



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

13 юли 2023 година \*

„Преюдициално запитване — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС — Задължение на държавите членки да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза — Икономическа политика — Регламент (ЕС) № 549/2013 — Европейска система от национални и регионални сметки в Европейския съюз (SEC) — Директива 2011/85/ЕС — Изисквания, приложими за бюджетните рамки на държавите членки — Национална правна уредба, която ограничава правомощията на одиторите с правораздавателни функции — Принципи на ефективност и равностойност — Член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз“

По съединени дела C-363/21 и C-364/21

с предмет две преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Corte dei conti (Сметна палата, Италия) с актове от 3 и 10 юни 2021 г., постъпили в Съда съответно на 9 и 10 юни 2021 г., в производства по дела

**Ferrovienord SpA**

срещу

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

при 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)**

\* Език на производството: италиански.

при участието на:

**Procura generale della Corte dei conti,**

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев, председател на състава, P. G. Xuereb, T. von Danwitz, A. Kumin (докладчик) и I. Ziemele, съдии,

генерален адвокат: M. Campos Sánchez-Bordona,

секретар: C. Di Bella, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 19 октомври 2022 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Ferrovienord SpA и Federazione Italiana Triathlon, от D. Lipani, J. Polinari и F. Sbrana, avvocati,
- за Procura generale della Corte dei conti, от A. Canale, procuratore generale, A. Corsetti и A. Iadecola, vice procuratori generali,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от G. De Bellis и P. Garofoli, avvocati dello Stato,
- за Европейската комисия, от C. Biz, F. Blanc, S. Delaude и F. Moro, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 12 януари 2023 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на 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 (ОВ L 174, 2013 г., стр. 1), на Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L 306, 2011 г., стр. 41), на принципите на равностойност и ефективност, на член 19 ДЕС и на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитванията са отправени в рамките на два спора, от една страна, по дело C-363/21, между Ferrovienord SpA и Istituto Nazionale di Statistica — ISTAT (Национален статистически институт, Италия) и от друга страна, по дело C-364/21, между Federazione Italiana Triathlon (Италианска федерация по триатлон, Италия) (наричана по-нататък „FITRI“) и ISTAT и Ministero dell’Economia e delle Finanze (Министерство на икономиката и финансите,

Италия) относно включването на Ferrovienord и FITRI в списъка за 2020 г. на структурите на държавно управление, включени в консолидирания отчет за приходите и разходите на публичната власт (наричан по-нататък „списъкът ISTAT“).

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

#### *Директива 2011/85*

3 Съгласно съображения 3, 4 и 23 от Директива 2011/85:

„(3) 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.

(4) Наличието на фискални данни е от решаващо значение за правилното функциониране на рамката за бюджетно наблюдение на Съюза. Постоянното наличие на своевременно представени и надеждни фискални данни е гаранция за правилното и навременно наблюдение, което от своя страна позволява бърза реакция в случай на неочаквано бюджетно развитие. Решаващ фактор за гарантиране на качеството на фискалните данни е прозрачността, която трябва да включва постоянния публичен достъп до тях.

[...]

(23) Разпоредбите на рамката за бюджетно наблюдение, създадена от Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално [Пакта за стабилност и растеж (ПСР)], се отнасят до сектор „Държавно управление“ като цяло, което обхваща подсекторите „Централно управление“, „Регионално управление“, „Местно управление“ и „Социалноосигурителни фондове“, посочени в Регламент (ЕО) № 2223/96 [на Съвета от 25 юни 1996 година относно Европейската система от национални и регионални сметки в Общността (ОВ L 310, 1996 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 10, том 2, стр. 3)]“.

4 Член 1 от тази директива предвижда:

„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“.

5 Член 2 от посочената директива 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 Договора за Европейския съюз и към Договора за функционирането на Европейския съюз. Прилага се също определението за „подсектори на сектор „Държавно управление“ от точка 2.70 от приложение А към Регламент [№ 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:

[...]“.

6 Член 3, параграф 1 от Директива 2011/85 има следния текст:

„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 [на Европейската система на национални и регионални сметки в Европейската общност, приета с Регламент № 2223/96, наричана по-нататък „ESA 95“]. Тези системи за счетоводно отчитане на публичния сектор са предмет на вътрешен контрол и независим одит“.

7 Съгласно член 5 от тази директива:

„Всяка държава членка следва да въведе специфични числови фискални правила, които ефективно насърчават спазването на произтичащите от ДФЕС задължения относно бюджетната политика с многогодишен хоризонт за сектор „Държавно управление“ като цяло. Тези правила насърчават по-специално:

- а) съответствие с референтните стойности за дефицита и дълга, определени съгласно ДФЕС;
- б) приемането на многогодишна перспектива за фискално планиране, включително спазването на средносрочната бюджетна цел на държавата членка“.

8 Член 6, параграф 1, буква б) от посочената директива гласи:

„Без да се засягат разпоредбите в ДФЕС относно рамката за бюджетно наблюдение на Съюза, специфичните за отделната държава фискални правила включват конкретни данни за следните елементи:

[...]

- б) 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“.

*Регламент (ЕС) № 473/2013*

- 9 Член 2, параграфи 1 и 2 от 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 (ОВ L 140, 2013 г., стр. 11) гласи:

„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 [№ 2223/96] [...].“

- 10 Член 5, параграф 1, буква б) от този регламент е със следната редакция:

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

[...]

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

*Регламент № 549/2013*

- 11 Европейската система от интегрирани икономически сметки (ЕСС) е статистически и правен инструмент, който Европейският съюз е приел, за да осигури съпоставима информация за структурата на икономиките на държавите членки и тяхното развитие. Първата ЕСС, а именно ЕСС 95, е създадена с Регламент № 2223/96. ЕСС 2010, въведена с Регламент № 549/2013, е приемник на ЕСС 95.

- 12 Съгласно текста на съображения 3 и 14 от Регламент № 549/2013:

„(3) Гражданите на Съюза имат нужда от икономическите сметки, които са основно средство за анализ на икономическото положение на дадена държава членка или регион. За целите на съпоставимостта тези сметки следва да бъдат изготвяни въз основа на единен набор от принципи, които не подлежат на различно тълкуване. Предоставяната информация следва да бъде възможно най-точна, пълна и навременна, за да се гарантира максимална прозрачност във всички сектори.

[...]

(14) ЕСС 2010 ще замени постепенно всички други системи като референтна рамка от общи стандарти, определения, класификации и счетоводни правила, предназначена за изготвяне на сметките на държавите членки съобразно целите на Съюза, за да могат да се получават резултати, които да са съпоставими между държавите членки“.

