Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (četvrto vijeće)

3. veljače 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava – Provedba postupka javne nabave – Direktiva 2014/24/EU – Članak 2. stavak 1. točka 4. – Javni naručitelj – Javnopravna tijela – Pojam – Nacionalni sportski savez – Zadovoljavanje potreba u općem interesu – Nadzor javnopravnog tijela nad upravljanjem savezom”

U spojenim predmetima C-155/19 i C-156/19,

povodom dvaju zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukama od 17. siječnja 2019., koje je Sud zaprimio 22. veljače 2019., u postupcima

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl

protiv

De Vellis Servizi Globali Srl,

uz sudjelovanje:

Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

SUD (četvrto vijeće)

u sastavu: M. Vilaras, predsjednik vijeća, N. Piçarra, D. Šváby (izvjestitelj), S. Rodin i K. Jürimäe, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 1. srpnja 2020.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), L. Medugno i L. Mazzarelli, *avvocati*,

* Jezik postupka: talijanski

– za Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl, V. Di Martino, *avvocato*,

– za De Vellis Servizi Globali Srl, D. Lipani, A. Catricalà, F. Sbrana i S. Grillo, *avvocati*,

– za Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), S. Fidanzia i A. Gigliola, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju D. Del Gaiza, *avvocato dello Stato*,

– za Europsku komisiju, G. Gattinara, P. Ondrůšek i L. Haasbeek, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 1. listopada 2020.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje članka 2. stavka 1. točke 4. podtočaka (a) i (c) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68., SL 2016., L 311, str. 26. i SL 2020., L 406, str. 67.).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru dvaju sporova između, s jedne strane, Federazione Italiana Giuoco Calcio (Talijanski nogometni savez; u daljnjem tekstu: FIGC) i društva Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl (u daljnjem tekstu: društvo Consorzio) i, s druge strane, društva De Vellis Servizi Globali Srl, u vezi s dodjelom ugovora o javnoj nabavi društvu Consorzio.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 2. stavak 1. točka 4. Direktive 2014/24 glasi:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

4. ‚javnopravna tijela' znači tijela koja posjeduju sve od sljedećih značajki:
   (a) uspostavljena su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili trgovačke naravi;
   (b) imaju pravnu osobnost; i
   (c) većim dijelom financira ih država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane tih tijela ili imaju upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela".

Talijansko pravo

Zakonik o javnoj nabavi

4 Članak 3. stavak 1. točka (d) decreta legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (Zakonodavna uredba br. 50 o Zakoniku o javnoj nabavi) od 18. travnja 2016. (Redovni dodatak GURI-ju br. 91 od 19. travnja 2016.; u daljnjem tekstu: Zakonik o javnoj nabavi) predviđa:

„Za potrebe ovog Zakonika primjenjuju se sljedeće definicije:

[…]

(d) ‚javnopravno tijelo' znači bilo koje tijelo koje, čak i ako ima pravni oblik trgovačkog društva, čiji je netaksativni popis sadržan u Prilogu IV.:
1. je uspostavljeno posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili trgovačke naravi;
2. ima pravnu osobnost,

te
3. ga većim dijelom financiraju država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili je podložno upravljačkom nadzoru od strane potonjih ili ima upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela."

Uredba sa zakonskom snagom br. 220

5 Članak 1. decreto-leggea n. 220 – Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (Uredba sa zakonskom snagom br. 220 o hitnim odredbama o sportskom pravosuđu) od 19. kolovoza 2003. (GURI br. 192 od 20. kolovoza 2003.), koja je izmjenama pretvorena u zakon člankom 1. leggea n. 208 (Zakon br. 208) od 17. listopada 2003. (GURI br. 243 od 18. listopada 2003.), određuje:

„1. Republika priznaje i potiče autonomiju nacionalnog prava sporta kao izraza međunarodnog prava sporta koje potječe od Međunarodnog olimpijskog odbora.

2. Odnosi između prava sporta i prava Republike temelje se na načelu autonomije, osim u subjektivnim situacijama povezanima s pravom sporta koje su relevantne za pravni poredak Republike."

Zakonodavna uredba br. 242

6 Članak 1. decreta legislativo n. 242 – Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, nº 59 (Zakonodavna uredba br. 242 o reorganizaciji Talijanskog nacionalnog olimpijskog odbora – CONI, u skladu s člankom 11. Zakona br. 59 od 15. ožujka 1997.) od 23. srpnja 1999. (GURI br. 176 od 29. srpnja 1999.), u verziji koja je primjenjiva u glavnim postupcima (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 242), glasi kako slijedi:

„1. [Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Talijanski nacionalni olimpijski odbor; u daljnjem tekstu: CONI)] ima pravnu osobnost javnopravnog tijela, sjedište mu je u Rimu, a pod nadzorom je Ministera per i beni e le attività culturali (Ministarstvo kulturnih dobara i kulturnih djelatnosti, Italija)."

