



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
М. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 12 януари 2023 година¹

Съединени дела C-363/21 и C-364/21

Ferrovienord SpA
срещу
Istituto Nazionale di Statistica — ISTAT (C-363/21),
с участието на:
Procura generale della Corte dei conti,
Ministero dell'Economia e delle Finanze
и
Federazione Italiana Triathlon
срещу
Istituto Nazionale di Statistica — ISTAT,
Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-364/21),
с участието на:
Procura generale della Corte dei conti

(Преюдициални запитвания, отправени от Corte dei conti (Сметна палата, Италия)

„Преюдициално производство — Регламент (ЕС) № 549/2013 — Европейска система от национални и регионални сметки в Европейския съюз (ЕСС 2010) — Класификация на институционални единици в сектор S.13 (Държавно управление) — Правна уредба на Съюза в областта на статистиката — Механизми за контрол — Директен ефект — Директива 2011/85/ЕС — Национални бюджетни рамки — Директен ефект — Ефективна съдебна защита — Съдебен контрол от сметна палата или от административни съдилища“

¹ Език на оригиналния текст: испански.

1. Тези (съединени) преюдициални запитвания предоставят на Съда² възможност да изясни обхвата на правната уредба, която урежда Европейската система от сметки 2010, въведена с Регламент (ЕС) № 549/2013³. С тях по-конкретно трябва да се установи:

- дали може да се прави позоваване на посочения регламент и на Директива 2011/85/ЕС⁴ в спорове между отделни публичноправни образувания или между частноправни субекти и статистически органи,
- какви условия и ред за ефективна съдебна защита трябва да въведат държавите членки при установяването на правните средства за защита, които да позволят да се контролира прилагането на правилата на Съюза в тази област.

I. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Регламент № 549/2013

2. Член 1 гласи:

„1. С настоящия регламент се създава Европейската система от сметки 2010 (наричана по-долу „ЕСС 2010“ или „ЕСС“).

2. ЕСС 2010 предвижда:

- а) методика (приложение А) за общите стандарти, определения, класификации и счетоводни правила, които да се използват за изготвяне на съпоставима база на сметките и таблиците за целите на Съюза, заедно с резултатите, изисквани по член 3;
- б) програма (приложение Б), определяща сроковете, в които държавите членки предават на Комисията (Евростат) сметките и таблиците, изготвени съгласно методиката по буква а).

[...]

4. Настоящият регламент не задължава никоя държава членка да използва ЕСС 2010 при изготвянето на сметки за собствени цели“.

² Практиката на Съда в тази област е все още оскъдна и в самото си начало; в нея се откроява по-специално решение от 11 септември 2019 г., FIG и FISE (C-612/17 и C-613/17, EU:C:2019:705), наричано по-нататък „решение FIG и FISE“.

³ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз (ОВ L 174, 2013 г., стр. 1).

⁴ Директива на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L 306, 2011 г., стр. 41).

3. Глава 1 (Общи характеристики и основни принципи) от приложение А (ЕСС 2010) предвижда:

„1.01 Европейската система от сметки [...] представлява международно съпоставима отчетна рамка за систематично и подробно описание на сектор „Общо за икономиката“ (което би могло да се отнася за регион, държава или група от държави), неговите компоненти и връзките му с други икономики.

[...]

1.57 Институционалните единици са стопански субекти, които са в състояние да притежават стоки и активи, да поемат задължения и да участват в икономически дейности и операции с други единици от свое име. За целите на системата ЕСС 2010 институционалните единици са групирани в пет взаимно изключващи се вътрешни институционални сектора:

- а) нефинансови предприятия;
- б) финансови предприятия;
- в) държавно управление;
- г) домакинства;
- д) нетърговски организации, обслужващи домакинствата.

Петте сектора, взети заедно, съставят цялата национална икономика. Всеки сектор е разделен на подсектори. Системата ЕСС 2010 осигурява възможност за съставяне на пълен комплект от сметки за потоците и от баланси за всеки сектор и подсектор, както и за цялата икономика. Нерезидентните единици могат да си взаимодействат с тези пет вътрешни сектора, като взаимодействията им са между петте вътрешни сектора и шестия институционален сектор — „Останал свят“.

[...]“.

4. Глава 2 (Единици и групировки от единици) от посоченото приложение (ЕСС 2010) предвижда:

„[...]

2.12 *Определение:* институционалната единица е стопански субект, който се характеризира с независимост при вземането на решения за извършването на основната си функция.
[...]

[...]

2.32 Всеки от секторите и подсекторите обединява институционални единици, които имат сходно икономическо поведение.

[...]

Държавно управление (S.13)

2.111 *Определение*: сектор „Държавно управление“ (S.13) включва институционални единици, които са непазарни производители, чиято продукция е предназначена за индивидуално и колективно потребление и които се финансират от задължителни плащания, извършвани от единици, принадлежащи към други сектори, и институционални единици, основно ангажирани с преразпределение на национален доход и богатство.

[...]“.

5. Глава 20 (Сметки за държавното управление) от посоченото приложение гласи:

„[...]“

20.05 Сектор „Държавно управление“ (S.13) обхваща всички единици на държавното управление и всички непазарни нетърговски организации (НТО), които са контролирани от единици на държавното управление. Той обхваща също така и други непазарни производители, както са определени в точки 20.18—20.39.

[...]“.

2. Директива 2011/85

6. Съгласно член 1:

„Настоящата директива установява подробни правила относно характеристиките на бюджетните рамки на държавите членки. Тези правила са необходими, за да се осигури спазване на предвидените в ДФЕС задължения на държавите членки по отношение на избягването на прекомерен бюджетен дефицит“.

7. Член 2 гласи:

„За целите на настоящата директива се прилагат определенията за „бюджетен“, „дефицит“ и „инвестиция“, посочени в член 2 от Протокол (№ 12) относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към ДЕС и към ДФЕС⁵. Прилага се също определението за „подсектори на сектор „Държавно управление“ от точка 2.70 от приложение А към Регламент (ЕО) № 2223/96.

Освен това се прилага следното определение:

„бюджетна рамка“ означава съвкупността от договорености, процедури, правила и институции, върху които се основава провеждането на бюджетните политики на сектор „Държавно управление“, и по-специално:

[...]“

⁵ Наричан по-нататък „Протокол № 12 относно прекомерния дефицит“.

е) механизмите за независимо наблюдение и анализ с оглед повишаване на прозрачността на елементите на бюджетния процес;

[...]“.

8. Според член 3, параграф 1:

„Държавите членки поддържат национални системи за счетоводно отчитане на публичния сектор, които обхващат по изчерпателен и последователен начин всички подсектори на сектор „Държавно управление“ и съдържат информацията, необходима за изготвяне на данни на начислена основа с цел съставяне на данните, основани на стандарта ESA 95. Тези системи за счетоводно отчитане на публичния сектор са предмет на вътрешен контрол и независим одит“.

3. Регламент (ЕС) № 473/2013⁶

9. В член 2 се посочва:

„1. За целите на настоящия регламент се прилагат следните определения:

а) „независими органи“ означава структурно независими органи или органи, ползващи се с функционална автономност спрямо бюджетните органи на държавата членка, и които са утвърдени с национални правни разпоредби, осигуряващи висока степен на функционална автономност и отчетност, [...]

2. Към настоящия регламент се прилагат и определенията за сектор „Държавно управление“ и за подсектори на сектора „Държавно управление“, определени в точка 2.70 от приложение А към Регламент (ЕО) № 2223/96 от 25 юни 1996 г. относно европейската система на национални и регионални сметки в Общността [...]

[...]“.

10. В съответствие с член 5:

„1. Държавите членки въвеждат независими органи за мониторинг на спазването на:

а) числово изразени фискални правила, включващи в процеса на изработване на националните бюджети своята средносрочна бюджетна цел, установена в член 2а от Регламент (ЕО) № 1466/97;

б) числово изразени фискални правила, посочени в член 5 от Директива 2011/85/ЕС.