13 Член 1, параграфи 1 и 2 от този регламент има следния текст:

„1. С настоящия регламент се създава [ЕСС 2010].

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 [Европейската комисия] (Евростат) сметките и таблиците, изготвени съгласно методиката по буква а)“.

14 Член 3 от посочения регламент гласи:

„1. Държавите членки предават на Комисията (Евростат) сметките и таблиците, определени в приложение Б, в сроковете, определени в него за всяка таблица.

2. Държавите членки предават на Комисията данните и метаданните, изисквани съгласно настоящия регламент, в съответствие с конкретен стандарт за обмен и други практически правила.

[...]“.

15 Глава 1 от приложение А към същия регламент, която се отнася до общите характеристики и основните принципи на ЕСС 2010, съдържа по-специално точка 1.57, която гласи:

„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 сектори и шестия институционален сектор — „Останал свят“.

- 16 В приложение А към Регламент № 549/2013 има глава 2, озаглавена „Единици и групировки от единици“, съдържаща точки 2.111 и 2.113, които предвиждат:

„2.111 Определение: сектор „Държавно управление“ [...] 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.

[...]

2.113 Сектор „Държавно управление“ се разделя на четири подсектора:

- а) централно държавно управление (без фондовете за социална сигурност) [...]
- б) федерално държавно управление (без фондовете за социална сигурност) [...]
- в) местно държавно управление (без фондовете за социална сигурност) [...]
- г) фондове за социална сигурност [...]

- 17 В приложение А към този регламент се съдържа глава 20, озаглавена „Сметки за държавното управление“, в която са точки 20.05—20.07 със следния текст:

„20.05 Сектор „Държавно управление“ [...] 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.

20.06 Единиците на държавното управление са юридически лица, създадени посредством политически процес, които имат законодателна, съдебна или изпълнителна власт над другите институционални единици в рамките на определена област. Основната им функция е да предоставят стоки и услуги на обществото и на отделните домакинства на непазарна основа и да преразпределят доходи и богатство.

20.07 Единицата на държавно[...] управление обикновено има правомощия да събира парични средства чрез задължителни трансфери от други институционални единици. За да се удовлетворят основните изисквания за разглеждане като институционална единица, единицата на държавно[...] управление трябва да разполага със собствени средства, които или са събрани като доход от други единици, или са получени чрез трансфери от други единици на държавно[...] управление, и трябва да има правомощия да отпуска тези средства с оглед изпълнение на целите на своята политика. Тя трябва да може също така да получава заеми за своя сметка“.

## *Италианското право*

### *Конституцията на Италианската република*

- 18 Член 103, втора алинея от Costituzione della Repubblica Italiana (Конституция на Италианската република) предвижда, че Corte dei conti (Сметна палата, Италия) е компетентна в областта на счетоводното отчитане на публичния сектор.

### *Закон № 196 за счетоводното отчитане и публичните финанси*

- 19 Член 1, параграфи 1—3 от Legge n. 196 — Legge di contabilità e finanza pubblica (Закон № 196 за приемане на разпоредби в областта на счетоводното отчитане и публичните финанси) от 31 декември 2009 г. (GURI, бр. 303 от 31 декември 2009 г., редовна притурка № 245), в редакцията му, приложима към фактите по спора в главното производство, 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. Участието в постигането на тези цели става при спазване на основните принципи за хармонизацията на публичните сметки и координирането на публичните финанси.

2. За целите на прилагането на разпоредбите в областта на публичните финанси под структури на държавно управление се разбира, за 2011 г., образуванията и лицата, определени за статистически цели в списъка, представен от [ISTAT] на 24 юли 2010 г., публикуван на същата дата в Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, бр. 171, както и, считано от 2012 г., образуванията и лицата, определяни всяка година за статистически цели от [ISTAT] в списъка, представен от [същия] на 30 септември 2011 г., публикуван на същата дата в Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, бр. 228, с последващите изменения по смисъла на параграф 3 от настоящия член, направени въз основа на определенията в съответните регламенти на Европейския съюз [...], независимите органи и във всеки случай администрациите, определени в член 1, параграф 2 от Законодателен декрет № 165 от 30 март 2001 г., изменен.

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

### *Закон № 243 — Разпоредби за прилагане на принципа на бюджетното равновесие*

- 20 Член 2, параграф 1, буква а) от Legge „rinforzata“ № 243 — Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione (специален органичен закон № 243 — Разпоредбите за прилагане на принципа на бюджетно равновесие по смисъла на член 81, шеста алинея от Конституцията) от 24 декември 2012 г. (GURI, бр. 12 от 15 януари 2013 г., стр. 14) определя понятието „структури на държавно управление“ по следния начин:

„държавно управление означава структури, определени с предвидените в съответствие с правния ред на [Съюза] 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“.



- 21 Член 20 от този закон, със заглавие „Контролни функции на Сметната палата върху бюджетите на структурите на държавно управление“, предвижда по-конкретно, че Corte dei conti (Сметна палата) осъществява последващ контрол върху бюджетното управление на структурите на държавно управление за целите на координирането на публичните финанси и бюджетното равновесие при определените със закон начини, условия и ред.

*Закон № 161 — Разпоредби за изпълнение на задълженията, произтичащи от членството на Италия в Европейския съюз*

- 22 Член 30 от Legge n. 161 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea Legge europea 2013-bis (Закон № 161 — Разпоредби за изпълнение на задълженията, произтичащи от членството на Италия в Европейския съюз — Европейски закон 2013-bis от 30 октомври 2014 г. (GURI, бр. 261 от 10 ноември 2014 г., редовна притурка № 83) гласи в параграф 1:

„С цел да се осигури пълно действие на частите, които не са пряко приложими, от Директива [2011/85] и Регламент [№ 473/2013], що се отнася до дейността по мониторинг на спазването на фискалните правила, [Corte dei conti (Сметна палата)] в рамките на своите контролни функции проверява съответствието със счетоводната правна уредба на бюджетните данни на структурите на държавно управление [...]“.

*Закон № 228 от 24 декември 2012 г.*

- 23 Член 1 от Legge n. 228 — Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Закон № 228 — разпоредби за формирането на годишния и многогодишния държавен бюджет) от 24 декември 2012 г. (GURI, бр. 302 от 29 декември 2012 г., редовна притурка № 212) гласи в параграф 169:

„Актовете, с които ISTAT определя всяка година структурите на държавно управление [...], могат да бъдат обжалвани пред пленума на Corte dei conti (Сметна палата), заседаващ в специален състав, в съответствие с член 103, втора алинея от Конституцията“.

