. "debiti fuori bilancio"
di Guido Rivosecchi e Francesco Sucameli……p.28

Istituzioni per il futuro e *foresight* tra Parlamento e Governo
di Luca Bartolucci ……p.49

I controlli della corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del pnrr. una introduzione
di Carola Pagliarin ……p.64

La sostenibilità economico-finanziaria dei progetti PNRR e la contabilizzazione *off-balance o on-balance* dei contratti di partenariato pubblico privato tra regole di EUROSTAT e codice dei contratti pubblici (vecchio e nuovo)
di Vanessa Manzetti……p.81

ATTUALITÀ

Prime riflessioni sull'ordinanza delle SS.UU. della Corte di cassazione n. 304/2023
di Marco Caralesu ……p.114

Il mito urbano della causa irrazionale dei contratti derivati. riflessioni a margine di un recente caso inglese
di Pierre De Gioia Carabellese……p.119

Il danno all'immagine della pubblica amministrazione e il "buon uso del rinvio" (Nota a C. conti, sez. giur. Lombardia, 14 marzo 2022, n. 21)
di Emanuele Fratto Rosi Grippaudo ……p.141

Il campo minato del controllo della corte dei conti ex art. 5 TUSP: la discrezionalità amministrativa tra onere motivazionale aggravato e autotutela doverosa
di Cristina Menale ……..p.174

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

Rubrica a cura di Giovanna Pistorio
……..p.202

STORIA DELLA DOTTRINA

Commento a cura di Simone Pajno

……p.223

Pietro Calamandrei "Chiarezza nella costituzione".

……....p.231

Bilancio e tutela multilivello dei diritti

BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

di Giovanna Pistorio

professoressa associata di Istituzioni di diritto pubblico
Università Roma Tre

Molte le questioni degli ultimi mesi su scelte e politiche economiche dello Stato.

Questioni che sorgono innanzitutto sul piano internazionale.

La Corte Edu è stata chiamata in causa su una molteplicità di ricorsi sollevati da imprese italiane contro lo Stato e dal mese di dicembre ha iniziato a pronunciare pesanti condanne nei confronti dell'Italia. Il mancato pagamento delle spese da parte delle amministrazioni locali e delle società partecipate integra un'inconcepibile violazione dei diritti umani, al pari delle gravi omissioni in materia di libertà, ambiente, salute.

Non è la prima volta che la Corte obbliga il nostro Paese a liquidare i debiti non pagati dalla pubblica amministrazione. Ma quel che merita attenzione è che, in alcune Regioni, tra le quali Calabria, Campania, Sicilia, il problema è ormai "strutturale" e, oggi, peraltro, si discute su debiti che ammontano a circa 400 milioni di euro.

Grazie a Strasburgo, via libera dunque alla liquidazione e al risarcimento nei confronti della provincia di Crotone; al vaglio gli altri numerosissimi ricorsi.

Questioni sorgono anche sul piano europeo.

Di recente, la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi su una domanda pregiudiziale sollevata dalla Corte suprema amministrativa della Polonia, ha dichiarato che le modifiche legislative incidenti sul Consiglio nazionale della magistratura, rendendo di fatto insindacabile un atto nazionale, sono suscettibili di violare il diritto dell'Unione e in particolare il principio di effettività (CGUE, 2 marzo 2021, C-824/18, *A.B., C.D., E.F., G.H., I.J*).

Diversa - ma non troppo - la questione pregiudiziale sollevata dalla Corte dei Conti, nelle Cause riunite C-363/21 e C-364/21, *Ferrovienord SpA contro Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)*.

La Corte non si è ancora pronunciata, ma, in attesa della sentenza, le Conclusioni rese dall'Avvocato generale M. Campos Sànchez-Bordona, suscitano non poche perplessità (pubblicate in calce)

L'art. 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone agli Stati di prevedere rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli, nei settori disciplinati dal Diritto dell'Unione, il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, sulla base di quanto garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (CGUE, 26 marzo 2020, C-558/18 e C-563/18, *Miasto Lowicz e Prokurator Generalny)*.

Si tratta di un diritto fondamentale messo a dura prova dal mutato quadro normativo nazionale, con riguardo all'esercizio della giurisdizione in tema di contabilità pubblica.

La legge 228/2012 ha aggiunto il comma 6 all'art. 11 del CGC, prevedendo che «Le sezioni riunite [della Corte dei conti] in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi (…) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT».

La giurisdizione viene così esplicitamente conferita alla Corte dei conti.

Tutto cambia, però nel 2020. Con decreto-legge n. 137 del 2020, la giurisdizione della Corte dei conti viene limitata «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

Indubbie le questioni interpretative che sorgono.

Che rimanga una zona franca di giurisdizione? Dall'ambiguità del dettato normativo non potrebbe escludersi, ma inevitabili sarebbero le ritorsioni sul piano della tutela dei diritti e del rispetto del diritto dell'Unione.

Che si espanda la giurisdizione del giudice amministrativo?

Non è così «pacifico» che la disposizione vada interpretata nel senso di «ammettere che le impugnazioni in merito all'inclusione nel registro Istat ritornino nell'ambito della giurisdizione amministrativa» (come invece sostenuto da C. RUSSO, *Annotazioni a margine dell'art. 23 quater D.L. 137/2020 alla luce della rilevanza generale e sistematica dell'elenco Istat*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 2021).
Tutt'altro. Sia per questioni di competenza nel merito, sia per ragioni di certezza del diritto. Qualora ciò dovesse accadere, dubbi e perplessità sorgono in merito al rispetto dei principi dell'equivalenza e dell'effettività delle tutele, nonché dell'effetto utile.

Vero è poi che rientra nell'autonomia procedurale di ciascuno Stato stabilire a quali giudici affidare il controllo giurisdizionale delle decisioni di attuazione del SEC 2010, ma è indispensabile che ciò avvenga garantendo certezza del diritto e conformità all'ordinamento dell'Unione.

Che la Corte di giustizia, anche a fronte dell'effettivo rilievo conferito di recente al principio in parola, nel caso polacco (CGUE, 2 marzo 2021, C-824/18, *A.B., C.D., E.F., G.H., I.J*), possa valutare attentamente la conformità del sistema normativo rispetto all'art. 47 della Carta Ue, è oggi più che un auspicio.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 12 gennaio 2023 (1)
Cause riunite C-363/21 e C-364/21
Ferrovienord SpA
contro
Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT (C-363/21),
nei confronti di:
Procura generale della Corte dei conti,
Ministero dell'Economia e delle Finanze
e
Federazione Italiana Triathlon
contro
Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT,
Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-364/21),
nei confronti di:
Procura generale della Corte dei conti
[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dalla Corte dei conti (Italia)]

«Rinvio pregiudiziale – Regolamento (UE) n. 549/2013 – Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010) – Classificazione delle unità istituzionali nel settore S.13 (amministrazioni pubbliche) – Legislazione statistica dell'Unione – Meccanismi di controllo – Effetto diretto – Direttiva 2011/85/CEE – Quadri di bilancio nazionali – Effetto diretto – Tutela giurisdizionale effettiva – Verifica giurisdizionale da parte di un giudice contabile o di un giudice amministrativo»

1. Le presenti domande (riunite) di pronuncia pregiudiziale offrono alla Corte di giustizia (2) la possibilità di chiarire la portata delle norme che disciplinano il Sistema europeo dei conti 2010, istituito dal regolamento (UE) n. 549/2013 (3). Esse riguardano, in particolare, le seguenti questioni:
– se il suddetto regolamento e la direttiva 2011/85/UE (4) possano essere invocati in controversie intercorrenti tra differenti enti pubblici o tra singoli e autorità statistiche;
– quale forma di tutela giurisdizionale effettiva dovrebbero introdurre gli Stati membri nell'istituire i rimedi giurisdizionali che consentono di verificare l'applicazione delle norme dell'Unione in questo settore.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

1. *Regolamento n. 549/2013*

2. L'articolo 1 stabilisce quanto segue:
«1. Il presente regolamento istituisce il Sistema europeo dei conti 2010 ("SEC 2010" o "SEC").
2. Il SEC 2010 prevede:
a) una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione, nonché dei risultati come previsto all'articolo 3;
b) un programma (allegato B) inteso a stabilire i termini entro i quali gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) i conti e le tavole da compilare conformemente alla metodologia di cui alla lettera a).
(…)
4. Il presente regolamento non obbliga alcuno Stato membro ad utilizzare il SEC 2010 per elaborare i conti sulla base delle proprie esigenze».