7 Članak 2. stavak 1. navedene zakonodavne uredbe glasi:

„CONI […] djeluje u skladu s načelima međunarodnog prava sporta te odlukama i smjernicama Međunarodnog olimpijskog odbora; u daljnjem tekstu: MOO. Bavi se organizacijom i osnaživanjem nacionalnog sporta, a osobito pripremom sportaša i osiguravanjem odgovarajućih sredstava za Olimpijske igre i za sve ostale nacionalne ili međunarodne sportske događaje usmjerene na pripremu za Olimpijske igre. U okviru sportskog sustava također se bavi […] donošenjem mjera za sprečavanje i suzbijanje uporabe tvari koje utječu na prirodne fizičke sposobnosti sportaša u sportskim aktivnostima, kao i promicanjem što veće raširenosti bavljenja sportom […] u okviru ograničenja određenih decretom del Presidente della Repubblica n. 616 (Uredba Predsjednika Republike br. 616) od 24. srpnja 1977. […]”

8 Članak 4. stavci 1. i 2. te zakonodavne uredbe glase:

„1. Članovi Nacionalnog vijeća su:

(a) predsjednik CONI-ja, koji njime predsjeda;

(b) predsjednici nacionalnih sportskih saveza;

(c) talijanski članovi MOO-a;

(d) sportaši i sportski treneri, koji predstavljaju nacionalne sportske saveze i pridružene sportske discipline, pod uvjetom da nikada nisu suspendirani od sportske aktivnosti zbog uporabe bilo kakvih tvari koje utječu na prirodne fizičke sposobnosti tijekom sportskih aktivnosti;

[…]

2. Predstavnici [nacionalnih sportskih] saveza, koji su utvrđeni u okviru olimpijskih sportova, moraju činiti većinu glasača Nacionalnog vijeća CONI-ja.”

9 Članak 5. Zakonodavne uredbe br. 242 predviđa:

„1. U skladu s odlukama i smjernicama MOO-a, Nacionalno vijeće širi olimpijski duh te uređuje i koordinira nacionalne sportske aktivnosti, te s tog aspekta usklađuje aktivnosti nacionalnih sportskih saveza i nacionalnih sportskih disciplina.

[…]

2. Zadaće Nacionalnog vijeća su:

(a) donijeti statute i druge pravne akte koji ulaze u područje njegove nadležnosti, kao i smjernice za tumačenje i primjenu pravila na snazi;

(b) utvrditi temeljna načela s kojima se, radi njihova priznavanja u sportske svrhe, moraju uskladiti statuti nacionalnih sportskih saveza, pridruženih sportskih disciplina, tijela za promicanje sporta, kao i sportskih udruga i društava;

(c) donositi odluke o priznavanju, u sportske svrhe, nacionalnih sportskih saveza, sportskih društava i udruga, tijela za promicanje sporta, dobrotvornih organizacija i drugih sportskih disciplina pridruženih CONI-ju i savezima, u skladu sa zahtjevima iz Statuta […];

[…]

(e) utvrditi kriterije i uvjete kojima se uređuje nadziranje pridruženih sportskih disciplina i priznatih tijela za promicanje sporta od strane nacionalnih sportskih saveza;

[…]

(e ter) na prijedlog nacionalnog odbora donijeti odluke o stavljanju nacionalnih sportskih saveza ili pridruženih sportskih disciplina pod posebnu upravu u slučaju teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila upravljačka tijela, ili u slučaju utvrđenja nemogućnosti rada tih tijela, ili pak kada nije osiguran pravilan početak i odvijanje nacionalnih sportskih natjecanja;

[…]”

10 U skladu s člankom 6. stavkom 1. te zakonodavne uredbe:

„Članovi Nacionalnog odbora su:

(a) predsjednik CONI-ja, koji njime predsjeda;

(b) talijanski članovi MOO-a;

(c) deset predstavnika nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina;

[…]”

11 Članak 7. navedene zakonodavne uredbe glasi kako slijedi:

„1. Nacionalni odbor obavlja funkcije glavne uprave za administrativna pitanja i upravljanje CONI-jem, pri čemu određuje njegove ciljeve i programe i provjerava jesu li rezultati u skladu s danim smjernicama.