[...]“.

⁶ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната (ОВ L 140, 2013 г., стр. 11).

Б. Националното право

1. Закон № 196/2009⁷

11. Член 1 гласи:

„1. Структурите на държавно управление допринасят за постигането на целите на публичните финанси, определени на национално ниво в съответствие с процедурите и критериите, установени от Европейския съюз, и споделят свързаните с това отговорности. [...]

2. [...] [П]од структури на държавно управление се разбира [...], считано от 2012 г.[,] единиците и субектите, посочени за нуждите на статистиката от [Istituto Nazionale di Statistica (Национален статистически институт, Италия, наричан по-нататък „ISTAT“] в списъка [...], публикуван [...] в Официален вестник на Италианската република [...], с последващите изменения по смисъла на параграф 3 от настоящия член, направени въз основа на определенията в съответните регламенти на Европейския съюз [...].

3. ISTAT определя структурите на държавно управление по параграф 2 с решение, публикувано в Официален вестник не по-късно от 30 септември всяка година.

[...]“.

2. Закон № 243/2012⁸

12. Според текста на член 2, параграф 1, буква а) „държавно управление“ означава „структури, определени с предвидените в съответствие с правния ред на Европейския съюз процедури и актове от правната уредба в областта на счетоводното отчитане и публичните финанси, включени в подсекторите „Централно държавно управление“, „Местно държавно управление“ и „Национални органи за социално осигуряване“.

13. В съответствие с член 20 Corte dei conti (Сметна палата, Италия) осъществява последващ контрол върху бюджетното управление на структурите на държавно управление за целите на координирането на публичните финанси и бюджетното равновесие при определенията със закон начини, условия и ред.

3. Закон № 161/2014⁹

14. Член 30 („Изпълнение на непряко приложимите разпоредби на Директива 2011/85/ЕС и на Регламент № 473/2013“), параграф 1 предвижда, че с цел да се осигури пълно действие на непряко приложимите части на Директива 2011/85 и на Регламент № 473/2013, що се отнася

⁷ Legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di contabilità e finanza pubblica (Закон № 196 от 31 декември 2009 г. за счетоводното отчитане и публичните финанси) (GURI, бр. 303 от 31 декември 2009 г., редовна притурка № 245).

⁸ Legge n. 243 del 24 dicembre 2012, Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione (Закон № 243 от 24 декември 2012 г., разпоредби за прилагането на принципа на бюджетното равновесие по смисъла на член 81, шеста алинея от Конституцията) (GURI, бр. 12 от 15 януари 2013 г.).

⁹ Legge n. 161, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea — Legge europea 2013-bis, del 30 ottobre 2014 (Разпоредби за изпълнение на задълженията, произтичащи от членството на Италия в Съюза — Европейски закон 2013-bis (GURI, бр. 261 от 10 ноември 2014 г., редовна притурка № 83).

до дейността по мониторинг на спазването на фискалните правила, Corte dei conti (Сметна палата) проверява съответствието със счетоводната правна уредба на бюджетните данни на структурите на държавно управление.

4. Codice della giustizia contabile¹⁰

15. Член 11, параграф 6, буква b), след изменението с Декрет-закон № 137/2020, преобразуван в Закон № 176/2020¹¹, предвижда:

„При упражняване на изключителната си компетентност в областта на счетоводното отчитане на публичния сектор пленумът [на Corte dei conti], в специален състав, се произнася като единствена инстанция по споровете [...] за определяне на структурите на държавно управление от ISTAT само за целите на прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи“¹².

II. Фактите, споровете и преюдициалните въпроси

16. На 30 септември 2020 г. ISTAT включва Ferrovienord SpA (наричана по-нататък „Ferrovienord“) и Federazione Italiana Triathlon (наричана по-нататък „FITRI“) в списъка на структурите на държавно управление (наричан по-нататък „списъкът ISTAT 2020“), включени в консолидирания отчет за приходите и разходите на италианската държава¹³.

17. Ferrovienord и FITRI обжалват това решение пред Corte dei conti (Сметна палата), като искат отмяната му. Според тях не са били налице условията за включването им в списъка ISTAT 2020.

18. ISTAT възразява на жалбата, като твърди, че включването в списъка е правилно. Procura generale della Corte dei conti (Прокуратура при Сметната палата, Италия) иска да бъде отправен въпрос за конституционосъобразност на член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020¹⁴.

19. Corte dei conti (Сметна палата) разпорежда привличането в състезателното производство на Ministero dell'Economia e delle Finanze (Министерство на икономиката и финансите, Италия), като същевременно посочва проблемите със съвместимостта на новата разпоредба с правото на Съюза. Тя иска от страните да се произнесат конкретно по този въпрос.

¹⁰ Decreto legislativo n. 174 del 26 agosto 2016, Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Кодекс за правораздаването в областта на счетоводството, приет по силата на Закона от 7 август 2015 г., наричан по-нататък „CJC“ (GURI, бр. 209 от 7 септември 2016 г., редовна притурка № 41).

¹¹ Decreto legge n. 137 del 28 ottobre 2020, Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (GURI, бр. 269 от 28 октомври 2020 г.), convertito con modificazioni dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 176 (Декрет-закон № 137 от 28 октомври 2020 г., Неотложни мерки в областта на защитата на здравето, помощта за работниците и предприятията, правосъдието и сигурността, свързани с епидемиологичната извънредна ситуация с COVID-19, преобразуван с изменения в Закон № 176 от 18 декември 2020 г.) (GURI, бр. 319 от 24 декември 2020 г. — редовна притурка № 43) (наричан по-нататък „Декрет-закон № 137/2020 г.).

¹² Курсивът е мой.

¹³ ISTAT изготвя ежегодно този списък в съответствие с член 1, параграф 3 от Закон № 196/2009, в изпълнение на Регламент № 549/2013.

¹⁴ Искането не е уважено.

20. Според Corte dei conti (Сметна палата):

- член 11, параграф 6, буква b) от СДС ѝ предоставя компетентност да се произнася по решенията на ISTAT относно признаването на структурите на държавно управление,
- посочената разпоредба обаче е изменена с член 23 quater, параграф 2 от Декрет-закон № 137/2020, който ограничава контрола на Сметната палата върху списъка ISTAT „единствено за целите на прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи“¹⁵,
- съгласуваността между вътрешното бюджетно право и задълженията, произтичащи от правото на Съюза, е принцип на италианското конституционно право, заедно с принципите на прозрачност и на бюджетно равновесие (членове 81 и 97 от Конституцията),
- във вътрешното право тази съгласуваност се гарантира посредством салдо, наречено „бюджетно равновесие“, което ограничава прибъгването до задължнялост от отделните структури на държавата (член 4, параграф 4 и членове 9 и 10 от Закон № 243/2012). Салдата и техните евентуални последващи корекции се определят въз основа на данните, предоставяни от структурите на държавно управление, които формират консолидираната сметка,
- следователно правилното изготвяне на списъка ISTAT (що се отнася до структурите на държавно управление, които са длъжни да постигнат бюджетно равновесие) обуславя спазването на целите за координиране на икономическите политики по смисъла на член 121 ДФЕС,
- в италианския правов ред (член 24, първа алинея и член 113, първа алинея от Конституцията) включването на дадена структура в списъка ISTAT подлежи на обжалване по съдебен ред. До 2012 г. „естественият съд“ за тези решения е административният съд, а от същата година компетентността е предоставена на Corte dei conti (Сметна палата). Тя упражнява съдебен контрол за спазването на националното право и на правото на Съюза в бюджетната област и гарантира проверката от субективна гледна точка на надеждността на отчетите за приходите и разходите, като в противен случай могат да бъдат наложени санкциите, предвидени в член 8 от Регламент (ЕС) № 1173/2011¹⁶. Следователно тя гарантира действителното постигане на целите на публичните финанси,
- вследствие на реформата, извършена с член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020, този контрол вече не може да породи (или да изключи) две необходими имплицитни последици, които преди това са били концентрирани в една и съща юрисдикция, а именно: установяването на наличието или на липсата на задължение за предоставяне на релевантни данни и информация в областта на публичните финанси, в изпълнение на Закони № 243/2012 и № 196/2009 (задължение за прилагане на Регламент № 549/2013 и Директива 2011/85); и произтичащото от това прилагане (или неприлагане) на

¹⁵ Запитващата юрисдикция уточнява, че същото изменение е въведено с член 5, параграф 2 от друг декрет-закон (№ 154/2020 от 23 ноември 2020 г.). Този член е отменен със Закон № 176/2020 за преобразуването в закон на Декрет-закон № 137/20, който обаче възпроизвежда съдържанието му в член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020.