3. Il capitolo 1 (Caratteristiche generali e principi di base) dell'allegato A (SEC 2010) così dispone:
«1.01 Il Sistema europeo dei conti (…) è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie.
(…)
1.57 Le unità istituzionali sono entità economiche che possono essere proprietarie di beni e attività, possono assumere passività, nonché esercitare attività economiche e intervenire in operazioni con altre unità per conto proprio. Ai fini del sistema SEC 2010, le unità istituzionali si raggruppano in cinque settori istituzionali nazionali che si escludono reciprocamente:
a) società non finanziarie;
b) società finanziarie;
c) amministrazioni pubbliche;
d) famiglie;
e) istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.
I cinque settori costituiscono insieme il totale dell'economia nazionale. Ogni settore si suddivide inoltre in sottosettori. Il SEC 2010 prevede la compilazione di una serie completa di conti di flussi e di conti patrimoniali per ciascun settore e sottosettore, nonché per il totale dell'economia. Le unità non residenti possono interagire con questi cinque settori nazionali e sono indicate le interazioni tra questi settori e un sesto settore istituzionale: il settore del resto del mondo.
(…)».
4. Il capitolo 2 (Unità e insiemi di unità) del suddetto allegato (SEC 2010) così recita:
«(…)
2.12 *Definizione*: un'unità istituzionale è un'entità economica caratterizzata da autonomia di decisione nell'esercizio della propria funzione principale. (…)
(…)
2.32 Ciascuno dei settori e sottosettori raggruppa le unità istituzionali che hanno un comportamento economico simile.
(…)
Amministrazioni pubbliche (S.13)
2.111 *Definizione*: il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) è costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, nonché dalle unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese.
(…)».
5. Il capitolo 20 (I conti delle amministrazioni pubbliche) di questo allegato stabilisce che:
«(…)
20.05 Il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) comprende tutte le unità delle amministrazioni pubbliche e tutte le istituzioni senza scopo di lucro che producono beni e servizi non destinabili alla vendita e sono controllate da unità delle amministrazioni pubbliche. Comprende inoltre altri produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, come definiti nei paragrafi da 20.18 a 20.39.
(…)».

2. ***Direttiva 2011/85***

6. L'articolo 1 prevede quanto segue:
«La presente direttiva stabilisce regole dettagliate riguardanti le caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal TFUE, di evitare disavanzi pubblici eccessivi».
7. L'articolo 2 così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le definizioni di "pubblico", "disavanzo" e "investimento" di cui all'articolo 2 del protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al TUE e al TFUE [(5)]. Si applica la definizione di sottosettori dell'amministrazione pubblica di cui al punto 2.70 dell'allegato A del regolamento (CE) n. 2223/96 (SEC 95).
Si applica, inoltre, la seguente definizione:
"quadro di bilancio": serie di disposizioni, procedure, norme e istituzioni inerenti alla conduzione delle politiche di bilancio dell'amministrazione pubblica, in particolare:
(…)
f) dispositivi di monitoraggio e analisi indipendenti intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio;
(…)».

8. L'articolo 3, paragrafo 1, stabilisce quanto segue:
«Per quanto riguarda i sistemi nazionali di contabilità pubblica, gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente».

3. ***Regolamento (UE) n. 473/2013*** (6)

9. L'articolo 2 così recita:
«1. Ai fini del presente regolamento si intende per:
a) "enti indipendenti", enti strutturalmente indipendenti o dotati di autonomia funzionale nei confronti delle autorità di bilancio dello Stato membro che, in virtù di apposite disposizioni di legge nazionali, godono di un elevato grado di autonomia funzionale e responsabilità (…)
2. Si applica altresì al presente regolamento la definizione di "settore delle amministrazioni pubbliche" e dei "sottosettori del settore delle amministrazioni pubbliche" di cui all'allegato A, punto 2.70, del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (…)
(…)».

10. Ai sensi dell'articolo 5:
«1. Gli Stati membri dispongono di enti indipendenti incaricati di monitorare l'osservanza:
a) delle regole di bilancio numeriche che integrano nei processi di bilancio nazionali l'obiettivo di bilancio a medio termine fissato all'articolo 2 bis del regolamento (CE) n. 1466/97;
b) delle regole di bilancio numeriche di cui all'articolo 5 della direttiva 2011/85/UE.
(…)».

B. **Diritto nazionale**

1. ***Legge n. 196/2009*** (7)

11. L'articolo 1 così recita:
«1. Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. (…)
2. (…) per amministrazioni pubbliche si intendono (…), a decorrere dall'anno 2012[,] gli enti e i soggetti indicati a fini statistici dall'Istituto Nazionale di Statistica [in prosieguo: «l'ISTAT»] nell'elenco (…) pubblicato (…) nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (…), e successivi aggiornamenti ai sensi del comma 3 del presente articolo, effettuati sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea (…).
3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre.
(…)».

2. ***Legge n. 243/2012*** (8)

12. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), si intendono per «"amministrazioni pubbliche" gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione

europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sottosettori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale».

13. Conformemente all'articolo 20, la Corte dei conti (Italia) svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci, secondo le forme e le modalità stabilite dalla legge.

3. ***Legge n. 161/2014*** (9)

14. L'articolo 30 («Attuazione di disposizioni non direttamente applicabili della direttiva 2011/85/UE e del regolamento n. 473/2013»), comma 1, stabilisce che, al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85 e al regolamento n. 473/2013, con riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio, la Corte dei conti verifica la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni.

4. ***Codice della giustizia contabile*** (10)

15. L'articolo 11, paragrafo 6, lettera b), come modificato dal decreto-legge n. 137/2020, convertito in legge n. 176/2020 (11), così stabilisce:

«Le sezioni riunite [della Corte dei conti] in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi (…) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT, *ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica* (12)».

II. **Fatti, procedimenti e questioni pregiudiziali**

16. Il 30 settembre 2020, l'ISTAT ha inserito la Ferrovienord SpA (in prosieguo: la « Ferrovienord») e la Federazione Italiana Triathlon (in prosieguo: la «FITRI») nell'elenco delle amministrazioni pubbliche (di seguito «elenco ISTAT 2020») che concorrono a determinare i saldi del conto economico consolidato dello Stato italiano (13).

17. La Ferrovienord e la FITRI hanno proposto ricorso avverso tale decisione dinanzi alla Corte dei conti, chiedendone l'annullamento. A loro avviso, non sussistevano i presupposti per inserirle nell'elenco ISTAT 2020.

18. L'ISTAT ha contestato il ricorso sostenendo che l'inclusione nell'elenco era corretta. La Procura generale della Corte dei conti ha chiesto che venisse sollevata una questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020 (14).

19. La Corte dei conti ha ordinato l'intervento nel processo del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Italia), sollevando allo stesso tempo i problemi di compatibilità della nuova norma con il diritto dell'Unione. Essa ha chiesto alle parti di pronunciarsi specificamente su detto punto.

20. Secondo la Corte dei conti:

– l'articolo 11, comma 6, lettera b), del CGC le attribuiva la giurisdizione per pronunciarsi sulle decisioni dell'ISTAT in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche;

– tuttavia, tale disposizione è stata modificata dall'articolo 23 quater, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020, che ha limitato il controllo giurisdizionale della Corte dei conti sull'elenco ISTAT «*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*» (15);

– la coerenza tra diritto del bilancio interno e vincoli europei è un principio di diritto costituzionale interno, unitamente a quelli di trasparenza ed equilibrio di bilancio (articoli 81 e 97 della Costituzione);

– tale coerenza, nel diritto interno, è assicurata mediante un saldo, denominato «equilibrio di bilancio», che limita il ricorso all'indebitamento da parte delle amministrazioni diverse dallo Stato (articolo 4, comma 4, articoli 9 e 10 della legge n. 243/2012). La determinazione dei saldi e delle loro eventuali successive correzioni scaturiscono dai dati trasmessi dalle amministrazioni pubbliche che formano il conto consolidato;

– ne consegue che la corretta formazione dell'elenco ISTAT (per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche tenute all'attuazione dell'equilibrio di bilancio) condiziona il rispetto degli obiettivi di convergenza delle politiche economiche ai sensi dell'articolo 121 TFUE;