2. Nacionalni odbor obavlja sljedeće zadaće:

[…]

(e) na temelju kriterija i postupaka utvrđenih u skladu s člankom 5. stavkom 2. točkom (e), izvršava ovlast nadzora nad nacionalnim sportskim savezima, pridruženim sportskim disciplinama i priznatim tijelima za promicanje sporta u pogledu pravilne organizacije natjecanja, pripreme za Olimpijske igre, sportsku aktivnost na visokoj razini i upotrebe financijskih potpora predviđenih u točki (d) ovog stavka.

(f) predlaže Nacionalnom odboru stavljanje nacionalnih sportskih saveza ili pridruženih sportskih disciplina pod posebnu upravu u slučaju utvrđenih teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila upravljačka tijela ili u slučaju utvrđenja nemogućnosti rada potonjih tijela ili pak kada nisu osigurani pravilan početak i pravilno odvijanje nacionalnih sportskih natjecanja u dobrim uvjetima;

[…]”

12 Članak 15. stavci 1. do 6. te zakonodavne uredbe navode:

„1. Nacionalni sportski savezi i pridružene sportske discipline provode sportske aktivnosti u skladu s odlukama i smjernicama MOO-a, međunarodnih saveza i CONI-ja, uzimajući u obzir javnopravni karakter određenih vrsta aktivnosti koje su utvrđene statutima CONI-ja. U njima sudjeluju sportska društva i udruge te, samo u slučajevima predviđenima statutima nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina u vezi s tom određenom aktivnosti, i pojedinačni članovi.

2. Nacionalni sportski savezi i pridružene sportske discipline imaju status udruge privatnog prava s pravnom osobnošću. Oni su neprofitni te se, ako ovom uredbom nije izričito drugačije određeno, na njih primjenjuju odredbe Građanskog zakonika i odredbe koje su donesene radi njegove primjene.

3. Financijska izvješća nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina svake godine odobrava upravno tijelo saveza te ona moraju biti podnesena na odobrenje CONI-jevu Nacionalnom odboru. U slučaju negativnog mišljenja revizorâ saveza ili pridruženog saveza, odnosno u slučaju nepostojanja odobrenja CONI-jeva Nacionalnog odbora, saziva se skupština društava i udruga radi odlučivanja o odobrenju financijskog izvješća.

4. Skupština nadležna za izbor upravljačkih tijela odobrava orijentacijske proračunske programe upravnog tijela nad kojima nadzor obavlja skupština na kraju svakog razdoblja od četiri godine i mandata za koji su bili odobreni.

5. Nacionalno vijeće u sportske svrhe priznaje nacionalne sportske saveze i pridružene sportske discipline.

6. Priznavanje statusa pravne osobe privatnog prava novim nacionalnim sportskim savezima i pridruženim sportskim disciplinama provodi se u skladu s decretom del Presidente della Repubblica n. 361 (Uredba Predsjednika Republike br. 361) od 10. veljače 2000., nakon što Nacionalno vijeće u sportske svrhe da svoje priznanje.

[…]”

13 Članak 16. stavak 1. Zakonodavne uredbe br. 242 određuje:

„Nacionalni sportski savezi i pridružene sportske discipline uređeni su odredbama statuta i pravilnika na temelju načela unutarnje demokracije, načela sudjelovanja sviju pod jednakim uvjetima u sportskim aktivnostima, te u skladu s nacionalnim i međunarodnim pravom sporta.”

Statut CONI-ja

14 Članak 1. Statuta CONI-ja propisuje:

„1. [CONI] je udruga nacionalnih sportskih saveza […] i pridruženih sportskih disciplina […].

2. CONI […] je tijelo zaduženo za disciplinu, reguliranje i upravljanje sportskim aktivnostima, koje se smatraju ključnim elementom tjelesnog i moralnog razvoja pojedinca i sastavnim dijelom obrazovanja i nacionalne kulture. […]”

15 Članak 6. Statuta CONI-ja propisuje:

„1. Nacionalno vijeće, najviše predstavničko tijelo talijanskog sporta, širi duh olimpijskih igara, osigurava provedbu nužnih aktivnosti za pripremu za Olimpijske igre, uređuje i koordinira nacionalnu sportsku aktivnost te usklađuje djelovanje nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina.