*Кодекс за правораздаването в областта на счетоводството*

- 24 Член 11, параграф 6, буква b) от приложение 1 към Decreto legislativo n. 174 — Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Законодателен декрет № 174 — Кодекс за правораздаването в областта на счетоводството, приет по силата на член 20 от Закон № 124 от 7 август 2015 г.) от 26 август 2016 г. (GURI, бр. 209 от 7 септември 2016 г., редовна притурка № 41) (наричан по-нататък „Кодекс за правораздаването в областта на счетоводството“), предвижда:

„При упражняване на изключителната си компетентност в областта на счетоводното отчитане на публичния сектор пленумът [на Corte dei conti (Сметна палата)], заседаващ в специален състав, се произнася като единствена инстанция по споровете [...]:

[...]

b) за определяне на структурите на държавно управление от ISTAT“.

### Декрет-закон № 137/2020

- 25 Член 23 quater от Decreto-legge n. 137 — Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Декрет-закон № 137 — Други неотложни мерки в областта на защитата на здравето, помощта за работниците и предприятията, правосъдието и сигурността, свързани с епидемиологичната извънредна ситуация с COVID-19) от 28 октомври 2020 г. (GURI, бр. 269 от 28 октомври 2020 г.), изменен с Legge n. 176 (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.“), гласи:

„1. Прямо субектите, посочени в списък 1, приложен към настоящия декрет, като единици, които според критериите, установени от Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз (ЕСС 2010), предвидена в Регламент [№ 549/2013], участват в определянето на салдата на публичните финанси в консолидирания отчет за приходите и разходите на структурите на държавно управление, във всички случаи се прилагат разпоредбите относно бюджетното равновесие и устойчивостта на дълга на структурите на държавно управление [...], както и [разпоредбите] относно задълженията за съобщаване на данни и на релевантна информация в областта на публичните финанси.

2. В член 11, параграф 6, буква б) от Кодекса за правораздаването в областта на счетоводството, който се съдържа в приложение 1 към Законодателен декрет № 174 от 26 август 2016 г., след израза „определяне [...] от ISTAT“ са добавени думите: „единствено за целите на прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи“.

### Споровете по главните производства и преюдициалните въпроси

- 26 В съответствие по-специално с Регламент № 549/2013, Ferrovienord и FITRI (наричани по-нататък заедно „жалбоподателите по главните производства“) са включени от ISTAT в списъка ISTAT, публикуван на 30 септември 2020 г.
- 27 С жалби, подадени до Corte dei conti (Сметна палата), която е запитващата юрисдикция, жалбоподателите по главните производства оспорват това включване с мотива, че не са изпълнени необходимите за това условия.
- 28 От актовете за преюдициално запитване е видно, че до 2012 г. решенията относно включването на дадено образувание в списъка ISTAT могат да бъдат обжалвани пред административните съдилища. След това са направени две законодателни изменения.
- 29 От една страна, през 2012 г., в съответствие с член 1, параграф 169 от Закон № 228 от 24 декември 2012 г., правомощието да проверява основателността на определянето на образувания като структури на държавно управление и на включването им в списъка ISTAT е предоставено на Corte dei conti (Сметна палата). Това правило за компетентност е възпроизведено в член 11, параграф 6, буква б) от Кодекса за правораздаването в областта на счетоводството, който предвижда, че „[п]ри упражняване на изключителната си компетентност в областта на счетоводното отчитане на публичния сектор пленумът [на

Corte dei conti (Сметна палата)], заседаващ в специален състав, се произнася като единствена инстанция по споровете [...] за определяне на структурите на държавно управление от ISTAT“.

- 30 Запитващата юрисдикция уточнява, че контролът, който тогава е бил възложен на одиторите с правораздавателни функции, е трябвало да се извършва въз основа на изведените от Регламент № 549/2013 критерии, които по силата на италианското законодателство представляват условията, с оглед на които дадено образувание е включено в списъка ISTAT. Впрочем тази юрисдикция отбелязва, че такова включване поражда конкретни задължения, по-специално счетоводни, в тежест на съответните образувания, които, след като са включени в този списък, участват в определянето на салдата на публичните финанси в консолидирания отчет за приходите и разходите на структурите на държавно управление съгласно член 23 quater, параграф 1 от Декрет-закон № 137/2020. Така според запитващата юрисдикция контролът върху статута на структури на държавно управление по смисъла на Регламент № 549/2013 е счетоводната операция, предхождаща изготвянето на салдата, въз основа на които ще се развиват финансовите отношения между държавите членки, в частност по силата на член 126 ДФЕС и на Протокол № 12 относно процедурата при прекомерен дефицит, приложен към Договорите (наричан по-нататък „Протокол № 12“).
- 31 От друга страна, през 2020 г. обхватът на упражнявания от одиторите с правораздавателни функции контрол за законосъобразност на включване в списъка ISTAT е ограничен от член 23 quater, параграф 2 от Декрет-закон № 137/2020, който изменя член 11, параграф 6, буква б) от Кодекса за правораздаването в областта на счетоводството, който предвижда занапред, по същество, че пленумът на Corte dei conti (Сметна палата) се произнася по жалби във връзка с определянето на структурите на държавно управление от ISTAT само за целите на прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи.
- 32 От актовете за преюдициално запитване е видно, че страните по главното производство спорят относно тълкуването, което следва да се даде на член 11, параграф 6, буква б) от Кодекса за правораздаването в областта на счетоводството, изменен с член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020.
- 33 Така според Procura generale della Corte dei Conti (Прокуратурата при Сметната палата, Италия), ако се тълкува като ограничаващ възможността да се подаде жалба срещу списъка ISTAT само за целите на прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи, посоченият член 23 quater не е в съответствие с правото на Съюза — по-конкретно с Регламент № 549/2013, както и с принципите на ефективност и равностойност — доколкото не гарантира на засегнатите субекти ефективна съдебна защита. Действително, тогава последните вече не могли да получат съдебен контрол върху включването им в списъка ISTAT като структури на държавно управление. Жалбоподателите по главното производство споделят тази позиция.
- 34 ISTAT и министерството на икономиката и финансите (наричани по-нататък заедно „ответниците по главното производство“), обратно, считат че член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020, макар да ограничава правомощията на Corte dei conti (Сметна палата), едновременно с това разширява тези на административните съдилища, така че интересите на жалбоподателите по главното производство се ползвали от пълна съдебна защита. Във всеки случай според ответниците по главното производство определянето на

понятието „структури на държавно управление“ трябва да е от компетентността единствено на административните съдилища, тъй като то се отнася до аспекти, които не са част от въпросите от счетоводно естество. Следователно член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 бил в съответствие с правото на Съюза.