– l'inserimento di un ente nell'elenco ISTAT, per l'ordinamento italiano (articoli 24, comma 1, e 113, comma 1, della Costituzione) è suscettibile di impugnazione innanzi all'autorità giurisdizionale. Sino al 2012 il «giudice naturale» per dette decisioni era il giudice amministrativo ma, a partire da quell'anno, la giurisdizione è stata attribuita alla Corte dei conti. Quest'ultima esercita un controllo giurisdizionale sull'osservanza del diritto del bilancio nazionale e dell'Unione e garantisce la verifica, dal punto di vista soggettivo, dell'affidabilità dei conti economici, pena le sanzioni di cui all'articolo 8 del regolamento (UE) n. 1173/2011 (16). In tal modo, garantisce l'effettivo raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica;
– a seguito della riforma attuata dall'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020, detto controllo non può più determinare (o negare) due effetti impliciti necessari che prima erano stati concentrati presso il giudice medesimo, ossia: l'accertamento (positivo o negativo) dell'obbligo di comunicare dati ed informazioni rilevanti in materia di finanza pubblica, in applicazione della legge n. 243/2012 e della legge n. 196/2009 (obbligo attuativo del regolamento n. 549/2013 e della direttiva 2011/85); e la conseguente applicazione (o non applicazione) delle disposizioni in materia di equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, conformemente agli articoli 3 e 4 della legge n. 243/2012 (attuativa anch'essa del regolamento n. 549/2013 e della direttiva 2011/85).

21. La modifica legislativa del 2020 avrebbe determinato un difetto assoluto di giurisdizione, e di conseguenza una mancanza di tutela, sull'esatta perimetrazione degli enti inclusi nel settore S.13 (amministrazioni pubbliche non territoriali) e conseguentemente sui saldi di finanza pubblica, impedendo al SEC 2010 ed alla direttiva 85/2011 di produrre i loro effetti. Mediante l'elenco ISTAT, lo Stato italiano determina l'ambito di applicazione del SEC 2010, anche ai sensi dell'articolo 126 TFUE e del Protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi.

22. A suo avviso, vi è stata una violazione del principio di leale cooperazione (articolo 4 TUE), negando agli enti classificati dall'ISTAT come pubblica amministrazione la possibilità di proporre ricorso contro detta classificazione, in violazione dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

23. Inoltre, anche se si dovesse ritenere, come sostengono l'ISTAT e il Ministero dell'Economia, che la nuova normativa determini un'espansione della giurisdizione generale del giudice amministrativo, sussistono dei dubbi quanto al fatto che detta normativa:
– sia contraria ai principi di effettività della tutela giurisdizionale, dell'effetto utile e della certezza del diritto dell'Unione (17);
– violerebbe i principi dell'equivalenza dei rimedi giurisdizionali e dello Stato di diritto (articoli 2 TUE e 19 TUE), tenuto conto della correlazione tra quest'ultimo e la tutela degli interessi finanziari dell'Unione sancita dal regolamento n. 2020/2092 (18).

24. In tale contesto, la Corte dei conti sottopone alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:
«1) Se la regola della diretta applicabilità del [Sistema europeo dei conti (SEC)] 2010 e il principio dell'effetto utile del [regolamento n. 549/2012] e della direttiva [2011/85] ostino ad una normativa nazionale che limita la giurisdizione del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del SEC 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo il principale effetto utile della disciplina [di diritto dell'Unione], ossia la verifica di trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui accertare la convergenza dell'Italia verso l'[Obiettivo di medio termine].
2) Se la regola della diretta applicabilità del SEC 2010 e il principio dell'effetto utile del [regolamento n. 549/2012] e della direttiva [2011/85], in punto di separazione organizzativa tra autorità di bilancio e organismi di controllo, ostino ad una normativa nazionale che limita gli effetti della pronunzia del giudice nazionale competente sulla corretta applicazione del [SEC] 2010 soltanto ai fini della legislazione nazionale sul contenimento della spesa pubblica, precludendo qualsiasi controllo indipendente sulla perimetrazione soggettiva dei conti della pubblica amministrazione

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

3) Se il principio dello Stato di diritto, sub specie di effettività della tutela giurisdizionale e di equivalenza dei rimedi giurisdizionali osti ad una normativa nazionale che:

a) impedisce qualsiasi verifica giurisdizionale sull'esatta applicazione del SEC 2010 da parte dell'ISTAT ai fini della perimetrazione del settore S.13 e quindi sulla correttezza, trasparenza ed affidabilità dei saldi di bilancio, tramite cui verificare la convergenza dell'Italia verso l'[Obiettivo di medio termine] (violazione del principio di effettività delle tutele);

b) espone il ricorrente, qualora dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, ad un doppio onere di impugnazione giudiziaria e a conseguenti rischi di contrasto di giudicato sulla sussistenza di uno status di diritto [dell'Unione], rendendo di fatto impossibile la tutela effettiva del suo diritto nel tempo utile richiesto per l'adempimento degli obblighi che ne conseguono (ossia l'esercizio finanziario) e vanificando la certezza del diritto in ordine alla sussistenza dello status di pubblica amministrazione;

c) sempre ove dovesse ritenersi esatta, anche tramite legge di interpretazione autentica, la lettura della norma proposta dalle amministrazioni resistenti, prevede che a pronunciarsi sulla correttezza della perimetrazione di bilancio sia un giudice diverso da quello al quale la Costituzione italiana riserva la giurisdizione sul diritto del bilancio».

III. **Procedimento dinanzi alla Corte**

25. Le domande di pronuncia pregiudiziale sono pervenute presso la cancelleria della Corte il 9 giugno 2021. Il beneficio del procedimento accelerato è stato loro negato.

26. Hanno presentato osservazioni scritte la Ferrovienord, la FITRI, la Procura generale della Corte dei conti, il governo italiano e la Commissione europea. Tutte le suddette parti hanno partecipato all'udienza tenutasi il 19 ottobre 2022.

IV. **Valutazione**

A. **Osservazioni preliminari**

27. Come indicato in precedenza, le questioni pregiudiziali vertono sulla compatibilità con il diritto dell'Unione di una sola norma (in prosieguo: la «norma controversa») del diritto italiano, vale a dire, l'articolo 23 quater, comma 2, del decreto-legge n. 137/2020.

28. In forza della suddetta norma, l'accertamento da parte della Corte dei conti sulle decisioni dell'ISTAT in merito alla classificazione delle «unità istituzionali» come amministrazioni pubbliche, avviene «*ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica*». La parte indicata in corsivo è stata aggiunta al CGC dal decreto legge n. 137/2020.

29. Il governo italiano ritiene che il giudice del rinvio abbia interpretato erroneamente la norma controversa, laddove sostiene che quest'ultima esclude la verifica giurisdizionale sulle decisioni dell'ISTAT relative all'inclusione degli enti nell'elenco delle amministrazioni pubbliche.

30. Al contrario, secondo il governo italiano, la suddetta norma si limiterebbe ad attribuire la verifica ai giudici amministrativi, mantenendo in capo alla Corte dei conti il controllo giurisdizionale per ciò che attiene alle conseguenze giuridiche derivanti dall'inserimento di tali unità istituzionali nell'elenco ISTAT.

31. Nell'ambito di un rinvio pregiudiziale, la Corte di giustizia non è competente ad interpretare le norme di diritto interno. Spetta unicamente al giudice nazionale determinare l'esatta portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali (19).

32. Tuttavia, la Corte di giustizia può interpretare le norme del diritto dell'Unione fornendo risposte sulla base dell'una o dell'altra interpretazione del diritto nazionale. Ciò si verifica, in particolare, quando lo stesso giudice del rinvio riprende, come avviene nel caso di specie, le argomentazioni delle «amministrazioni resistenti» (vale a dire, il governo italiano) a titolo di ipotesi che potrebbe essere accolta (20).