[…]

4. Nacionalno vijeće:

[…]

(b) utvrđuje temeljna načela s kojima moraju biti usklađeni, kako bi dobili priznanje u sportske svrhe, statuti nacionalnih sportskih saveza, pridruženih sportskih disciplina, tijela za promicanje sporta, udruga kojima je priznat status općekorisne udruge, sportskih udruga i društava, i donosi kodeks sportskog pravosuđa koji moraju poštovati svi nacionalni sportski savezi i pridružene sportske discipline;

(c) odlučuje o priznavanju, u sportske svrhe, nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina, tijela za promicanje sporta, udruga kojima je priznat status općekorisne udruge, na temelju kriterija utvrđenih u statutima, uzimajući u tu svrhu u obzir i zastupljenost i olimpijsku prirodu sporta, eventualno priznanje od strane MOO-a i sportsku tradiciju discipline;

[…]

(e) utvrđuje kriterije i postupke CONI-jeva nadzora nad nacionalnim sportskim savezima, pridruženim sportskim društvima i u sportskim područjima, nad tijelima koja su priznata kao tijela za promicanje sporta;

(e1) utvrđuje, s ciljem osiguranja redovitog organiziranja sportskih natjecanja, kriterije i postupke nadzora koje savezi provode nad [pridruženim] sportskim društvima te zamjenskog nadzora koji provodi CONI u slučaju dokazanog nedostatka nadzora koji provode nacionalni sportski savezi;

[…]

(f1) odlučuje, na prijedlog Nacionalnog odbora, o stavljanju nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina pod posebnu upravu u slučaju teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila upravljačka tijela, ili u slučaju utvrđenja nemogućnosti rada potonjih tijela, ili pak kada nije osiguran početak i odvijanje nacionalnih sportskih natjecanja u dobrim uvjetima;

[…]”

16 Članak 7. stavak 5. Statuta CONI-ja predviđa:

„Nacionalni odbor:

[…]

(e) na temelju kriterija i postupaka koje je utvrdilo Nacionalno vijeće, nadzire rad nacionalnih sportskih saveza u vezi s javnim aspektima, a osobito u vezi s pravilnom organizacijom natjecanja, pripremama za Olimpijske igre, sportskim aktivnostima na visokoj razini i upotrebom financijskih potpora, te određuje kriterije za dodjelu financijskih potpora savezima;

[…]

(f) predlaže Nacionalnom vijeću stavljanje nacionalnih sportskih saveza ili pridruženih sportskih disciplina pod posebnu upravu u slučaju utvrđenih teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila upravljačka tijela, ili u slučaju utvrđenja nemogućnosti rada potonjih tijela, ili kad nacionalni sportski savezi nisu usvojili regulatorne postupke, ili stavljanje pod posebnu upravu nadležnih unutarnjih tijela kako bi osigurali početak i odvijanje nacionalnih sportskih natjecanja u dobrim uvjetima;

[…]

(g2) odobrava projekciju proračuna i programe aktivnosti kao i godišnji proračun nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina;

[…]

(h1) imenuje revizore koji predstavljaju CONI u nacionalnim sportskim savezima i pridruženim sportskim disciplinama te u CONI-jevim regionalnim odborima;

[…]

(l) odobrava, u sportske svrhe, statute, propise za provedbu statuta, propise o sportskom pravosuđu i antidopinške propise nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina nakon ocjene njihove usklađenosti sa zakonom, Statutom CONI-ja, temeljnim načelima, smjernicama i kriterijima koje je utvrdilo Nacionalno vijeće te ih eventualno u roku od 90 dana vraća nacionalnim sportskim savezima i pridruženim sportskim disciplinama radi obavljanja potrebnih izmjena;

[…]”

17 Članak 20. stavak 4. Statuta CONI-ja glasi kako slijedi:

„Nacionalni sportski savezi provode sportsku aktivnost i povezane aktivnosti promicanja u skladu s odlukama i uputama MOO-a i CONI-ja, uzimajući također u obzir javnopravni karakter određenih aspekata te aktivnosti. U okviru prava sporta nacionalnim se sportskim savezima priznaje tehnička, organizacijska i upravljačka autonomija pod CONI-jevim nadzorom.”