¹⁶ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 година за ефективното прилагане на бюджетното наблюдение в еврозоната (ОВ L 306, 2011 г., стр. 1).

разпоредбите в областта на бюджетното равновесие и устойчивостта на дълга на структурите на държавно управление, в съответствие с членове 3 и 4 от Закон № 243/2012 (който също е в изпълнение на Регламент № 549/2013 и Директива 2011/85).

21. Законодателното изменение от 2020 г. водело до пълна липса на компетентност и следователно до липса на защита във връзка с точното определяне на субектите, които попадат в сектор S.13 (структури на държавно управление, които не са териториални единици), а оттам и със салдата на публичните финанси, като възпрепятства ефективността на ЕСС 2010 и на Директива 2011/85. Със списъка ISTAT италианската държава определя приложното поле на ЕСС 2010 и за целите на член 126 ДФЕС и на Протокол № 12 относно прекомерния дефицит.

22. Според Corte dei conti (Сметна палата) е налице нарушение на принципа на лоялно сътрудничество (член 4 ДЕС), а на структурите, квалифицирани от ISTAT като „държавно управление“, се отказва възможността да обжалват тази квалификация, в нарушение на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

23. В допълнение тя посочва, че дори да се приеме, както поддържат ISTAT и Министерството на икономиката и финансите, че новата правна уредба предполага увеличаване на общата компетентност на административния съд, остават съмненията дали тази правна уредба:

- противоречи на принципите на ефективна съдебна защита, на полезно действие и на правна сигурност, залегнали в правото на Съюза¹⁷,
- нарушава принципите на равностойност на правните средства за защита и на правовата държава (членове 2 и 19 ДЕС) с оглед на връзката между последната и защитата на финансовите интереси на Съюза, установена в Регламент № 2020/2092¹⁸.

24. В този контекст Corte dei Conti (Сметна палата) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Допускат ли правилото за пряката приложимост на [Европейската система от сметки (ЕСС)] 2010 и принципът на полезно действие на [Регламент № 549/2013] и на Директива [2011/85] национална правна уредба, която ограничава компетентността на националния съд, на който е подсъден въпросът за правилното прилагане на ЕСС 2010, само за целите на националното законодателство за ограничаване на публичните разходи, като по този начин изключва основното полезно действие на разпоредбите на [правото на Съюза], а именно проверката за прозрачност и надеждност на бюджетните салда, чрез която да се установи съблюдаването от Италия на [средносрочната бюджетна цел]?

¹⁷ Според нея, ако двете юрисдикции (Corte dei conti и административният съд) трябва да установят правилното прилагане на ЕСС 2010 по отношение на една и съща структура, съществува риск от постановяване на противоречиви решения по едно и също искане и по точното отграничаване на субектите, включени в сектор S.13, което намалява ефективността на правото на Съюза.

¹⁸ Регламент (ЕС,Евратом) 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16 декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза (ОВ L 433I, 2020 г., стр. 1).

- 2) Допускат ли правилото за пряката приложимост на ЕСС 2010 и принципът на полезно действие на [Регламент № 549/2013] и на Директива [2011/85], във връзка с организационното разделение между бюджетни органи и контролни органи, национална правна уредба, която ограничава действието на решението на националния съд, на който е подсъден въпроса за правилното прилагане на [ЕСС] 2010, само за целите на националното законодателство за ограничаване на публичните разходи, изключвайки всякакъв независим контрол върху определянето на субектите, чийто счетоводен баланс е част от счетоводния баланс на италианските структури на държавно управление (така както е квалифицирано за целите [на правото на Съюза]), чрез което да се провери съблюдаването от Италия на средносрочната бюджетна цел?
- 3) Допуска ли принципът на правовата държава, под формата на ефективна съдебна защита и на равностойност на правните средства за защита, национална правна уредба, която:
 - а) препятства извършването на всякаква съдебна проверка относно точното прилагане на ЕСС 2010 от ISTAT за целите на определянето на сектор S.13 и следователно относно правилността, прозрачността и надеждността на бюджетните салда, чрез която да се осъществи контрол за съблюдаването от Италия на средносрочната бюджетна цел (нарушение на принципа на ефективна съдебна защита);
 - б) възлага върху ищеца — ако се приеме за правилно предложеното от администрациите ответници тълкуване на разпоредбата, включително чрез закон за автентично тълкуване — тежестта на две отделни производства по обжалване и на произтичащ от това риск от постановяване на противоречиви съдебни решения относно наличието на правен статут [на Съюза], което на практика прави невъзможна ефективната защита на правото му в определения надлежен срок (т.е. финансовата година) за изпълнение на произтичащите от този статут задължения и подкопава правната сигурност относно наличието на статут на структура на държавно управление;
 - в) предвижда, че — отново ако се приеме за правилно предложеното от администрациите ответници тълкуване на разпоредбата, включително чрез закон за автентично тълкуване — по правилното определяне на параметрите на бюджета следва да се произнася юрисдикция, различна от тази, която италианската конституция е определила за компетентна в бюджетната област?“.

III. Производството пред Съда

25. Преюдициалните запитвания са постъпили в Съда на 9 юни 2021 г. Отказано е разглеждане по реда на бързото производство.

26. Писмени становища са представили Ferrovienord, FITRI, Прокуратурата при Corte dei conti (Сметна палата), италианското правителство и Европейската комисия. Всички те се явяват в съдебното заседание, проведено на 19 октомври 2022 г.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

27. Както вече беше посочено, преюдициалните въпроси се отнасят до съвместимостта с правото на Съюза на една-единствена разпоредба (наричана по-нататък „спорната разпоредба“) от италианското законодателство, а именно член 23 quater, параграф 2 от Декрет-закон № 137/2020.

28. По силата на тази разпоредба контролът на Corte dei conti (Сметна палата) върху решенията на ISTAT относно квалифицирането на „институционалните единици“ като структури на държавно управление се извършва „единствено за целите на прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи“. Посоченият в курсив израз е добавен към СЈС с Декрет-закон № 137/2020.

29. Италианското правителство счита, че запитващата юрисдикция не тълкува правилно спорната разпоредба, като твърди, че тя премахва съдебния контрол върху решенията на ISTAT относно включването на субекти в списъка на структурите на държавно управление.

30. Напротив, изтъква италианското правителство, разпоредбата се ограничава до това да върне контрола на административните съдилища, като запазва за Corte dei conti (Сметна палата) съдебния контрол, що се отнася до правните последици от включването на институционалните единици в списъка ISTAT.

31. В рамките на преюдициално производство Съдът не е компетентен да тълкува разпоредбите на вътрешното право. Единствено националният съд може да определи точния обхват на националните закони, подзаконови и административни разпоредби¹⁹.

32. Съдът обаче може да тълкува разпоредбите на правото на Съюза, давайки отговори в зависимост от едно или друго тълкуване на вътрешното право. Това е така в частност когато самата запитваща юрисдикция възприема, както в случая, тезите на „администрациите ответници“ (тоест на италианското правителство) като хипотеза, която би могла да бъде уважена²⁰.