B. **Sulla ricevibilità**

1. ***Natura di giurisdizione***

33. È indispensabile esaminare innanzitutto se chi sottopone le due domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di giustizia sia una «giurisdizione di uno Stato membro», ai sensi dell'articolo 267 TFUE.
34. La Corte di giustizia ha dichiarato irricevibili le domande di pronuncia pregiudiziale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti italiana che agivano in qualità di autorità amministrative (21), o dalla Corte dei conti in due procedure di controllo successivo della gestione finanziaria di vari enti pubblici (22).
35. Tuttavia, la Corte di giustizia ha risposto alle domande di pronuncia pregiudiziale presentate dalla Corte dei conti nella sentenza FIG e FISE (23), senza mettere in discussione la sua qualità di «giurisdizione» in situazioni simili alla presente.
36. Nella presente causa, tale giudice è chiamato a decidere su una controversia esercitando le funzioni giurisdizionali che gli sono attribuite dalla normativa italiana, e non le sue funzioni di controllo e di verifica a posteriori. L'oggetto della controversia è proprio legato alla portata delle sue funzioni giurisdizionali a seguito della limitazione imposta dall'articolo 23 quater del decreto-legge n. 137/2020.
37. Nel corso dell'udienza è stato chiarito che la modifica legislativa non elimina la competenza giurisdizionale della Corte dei conti, bensì la limita soltanto: se adesso non può più annullare gli elenchi ISTAT con effetti erga omnes, può però non applicarli in una particolare controversia, con efficacia solo per l'ente ricorrente per quanto riguarda la normativa nazionale di contenimento della spesa pubblica.
38. In definitiva, la Corte dei conti esercita competenze giurisdizionali nell'ambito delle quali può sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali qualora sia chiamata a risolvere controversie come quelle che hanno dato origine ai presenti rinvii.

2. ***Irricevibilità derivante da una possibile errata interpretazione del diritto nazionale?***

39. Sulla base delle considerazioni che esposte in precedenza (24), il governo italiano contesta la ricevibilità della prima e della seconda questione pregiudiziale nonché della lettera a) della terza questione, in quanto sarebbero fondate sull'«erroneo presupposto che, a seguito della modifica dell'articolo 11 del CGC, non sia possibile adire alcun giudice nazionale per contestare la corretta formazione dell'elenco S13 dell'ISTAT».
40. L'obiezione non può essere accolta:
– da un lato, se le questioni sollevate vertono, come nel presente caso, sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte di giustizia è, in linea di principio, tenuta a pronunciarsi, in quanto esiste una presunzione di rilevanza del rinvio pregiudiziale (25);
– dall'altro lato, ho già illustrato come la risposta della Corte di giustizia ai dubbi del giudice del rinvio deve prendere le mosse dall'interpretazione delle norme nazionali da esso privilegiata, ferma restando la possibilità di fornirgli indicazioni ai fini di una diversa lettura di tali norme, tanto più quando lo stesso ammette la possibilità di adottare, ipoteticamente, tale lettura alternativa.
41. In definitiva, la Corte di giustizia può fornire una risposta utile al giudice del rinvio in base alle informazioni di cui dispone sul diritto interno italiano, interpretando il regolamento n. 549/2013, la direttiva 2011/85 e il regolamento n. 473/2013.

C. **Sulla prima questione pregiudiziale**

42. Il giudice del rinvio desidera sapere se la norma nazionale controversa sia compatibile con la diretta applicabilità del regolamento n. 549/2013 e con l'effetto utile di quest'ultimo e della direttiva 2011/85.
43. Per rispondere a detta questione, ritengo necessario analizzare preliminarmente: a) il carattere vincolante e l'eventuale effetto diretto degli obblighi di trasmissione dei dati contabili alla Commissione da parte degli Stati membri, previsti dal regolamento n. 549/2013; e b) se la direttiva 2011/85 imponga obblighi soltanto alle autorità statistiche e alle amministrazioni pubbliche, ma non ad altri enti pubblici, e se stabilisca diritti e obblighi per i singoli e possa avere effetto diretto.

44. Per quanto riguarda l'eventuale assenza di controllo giurisdizionale, che la Corte dei conti deduce anche in queste due questioni pregiudiziali, me ne occuperò in sede di analisi della terza questione.

1. ***Invocabilità del regolamento n. 549/2013***

45. L'applicazione della disciplina che vieta i disavanzi pubblici eccessivi (26) avviene secondo una procedura che coinvolge la Commissione e il Consiglio. In detta procedura si monitora la posizione di bilancio degli Stati membri e l'ammontare del loro debito pubblico.

46. Per eseguire tale sorveglianza, l'Unione necessita di dati statistici affidabili (27) sulla situazione economica degli Stati membri, in particolare sul loro disavanzo e debito pubblico.

47. I poteri della Commissione intesi alla verifica dei dati statistici sono stati rafforzati dal regolamento (CE) n. 479/2009 (28), che ha sancito l'obbligo degli Stati membri di trasmetterle l'ammontare del disavanzo e del debito (articolo 3 del protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi) e ha conferito a Eurostat alcuni poteri di controllo (29) sui dati statistici forniti dagli Stati membri.

48. L'attuazione dell'obbligo di trasmissione richiede, quale elemento essenziale di omogeneità, l'utilizzo di un'unica classificazione comune per tutta l'Unione. Attualmente, tale classificazione è il SEC 2010, al quale è stato adattato il regolamento n. 479/2009.

49. Il SEC 2010 si applica, in linea di principio, a tutti gli atti dell'Unione nei quali si fa riferimento al SEC o alle sue definizioni. Tuttavia, nessuno Stato membro è obbligato ad utilizzare il SEC 2010 per elaborare i conti sulla base delle proprie esigenze (articolo 1, paragrafi 3 e 4, del regolamento n. 549/2013).

50. Ai sensi del regolamento n. 549/2013, gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione (Eurostat) i conti e le tavole di cui all'allegato B entro i termini ivi specificati per ciascuna tavola (articolo 3, paragrafo 1) ed Eurostat valuta la qualità dei dati trasmessi (articolo 4, paragrafo 4).

51. Come indicato dalla Corte di giustizia, «il SEC 2010 istituisce un quadro di riferimento destinato, ai fini sia dei cittadini dell'Unione sia dell'Unione stessa, all'elaborazione dei conti degli Stati membri. Tale elaborazione deve essere effettuata sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili, in modo da consentire di ottenere risultati comparabili» (30).

52. In particolare, gli Stati membri sono tenuti a perimetrare il settore S.13 (amministrazioni pubbliche) in conformità all'allegato A, punto 2.111, del SEC 2010 (31), suddividendolo in quattro sottosettori, nei quali sono ricomprese le unità istituzionali corrispondenti. Devono raccogliere i dati contabili di detti enti ed elaborarli secondo la metodologia del SEC 2010 per trasmetterli alla Commissione.

53. Al fine di garantire la corretta applicazione del SEC 2010 al settore S.13, le norme dell'Unione prevedono diversi meccanismi di controllo che operano nelle relazioni tra Eurostat e gli Stati membri (in particolare, i loro istituti nazionali di statistica):

– la procedura di consultazione tra la Commissione (Eurostat) e gli Stati membri (articolo 2, paragrafo 3, del regolamento n. 549/2013 e articolo 10 del regolamento n. 479/2009);

– il meccanismo di dialogo permanente tra Eurostat e gli istituti nazionali di statistica (articoli 11, 11 bis e 11 ter del regolamento n. 479/2009);

– la pubblicazione dei dati statistici nazionali con riserva (articolo 15 del regolamento n. 479/2009). Se del caso, Eurostat può modificare i dati trasmessi dallo Stato membro e fornire i dati rettificati, se i primi non ottemperano alle disposizioni del regolamento;

– la procedura sanzionatoria in caso di manipolazione delle statistiche (articolo 8 del regolamento n. 1173/2011).

54. La Commissione sostiene (32) che la corretta classificazione delle unità istituzionali nel settore S.13 è garantita da detti meccanismi di controllo. Attraverso questi ultimi Eurostat garantisce che gli Stati membri rispettino l'obbligo di raccogliere e trasmettere i dati contabili conformemente al SEC 2010 e con qualità soddisfacente.

55. Di conseguenza, aggiunge la Commissione,

– in presenza di un'eventuale classificazione errata di un'unità istituzionale nel settore della pubblica amministrazione da parte delle autorità nazionali, Eurostat può correggere l'errore e pubblicare i dati corretti;
– il regolamento n. 549/2013 si limita a imporre obblighi di comunicazione dei dati statistici alle autorità nazionali, in particolare agli istituti nazionali di statistica, ma non ai singoli.

56. La Commissione deduce da dette premesse che il regolamento n. 549/2013 non può essere invocato direttamente dai singoli. Le unità istituzionali (come la Ferrovienord e la FITRI) che si ritengono erroneamente incluse dall'ISTAT nel settore S.13 non potrebbero pertanto impugnare le decisioni di quest'ultimo per incompatibilità con il regolamento n. 549/2013. Esse potrebbero far valere solo la violazione delle norme interne italiane.