18 U skladu s člankom 21. Statuta CONI-ja:

„1. CONI priznaje nacionalne sportske saveze koji:

(a) ostvaruju sportsku djelatnost na državnom području i na međunarodnom planu, uključujući sudjelovanje u natjecanjima i provedbi programa obrazovanja sportaša i tehničkog osoblja;

(b) pripadaju međunarodnom savezu koji MOO priznaje, ako takav savez postoji, i koji upravljaju aktivnošću u skladu s Olimpijskom poveljom i pravilima međunarodnog saveza kojem pripada;

(c) imaju sustav statuta i propisa koji je inspiriran načelom unutarnje demokracije i načelom sudjelovanja muškaraca i žena u sportskim aktivnostima pod jednakim uvjetima i jednakim mogućnostima, te koji poštuje odluke i smjernice MOO-a i CONI-ja;

(d) imaju izborne procedure, kao i sastavljena upravna tijela, u skladu s odredbama članka 16. stavka 2. [Zakonodavne uredbe br. 242]

[…]

3. U slučaju da priznati nacionalni sportski savez ne poštuje uvjete predviđene navedenim stavkom 1., Nacionalno vijeće CONI-ja odlučit će o opozivu danog priznanja.”

19 Članak 22. Statuta CONI-ja predviđa:

„1. Statuti nacionalnih sportskih saveza moraju poštovati temeljna načela koja je utvrdilo Nacionalno vijeće, a osobito održavati stalnu ravnotežu između prava i dužnosti profesionalnih i amaterskih sektora, kao i između različitih kategorija istog sportskog područja.

2. Statuti nacionalnih sportskih saveza određuju postupke ostvarenja aktivnog i pasivnog biračkog prava sportaša i sportskog tehničkog osoblja, u skladu s preporukama MOO-a, kao i u skladu s temeljnim načelima koja proizlaze iz Nacionalnog vijeća CONI-ja.

[…]

4. Skupština druge razine, sastavljena od predstavnika izabranih po teritorijalnom ključu, dopuštena je u nacionalnim sportskim savezima koji broje više od 2000 udruga i društava s pravom glasa.

5. Nacionalni odbor ima 90 dana za potvrdu statuta nacionalnih sportskih saveza u sportske svrhe. Da bi to učinio, on mora ocijeniti njihovu sukladnost sa zakonom, Statutom CONI-ja i temeljnim načelima koja je utvrdilo njegovo Nacionalno vijeće. U slučaju utvrđene nesukladnosti, Nacionalni odbor u roku od 90 dana od dana podnošenja statuta glavnom tajništvu vraća taj dokument dotičnim savezima, uz uputu koje kriterije valja zadovoljiti kako bi se provele nužne izmjene. Ako taj rok o 90 dana protekne, a da za njegova trajanja statut nije vraćen na izmjenu, statut saveza smatra se potvrđenim. Ako nacionalni sportski savezi ne izmjene svoje statute u skladu s uputom, Nacionalni odbor može imenovati *ad hoc* upravitelja te, u najtežim slučajevima, a nakon upozorenja, opozvati priznanje.

5 bis. Statuti definiraju nadzorne i kontrolne ovlasti koje mogu provoditi savezi u pogledu njihove organizacijske strukture.

[…]”

20 U članku 23. Statuta CONI-ja navodi se:

„1. U skladu sa Zakonodavnom uredbom br. 242 i njezinim naknadnim izmjenama i dopunama, javnopravni karakter, uz djelatnosti čiji je javnopravni karakter izričito predviđen zakonom, imaju isključivo djelatnosti nacionalnih sportskih saveza povezane s upisom i članstvom sportskih udruga, društava i pojedinačnih članova, te djelatnosti povezane s opozivom, po bilo kojoj osnovi, i izmjenom odluka o upisu ili članstvu, nadzorom pravilnog odvijanja profesionalnih sportskih natjecanja i prvenstava, korištenjem javnih subvencija te sprečavanjem i kažnjavanjem dopinga, kao i aktivnostima koje se odnose na pripreme za Olimpijske igre i aktivnosti na visokoj razini, na obuku tehničkog osoblja, na upotrebu javnih sportskih objekata i upravljanje njima.

1 bis. U provedbi djelatnosti javnopravnog karaktera, na koje se upućuje u stavku 1., nacionalni sportski savezi se pridržavaju smjernica i nadzora CONI-ja i djeluju u skladu s načelima nepristranosti i transparentnosti. Javnopravni karakter djelatnosti ni na koji način ne mijenja redovno privatnopravno uređenje kojim su uređeni njegovi pojedinačni akti i povezane subjektivne pravne situacije.

1 ter. Nacionalni odbor utvrđuje kriterije i postupke kako bi se osiguralo da su odluke saveza u skladu s programima CONI-ja u pogledu konkurentnosti nacionalnih reprezentacija, zaštite nacionalne sportske baštine i njezina specifičnog identiteta te potrebe da se osigura učinkovito unutarnje upravljanje.