B. Допустимост

1. Качество на юрисдикция

33. Необходимо е преди всичко да се разгледа дали органът, който отправя двете преюдициални запитвания, е „юрисдикция на държава членка“ по смисъла на член 267 ДФЕС.

¹⁹ Решения от 28 април 2022 г., SeGEC и др. (C-277/21, EU:C:2022:318, т. 21), и от 4 март 2020 г., Schenker (C-655/18, EU:C:2020:157, т. 19 и цитираната съдебна практика).

²⁰ Трети преюдициален въпрос, букви б) и в).

34. Съдът е обявил за недопустими преюдициални запитвания, отправени от италиански регионални звена за контрол към италианската сметна палата, действащи като административни органи²¹, или от Corte dei conti (Сметна палата) в рамките на производства за последващ контрол върху финансовото управление на различни публичноправни образувания²².

35. Съдът обаче е отговорил на преюдициални запитвания, отправени от Corte dei conti (Сметна палата) в решение FIG и FISE²³, без да поставя под съмнение качеството ѝ на „юрисдикция“ в случаи, аналогични на настоящия.

36. В настоящия случай този орган трябва да реши спор, упражнявайки възложените му от италианското законодателство правораздавателни функции, а не функциите по проверка и *последващ* контрол. Предметът на спора е свързан точно с обхвата на неговите правораздавателни функции след наложеното им с член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 ограничение.

37. В съдебното заседание се изясни, че законодателното изменение не премахва правораздавателната компетентност на Corte dei conti (Сметна палата), а само я ограничава: ако сега Corte dei conti (Сметна палата) не може да отмени с действие erga omnes списъците ISTAT, тя може да не ги приложи по конкретен спор, с действие само за образуването жалбоподател, що се отнася до националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи.

38. В крайна сметка Corte dei conti (Сметна палата) упражнява правораздавателни правомощия, в рамките на които може да отправя преюдициални въпроси до Съда, ако трябва да се произнася по спорове като тези, породили настоящите преюдициални запитвания.

2. Недопустимост, произтичаща от евентуално неправилно тълкуване на вътрешното право?

39. Въз основа на гореизложените съображения²⁴ италианското правителство възразява срещу допустимостта на първия и втория преюдициален въпрос, както и на буква а) от третия преюдициален въпрос, доколкото те изхождат от „грешното предположение, че след изменението на член 11 от СДС няма да бъде възможно да се сезира който и да било национален съд, за да се оспори правилното формиране на списъка ISTAT в сектор S.13“.

40. Възражението не може да се уважи:

- от една страна, ако поставените въпроси се отнасят, както в случая, до тълкуване на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе, тъй като съществува презумпция за релевантност на преюдициалното запитване²⁵,

²¹ Определение от 4 октомври 2021 г., Comune di Camerota (C-161/21, непубликувано, EU:C:2021:833).

²² Определения от 26 ноември 1999 г., RAI (C-440/98, EU:C:1999:590, т. 14), и ANAS (C-192/98, EU:C:1999:589, т. 23).

²³ Споровете в основата на тези дела се отнасят до вписването за 2017 г. на два субекта (Federazione Italiana Golf и Federazione Italiana Sport Equestri) в списъка на структурите на държавно управление, включени в изготвяния от ISTAT консолидиран отчет за приходите и разходите на публичните власти.

²⁴ Точка 30 и сл. от настоящото заключение.

²⁵ Решения от 17 март 2022 г., Daimler (C-232/20, EU:C:2022:196), т. 44), и от 25 ноември 2021 г., job-medium (C-233/20, EU:C:2021:960, т. 17).

– от друга страна, вече посочих, че в отговора си на съмненията на запитващата юрисдикция Съдът трябва да изхожда от тълкуването на националните норми, което тя е склонна да направи, без да се засяга възможността да ѝ предостави указания за друг прочит на тези норми, още повече когато същата допуска възможността да възприеме хипотетично този алтернативен прочит.

41. Накратко, с наличната информация относно италианското вътрешно право Съдът може да даде полезен отговор на запитващата юрисдикция при тълкуването на Регламент № 549/2013, Директива 2011/85 и Регламент № 473/2013.

В. Първият преюдициален въпрос

42. Запитващата юрисдикция иска да се установи дали спорната национална разпоредба е съвместима с пряката приложимост на Регламент № 549/2013 и с полезното действие на този регламент и на Директива 2011/85.

43. За да се отговори на този въпрос, считам за необходимо предварително да се анализират: а) задължителният характер и възможният директен ефект на задълженията за предаване на счетоводни данни от държавите членки на Комисията, определени в Регламент № 549/2013, и б) дали Директива 2011/85 налага задължения само на статистическите органи и на правителствата, но не и на други публичноправни образувания, дали тя установява права и задължения за частноправните субекти и може ли да има директен ефект.

44. Що се отнася до възможната липса на съдебен контрол, която Corte dei conti (Сметна палата) също изтъква в тези два преюдициални въпроса, ще я разгледам при анализа на третия.

1. Възможност за позоваване на Регламент № 549/2013

45. Дисциплината, забраняваща прекомерен бюджетен дефицит²⁶, се прилага посредством процедура, в която участват Комисията и Съветът. При нея се наблюдава бюджетното състояние на държавите членки и размерът на техния държавен дълг.

46. За осъществяването на това наблюдение е необходимо Съюзът да разполага с надеждни статистически данни²⁷ относно икономическото състояние на държавите членки, и по-конкретно техния бюджетен дефицит и държавен дълг.

²⁶ В основни линии държавите членки не трябва да допускат бюджетен дефицит, надвишаващ 3 % от техния БВП, и не трябва да емитират държавен дълг, надхвърлящ 60 % от техния БВП (член 126 ДФЕС и Протокол № 12 относно прекомерния дефицит).

²⁷ Общата норма на Съюза в областта на статистиката е Регламент (ЕО) № 223/2009 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2009 година относно европейската статистика и за отмяна на Регламент (ЕО, Евратом) № 1101/2008 за предоставянето на поверителна статистическа информация на Статистическата служба на Европейските общности, на Регламент (ЕО) № 322/97 на Съвета относно статистиката на Общността и на Решение 89/382/ЕИО, Евратом на Съвета за създаване на Статистически програмни комитет на Европейските общности (ОВ L 87, 2009 г., стр. 164). Този регламент определя Европейската статистическа система като партньорство между статистическия орган на Общността, който е Комисията (Евростат), националните статистически институти и другите национални органи, отговарящи във всяка държава членка за разработването, изготвянето и разпространението на европейска статистика.

47. Правомощията на Комисията за проверка на статистическите данни се подсилват с Регламент (ЕО) № 479/2009²⁸, който конкретизира задължението на държавите членки да ѝ докладват размера на дефицита и на дълга (член 3 от Протокол № 12 относно прекомерния дефицит) и предоставя някои контролни правомощия на Евростат²⁹ във връзка с предоставяните от държавите членки статистически данни.

48. Изпълнението на задължението за уведомяване изисква като необходим елемент за хомогенност да се използва еднаква и единна номенклатура за целия Съюз. Понастоящем такава номенклатура е ЕСС 2010, към която е пригоден Регламент № 479/2009.

49. По принцип ЕСС 2010 се прилага за всички актове на Съюза, които се отнасят до ЕСС или до определенията в нея. Нито една държава членка обаче не е длъжна да използва ЕСС 2010 при изготвянето на сметки за собствени цели (член 1, параграфи 3 и 4 от Регламент № 549/2013).

50. Съгласно Регламент № 549/2013 държавите членки предават на Комисията (Евростат) сметките и таблиците, определени в приложение Б, в сроковете, определени в него за всяка таблица (член 3, параграф 1), а Евростат извършва оценка на качеството на предадените данни (член 4, параграф 4).