- 35 В отговор на тези доводи Procura generale della Corte dei Conti (прокуратурата към Сметната палата) отбелязва и че, въпреки че трябва да се възприеме защитаването от ответниците по главното производство тълкуване на член 23 quater, тази разпоредба все пак не е в съответствие с принципите на ефективност и равностойност на правните средства за защита. Всъщност такова тълкуване би довело до риск от удължаване на производствата и от противоречиви съдебни решения, като се има предвид, че тогава съответните субекти трябвало да подадат две отделни жалби пред две различни съдилища, за да упражнят правата си.
- 36 Според запитващата юрисдикция изменението на член 11, параграф 6, буква б) от Кодекса за правораздаването в областта на счетоводството води до абсолютна липса на съдебна защита за субектите, които се намират в положение, сходно с това на жалбоподателите по главното производство. Така, най-напред, поради липсата на съд, компетентен да гарантира спазването на правото на Съюза, що се отнася до качеството на структура на държавно управление и свързаните с него задължения, всякаква проверка за спазването от италианската държава на правилата на правото на Съюза, отнасящи се до това качество, предвидена в Регламент № 549/2013, и оттам — на салдата на публичните финанси по смисъла на член 126 ДФЕС, на Протокол № 12, както и на Пакта за стабилност и растеж, била несъществуваща.
- 37 По-нататък, тази юрисдикция смята, че ограничаването на действието на решенията, постановявани от одиторите с правораздавателни функции, „единствено за целите на прилагане на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи“ би довело на практика до изключване на всякаква възможност за независим контрол от страна на същите върху бюджетните органи и за законосъобразност на реда и условията за изчисляване на салдата на публичните финанси, които служат за проверка на спазването на средносрочната бюджетна цел, спомената в член 5, буква б), от Директива 2011/85. Следователно член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020, изглежда, не спазва правилото, предвидено в Регламент № 473/2013 и Директива 2011/85, изискващо разделение между бюджетните и одитните органи, тъй като одитът може да се извършва в правораздавателна форма.
- 38 Накрая, според посочената юрисдикция, след като качеството на структура на държавно управление по смисъла на правото на Съюза поражда за съответните субекти задължения и ограничения на правата им, правото на ефективни правни средства за защита, за да могат да оспорят това качество, трябва да им бъде признато в съответствие с член 19 ДЕС и член 47 от Хартата.
- 39 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, първо, че макар в съответствие с принципа на процесуалната автономия вътрешният правен ред да определя компетентните юрисдикции и да урежда процесуалните правила за обжалване, в случая ефективността на правните средства за защита ще бъде намалена, тъй като решението, което тази юрисдикция може да приеме, не би могло да представлява напълно обявяване за незаконосъобразно на класирането на съответното образувание в сектора на държавното управление за целите на правото на Съюза. Освен това спрямо жалбата,

предвидена в член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020, се прилагали извънредни процесуални правила, които се отклонявали изцяло от тези на предвидените в италианския правен ред способи за защита в аналогични положения. Така в италианското право всички въпроси, свързани с признаването на даден статут, се решавали със самостоятелен установителен иск, който се предявява пред компетентен съд, чието решение е задължително, що се отнася до свързаните с този статут последици. Поради това запитващата юрисдикция се съмнява, че член 23 quater е в съответствие с принципите на ефективност и равностойност.

- 40 Второ, посочената юрисдикция е на мнение, че дори да се възприеме предложеното от ответниците по главното производство тълкуване на посочения член 23 quater, ще остане съмнение дали същият член е в съответствие с принципа на ефективна съдебна защита, доколкото в краткия период от време, за който продължава финансовата година, през която, след включването им в списъка ISTAT, жалбоподателите по главното производство са длъжни да изпълняват задълженията, произтичащи от това включване, тези жалбоподатели трябва да предявят два отделни иска пред две различни съдилища, за да упражнят правата си, което рискува да наруши принципа на правна сигурност, що се отнася до техния статут. По същия начин, при възприемане на това тълкуване остава съмнение и относно съответствието на същия член 23 quater с принципа на равностойност на правните средства за защита, като се има предвид, че конституцията на Италианската република определя одиторите с правораздавателни функции за компетентни в областта на правилното определяне на бюджетните салда на италианската държава.
- 41 При тези условия Corte dei conti (Сметна палата) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- 1) Допускат ли правилото за пряката приложимост на [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 прилагането на ЕСС 2010, само за целите на националното законодателство за ограничаване на публичните разходи, като по този начин изключва основното полезно действие на режима на правото на Съюза, а именно проверката за прозрачност и надеждност на бюджетните салда, чрез която да се установи съблюдаването от [Италианската република] на средносрочната бюджетна цел?
  - 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, който е компетентен да упражнява контрол за прилагането 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 като е квалифицирано за целите на правото на Съюза), чрез което да се провери съблюдаването от [Италианската република] 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 всякакъв съдебен контрол върху прилагането на ЕСС 2010 от ISTAT за целите на определянето на сектор S.13 и следователно за правилността, прозрачността и надеждността на бюджетните салда, чрез който да се осъществи контрол за съблюдаването от [Италианската република] на средносрочната бюджетна цел (нарушение на принципа на ефективна съдебна защита);
- б) възлага върху жалбоподателя — 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 даден статут [по правото 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 решението, с което му е предоставен този спорен 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 произнеса юрисдикция, различна от тази, която италианската конституция е определила за компетентна в бюджетната област?“.