2. Nacionalni odbor, na temelju kriterija i postupaka koje je utvrdilo Nacionalno vijeće, odobrava proračune nacionalnih sportskih saveza i utvrđuje financijske doprinose u njihovu korist. U tom pogledu, on može utvrditi njihovu konkretnu namjenu, pridajući posebnu pozornost promicanju sporta kod mladih, pripremi za Olimpijske igre i sportskoj aktivnosti na visokoj razini.

3. Nacionalni odbor nadzire pravilno funkcioniranje nacionalnih sportskih saveza. U slučaju utvrđenih teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila upravljačka tijela, u slučaju dokazane nemogućnosti rada tih tijela ili u slučaju da nije osigurana pravilnost odvijanja sportskih natjecanja u dobrim uvjetima, Nacionalni odbor Nacionalnom vijeću predlaže imenovanje povjerenika."

Glavni postupci i prethodna pitanja

21 Društvo De Vellis Servizi Globali dobilo je poziv za sudjelovanje u pregovaračkom postupku koji je FIGC organizirao radi dodjele ugovora o javnim uslugama prijenosa materijala potrebnih za praćenje putovanja nacionalnih nogometnih reprezentacija i o uslugama skladištenja za potrebe FIGC-a u Rimu (Italija), u trajanju od tri godine. Budući da je ugovor, nakon provedenog postupka, dodijeljen društvu Consorzio, društvo De Vellis Servizi Globali podnijelo je tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), kojom je pobijalo način provedbe tog postupka, ističući da je FIGC trebalo smatrati javnopravnim tijelom, u smislu članka 3. stavka 1. točke (d) Zakonika o javnoj nabavi, te da su se stoga trebala poštovati pravila o objavljivanju predviđena tim zakonikom.

22 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) prihvatio je tužbu društva De Vellis Servizi Globali i poništio dodjelu ugovora društvu Consorzio.

23 FIGC i društvo Consorzio podnijeli su zasebne žalbe protiv presude tog suda Consigliu di Stato (Državno vijeće, Italija). Oboje su osporavali pretpostavku da se FIGC treba kvalificirati kao „javnopravno tijelo", kao i, slijedom toga, nadležnost upravnog suda i činjenicu da je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) prihvatio tužbu.

24 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je, radi utvrđivanja jesu li talijanski upravni sudovi nadležni za donošenje odluke u tom sporu i je li FIGC morao primijeniti pravila koja se odnose na dodjelu ugovora o javnoj nabavi, najprije potrebno razjasniti može li se potonji kvalificirati kao „javnopravno tijelo" u smislu članka 3. stavka 1. točke (d) Zakonika o javnoj nabavi, kojim je prenesen članak 2. stavak 1. točka 4. Direktive 2014/24.

25 Konkretno, sud koji je uputio zahtjev pita se, kao prvo, ispunjava li FIGC uvjet naveden u članku 2. stavku 1. točki 4. podtočki (a) Direktive 2014/24, prema kojem se javnopravnim tijelom smatra tijelo uspostavljeno posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi.

26 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe, s jedne strane, da je FIGC, kao nacionalni sportski savez, privatnopravni subjekt s pravnom osobnošću, koji država, u skladu s postupkom priznanja pravnih osoba privatnog prava, samo priznaje, te da javnopravni karakter određenih njihovih aktivnosti ne mijenja redovno privatnopravno uređenje koje se na njih primjenjuje. Osim toga, vodeći računa o njegovoj sposobnosti da se financira vlastitim sredstvima, te imajući u vidu presudu od 15. siječnja 1998., Mannesmann Anlagenbau Austria i dr. (C-44/96, EU:C:1998:4), za aktivnosti koje nisu zadaće s javnopravnim karakterom, koje su mu povjerene na temelju taksativnog popisa, može se smatrati da potpadaju pod njegovu opću privatnopravnu sposobnost, neovisno o njegovoj obvezi da obavlja te zadaće.

27 S druge strane, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je isto tako moguće smatrati i da ta formalna *ex lege* kvalifikacija nije odlučujuća, u mjeri u kojoj nacionalni sportski savezi koje CONI nadzire imaju zakonske obveze ispunjavati ciljeve od općeg interesa koji proizlaze iz članka 23. Statuta CONI-ja, pridržavati se CONI-jevih smjernica i nadzora, biti priznati u sportske svrhe, kao i poštovati načela nepristranosti i transparentnosti. U tim se okolnostima može smatrati da svaka dodatna aktivnost, poput usluga prijenosa materijala, toliko služi ispunjenju zadaća koje imaju javnopravni karakter, da čini njihov sastavni dio.