57. La tesi della Commissione non mi convince.

58. In primo luogo, il regolamento n. 549/2013 è applicabile, in ogni caso, a controversie come quelle di cui trattasi, sia direttamente sia mediante rinvio incondizionato del diritto interno italiano. La Corte di giustizia è competente a interpretarlo, anche in situazioni puramente interne, quando «(…) le disposizioni di tale diritto [dell'Unione] sono state rese applicabili dalla normativa nazionale, la quale si è uniformata, per le soluzioni date a situazioni i cui elementi sono tutti collocati all'interno di un solo Stato membro, a quelle adottate dal diritto dell'Unione» (33).

59. Il giudice del rinvio spiega in modo soddisfacente l'applicazione della normativa statistica dell'Unione alle relazioni tra le autorità italiane e gli enti nazionali, a seguito del rinvio operato dal diritto italiano.

60. Nelle controversie che hanno dato origine alle due domande di pronuncia pregiudiziale, l'ISTAT classifica la Ferrovienord e la FITRI come amministrazioni pubbliche e le include nell'elenco ISTAT 2020. In tal modo, applica determinate norme del regolamento n. 549/2013 e da detta inclusione derivano conseguenze giuridiche per le stesse.

61. In secondo luogo, è necessario distinguere tra due ipotesi che conducono, tuttavia, alla medesima soluzione.

– Se la Ferrovienord e la FITRI fossero enti privati (singoli, per poter far valere il regolamento n. 549/2013), cosa che spetta al giudice del rinvio decidere, potrebbero far valere l'effetto diretto del citato regolamento nei confronti dell'ISTAT, che è chiaramente un'autorità dello Stato italiano. Si tratterebbe di una relazione verticale in cui un singolo fa valere un regolamento dell'Unione nei confronti di un ente pubblico.
– Se il giudice del rinvio dovesse ritenere che la Ferrovienord e la FITRI sono enti pubblici, poiché il regolamento n. 549/2013 è vincolante in tutti i suoi elementi per lo Stato italiano e tutti i suoi enti pubblici sono tenuti a osservarlo, un'unità istituzionale del settore pubblico legittimata a impugnare una decisione dell'ISTAT potrebbe farlo valere in una controversia nei confronti di quest'ultimo.

62. Quando l'ISTAT, in quanto autorità statistica italiana, determina quali enti devono essere inclusi nel settore S.13, sta applicando la classificazione del SEC 2010 e pertanto il regolamento n. 549/2013.

63. Gli enti destinatari di dette decisioni dell'ISTAT, alle quali si applica il regolamento n. 549/2013, possono, se il diritto interno li autorizza, impugnarle dinanzi ai giudici nazionali, se ritengono che l'ISTAT le abbia adottate in modo non corretto.

64. In altre parole, le unità istituzionali legittimate ad adire i giudici nazionali potranno invocare le norme del regolamento n. 549/2013 per sostenere che l'ISTAT ha applicato in modo inadeguato il SEC 2010.

65. In definitiva, quando saranno presentati i rispettivi ricorsi contro le decisioni dell'ISTAT, sarà possibile far valere il regolamento n. 549/2013 a prescindere dal fatto che il giudice del rinvio classifichi Ferrovienord e FITRI come enti privati o come enti pubblici.

66. La Corte di giustizia ha implicitamente ammesso l'applicabilità e l'effetto diretto del regolamento n. 549/2013 in controversie in cui era in discussione l'opportunità di classificare, in un modo o nell'altro, vari enti nei rispettivi capitoli dell'allegato A di detto regolamento:

– nella causa decisa dalla sentenza FIG e FISE (34) occorreva risolvere la questione se il Comitato Olimpico Italiano esercitasse un controllo pubblico sulle federazioni italiane del golf e degli sport equestri. Nessuno ha messo in dubbio la possibilità di far valere direttamente le disposizioni del regolamento n. 549/2013 né la loro imperatività ed entrambe le federazioni sportive hanno potuto contestare, nel procedimento principale, la loro classificazione come amministrazioni pubbliche nell'elenco ISTAT;
– nella causa decisa dalla sentenza Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (35), tale fondo ha contestato la sua classificazione nel settore delle amministrazioni pubbliche ai sensi del SEC 2010 da parte dell'autorità contabile belga. Al fine di risolvere la controversia, la natura obbligatoria e l'effetto diretto del regolamento n. 549/2013 sono stati accettati implicitamente e senza discussione;
— lo stesso è avvenuto nella causa che è stata decisa dalla recente sentenza SeGEC e a. (36), nella quale associazioni nel settore dell'istruzione in Belgio contestavano la loro classificazione come amministrazioni pubbliche.

67. Le entità (unità istituzionali) di uno Stato membro, e non solo le loro autorità statistiche, sono interessate dall'applicazione delle norme del SEC 2010 da parte di queste ultime (37). Sia il giudice del rinvio che il governo italiano (38) riconoscono che l'inclusione nell'elenco ISTAT 2020 implica che la persona giuridica interessata dovrà rispettare le norme nazionali volte a limitare la spesa pubblica.

68. È vero che il SEC 2010 disciplina le statistiche delle amministrazioni pubbliche, ma prende in considerazione anche l'attività economica dei singoli, sulle cui situazioni giuridiche possono incidere le corrispondenti qualificazioni operate dall'ISTAT.

69. Pertanto, qualsiasi unità istituzionale privata può invocare direttamente i punti pertinenti della classificazione del SEC 2010 affinché un giudice nazionale decida se le autorità nazionali, nel qualificarla in un modo o nell'altro, li abbiano applicati correttamente. Allo stesso modo, un ente pubblico può invocare l'obbligatorietà delle disposizioni del regolamento n. 549/2013 in una controversia contro l'ISTAT, se il diritto interno gli consente di agire contro l'ISTAT (39).

70. A tutto quanto precede non osta il fatto che, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 4, del regolamento n. 549/2013, gli Stati membri possono utilizzare una classificazione statistica diversa dal SEC 2010 per «i conti sulla base delle proprie esigenze». Se si avvalgono di questa possibilità, le loro autorità statistiche dovranno, poi, riformulare i dati raccolti per presentarli alla Commissione in conformità al SEC 2010.

71. L'ISTAT deve redigere l'elenco del settore S.13 utilizzando la classificazione del regolamento n. 549/2013. Se un'entità è classificata come unità istituzionale di quel settore, essa deve fornire all'ISTAT i propri dati economici secondo la classificazione stabilita dallo Stato. Come già detto, l'Italia ha esteso l'utilizzo della classificazione del SEC 2010 alle unità istituzionali della sua amministrazione pubblica (40). Questa estensione rende possibile l'applicazione diretta da parte dell'ISTAT del regolamento n. 549/2013 per classificare enti come Ferrovienord o la FITRI sotto la voce «pubblica amministrazione» (41).

2. ***Invocabilità della direttiva 2011/85***

72. Per quanto qui interessa, la direttiva 2011/85:
– «stabilisce regole dettagliate riguardanti le caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tali regole sono necessarie perché sia garantita l'osservanza da parte degli Stati membri dell'obbligo, derivante dal TFUE, di evitare disavanzi pubblici eccessivi» (articolo 1);
– accoglie le definizioni del SEC 2010 sulla pubblica amministrazione e sui suoi diversi sottosettori affinché siano utilizzate nell'ambito dei quadri di bilancio degli Stati membri (articolo 2) (42);
– specifica che «(...) gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza al fine di predisporre i

dati basati [sul SEC 2010]. Detti sistemi di contabilità pubblica sono soggetti a controllo interno e audit indipendente» (articolo 3).

73. I quadri di bilancio a medio termine, così come le previsioni e le regole di bilancio numeriche disciplinate dalla direttiva 2011/85, sono stabiliti dalle autorità nazionali degli Stati membri per essere trasmessi alla Commissione e riguardano essenzialmente gli istituti di statistica e i ministeri dell'economia. Non trovo in questa direttiva norme rivolte ad altri enti pubblici o che possano avere un impatto diretto sulla situazione giuridica dei singoli.

74. Di conseguenza, la direttiva 2011/85 non contiene disposizioni in grado di produrre effetti diretti e di conferire diritti e obblighi ai singoli, né agli enti pubblici diversi dalle autorità statistiche o dai ministeri dell'economia.