51. Както посочва Съдът, „ЕСС 2010 установява референтна рамка, предназначена за изготвяне на сметките на държавите членки за целите както на гражданите на Съюза, така и за целите на самия Съюз. Това изготвяне трябва да се осъществи въз основата на единни принципи, които не могат да се тълкуват различно, защото целта е да се получат сходни резултати“³⁰.

52. По-конкретно държавите членки трябва да определят сектор S.13 (Държавно управление) в съответствие с приложение А, точка 2.111 от ЕСС 2010³¹, като го разделят на четири подсектора, в които да бъдат вписани съответните институционални единици. Те трябва да съберат счетоводните данни на тези субекти и да ги съставят съобразно методологията в ЕСС 2010, за да ги предадат на Комисията.

53. За да се осигури правилното прилагане на ЕСС 2010 за сектор S.13, нормите на Съюза предвиждат различни механизми за контрол, действащи в отношенията между Евростат и държавите членки (по-конкретно техните национални статистически институти):

- консултативна процедура между Комисията (Евростат) и държавите членки (член 2, параграф 3 от Регламент № 549/2013 и член 10 от Регламент № 479/2009),
- механизъм за постоянен диалог между Евростат и националните статистически институти (членове 11, 11а и 11б от Регламент № 479/2009),

²⁸ Регламент на Съвета от 25 май 2009 година за прилагане на Протокола за процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договора за създаване на Европейската общност (ОВ L 145, 2009 г., стр. 1).

²⁹ Евростат изпълнява от името на Комисията ролята на статистически орган съгласно Решение 97/281/ЕО на Комисията от 21 април 1997 година относно ролята на Евростат по отношение на производството на статистическа информация на Общността (ОВ L 112, 1997 г., стр. 56; Специално издание на български език, глава 1, том 2, стр. 50.). Евростат отговаря, също от името на Комисията, за оценката на качеството на данните и за предоставянето на данните, които трябва да се използват в контекста на процедурата при прекомерен дефицит.

³⁰ Решения FIG и FISE, точка 32, от 3 октомври 2019 г., Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (C-632/18, EU:C:2019:833, т. 32), и от 28 април 2022 г., SeGEC и др. (C-277/21, EU:C:2022:318, т. 23).

³¹ Вж. нейното възпроизвеждане в точка 4 от настоящото заключение.

- публикуване на националните статистически данни с изразяване на резерви (член 15 от Регламент № 479/2009). При необходимост Евростат може да измени данните, отчетени от държавата членка, и да предостави изменените данни, ако първите не изпълняват изискванията в посочения регламент,
- процедура за налагане на санкции при манипулиране на статистическите данни (член 8 от Регламент 1173/2011).

54. Комисията изтъква³², че правилното класифициране на институционалните единици в сектор S.13 е осигурено от посочените механизми за контрол. С тях Евростат гарантира, че държавите членки изпълняват задължението си за събиране и предаване на счетоводните данни в съответствие с ЕСС 2010 и с достатъчно качество.

55. Следователно, добавя Комисията,

- при евентуално неправилно класифициране от националните органи на дадена институционална единица в сектор „Държавно управление“ Евростат може да коригира грешката и да публикува правилните данни,
- Регламент № 549/2013 се ограничава до налагане на задължения за съобщаване на статистически данни на националните органи, по-конкретно на националните статистически институти, но не и на частноправните субекти.

56. Въз основа на тези предпоставки Комисията прави извода, че частноправните субекти не могат да се позовават пряко на Регламент № 549/2013. Следователно институционалните единици (като Ferrovienord и FITRI), които се считат за неправилно включени от ISTAT в сектор S.13, не могат да обжалват решенията на този институт, като се позовават на тяхната несъвместимост с Регламент № 549/2013. Те могат само да изтъкват нарушение на италианските вътрешни норми.

57. Не считам позицията на Комисията за убедителна.

58. На първо място, във всички случаи Регламент № 549/2013 е приложим в спорове като тези било пряко, било по силата на безусловно препращане от италианското вътрешно право. Съдът е компетентен да го тълкува дори при изцяло вътрешни положения, когато „[...] разпоредбите на това право [на Съюза] са станали приложими по силата на националното право, в което възприетото при положения, които във всичките си аспекти са свързани само с една държава членка, е в съответствие с възприетото в правото на Съюза“³³.

59. Запитващата юрисдикция обяснява в достатъчна степен прилагането на правната уредба на Съюза в областта на статистиката към отношенията на италианските органи с националните образувания, като последица от направеното в италианското право препращане.

³² Писмено становище на Комисията, точка 29.

³³ Вж. в този смисъл решения от 18 октомври 1990 г., Dzodzi (C-297/88 и C-197/89, EU:C:1990:360, т. 36, 37 и 41), от 15 ноември 2016 г., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, т. 53), и от 27 юни 2018 г., SGI и Valériane (C-459/17 и C-460/17, EU:C:2018:501, т. 28).

60. В споровете, довели до тези две преюдициални запитвания, ISTAT квалифицира Ferrovienord и FITRI като структури на държавно управление и ги включва в списъка ISTAT 2020. По този начин той прилага определени разпоредби на Регламент № 549/2013 и от това включване в списъка произтичат правни последици за посочените субекти.

61. На второ място, трябва да се разграничат две хипотези, които обаче водят до едно и също решение:

- ако Ferrovienord и FITRI са частноправни образувания (частноправни субекти за целите на позоваването на Регламент № 549/2013), което трябва да бъде установено от запитващата юрисдикция, те могат да се позоват на директния ефект на посочения регламент пред ISTAT, който несъмнено е орган на италианската държава. Това би било вертикално отношение, в което частноправен субект се позовава на регламент на Съюза пред публичноправно образувание,
- ако запитващата юрисдикция прецени, че Ferrovienord и FITRI са публичноправни образувания, тъй като Регламент № 549/2013 е задължителен във всичките си елементи за италианската държава и всички нейни публични образувания трябва да го изпълняват, институционална единица от публичния сектор, която има легитимация да обжалва решение на ISTAT, би могла да се позове на същия в спор срещу ISTAT.

62. Когато ISTAT, в качеството си на италиански орган в областта на статистиката, определя кои субекти трябва да бъдат включени в сектор S.13, той прилага съдържащата се в ЕСС 2010 номенклатура и следователно Регламент № 549/2013.

63. Субектите, адресати на решенията на ISTAT, във връзка с които се прилага Регламент № 549/2013, могат — ако вътрешното законодателство им предоставя това право — да ги обжалват пред националните юрисдикции, когато считат, че ISTAT ги е приел неправилно.

64. Иначе казано, институционалните единици, които имат процесуална легитимация да сезират националните съдилища, могат да се позоват на разпоредбите на Регламент № 549/2013 в подкрепа на твърдението си, че ISTAT е приложил неправилно ЕСС 2010.

65. В крайна сметка, при подаването на съответните жалби срещу решенията на ISTAT позоваването на Регламент № 549/2013 е възможно както в случай че запитващата юрисдикция квалифицира Ferrovienord и FITRI като частноправни образувания, така и в случай че ги квалифицира като публичноправни образувания.

66. Съдът имплицитно е приел приложимостта и директния ефект на Регламент № 549/2013 в спорове относно правилното квалифициране по един или друг начин на различни субекти, включени в съответните глави на приложение А към този регламент:

- по делото, по което е постановено решение FIG и FISE³⁴, се разглежда дали е упражнен публичен контрол от италианския олимпийски комитет върху италианските федерации по голф и конен спорт. Никой не спори относно възможността за пряко позоваване, нито за задължителния характер на разпоредбите на Регламент № 549/2013, като двете

³⁴ По-конкретно методологията за класифициране следва от съвместния прочит на точки 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 и 20.17 от приложение А към Регламент № 549/2013. Общото понятие „контрол“ се определя по подобен начин в точки 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 и 20.309 от приложение А към същия регламент.