28 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev, ističući da FIGC ne potpada ni pod prvu ni pod treću mogućnost predviđenu člankom 2. stavkom 1. točkom 4. podtočkom (c) Direktive 2014/24, pita se ispunjava li taj savez uvjet predviđen drugom mogućnošću, prema kojoj, da bi se tijelo moglo kvalificirati kao „javnopravno tijelo”, ono mora biti podložno upravljačkom nadzoru javnopravnog tijela poput CONI-ja.

29 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev ističe da CONI, koji i sam podliježe nadzoru Ministro per i beni e le attività culturali (Ministarstvo kulturnih dobara i kulturnih djelatnosti), u pogledu nacionalnih sportskih saveza poput FIGC-a, raspolaže različitim ovlastima, poput ovlasti priznanja u sportske svrhe, nadzora i usmjeravanja djelatnosti s javnopravnim karakterom, kao i odobrenja završnih godišnjih financijskih izvješća i stavljanja pod posebnu upravu.

30 Međutim, navodi i da se za FIGC može smatrati da nije pod prevladavajućim utjecajem CONI-ja, zbog činjenice da nacionalni sportski savezi sudjeluju u CONI-jevim vrhovnim odborima i zato što se CONI-jeve ovlasti u odnosu na njih ne mogu izjednačiti s nadzorom koji se uobičajeno provodi nad javnopravnim tijelima, s obzirom na to da je odobrenje završnih godišnjih financijskih izvješća ograničeno osobito na provjeru upotrebe javnih doprinosa.

31 U tim okolnostima, Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučilo je prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja, koja su istog sadržaja u odnosu na predmete C-155/19 i C-156/19:

„1. (a) Može li se na temelju značajki unutarnjih propisa koji se odnose na sport, [FIGC] kvalificirati kao javnopravno tijelo uspostavljeno posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi?

(b) Treba li konkretno smatrati da je u slučaju [FIGC-a] ispunjen teleološki zahtjev vezan za takvo tijelo, iako ne postoji službeni akt kojim se uspostavlja tijelo javne vlasti i bez obzira na to što je [FIGC] osnovan kao udruga, zato što je dio sektorskog (sportskog) poretka, organiziranog prema modelima javnopravnog tipa, i zato što mora poštovati načela i pravila koje su razradili [CONI] i međunarodne sportske organizacije, s obzirom na to da ga je u sportske svrhe priznalo to nacionalno sportsko tijelo?

(c) Može li se, nadalje, smatrati da je takav zahtjev ispunjen u slučaju sportskog saveza kao što je [FIGC], koji se može financirati vlastitim sredstvima u odnosu na djelatnost koja nema javnopravni karakter, poput one koja je predmet spora, ili naprotiv prevladavajućom treba smatrati nužnost da se u svim slučajevima, prilikom dodjele trećim osobama bilo koje vrste ugovora od strane tog tijela, primjene pravila javne nabave?

2. (a) Ima li na temelju pravnih odnosa između CONI-ja i FIGC-a […] prvonavedeni prevladavajući utjecaj na drugonavedenog s obzirom na zakonske ovlasti priznavanja društva u sportske svrhe, odobravanja završnih financijskih izvješća, nadzora nad upravljanjem i pravilnim funkcioniranjem tijela i mogućnosti uvođenja posebne uprave takvom tijelu?

(b) Jesu li, naprotiv, navedene ovlasti nedovoljne kako bi bio ispunjen zahtjev prevladavajućeg javnog utjecaja svojstvenog javnopravnom tijelu zbog kvalificiranog sudjelovanja predsjednikâ i predstavnika sportskih saveza u glavnim odborima [CONI-ja]?”

32 Odlukom predsjednika Suda od 2. travnja 2019., predmeti C-155/19 i C-156/19 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka kao i presude.

O prethodnim pitanjima

O prvom pitanju

33 Svojim prvim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 2. stavak 1. točku 4. podtočku (a) Direktive 2014/24 tumačiti na način da se za tijelo kojem su povjerene zadaće s javnopravnim karakterom, definirane isključivo nacionalnim pravom, može smatrati da je uspostavljeno posebno radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi, u smislu te odredbe, iako nije uspostavljeno u obliku tijela javne vlasti, nego u obliku udruge privatnog prava, te iako pojedine njegove aktivnosti, koje može financirati vlastitim sredstvima, nemaju javnopravni karakter.