### Производството пред Съда

- 42 С акт на председателя на Съда от 12 август 2021 г. дела C-363/21 и C-364/21 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството, както и на съдебното решение.
- 43 Запитващата юрисдикция впрочем иска от Съда да разгледа настоящите дела по реда на бързото производство по член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда.
- 44 Последната разпоредба предвижда, че по искане на запитващата юрисдикция или, по изключение, служебно, след изслушване на съдията докладчик и генералния адвокат председателят на Съда може да реши определено преюдициално запитване да бъде разгледано по реда на бързо производство, в отклонение от разпоредбите на Процедурния правилник, когато естеството на делото изисква то да бъде разгледано в кратки срокове.
- 45 В подкрепа на искането си настоящите дела да бъдат разгледани по реда на бързото производство запитващата юрисдикция изтъква, че поставените въпроси се отнасят до нейната правораздавателна компетентност по бюджетни въпроси. Според тази юрисдикция обаче, ако тази компетентност не се упражнява през периода от време, съответстващ на съответния счетоводен цикъл, а именно 2020 г., предвидените в правото на Съюза правила ще бъдат лишени от полезно действие. Така определянето за 2020 г. на субектите, които трябва да се считат за структури на държавно управление, чиито резултат трябва да се вземе предвид в консолидирания отчет за приходите и разходите на тези структури, трябвало да се извърши преди изтичането на този счетоводен цикъл.
- 46 В това отношение трябва най-напред да се припомни, че от съдебната практика следва, че обстоятелството, че запитващата юрисдикция е длъжна да направи всичко възможно, за да гарантира бързо решаване на делото по главното производство, не може само по себе си да е достатъчно, за да обоснове разглеждане по реда на бързо производство в изпълнение на

член 105, параграф 1 от Процедурния правилник (вж. в този смисъл решение от 13 октомври 2022 г., *Gmina Wieliszew*, C-698/20, EU:C:2022:787, т. 50 и цитираната съдебна практика).

- 47 Освен това от постоянната съдебна практика следва, че изтъкването на икономически интереси, включително тези, които могат да окажат въздействие върху публичните финанси, колкото и да са важни и легитимни, не могат сами по себе си да обосноват провеждането на бързо производство (решение от 28 април 2022 г., *Phoenix Contact*, C-44/21, EU:C:2022:309, т. 15 и цитираната съдебна практика).
- 48 Накрая, Съдът вече е уточнил, че рискът от нарушаване на правото на Съюза, както и от накърняване на полезното му действие, който е налице по голям брой дела — предмет на преюдициални запитвания, сам по себе си не може да обоснове провеждането на бързото производство, предвидено в член 105, параграф 1 от Процедурния правилник, предвид характера на изключение на това производство (определение на председателя на Съда от 13 юли 2017 г., *Anodiki Services*, C-260/17, EU:C:2017:560, т. 11).
- 49 Запитващата юрисдикция не уточнява впрочем дали отговорът на Съда в кратък срок ще ѝ позволи да реши делата, с които е сезирана, преди да изтече съответният счетоводен цикъл.
- 50 При тези условия на 12 август 2021 г., след изслушване на съдията докладчик и генералния адвокат, председателят на Съда решава, че посоченото в точка 43 от настоящото решение искане не следва да бъде уважено, тъй като обстоятелствата, изтъкнати от запитващата юрисдикция в рамките на настоящите дела, не позволяват да се приеме, че са изпълнени условията, определени в член 105, параграф 1 от Процедурния правилник.

## **По преюдициалните въпроси**

### ***По допустимостта на първия и втория въпрос, както и на третия въпрос, буква а)***

- 51 Според италианското правителство първият и вторият въпрос, както и буква а) от третия въпрос са недопустими, доколкото те изхождат от грешното предположение, че законодателното изменение, направено с член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020, води до липса на съдебен контрол по отношение на основателността на включването на дадено образование в списъка ISTAT. Посоченото правителство изтъква в това отношение, че произтичащото от това изменение ограничаване на компетентността на Corte dei conti (Сметна палата) е било последвано от разширяване на общата компетентност на административните съдилища, които били „естествено“ компетентните да се произнасят по актовете на администрацията съдилища.
- 52 В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда, в рамките на установеното в член 267 ДФЕС сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, само националният съд, който е сезиран със спора и трябва да поеме отговорността за последващото му съдебно решаване, може да прецени — предвид особеностите на делото — както необходимостта от решение по реда на преюдициалното производство, за да може да се произнесе, така и релевантността на въпросите, които поставя на Съда. Следователно, след като поставените въпроси се отнасят до тълкуването

на правото на Съюза, Съдът по принцип е длъжен да се произнесе (решение от 25 май 2023 г., *WertInvest Hotelbetrieb*, C-575/21, EU:C:2023:425, т. 29 и цитираната съдебна практика).

- 53 От това следва, че въпросите, които са свързани с тълкуването на правото на Съюза и са поставени от националния съд в нормативната и фактическа рамка, която той определя съгласно своите собствени правомощия и проверката на чиято точност не е задача на Съда, се ползват с презумпция за релевантност. Съдът може да откаже да се произнесе по отправеното от национална юрисдикция преюдициално запитване само ако е очевидно, че исканото тълкуване на правото на Съюза няма никаква връзка с действителността или с предмета на спора в главното производство, когато проблемът е от хипотетично естество или също когато Съдът не разполага с необходимите данни от фактическа и правна страна, за да бъде полезен с отговора на поставените му въпроси (решение от 25 май 2023 г., *WertInvest Hotelbetrieb*, C-575/21, EU:C:2023:425, т. 30 и цитираната съдебна практика).
- 54 По-нататък, трябва да се припомни постоянната практика на Съда, според която в рамките на производството по член 267 ДФЕС, основано на ясно разделение на правомощията между националните юрисдикции и Съда, последният не е компетентен да тълкува националното право и единствено националният съд може да установи и прецени фактите по спора в главното производство и да определи точния обхват на националните закони, подзаконови или административни разпоредби (решение от 28 април 2022 г., *SeGEC* и др., C-277/21, EU:C:2022:318, т. 21 и цитираната съдебна практика).
- 55 Съдът е оправомощен единствено да се произнеса по тълкуването или валидността на правото на Съюза с оглед на фактическата и правна обстановка, така както е описана от запитващата юрисдикция, без да може да я оспорва, нито да проверява нейната точност (решение от 9 септември 2021 г., *Real Vida Seguros*, C-449/20, EU:C:2021:721, т. 13 и цитираната съдебна практика).
- 56 При това положение на първия и втория въпрос, както и на третия въпрос, буква а) следва да се отговори, като се изхожда от изложената в актовете за преюдициално запитване предпоставка, че член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 е довел до липса на съдебен контрол върху прилагането от ISTAT на Регламент № 549/2013 за целите на определянето на сектора на държавно управление.
- 57 Същевременно, както е видно от формулировката на третия въпрос, букви б) и в), запитващата юрисдикция взема предвид тълкуването на националното право, предложено от ответниците по главното производство. Следователно няма пречка Съдът да тълкува релевантните норми от правото на Съюза, като вземе предвид и това тълкуване на националното право.
- 58 Всъщност Съдът, от който се иска да предостави полезен отговор на националната юрисдикция, като същевременно се ограничи до тълкуването на правото на Съюза, е компетентен да ѝ даде указания, изведени от преписката по делото в главното производство и от представените пред него писмени и устни становища, които да позволят на националната юрисдикция да се произнесе (вж. в този смисъл решение от 28 април 2022 г., *SeGEC* и др., C-277/21, EU:C:2022:318, т. 22 и цитираната съдебна практика).
- 59 При тези обстоятелства първият и вторият въпрос, както и третият въпрос, буква а) са допустими.