75. Questa considerazione non è contraddetta dal fatto che le norme italiane elaborate per recepire nell'ordinamento nazionale gli obblighi imposti dalla direttiva 2011/85 abbiano previsto misure aggiuntive rispetto alle disposizioni della direttiva medesima. Spetta ai giudici nazionali interpretare e applicare, se del caso, tali norme aggiuntive contenute nelle disposizioni interne che attuano la direttiva 2011/85.

3. ***Conclusione intermedia***

76. In definitiva, sono del parere che:

– il regolamento n. 549/2013 può essere invocato da un'unità istituzionale (ente pubblico o privato) in relazione alla sua inclusione da parte dell'ISTAT nel settore S.13 (amministrazioni pubbliche) del SEC 2010;

– la direttiva 2011/85, nella misura in cui disciplina solo le relazioni fra le autorità nazionali di statistica e di programmazione economica e le istituzioni dell'Unione, senza contenere disposizioni applicabili ad altri tipi di enti pubblici o privati, non può essere invocata da questi ultimi.

D. **Sulla seconda questione pregiudiziale**

77. La Corte dei conti chiede se la limitazione del suo controllo giurisdizionale sull'elenco ISTAT 2020 sia compatibile con la direttiva 2011/85 e con il regolamento n. 473/2013. A suo avviso, la disposizione nazionale in questione smantellerebbe il monitoraggio indipendente sulle autorità di bilancio previsto da tali norme dell'Unione e le impedirebbe di procedere al controllo dell'applicazione delle norme di bilancio.

78. La direttiva 2011/85 impone agli Stati membri di:

– adottare quadri di bilancio che comprendano, tra l'altro, «dispositivi di monitoraggio e analisi indipendenti intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio» [articolo 2, lettera f)];

– disporre di «sistemi di contabilità pubblica (...) soggetti a controllo interno e audit indipendente» (articolo 3, paragrafo 1, in fine);

– disporre di «regole di bilancio numeriche specifiche per paese [che] precisano (...) il controllo effettivo e tempestivo dell'osservanza delle regole, basato su un'analisi affidabile e indipendente, eseguita da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri» [articolo 6, paragrafo 1, lettera b)].

79. Per quanto riguarda il regolamento n. 473/2013, l'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), e l'articolo 5 prevedono l'obbligo, per gli Stati membri, di disporre di enti indipendenti dall'autorità di bilancio per garantire un monitoraggio efficace dell'osservanza delle regole di bilancio dell'Unione. Detti enti nazionali indipendenti devono essere coinvolti anche nell'elaborazione del bilancio di previsione [articolo 2, paragrafo 1, lettera b)].

80. La direttiva 2011/85 e il regolamento n. 473/2013 lasciano agli Stati membri la libertà di stabilire quali enti indipendenti saranno incaricati di monitorare l'effettiva osservanza delle norme di bilancio dell'Unione.

81. Il considerando 3 della direttiva 2011/85 fa riferimento alla possibilità di effettuare audit contabili indipendenti da parte di istituzioni pubbliche quali le Corti dei conti (43). Tuttavia, nulla impedisce a uno Stato membro di optare per altri tipi di organi o di ripartire questo compito tra la

propria Corte dei conti e altri organi. Ciò risulta anche dal considerando 17 del regolamento n. 473/2013 (44).

82. Fatta salva l'interpretazione delle norme nazionali spettante ai rispettivi organi giurisdizionali, tutto sembra indicare che, in Italia, le funzioni contestate siano svolte dalla Corte dei conti e dall'Ufficio parlamentare di bilancio (45).

83. L'istituzione di enti di monitoraggio indipendenti è imposta dalla direttiva 2011/85 e dal regolamento n. 473/2013 solo in relazione al controllo dell'osservanza delle norme di bilancio dell'Unione.

84. Tuttavia, né queste norme dell'Unione né il regolamento n. 549/2013 impongono agli Stati membri l'obbligo di disporre di enti indipendenti per l'elaborazione dei dati statistici da trasmettere alla Commissione (Eurostat). Questo compito è svolto, come ho già spiegato, dagli istituti nazionali di statistica, la cui indipendenza non è richiesta da alcuna norma dell'Unione.

85. In sintesi, la direttiva 2011/85 e il regolamento n. 473/2013 lasciano agli Stati membri la facoltà di limitare l'intervento dei propri giudici contabili circa l'applicazione del SEC 2010 alle amministrazioni pubbliche e di affidare questo compito, in tutto o in parte, a un altro ente indipendente.

Sulla terza questione pregiudiziale

86. La Corte dei conti chiede se «il principio dello Stato di diritto, sub specie di effettività della tutela giurisdizionale e di equivalenza dei rimedi giurisdizionali», osta alla norma nazionale controversa.

87. Dalle informazioni contenute nel fascicolo, dalle osservazioni delle parti e dalle risposte ai quesiti posti in udienza, risulta che i tribunali amministrativi controllavano le decisioni dell'ISTAT relative alla ricognizione delle amministrazioni pubbliche in applicazione del SEC 95 (il predecessore del SEC 2010) fino a quando la legge n. 228/2012 (46) ha attribuito tale competenza alla Corte dei conti.

88. La legge n. 228/2012 ha aggiunto il comma 6 all'articolo 11 del CGC nei seguenti termini: «Le sezioni riunite [della Corte dei conti] in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi (...) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT».

89. Una nuova norma (il decreto-legge n. 137/2020, confermato dalla legge n. 176 del 2020) ha inserito, alla fine di tale norma, la frase «ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica».

90. La norma controversa, secondo il giudice del rinvio:

– «impedisce qualsiasi verifica giurisdizionale sull'esatta applicazione del SEC 2010 da parte dell'ISTAT ai fini della perimetrazione del settore S.13.»;

– espone il ricorrente ad un doppio onere di impugnazione giudiziaria, rendendo di fatto impossibile la tutela effettiva del suo diritto nel tempo utile richiesto e vanificando la certezza del diritto in ordine alla sussistenza dello status di pubblica amministrazione;

– il suo effetto (assumendo che la tesi sostenuta dall'ISTAT e dal Ministero dell'Economia sia corretta) è che «un giudice diverso da quello al quale la Costituzione italiana riserva la giurisdizione sul diritto del bilancio» si pronuncerà «sulla correttezza della perimetrazione di bilancio».

91. Al contrario, il governo italiano sostiene che la limitazione della giurisdizione della Corte dei conti a controllare le decisioni dell'ISTAT sulla ricognizione delle amministrazioni pubbliche comporta solo la sua attribuzione (spostamento) ai giudici amministrativi. Si torna quindi alla situazione precedente al 2012 e non mancherebbe una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dalle norme dell'Unione.

92. La Corte di giustizia non può intervenire nel dibattito sulla portata della modifica legislativa del 2020, il cui chiarimento spetta ai giudici italiani competenti. Tanto meno potrebbe entrare nella polemica sulla violazione o meno della Costituzione italiana. Tuttavia, essa può stabilire se una delle due interpretazioni viola il diritto dell'Unione.