спортни федерации са могли да обжалват в главните производства квалифицирането им като структури на държавно управление в списъка ISTAT,

- в рамките на делото, по което е постановено решение *Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale*³⁵, този фонд обжалва класифицирането му от белгийския счетоводен орган в сектор „Държавно управление“ съгласно ЕСС 2010. За решаването на спора имплицитно и без разисквания се приема задължителния характер и директния ефект на Регламент № 549/2013,
- такъв е случаят и с делото, по което неотдавна е постановено решение *SeGEC* и др.³⁶, в което сдружения от сектора на образованието в Белгия обжалват класифицирането им като структури на държавно управление.

67. Образованията (институционални единици) в дадена държава членка, а не само нейните статистически органи, се оказват засегнати от прилагането от последните на правилата в ЕСС 2010³⁷. Както запитващата юрисдикция, така и италианското правителство³⁸ признават, че вписването в списъка ISTAT 2020 означава, че съответното юридическо лице трябва да спазва националните правила за ограничаване на публичните разходи.

68. Несъмнено ЕСС 2010 урежда статистическите данни на структурите на държавно управление, но тя отчита също така икономическата дейност на частноправните субекти, на чието правно положение могат да се отразят съответните квалификации на ISTAT.

69. Поради това всяка частна институционална единица може да се позове пряко на съответните точки от номенклатурата SEC 2010, за да е в състояние националният съд да се произнесе дали при нейното квалифициране по един или друг начин националните органи са ги приложили адекватно. По същия начин публичноправно образование може да се позове на задължителния характер на разпоредбите на Регламент № 549/2013 в спор срещу ISTAT, ако вътрешното право му позволява да води съдебно дело срещу него³⁹.

70. Независимо от гореизложеното, съгласно член 1, параграф 4 от Регламент № 549/2013 държавите членки могат да използват статистическа номенклатура, различна от ЕСС 2010, при изготвянето на „сметки за собствени цели“. Ако се възползват от тази възможност, техните статистически органи ще трябва впоследствие да преформулират събраните данни, за да ги представят на Комисията в съответствие с ЕСС 2010.

71. ISTAT трябва да изготвя списъка за сектор S.13, като прилага номенклатурата, съдържаща се в Регламент № 549/2013. Ако дадено образование е квалифицирано като институционална единица в този сектор, то трябва да предостави на ISTAT своите икономически данни в съответствие с номенклатурата, която държавата е определила. Както вече беше посочено, Италия е разширила прилагането на номенклатурата ЕСС 2010,

³⁵ Решение от 3 октомври 2019 г. (C-632/18, EU:C:2019:833).

³⁶ Решение от 28 април 2022 г. (C-277/21, EU:C:2022:318).

³⁷ Решение FIG и FISE, точка 32: „Както следва от съображения 1 и 3 и от точки 1.01 и 1.19 от приложение А към Регламент № 549/2013, ЕСС 2010 установява референтна рамка, предназначена за изготвяне на сметките на държавите членки *за целите както на гражданите на Съюза, така и за целите на самия Съюз*“ (курсивът е мой).

³⁸ Писмено становище на италианското правителство, точки 13 и 14. В него се подчертава, че субект, включен в списъка ISTAT 2020, не може например да предоставя на своите работници и служители определени социални предимства или трябва да спазва ограничения относно покупко-продажбата на определени стоки.

³⁹ В някои държави членки конфликтите между структури на държавно управление или публични институции задължително се уреждат извънсъдебно.

обхващайки институционалните единици на структурите на държавно управление⁴⁰. Това разширяване благоприятства задължението на ISTAT да прилага пряко Регламент № 549/2013, за да квалифицира в сектор „Държавно управление“ субекти като Ferrovienord или FITRI⁴¹.

2. Възможност за позоваване на Директива 2011/85

72. С оглед на важното в случая Директива 2011/85:

- „установява подробни правила относно характеристиките на бюджетните рамки на държавите членки. Тези правила са необходими, за да се осигури спазване на предвидените в ДФЕС задължения на държавите членки по отношение на избягването на прекомерен бюджетен дефицит“ (член 1),
- възприема съдържашите се в ЕСС 2010 определения за сектор „Държавно управление“ и неговите подсектори, за да ги използва в контекста на бюджетните рамки на държавите членки (член 2)⁴²,
- уточнява, че „[Д]ържавите членки поддържат национални системи за счетоводно отчитане на публичния сектор, които обхващат по изчерпателен и последователен начин всички подсектори на сектор „Държавно управление“ и съдържат информацията, необходима за изготвяне на данни на начислена основа с цел съставяне на данните, основани на [ЕСС 2010]. Тези системи за счетоводно отчитане на публичния сектор са предмет на вътрешен контрол и независим одит“ (член 3).

73. Средносрочните бюджетни рамки, както и прогнозите и числовите фискални правила, уредени с Директива 2011/85, се изготвят от националните органи на държавите членки, за да се съобщят на Комисията, и се отнасят основно до статистическите институти и министерствата на икономиката. В Директивата не откривам правила, които да са насочени към други публичноправни образувания или които могат да се отразят пряко върху правното положение на частноправните субекти.

74. Следователно Директива 2011/85 не съдържа разпоредби, които могат да произведат директен ефект и да предоставят права и задължения на частноправните субекти или на публичноправни образувания, различни от статистическите органи или министерствата на икономиката.

75. Независимо от това съображение италианските правила, изготвени, за да бъдат въведени във вътрешното право наложените с Директива 2011/85 задължения, включват допълнителни мерки извън предвиденото в същата. Националните юрисдикции са тези, които трябва при необходимост да тълкуват и прилагат тези допълнителни норми, включени във вътрешните разпоредби за прилагане на Директива 2011/85.

⁴⁰ Комисията уведомява, че някои държави членки са установили правила, подобни на италианските, налагайки номенклатурата ЕСС 2010 при предоставянето на данни на своите статистически институти, докато други държави членки използват различни номенклатури.

⁴¹ Вж. точки 39—41 от настоящото заключение.

⁴² Бюджетните рамки включват по-конкретно: системите на бюджетно счетоводство и статистическа отчетност; правилата и процедурите, уреждащи изготвянето на прогнози за бюджетното планиране; специфични за отделната държава числови фискални правила; бюджетните процедури; средносрочните бюджетни рамки; механизмите за независимо наблюдение и анализ с оглед повишаване на прозрачността на елементите на бюджетния процес; механизмите и правилата, регулиращи фискалните взаимоотношения между публичните органи в различните подсектори на сектор „Държавно управление“.

3. Междинно заключение

76. Накратко, считам, че:

- институционална единица (публичноправно образование или частноправен субект) може да се позове на Регламент № 549/2013 във връзка с включването ѝ от ISTAT в сектор S.13 (Държавно управление) от ЕСС 2010,
- доколкото Директива 2011/85 урежда единствено отношенията на националните органи в областта на статистиката и икономическото планиране с институциите на Съюза и не съдържа разпоредби, приложими за друг вид публичноправни образования или частноправни субекти, последните не могат да се позовават на нея.

Г. Вторият преюдициален въпрос

77. Corte dei conti (Сметна палата) иска да се установи дали ограничаването на упражнявания от нея съдебен контрол върху списъка ISTAT 2020 е съвместимо с Директива 2011/85 и с Регламент № 473/2013. Според Corte dei conti спорната национална разпоредба премахва независимия контрол върху бюджетните органи, предвиден в посочените правни норми на Съюза, и я възпрепятства да осъществява контрол върху прилагането на фискалните правила.

78. Директива 2011/85 изисква от държавите членки:

- да приемат бюджетни рамки, включващи, наред с останалото, „механизмите за независимо наблюдение и анализ с оглед повишаване на прозрачността на елементите на бюджетния процес“ (член 2, буква е),
- да поддържат „системи за счетоводно отчитане на публичния сектор, които са предмет на вътрешен контрол и независим одит“ (член 3, параграф 1, in fine),
- да въведат „[специфични] за отделната държава фискални правила, [които] включват конкретни данни за [...] ефективно и навременно наблюдение на спазването на правилата, което се основава на надежден и независим анализ, извършван от независими органи или органи, които разполагат с функционална автономия по отношение на фискалните органи на държавите членки“ (член 6, параграф 1, буква б).