### *По същество*

- 60 С първия, втория и третия въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали Регламенти № 473/2013 и № 549/2013, Директива 2011/85 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата и принципите на равностойност и ефективност трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която ограничава компетентността на одиторите с правораздавателни функции да се произнасят по основателността на включването на дадено образование в списъка на структурите на държавно управление.
- 61 Според тази юрисдикция ограничаването на компетентността, въведено с член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020, вследствие на което Corte dei conti (Сметна палата) може да разглежда спорове във връзка с определянето на структурите на държавно управление от ISTAT „единствено за целите на прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи“, е довело до липса на съдебен контрол по отношение на основателността на определянето на субекти като жалбоподателите по главното производство като структури на държавно управление. Следователно това ограничение фактически изключвало, първо, правилното прилагане на счетоводните и бюджетните правила на Съюза, посочени както в Регламент № 549/2013, така и в Директива 2011/85, и оттам — спазването на изискванията по член 126 ДФЕС и по Протокол № 12, второ, всякакъв независим контрол върху националните бюджетни органи, предвиден в тази директива и в Регламент № 473/2013, и трето, гаранцията за ефективна съдебна защита по член 19 ДЕС и член 47 от Хартата.
- 62 По-нататък, запитващата юрисдикция уточнява, че дори да се възприеме тълкуването на член 23 quater, предложено от ответниците по главното производство и посочено в точка 34 от настоящото решение, остава съмнение относно съответствието на същия член, по-конкретно, с принципа на ефективна съдебна защита, доколкото жалбоподателите по главното производство трябва да предявят две отделни жалби пред две различни съдилища, за да защитят правата си, което рискувало да наруши принципа на правна сигурност, що се отнася до определянето на техния статут с оглед на прилагането на Регламент № 549/2013.
- 63 Затова трябва да се провери, от една страна, дали липсата на възможност за оспорване на основателността на включването на дадено образование в списъка ISTAT като структура на държавно управление, както същата следва според запитващата юрисдикция от член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020, е в противоречие с изискванията, произтичащи от Регламенти № 473/2013 и № 549/2013 и от Директива 2011/85, и следователно с ефективността на последните, както и с изискването за ефективна съдебна защита, наложено от правото на Съюза. От друга страна, трябва да се провери дали член 23 quater, така както го тълкуват ответниците по главното производство, съответства на изискването за такава ефективна съдебна защита.
- 64 Що се отнася, първо, до това дали национална правна уредба, в случая, посоченият член 23 quater, така както е тълкувана от запитващата юрисдикция, отговаря на изискванията, произтичащи от Регламент № 549/2013, следва да се припомни, че от съображение 14 от този регламент следва, че ЕСС 2010 установява референтна рамка за целите на Съюза, и по-специално за определянето и проследяването на икономическите и социалните политики на Съюза, за изготвянето на сметките на държавите членки. В това отношение съгласно съображение 3 от посочения регламент тези сметки следва да бъдат изготвяни

въз основа на единен набор от принципи, които не подлежат на различно тълкуване, така че да се позволи получаването на съпоставими резултати (решение от 3 октомври 2019 г., *Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale*, C-632/18, EU:C:2019:833, т. 32).

- 65 Както следва от член 1 от същия регламент, ЕСС 2010 предвижда методика, която се съдържа в приложение А, отнасящо се по-конкретно до общите счетоводни определения и правила, предназначена да позволи изготвянето на национални и регионални сметки, както и на таблици на съпоставима база за нуждите на Съюза. В съответствие с член 3 от Регламент № 549/2013 тези сметки трябва да бъдат предадени от държавите членки на Комисията (Евростат).
- 66 В това отношение глава 1, точка 1.57 от това приложение предвижда, че всяка институционална единица, определена като стопански субект, който е в състояние да притежава стоки и активи, да поема задължения и да участва в икономически дейности и операции с други единици от свое име, трябва да бъде причислена към един от шестте основни сектора, установени от ЕСС 2010, а именно нефинансови предприятия, финансови предприятия, държавно управление, домакинства, нетърговски организации, обслужващи домакинствата, и останал свят (решение от 3 октомври 2019 г., *Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale*, C-632/18, EU:C:2019:833, т. 33).
- 67 Сектор „Държавно управление“ е определен в глава 2, точка 2.111 от приложение А и в глава 20, точка 20.05 и сл. от приложение А към Регламент № 549/2013.
- 68 С оглед на членове 1 и 3 от този регламент, както и на преследваната от него цел, припомнена в точка 64 от настоящото решение, при изготвянето на своите национални и регионални сметки за нуждите на Съюза държавите членки трябва да определят сектора, който се числи към „държавното управление“, като прилагат това определение.
- 69 За да се гарантира обаче, че за целите на квалифицирането на даден субект като „структура на държавно управление“ по смисъла на Регламент № 549/2013 компетентният национален орган ще се съобрази със съответстващото му и задължително за него определение в правото на Съюза, неговото решение трябва да може да бъде оспорено и да подлежи на съдебен контрол. Всъщност при липсата на възможност за оспорване на тази квалификация полезното действие на правото на Съюза не би било гарантирано.
- 70 Следователно полезното действие на този регламент не допуска национална правна уредба, която фактически изключва всякаква възможност за съдебен контрол по отношение на основателността на квалификацията на дадено образувание като структура на държавно управление.
- 71 На второ място, що се отнася до въпроса дали национална правна уредба като член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 отговаря на изискванията, произтичащи от Директива 2011/85, следва да се припомни, че съгласно член 1 от тази директива тя установява подробни правила относно характеристиките на бюджетните рамки на държавите членки. Тези правила са необходими, за да се осигури спазване на предвидените в Договора за функционирането на ЕС задължения на държавите членки по отношение на избягването на прекомерен бюджетен дефицит.