93. L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva (47), tutelato dall'articolo 47 della Carta.
94. Naturalmente, questo articolo della Carta può essere applicato solo ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta. Nella presente causa, il diritto dell'Unione applicabile è costituito dal regolamento n. 549/2013, come ho già analizzato. Trattandosi di una situazione giuridica disciplinata, da un punto di vista sostanziale, dal diritto dell'Unione che le autorità italiane sono tenute ad applicare, trovano applicazione le disposizioni della Carta.
95. Orbene, né tale regolamento né alcuna altra norma dell'Unione precisano quali giudici nazionali dovrebbero, in particolare, fornire una tutela giurisdizionale effettiva. Le (libere) scelte di ogni Stato membro a questo proposito devono comunque rispettare i principi di equivalenza ed effettività (48).
96. In questo contesto, è necessario esaminare le due ipotesi contemplate dallo stesso giudice del rinvio.
97. Se la normativa nazionale avesse soltanto affidato a uno dei suoi organi giurisdizionali, in luogo di un altro, la competenza ad assicurare una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti conferiti dal diritto dell'Unione, non avrebbe violato l'articolo 47 della Carta né l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.
98. Infatti, quando uno Stato membro sceglie di affidare il controllo giurisdizionale delle decisioni di attuazione del SEC 2010 alla propria Corte dei conti o ai propri giudici amministrativi, esercita la propria autonomia procedurale in un ambito in cui il diritto dell'Unione non impone né vieta una soluzione o l'altra. Purché rispetti i principi di equivalenza e di effettività, questa scelta non viola il diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.
99. Al contrario, se la modifica legislativa del 2020 dovesse comportare l'assoluta *scomparsa* del controllo giurisdizionale sulle decisioni dell'ISTAT relative all'inclusione delle unità istituzionali nel settore S.13 del SEC 2010, si verificherebbe una lacuna nella tutela giurisdizionale effettiva in relazione all'applicazione del regolamento n. 549/2013. Queste unità istituzionali non potrebbero, in tale ipotesi, rivolgersi ad alcun giudice competente a sindacare l'operato dell'ISTAT nell'applicazione di tale regolamento.
100. Nel corso dell'udienza, la maggior parte delle parti e degli intervenienti ha sostenuto che la modifica legislativa si era limitata a modificare la forma di ricorso giurisdizionale di cui potevano avvalersi gli enti inclusi nell'elenco ISTAT 2020. A partire da tale ultimo anno, i giudici amministrativi sono competenti a pronunciarsi direttamente sulla validità delle decisioni dell'ISTAT che riguardano le unità istituzionali del settore S.13 (49).
101. Il giudice del rinvio resta comunque competente a pronunciarsi sulla ricognizione degli enti classificati dall'ISTAT, sebbene ai fini dell'applicazione delle norme nazionali sul contenimento della spesa pubblica. Il governo italiano sostiene che, nell'ambito di tale competenza, la Corte dei conti potrebbe, in via incidentale, pronunciarsi sulla validità delle decisioni dell'ISTAT, rendendole così inapplicabili al caso concreto (50).
102. Questa doppia possibilità di impugnazione è conforme ai principi di equivalenza ed effettività?
103. Il principio di equivalenza potrebbe essere pregiudicato se, in casi simili, il diritto processuale nazionale prevedesse esclusivamente rimedi diretti. Tuttavia, il governo italiano in udienza ha reso nota l'esistenza di analoghi ricorsi incidentali previsti dalla sua legislazione (ad esempio, in materia tributaria) (51). Il principio di equivalenza non sembra quindi essere intaccato.
104. Per quanto riguarda il principio di effettività, vorrei sottolineare che, secondo la Corte di giustizia,

– «(...) il diritto dell'Unione non obbliga, in linea di principio, gli Stati membri ad istituire, per salvaguardare i diritti che i singoli traggono dal diritto dell'Unione, mezzi di ricorso esperibili dinanzi ai giudici nazionali, diversi da quelli già contemplati dal diritto nazionale (...)» (52);
– orbene, «la situazione è tuttavia diversa qualora dall'ordinamento giuridico nazionale in questione, considerato nel suo complesso, risulti che non esiste alcun rimedio giurisdizionale che

permetta, *anche solo in via incidentale*, di garantire il rispetto dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione o, ancora, se l'unico modo per poter adire un giudice da parte di un singolo è quello di commettere violazioni del diritto» (53).

105. Il giudice del rinvio critica la norma controversa in quanto imporrebbe un doppio onere di ricorso giurisdizionale (dinanzi ai giudici amministrativi e dinanzi alla Corte dei conti). La duplicazione potrebbe condurre a sentenze contraddittorie, con lesione del principio della certezza del diritto.

106. Come dichiarato dal governo italiano in udienza, gli enti inclusi nell'elenco ISTAT 2020 che intendono contestare la loro classificazione come pubbliche amministrazioni non sono tenuti a presentare un doppio ricorso. Essi hanno a disposizione il mezzo procedurale che preferiscono, a seconda dei loro interessi:

– davanti al giudice amministrativo possono chiedere e ottenere l'annullamento erga omnes della decisione dell'ISTAT;

– davanti alla Corte dei conti possono contestare le conseguenze (in termini di misure di contenimento della spesa pubblica) della loro classificazione come pubblica amministrazione nell'elenco ISTAT, ottenendo, se del caso, sia pure incidenter tantum, la non applicazione di tale classificazione.

107. Se la situazione così descritta corrisponde alla realtà (il che dovrà essere stabilito dal giudice del rinvio), non ritengo che essa privi di effettività il sistema di rimedi istituito dopo l'adozione della norma controversa. Le unità istituzionali interessate possono ottenere una tutela giurisdizionale effettiva nell'ambito dell'ordinamento italiano, almeno in via incidentale, che appare compatibile con lo standard richiesto dal diritto dell'Unione, in quanto non è imposto loro di esperire in ogni caso un doppio ricorso giurisdizionale per soddisfare le loro domande.

108. È vero che il sistema così concepito non garantisce, in quanto tale, l'assenza di decisioni giudiziarie contrastanti, la cui coesistenza minerebbe la certezza del diritto. Spetta tuttavia al sistema processuale italiano prevedere, se non lo fa già, i meccanismi appropriati per risolvere eventuali conflitti tra giurisdizioni nazionali. La mera possibilità che tali conflitti possano sorgere non mi sembra tuttavia sufficiente per ritenere che questo sistema sia in contrasto con l'articolo 47 della Carta.

V. **Conclusione**

109. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di giustizia di rispondere alla Corte dei conti (Italia) come segue:

«1) Il regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (SEC 2010) è obbligatorio e ha effetto diretto e può pertanto essere invocato da un'unità istituzionale (ente pubblico o privato) in relazione alla sua inclusione, da parte dell'Istituto nazionale di statistica, nel settore S.13 (amministrazioni pubbliche) del SEC 2010.

La direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, regola solo le relazioni fra le autorità nazionali di statistica e di programmazione di bilancio e le istituzioni dell'Unione e non contiene disposizioni applicabili ad altri tipi di enti pubblici o privati, e pertanto non ha effetto diretto per questi ultimi.

2) La direttiva 2011/85 e il regolamento (UE) n. 473/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro lasciano agli Stati membri la libertà di stabilire quali enti indipendenti debbano monitorare sull'effettiva osservanza delle regole di bilancio dell'Unione.

3) Una normativa nazionale che riduce a un rimedio incidentale il sindacato giurisdizionale del giudice contabile nazionale sull'elenco redatto da un istituto nazionale di statistica, il quale include le unità istituzionali classificate come amministrazioni pubbliche in applicazione del SEC 2010 e che attribuisce il controllo giurisdizionale diretto di tale decisione ai giudici amministrativi, non viola il diritto a un ricorso effettivo tutelato dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea».

1 Lingua originale: lo spagnolo.

2 La giurisprudenza della Corte di giustizia in questo settore è ancora scarsa e in una fase iniziale, e in essa viene in rilievo la sentenza dell'11 settembre 2019, FIG e FISE (C-612/17 e C-613/17, EU:C:2019:705); in prosieguo: la «sentenza FIG e FISE».

3 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (GU 2013, L 174, pag. 1).

4 Direttiva del Consiglio, dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri (GU 2011, L 306, pag. 41).

5 In prosieguo: il «protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi».

6 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (GU 2013, L 140, pag. 11).

7 Legge del 31 dicembre 2009, n. 196 – Legge di contabilità e finanza pubblica (GURI n. 303 del 31 dicembre 2009 – Suppl. Ordinario n. 245).

8 Legge del 24 dicembre 2012, n. 243 – Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, (GURI n. 12 del 15 gennaio 2013).

9 Legge del 30 ottobre 2014, n. 161 – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013-bis (GURI n. 261 del 10 novembre 2014 – Suppl. Ordinario n. 83).

10 Decreto legislativo del 26 agosto 2016, n. 174 – Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (GURI n. 209 del 7 settembre 2016 – Suppl. Ordinario n. 41) (in prosieguo: il «CGC»).

11 Decreto-legge del 28 ottobre 2020, n. 137 – Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (GURI n. 269 del 28 ottobre 2020), convertito con modificazioni dalla legge del 18 dicembre 2020, n. 176 (GURI n. 319 del 24 dicembre 2020 – Suppl. Ordinario n. 43) (in prosieguo: il «decreto-legge n. 137/2020»).

12 Il corsivo è mio.

13 L'ISTAT elabora annualmente detto elenco ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge n. 196/2009, in applicazione del regolamento n. 549/2013.

14 La domanda non è stata accolta.

15 Il giudice del rinvio precisa che la stessa modifica era stata introdotta dall'articolo 5, comma 2, di un altro decreto-legge (del 23 novembre 2020, n. 154). Quest'ultimo articolo è stato abrogato

dalla legge n. 176/2020, di conversione del decreto-legge n. 137/20, che tuttavia ne ha inserito il contenuto all'articolo 23 quater del decreto legge n. 137/2020.