79. Що се отнася до Регламент № 473/2013, член 2, параграф 1, буква а) и член 5 от него предвиждат задължение за държавите членки да разполагат с органи, независими от бюджетния орган, за да се осигури ефективен мониторинг на спазването на правилата на Съюза в бюджетната област. Тези независими национални органи трябва да участват и в изготвянето на бюджетните прогнози [член 2, параграф 1, буква б)].

80. Директива 2011/85 и Регламент № 473/2013 оставят на държавите членки свободата да определят кои независими органи ще наблюдават ефективното спазване на правилата на Съюза в бюджетната област.

81. Съображение 3 от Директива 2011/85 споменава възможността независимите одити да се извършват от публични институции като сметни палати⁴³. Въпреки това няма пречка държава членка да избере друг вид образувания или да разпредели тази задача между своята сметна палата и други органи. Това се извежда и от съображение 17 от Регламент № 473/2013⁴⁴.

82. Без да се засяга прочитът на националните правила от страна на нейните юрисдикции, по всичко изглежда, че в Италия разглежданите функции се изпълняват от Сметната палата и от Ufficio Parlamentare di Bilancio (Парламентарна служба по бюджета)⁴⁵.

83. Създаването на независими контролни органи се изисква от Директива 2011/85 и от Регламент № 473/2013 само във връзка с наблюдението на спазването на фискалните правила на Съюза.

84. Същевременно нито посочените правни норми на Съюза, нито Регламент № 549/2013 налагат на държавите членки задължение да разполагат с независими органи за съставянето на статистическите данни, които трябва да съобщят на Комисията (Евростат). Тази задача се поема, както вече обясних, от националните статистически институти, чиято независимост не се изисква от нито една правна норма на Съюза.

85. Накратко, Директива 2011/85 и Регламент № 473/2013 оставят на държавите членки свободата да ограничат действията на своите сметни палати по прилагането на ЕСС 2010 към сектор „Държавно управление“ и да възложат тази задача изцяло или отчасти на друг независим орган.

Д. Третият преюдициален въпрос

86. Corte dei conti (Сметна палата) иска да се установи дали „принципът на правовата държава, под формата на ефективна съдебна защита и на равностойност на правните средства за защита“, допуска спорната национална разпоредба.

87. От материалите по делото, от становищата на страните и от отговорите на поставените в съдебното заседание въпроси следва, че административните съдилища са упражнявали контрол върху решенията на ISTAT относно определянето на структурите на държавно управление в изпълнение на ESA 95 (предшественик на ЕСС 2010) до предоставянето на тази компетентност на Corte dei conti (Сметна палата) със Закон № 228/2012⁴⁶.

⁴³ „Цялостните и надеждни публични счетоводни практики за всички подсектори на сектор „Държавно управление“ са предпоставка за изготвянето на висококачествени статистически данни, които са съпоставими между всички държави членки. Вътрешният контрол следва да гарантира, че съществуващите правила се прилагат във всички подсектори на сектор „Държавно управление“. Независимите одити, извършвани от публични институции, като сметни палати, или от частни одиторски институции, следва да насърчават най-добрите международни практики“.

⁴⁴ „[...] предвид разнообразието от възможни и съществуващи договорености, макар това да не е предпочитаният вариант, следва да бъде възможно за повече от един независим орган да отговаря за мониторинга на спазването на тези правила, доколкото съществува ясно разпределение на отговорността и доколкото не се наблюдава припокриване на компетентност във връзка с конкретни аспекти на наблюдението“.

⁴⁵ В глава VII от Закон 243/2012 се уреждат функциите на този независим орган, отговарящ за анализа и за мониторинга на развитието на публичните финанси, както и за оценката на спазването на фискалните правила.

⁴⁶ Legge n. 228 del 24 dicembre 2012, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013) [Закон № 228 от 24 декември 2012 г., разпоредби за формирането на годишния и многогодишния държавен бюджет (Закон за стабилност за 2013 г.) (GURI, бр. 302 от 29 декември 2012 г., редовна притурка № 212).

88. Закон № 228/2012 добавя параграф 6 към член 11 от СЈС със следния текст: „При упражняване на изключителната си компетентност в областта на счетоводното отчитане на публичния сектор пленумът [на Corte dei conti], в специален състав, се произнася като единствена инстанция по споровете [...] за определяне на структурите на държавно управление от ISTAT“.

89. С нова правна норма (Декрет-закон 137/2020, потвърден със Закон № 176 от 2020 г.), в края на цитираната разпоредба се добавя изразът „само за целите на прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи“.

90. Според запитващата юрисдикция спорната разпоредба:

- „препятства извършването на всякаква съдебна проверка относно точното прилагане на ЕСС 2010 от ISTAT за целите на определянето на сектор S.13“,
- възлага върху ищеца тежестта на две отделни производства по обжалване, което на практика прави невъзможна ефективната защита на правото му в определения срок и подкопава правната сигурност относно наличието на статут на структура на държавно управление,
- има за последица (в хипотезата, при която защитаваната от ISTAT и от Министерството на икономиката и финансите теза е правилна) „юрисдикция, различна от тази, която италианската конституция е определила за компетентна в бюджетната област“, да се произнася „по правилното определяне на параметрите на бюджета“.

91. Обратно, италианското правителство изтъква, че ограничаването на компетентността на Corte dei conti (Сметна палата) да упражнява контрол върху решенията на ISTAT относно определянето на структурите на държавно управление води само до възлагането (прехвърлянето) на тази компетентност на административните съдилища. По този начин се възстановявало положението до 2012 г. и нямало никаква липса на ефективна съдебна защита на правата, предоставени с нормите на Съюза.

92. Съдът не може да посредничи в дебата относно обхвата на законодателното изменение от 2020 г., който трябва да бъде установен от компетентните италиански съдилища. Още по-малко би могъл да навлиза в полемиката дали това изменение нарушава италианската конституция. Той обаче може да определи дали с едно или друго тълкуване се нарушава правото на Съюза.

93. Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължава държавите членки да установят необходимите правни средства, за да се гарантира на правните субекти в областите, обхванати от правото на Съюза, зачитането на правото им на ефективна съдебна защита⁴⁷, закрепено в член 47 от Хартата.

94. Логично, този член от Хартата може да бъде задействан само съобразно член 51, параграф 1 от нея. По това дело приложимото право на Съюза се конкретизира в Регламент № 549/2013, както вече беше разгледано. Тъй като става въпрос за правно положение, уредено от материалноправна гледна точка от правото на Съюза, което италианските органи трябва да прилагат, разпоредбите на Хартата са приложими.

⁴⁷ Решение от 26 март 2020 г., Miasto Łowicz и Prokurator Generalny (C-558/18 и C-563/18, EU:C:2020:234, т. 32 и цитираната съдебна практика).

95. Нито този регламент обаче, нито която и да било друга правна норма на Съюза уточнява кои национални юрисдикции конкретно трябва да осигуряват ефективната съдебна защита. Същевременно изборът (свободен) на всяка държава членка в това отношение трябва да спазва принципите на равностойност и на ефективност⁴⁸.

96. В този контекст трябва да се разгледат двете хипотези, предвидени от самата запитваща юрисдикция.

97. Ако националното законодателство само е поверило на един от своите правораздавателни органи вместо на друг компетентността да осигурява ефективната съдебна защита на правата, предоставени от законодателството на Съюза, то не би било в нарушение на член 47 от Хартата и на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

98. В действителност, когато държава членка избере да предостави съдебния контрол върху решенията за прилагане на ЕСС 2010 на своята сметна палата или на своите административни съдилища, тя упражнява процесуалната си автономия в област, в която правото на Съюза не налага и не забранява едно или друго решение. При условие че спазва принципите на равностойност и на ефективност, този избор не накърнява правото на ефективна съдебна защита.