- 72 Изразът „бюджетна рамка“ е определен в член 2 от посочената директива като съвкупността от договорености, процедури, правила и институции, върху които се основава провеждането на бюджетните политики на сектор „Държавно управление“. Освен това член 2 предвижда в първа алинея, че определението на израза „подсектори на сектор „Държавно управление“ в точка 2.70 от приложение А към Регламент № 2223/96 (идентично на фигуриращото в точка 2.113 от приложение А към Регламент № 549/2013), се прилага за целите на същата директива. В това отношение следва също да се уточни, че в съответствие със съображение 23 от Директива 2011/85 разпоредбите на рамката за бюджетно наблюдение, създадена от Договора за функционирането на ЕС, и по-специално Пакта за стабилност и растеж, се отнасят до сектор „Държавно управление“ като цяло, което обхваща тези подсектори.
- 73 От гореизложеното следва, че изискванията, приложими към бюджетните рамки на държавите членки, които се съдържат в тази директива, се прилагат въз основа на националните мерки за транспониране спрямо структурите на държавно управление като цяло.
- 74 По-нататък, според член 5 от Директива 2011/85 всяка държава членка следва да въведе специфични числови фискални правила, които ефективно насърчават спазването на произтичащите от ДФЕС задължения относно бюджетната политика с многогодишен хоризонт за сектор „Държавно управление“ като цяло. Тези правила насърчават по-специално съответствието с референтните стойности за дефицита и дълга, определени съгласно Договора за функционирането на ЕС, както и приемането на многогодишна перспектива за фискално планиране, включително спазването на средносрочната бюджетна цел на държавите членки.
- 75 При тези условия числовите бюджетни правила, отнасящи се до структурите на държавно управление, допринасят за бюджетната дисциплина на държавата членка, към която принадлежат тези структури на държавно управление.
- 76 Освен това следва да се отбележи, че съображение 4 от Директива 2011/85 уточнява, че наличието на фискални данни е от решаващо значение за правилното функциониране на рамката за бюджетно наблюдение на Съюза, че постоянното наличие на своевременно представени и надеждни фискални данни е гаранция за правилното и навременно наблюдение, което от своя страна позволява бърза реакция в случай на неочаквано бюджетно развитие и че решаващ фактор за гарантиране на качеството на фискалните данни е прозрачността, която трябва да включва постоянния публичен достъп до тях.
- 77 Макар, както подчертава Комисията, тази директива да налага задължения на структурите на държавно управление само чрез национални мерки за транспонирането ѝ, това не променя факта, че има риск предметът, целта и полезното действие на посочената директива да бъдат застрашени, ако поради липсата на възможност за съдебен контрол по отношение на качеството на „структура на държавно управление“ бюджетните данни на субектите се публикуват и предават на Комисията (Евростат), при положение че тези субекти нямат такова качество.
- 78 Следователно тълкуване на Директива 2011/85, което е годно да запази полезното ѝ действие, не допуска национална правна уредба, която изключва всякаква възможност за съдебен контрол на основателността на посочването на даден субект като структура на държавно управление.

- 79 Трето, що се отнася до това дали национална правна уредба като член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 отговаря на изискването за независим контрол над бюджетните органи на съответната държава членка, произтичащо от Регламент № 473/2013 и от Директива 2011/85, следва да се отбележи, както по същество прави генералният адвокат в точка 80 от заключението си, че тези нормативни актове на Съюза оставят на държавите членки свободата да определят кои независими органи ще наблюдават националните системи за счетоводно отчитане на публичния сектор или ефективното спазване на задължението за бюджетна дисциплина, което имат тези държави.
- 80 Така, най-напред, съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2011/85 във връзка със съображение 3 от нея тези национални системи трябва да подлежат на вътрешен контрол и на независим одит, като последният може да се извършва от една или няколко публични институции, като например сметните палати, или от частни одиторски институции. Що се отнася до вътрешния контрол, той следва да позволява да се гарантира, че съществуващите правила в областта на счетоводното отчитане на публичния сектор се прилагат във всички подсектори на структурите на държавно управление.
- 81 По-нататък, член 6, параграф 1, буква б) от тази директива предвижда, че специфичните за отделната държава числови фискални правила трябва по-конкретно да уточняват реда и условията за ефективно и навременно наблюдение на спазването на тези правила, 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.
- 82 Накрая, в член 2, параграф 1, буква а) от Регламент № 473/2013 е дадено определение на понятието „независими органи“. Става въпрос за 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. Член 5, параграф 1, буква б) от този регламент уточнява, че държавите членки въвеждат независими органи за мониторинг на спазването на числово изразени фискални правила, посочени в член 5 от Директива 2011/85.
- 83 В този смисъл Директива 2011/85 и Регламент № 473/2013 изискват създаването на независими органи — както отбелязва генералният адвокат в точки 83 и 85 от заключението си — само във връзка с наблюдението на спазването на фискалните правила на Съюза, но оставят на държавите членки свободата да ограничат обхвата на съдебния контрол от страна на техните сметни палати, що се отнася до прилагането на Регламент № 549/2013.
- 84 Що се отнася, четвърто, до въпроса дали национална правна уредба като член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 спазва наложеното от правото на Съюза изискване за ефективна съдебна защита, следва да се припомни, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС задължава държавите членки да установят правните средства, необходими, за да се гарантира на правните субекти зачитането на правото им на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза (решение от 21 декември 2021 г., *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 56 и цитираната съдебна практика).
- 85 Съдът е уточнил също, че принципът на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, споменат в тази разпоредба, е общ принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите

членки, закрепен е в членове 6 и 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., а понастоящем е потвърден в член 47 от Хартата (решение от 21 декември 2021 г., *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 57 и цитираната съдебна практика).

- 86 По-нататък, трябва да се припомни, че според член 51, параграф 1 от Хартата нейните разпоредби се отнасят за държавите членки единствено когато те прилагат правото на Съюза.
- 87 В това отношение следва да се отбележи, че както следва от точки 64—78 от настоящото решение, разглежданото по главното производство правно положение от материалноправна гледна точка се урежда от Регламент № 549/2013 и Директива 2011/85, които налагат на съответната държава членка счетоводни и бюджетни правила, чието пълно спазване трябва да може да се изисква по съдебен ред от образувания като жалбоподателите по главното производство. При тези условия обаче разпоредбите на Хартата са приложими.
- 88 При все това нито този регламент, нито тази директива предвиждат процесуалните правила за съдебно обжалване, позволяващи да се гарантира тяхното полезно действие, като не уточняват по-специално коя национална юрисдикция трябва да гарантира ефективната съдебна защита.
- 89 Същевременно, при липсата на 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, посочени в точка 84 от настоящото решение, 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) (решение от 21 декември 2021 г., *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, т. 58 и цитираната съдебна практика).
- 90 При разглеждането на член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 от гледна точка на принципите на равностойност и ефективност трябва да се вземе предвид фактът, че както следва от точки 32—35 от настоящото решение, тази разпоредба е предмет на различно тълкуване от страните по главното производство, което запитващата юрисдикция отбелязва в рамките на преюдициалните си въпроси. Освен това в съдебното заседание италианското правителство изтъква, че съгласно посочената разпоредба *Corte dei conti* (Сметна палата) би могла да се произнесе инцидентно по валидността на решенията на *ISTAT* относно включването на дадено образувание в списъка *ISTAT*, като изключи, ако е необходимо, прилагането на тези решения.
- 91 Що се отнася до принципа на равностойност, следва да се отбележи, че Съдът не разполага с данни, които да породят съмнения относно спазването на този принцип от разглежданата по главното производство национална правна уредба.
- 92 Колкото до принципа на ефективност, следва да се припомни, че правото на Съюза не принуждава държавите членки да въвеждат различни от установените във вътрешното право правни средства за защита, освен ако все пак от общата система на разглеждания национален правен ред не личи, че няма никакво средство за защита пред съд, което да