16 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro (GU 2011, L 306, pag. 1).

17 A suo avviso, atteso che entrambi i giudici (quello contabile e quello amministrativo) devono accertare la corretta applicazione del SEC 2010 nei confronti dello stesso ente, vi è il rischio di pronunce contraddittorie sulla stessa domanda e sulla corretta perimetrazione degli enti inclusi nel settore S.13, con il risultato di diminuire la vincolatività del diritto dell'Unione.

18 Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU 2020, L 433 I, pag. 1).

19 Sentenze del 28 aprile 2022, SeGEC e a. (C-277/21, EU:C:2022:318), punto 21; e del 4 marzo 2020, Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157), punto 19 e giurisprudenza ivi citata.

20 Terza questione pregiudiziale, lettere b) e c).

21 Ordinanza del 4 ottobre 2021, Comune di Camerota (C-161/21, non pubblicata, EU:C:2021:833).

22 Ordinanze del 26 novembre 1999, RAI (C-440/98, EU:C:1999:590), punto 14; e ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589), punto 23.

23 Le controversie di cui trattasi riguardavano allora l'iscrizione, per il 2017, di due enti (la Federazione Italiana Golf e la Federazione Italiana Sport Equestri) nell'elenco delle amministrazioni pubbliche incluse nel conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, stabilito dall'ISTAT.

24 Paragrafi 30 e segg. delle presenti conclusioni.

25 Sentenze del 17 marzo 2022, Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196), punto 44; e del 25 novembre 2021, job-medium (C-233/20, EU:C:2021:960), punto 17.

26 In sostanza, gli Stati membri non devono accumulare un disavanzo pubblico superiore al 3% del loro PIL, né un debito pubblico superiore al 60% del loro PIL (articolo 126 TFUE e protocollo n. 12 sui disavanzi eccessivi).

27 La norma generale dell'Unione in materia statistica è il regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1101/2008 relativo alla trasmissione all'Istituto statistico delle Comunità europee di dati statistici protetti dal segreto, il regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio, relativo alle statistiche comunitarie, e la decisione n. 89/382/CEE, Euratom del Consiglio, che istituisce un comitato del programma statistico delle Comunità europee (GU 2009, L 87, pag. 164). Tale regolamento stabilisce che il sistema statistico europeo è il partenariato tra l'autorità statistica comunitaria, ovvero la Commissione (Eurostat), gli istituti nazionali di statistica e le altre autorità nazionali preposte in ciascuno Stato membro allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee.

28 Regolamento del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al trattato che istituisce la Comunità europea (GU 2009, L 145, pag. 1).

29 Eurostat esercita, per conto della Commissione, il ruolo di autorità statistica ai sensi della decisione n. 97/281/CE della Commissione, del 21 aprile 1997, sul ruolo di Eurostat riguardo alla produzione di statistiche comunitarie (GU 1997, L 112, pag. 56). Eurostat è anche responsabile, per conto della Commissione, di valutare la qualità dei dati e di fornire quelli da utilizzare ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

30 Sentenze FIG e FISE, punto 32; del 3 ottobre 2019, Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (C-632/18, EU:C:2019:883), punto 32; e del 28 aprile 2022, SeGEC e a. (C-277/21, EU:C:2022:318), punto 23.

31 V. la relativa trascrizione al paragrafo 4 delle presenti conclusioni.

32 Osservazioni scritte della Commissione, punto 29.

33 V., in tal senso, sentenze del 18 ottobre 1990, Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360), punti 36, 37 e 41; del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), punto 53; e del 27 giugno 2018, SGI e Valériane (C-459/17 e C-460/17, EU:C:2018:501), punto 28.

34 In particolare, la metodologia di classificazione risulta dalla lettura combinata dei punti 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 e 20.17 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013. La nozione generale di «controllo» è definita in modo analogo ai punti 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 e 20.309 dell'allegato A del medesimo regolamento.

35 Sentenza del 3 ottobre 2019 (C-632/18, EU:C:2019:883).

36 Sentenza del 28 aprile 2022 (C-277/21, EU:C:2022:318).

37 Sentenza FIG e FISE, punto 32: «[c]ome risulta dai considerando 1 e 3 nonché dall'allegato A, punti 1.01 e 1.19, del regolamento n. 549/2013, il SEC 2010 istituisce un quadro di riferimento destinato, ai fini sia *dei cittadini dell'Unione* sia dell'Unione stessa, all'elaborazione dei conti degli Stati membri» (il corsivo è mio).

38 Osservazioni scritte del governo italiano, paragrafi 13 e 14. Dette osservazioni sottolineano che l'entità iscritta nell'elenco ISTAT 2020 non può, ad esempio, concedere ai propri dipendenti determinati vantaggi previdenziali o sarà soggetta a restrizioni sull'acquisto e la vendita di determinati beni.

39 In alcuni Stati membri, le controversie tra amministrazioni o istituzioni pubbliche devono essere risolte, obbligatoriamente, attraverso canali diversi da quelli giurisdizionali.

40 La Commissione informa che ci sono Stati membri che hanno stabilito regole simili a quelle italiane, imponendo la classificazione del SEC 2010 nella fornitura di dati ai loro istituti di statistica, mentre altri utilizzano classificazione diverse.

41 V. paragrafi da 38 a 40 delle presenti conclusioni.

42 I quadri di bilancio includono, in particolare: i sistemi di contabilità di bilancio e segnalazione statistica; regole e procedure riguardanti la preparazione delle previsioni per la programmazione di bilancio; regole di bilancio numeriche specifiche per paese; le procedure di bilancio; i quadri di bilancio a medio termine; i dispositivi di monitoraggio e analisi indipendenti intesi a rafforzare la trasparenza degli elementi del processo di bilancio; e i meccanismi e le regole che disciplinano le relazioni in materia di bilancio tra le autorità pubbliche dei sottosettori dell'amministrazione pubblica.

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

44 «(...) alla luce dell'eterogeneità delle soluzioni esistenti e possibili in tal senso, pur non essendo la scelta migliore, è opportuno permettere la coesistenza di più organismi indipendenti incaricati di monitorare il rispetto di tali regole, a condizione che le responsabilità siano chiaramente ripartite e che non vi siano sovrapposizioni per quanto concerne la competenza relativa a specifici aspetti del controllo».

45 La legge 243/2012, al capo VII, disciplina le funzioni di questo organismo indipendente incaricato di analizzare e monitorare l'andamento delle finanze pubbliche e di valutare l'osservanza delle regole di bilancio.

46 Legge del 24 dicembre 2012, n. 228 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013), (GURI n. 302 del 29 dicembre 2012 – Suppl. Ordinario n. 212).

47 Sentenza del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny (C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234), punto 32 e giurisprudenza ivi citata.

48 «(...) fatta salva l'esistenza di norme dell'Unione in materia, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro, in forza del principio dell'autonomia procedurale, stabilire le modalità processuali dei rimedi giurisdizionali (...), a condizione, tuttavia, che tali modalità, nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, non siano meno favorevoli rispetto a quelle relative a situazioni analoghe disciplinate dal diritto interno (principio di equivalenza) e che non rendano in pratica impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'Unione (principio di effettività)». Sentenze del 21 dicembre 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), punto 58; e del 10 marzo 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186), punto 43.

49 Come rilevato in udienza, i giudici amministrativi hanno *riacquistato* la competenza generale conferita loro, a meno che non si applichi una norma speciale, dall'articolo 7 del Codice del processo amministrativo, decreto legislativo del 2 luglio 2010, n. 104 (GURI del 7 luglio 2010, n. 156 – Suppl. Ordinario n. 148) (Codice del processo amministrativo). Tale potere di annullamento è stato detenuto dalla Corte dei conti tra il 2012 e il 2020, come ho già indicato.

50 Si tratterebbe di un incidente processuale simile all'eccezione di illegittimità ai sensi dell'articolo 277 TFUE.

51 V. articolo 7, comma 5, del d.lgs. del 31 dicembre 1992, n. 546 – Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al governo contenuta nell'art. 30 della legge del 30 dicembre 1991, n. 413 (GURI n. 9 del 13 gennaio 1993 – Suppl. Ordinario n. 8).

52 Sentenze del 14 maggio 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, EU:C:2020:367), punto 143; del 21 dicembre 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), punto 62; e del 7 luglio 2022, Hoffmann-La Roche e a. (C-261/21, EU:C:2022:534), punto 47.

53 Ibidem (il corsivo è mio).