99. Обратно, ако законодателното изменение от 2020 г. предполага абсолютно *отпадане* на съдебния контрол върху решенията на ISTAT относно включването на институционални единици в сектор S.13 от ЕСС 2010, би се създавала празнота в ефективната съдебна защита във връзка с прилагането на Регламент № 549/2013. В подобна хипотеза институционалните единици не биха могли да сезират нито една юрисдикция, която да упражни контрол върху действията на ISTAT, прилагащи посочения регламент.

100. В съдебното заседание повечето от страните и участниците в производството поддържат, че законодателното изменение се е ограничило до промяна на реда и условията за съдебна защита, достъпна за субектите, включени в списъка ISTAT 2020. Считано от същата година, административните съдилища са компетентни да се произнасят пряко по валидността на решенията на ISTAT за включване на институционални единици в сектор S.13⁴⁹.

101. Във всички случаи запитващата юрисдикция е компетентна да се произнесе по определянето на класифицираните от ISTAT субекти, макар и за целите на прилагането на националните правила за ограничаване на публичните разходи. Италианското правителство твърди, че в рамките на тази компетентност Corte dei conti (Сметна палата) можела инцидентно да се произнесе по валидността на решенията на ISTAT, като ги остави без приложение в конкретния случай⁵⁰.

⁴⁸ „[О]свен в случаите, в които съществуват правила на Съюза в съответната област, по силата на принципа на процесуалната автономия следва във вътрешния правен ред на всяка държава членка да се установят процесуалните правила за съдебните производства [...], при условие обаче при обхванатите от правото на Съюза положения тези правила да не са по-неблагоприятни, отколкото при подобни положения, уреджани от вътрешното право (принцип на равностойност), и да не правят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от правото на Съюза (принцип на ефективност)“. Решения от 21 декември 2021 г., *Randstad Italia* (C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 58), и от 10 март 2021 г., *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.* (C-949/19, EU:C:2021:186, т. 43).

⁴⁹ В съдебното заседание бе посочено, че административните съдилища *са си върнали* общата компетентност, която им е предоставена, освен при наличието на приложима специална разпоредба, с член 7 от *Codice del processo amministrativo*, Decreto legislativo, n. 104, de 2 de julio de 2010 (GURI от 7 юли 2010 г., стр. 1) (Административнопроцесуален кодекс). Правомощието за отмяна е било възложено на Corte dei conti (Сметна палата) в периода от 2012 г. до 2020 г., както вече посочих.

⁵⁰ Става въпрос за искане в хода на производството, сходно на възражението за незаконосъобразност по член 277 ДФЕС.

102. Зачита ли тази двойна възможност за оспорване принципите на равностойност и на ефективност?

103. Принципът на равностойност би могъл да бъде засегнат, ако в сходни случаи вътрешното процесуално право предвижда изключително преки производства. В съдебното заседание обаче италианското правителство съобщава за съществуването на сходни инцидентни производства, предвидени в италианското законодателство (например в данъчната област)⁵¹. Следователно не изглежда принципът на равностойност да е засегнат.

104. Що се отнася до принципа на ефективност, нека припомним, че според Съда:

- „правото на Съюза по принцип [...] не принуждава държавите членки да въведат различни от установените в националното право правни средства за защита пред техните национални съдилища, за да се гарантира защитата на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза[...]“⁵²,
- „положението е съвсем различно, ако от структурата на разглеждания национален правен ред личи, че няма никакво средство за защита пред съд, което да позволява *дори и инцидентно* да се гарантира спазването на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, или още ако единствената възможност правните субекти да получат достъп до съд е да се окажат принудени да нарушат правото“⁵³.

105. Запитващата юрисдикция има съмнения относно спорната разпоредба, защото тя възлагала тежестта на две отделни производства по обжалване [пред административните съдилища и пред Corte dei conti (Сметна палата)]. Тази двойна възможност за обжалване можела да доведе до постановяването на противоречиви съдебни решения, в ущърб на принципа на правна сигурност.

106. В съдебното заседание италианското правителство посочва, че субектите, включени в списъка ISTAT 2020, които желаят да оспорят квалифицирането им като структури на държавно управление, не са длъжни да обжалват в две отделни производства. Те могат да изберат предпочитания от тях процесуален ред в зависимост от техните интереси:

- пред административните съдилища те могат да искат и да получат отмяна erga omnes на решението на ISTAT,
- пред Corte dei conti (Сметна палата) те могат да оспорят последиците (що се отнася до мерките за ограничаване на публичните разходи) от тяхното класифициране като структура на държавно управление в списъка ISTAT и да получат, при необходимост, неприлагане, макар и incidenter tantum, на това класифициране.

⁵¹ Вж. член 7, параграф 5 от Decreto Legislativo n. 546, di 31 dicembre 1992, Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Законодателен декрет № 546 от 31 декември 1992 г., разпоредби относно данъчния процес в изпълнение на делегирането на правомощия на правителството с член 30 от Закон № 413 от 30 декември 1991 г.) (GU, бр. 9 от 13 януари 1993 г., редовна притурка № 8).

⁵² Решения от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 143), от 21 декември 2021 г., Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 62), и от 7 юли 2022 г., Hoffmann-La Roche и др. (C-261/21, EU:C:2022:534, т. 47).

⁵³ Пак там (курсивът е мой).

107. Ако така описаното положение отговаря на действителността (което трябва да се установи от запитващата юрисдикция), не считам, че то лишава от ефективност системата от правни средства за защита, въведена след приемането на спорната разпоредба. Засегнатите институционални единици могат да получат в италианския правов ред ефективна съдебна защита, най-малкото инцидентно, което изглежда съвместимо с наложения от правото на Съюза стандарт, тъй като те не са длъжни във всички случаи да обжалват в две отделни производства, за да удовлетворят исканията си.

108. Несъмнено така конфигурираната система не гарантира като такава отсъствието на противоречиви съдебни решения, чието едновременно съществуване би накърнило правната сигурност. В италианския процесуален правен ред обаче следва да се въведат, ако още не са предвидени, подходящите механизми за решаването на такива евентуални конфликти между вътрешните юрисдикции. Простата вероятност да възникнат такива конфликти обаче не ми се струва достатъчна, за да се поддържа, че посочената система противоречи на член 47 от Хартата.

V. Заключение

109. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори на Corte dei conti (Сметна палата, Италия) по следния начин:

„1) Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз (ЕСС 2010) е задължителен и има директен ефект, поради което на него може да се позове институционална единица (публичноправно образувание или частноправен субект) във връзка с нейното включване от националния статистически институт в сектор S.13 (Държавно управление) от ЕСС 2010.

Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки урежда единствено отношенията на националните органи в областта на статистиката и бюджетното планиране с институциите на Съюза и не съдържа разпоредби, приложими за друг вид публичноправни образувания или частноправни субекти, поради което за тях тя няма директен ефект.

2) Директива 2011/85 и Регламент (ЕС) № 473/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 година относно общите разпоредби за мониторинг и оценка на проектите за бюджетни планове и за гарантиране на коригирането на прекомерния дефицит на държавите членки в еврозоната оставят на държавите членки свободата да определят кои независими органи трябва да наблюдават ефективното спазване на фискалните правила на Съюза.

3) Национално законодателство, което ограничава до инцидентен контрол упражнявания от националната сметна палата съдебен контрол върху изготвения от национален статистически институт списък, включващ институционалните единици, квалифицирани като структури на държавно управление в съответствие с ЕСС 2010, и което възлага прекия съдебен контрол върху това решение на административните съдилища, не нарушава правото на ефективна правна защита, закрепено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз“.