позволява, макар и инцидентно, да се гарантира спазването на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, или че единствената възможност правните субекти да получат достъп до съд е да бъдат принудени да нарушат правото (решение от 21 декември 2021 г., *Randstad Italia*, С-497/20, ЕУ:С:2021:1037, т. 62).

- 93 По-нататък, следва да се подчертае, че съгласно практиката на Съда всеки случай, в който се поставя въпросът дали национална процесуална разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза, трябва да се анализира, като се държи сметка за мястото на тази разпоредба в цялото производство, неговия ход и неговите особености пред различните национални инстанции. С оглед на това следва, ако е необходимо, да се вземат предвид принципите, които стоят в основата на националната правораздавателна система, като гарантирането на правото на защита, принципа на правна сигурност и правилното развитие на производството (решение от 17 ноември 2022 г., *Harman International Industries*, С-175/21, ЕУ:С:2022:895, т. 68 и цитираната съдебна практика).
- 94 В конкретния случай, предвид съдебната практика, посочена в точки 92 и 93 от настоящото решение, ако националният съд констатира, че влизането в сила на член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 води до липса на всякакъв съдебен контрол върху решенията на ISTAT за включване на образувания в сектора на държавното управление, както е дефиниран в Регламент № 549/2013, тогава следва да се приеме, че тази разпоредба прави невъзможно или прекомерно трудно прилагането на този регламент и поради това не позволява да се гарантира полезното действие на Директива 2011/85. Всъщност в тази хипотеза тези единици не биха могли да сезират нито една юрисдикция за целите на контрола над мерките, взети от ISTAT в изпълнение на този регламент.
- 95 За сметка на това, ако защитаването от ответниците по главното производство, както и в съдебното заседание от италианското правителство, тълкуване на член 23 quater от Декрет-закон № 137/2020 бъде възприето от запитващата юрисдикция, а именно че само административният съд е компетентен да отмени включването на дадено образувание в списъка ISTAT и че одиторите с правораздавателни функции могат само инцидентно да контролират законосъобразността на това включване, когато се произнася по прилагането на националната правна уредба за ограничаване на публичните разходи, не може да се приеме, че тази разпоредба нарушава принципа на ефективност или че разкрива обстоятелство, от което следва, че е нарушен член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.
- 96 Всъщност в подобна хипотеза би съществувал способ за съдебна защита, позволяващ да се осигури контрол върху мерките, приети от ISTAT в изпълнение на Регламент № 549/2013 и на Директива 2011/85.
- 97 Освен това, както посочва италианското правителство в съдебното заседание, и при условие запитващата юрисдикция да провери това, включените в списъка ISTAT образувания, които желаят да оспорят определянето им като структури на държавно управление, не са длъжни да подават две отделни жалби, а именно жалба пред административния съд и още една жалба пред Corte dei conti (Сметна палата). Така, от една страна, те биха могли да поискат от административния съд отмяната erga omnes на решението, с което са включени в този списък. От друга страна, пред Corte dei conti (Сметна палата) те биха могли да оспорят последиците от включването им в посочения списък и съответно инцидентно да изключат прилагането на това включване.

- 98 При това положение в хипотезата, посочена в точка 95 от настоящото решение, съществува риск от постановяване на противоречиви съдебни решения по основателността на включването на дадено образование в списъка ISTAT, което би създадо положение на правна несигурност. Само възможността за възникване на такива противоречия обаче не е достатъчна, за да се приеме, че е налице нарушение на член 19 ДЕС, разглеждан в светлината на член 47 от Хартата и на принципа на ефективност, доколкото образуване, което оспорва решението за квалифицирането си, може да се ограничи до използването на едно-единствено правно средство за защита, за да бъде разгледано искането му. Това не променя факта, че италианският правен ред трябва да предвиди конкретните условия и ред за упражняване на средствата за правна защита, така че да не се засяга несъразмерно правото на ефективни средства за защита пред съд, посочено в член 47 от Хартата (вж. в този смисъл решение от 12 януари 2023 г., *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság*, С-132/21, EU:C:2023:2, т. 51 и цитираната съдебна практика).
- 99 Впрочем след като за решаването на спора по главното производство е налице средство за защита пред независим съд, което запитващата юрисдикция следва да провери, обстоятелството, че компетентният съд, а именно, според ответниците по главното производство, административният съд, няма да бъде — както отбелязва тази юрисдикция — този, който конституцията на Италианската република посочва като компетентен съд по бюджетните въпроси, е ирелевантно от гледна точка на правото на Съюза.
- 100 С оглед на всички гореизложени съображения на първия, втория и третия въпрос следва да се отговори, че Регламенти № 473/2013 и № 549/2013, Директива 2011/85 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата и принципите на равностойност и ефективност трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба, която ограничава компетентността на одиторите с правораздавателни функции да се произнасят по основателността на включването на дадено образование в списъка на структурите на държавно управление, при условие че са гарантирани полезното действие на тези регламенти и на тази директива, както и изискваната от правото на Съюза ефективна съдебна защита.

### **По съдебните разноски**

- 101 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

**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, 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, Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 година относно изискванията за бюджетните рамки на**

**държавите членки и член 19, параграф 1, алинея втора ДЕС, в светлината на член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз и на принципите на равностойност и ефективност,**

**трябва да се тълкуват в смисъл, че**

**допускат национална правна уредба, която ограничава компетентността на одиторите с правораздавателни функции да се произнасят по основателността на включването на дадено образование в списъка на структурите на държавно управление, при условие че са гарантирани полезното действие на тези регламенти и на тази директива, както и изискваната от правото на Съюза ефективна съдебна защита.**

Подписи