34 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da se tijelo, na temelju članka 2. stavka 1. točke 4. podtočaka (a) do (c) Direktive 2014/24, može kvalificirati kao „javnopravno tijelo" ako je, kao prvo, uspostavljeno posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi, kao drugo, ima pravnu osobnost te ga, kao treće, većim dijelom financira ili država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela, ili je podložno upravljačkom nadzoru od strane tih tijela ili ima upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela.

35 Sud je već presudio da su tri uvjeta iz članka 2. stavka 1. točke 4. podtočaka (a) do (c) kumulativni, pri čemu su tri kriterija navedena u trećem uvjetu alternativna (vidjeti u tom smislu presude od 12. rujna 2013., IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, t. 20. i od 5. listopada 2017., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, t. 30. i navedenu sudsku praksu).

36 Kada je riječ o prvome od tih triju uvjeta, predviđenom u članku 2. stavku 1. točki 4. podtočki (a) Direktive 2014/24, iz sudske prakse Suda proizlazi da je zakonodavac Unije obvezujućim pravilima o javnoj nabavi želio podvrgnuti samo tijela koja su osnovana s posebnim ciljem zadovoljavanja potreba u općem interesu, koja nemaju industrijski ili trgovački karakter i čija djelatnost odgovara takvim potrebama (vidjeti, u tom smislu, presudu od 5. listopada 2017., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, t. 35.).

37 U tom pogledu, dotično tijelo mora, u trenutku njegova osnivanja ili nakon toga, učinkovito osiguravati zadovoljenje potreba u općem interesu, pri čemu se ispunjenje takvih potreba mora moći objektivno utvrditi (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. prosinca 2002., Universale-Bau i dr., C-470/99, EU:C:2002:746, t. 63.).

38 U ovom slučaju, iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da u Italiji sportsku aktivnost, kao aktivnost od općeg interesa, provode svi nacionalni sportski savezi u okviru zadaća s javnopravnim karakterom, koje su tim savezima izričito dodijeljene člankom 15. stavkom 1. Uredbe za zakonskom snagom br. 242 te koje su taksativno nabrojane u članku 23. stavku 1. Statuta CONI-ja.

39 U tom pogledu, nekoliko zadaća navedenih u članku 23. stavku 1. Statuta CONI-ja, poput nadzora pravilnog odvijanja profesionalnih sportskih natjecanja i prvenstava, sprječavanja dopinga ili priprema za Olimpijske igre i aktivnosti na visokoj razini, nemaju industrijski i trgovački karakter, a što je ipak sudu koji je uputio zahtjev da provjeri. U tim okolnostima, budući da učinkovito osigurava ispunjenje tih zadaća, nacionalni sportski savez ispunjava uvjet iz članka 2. stavka 1. točke 4. podtočke (a) Direktive 2014/24.

40 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje, kao prvo, činjenicom da FIGC ima pravni oblik udruge privatnog prava i da njegovo osnivanje prema tome ne proizlazi iz formalnog akta kojim se osniva državno tijelo.

41 Naime, s jedne strane, tekst članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24 ne sadržava bilo kakvo upućivanje na načine osnivanja i pravni oblik tijela. S druge strane, valja podsjetiti na to da se pojam „javnopravno tijelo” mora tumačiti u funkcionalnom smislu, odnosno neovisno o formalnim pravilima njegove provedbe, tako da se toj nužnosti protivi razlikovanje prema pravnom obliku i pravnim pravilima koja se na to tijelo primjenjuju na temelju nacionalnog prava ili prema pravnom obliku odredaba kojima se to tijelo osniva (vidjeti u tom smislu presude od 10. studenoga 1998., BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, t. 62.; od 15. svibnja 2003., Komisija/Španjolska, C-214/00, EU:C:2003:276, t. 55. i 56. i od 12. rujna 2013., IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, t. 21. i navedenu sudsku praksu).

42 Kao drugo, isto je tako nebitna i činjenica da se FIGC, osim aktivnostima od općeg interesa taksativno navedenih u članku 23. stavku 1. Statuta CONI-ja, bavi i drugim aktivnostima koje čine velik dio njegovih ukupnih aktivnosti i koje financira vlastitim sredstvima.

43 Naime, Sud je već presudio da je nebitno to što tijelo, uz to što ispunjava zadaću zadovoljavanja potreba u općem interesu, obavlja i druge djelatnosti, i to što zadovoljenje potreba u općem interesu čini samo relativno neznatan dio djelatnosti koje takvo tijelo uistinu obavlja, s obzirom na to da se i dalje bavi potrebama koje je osobito dužno zadovoljiti (vidjeti, u tom smislu presudu od 10. studenoga 1998., BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, t. 55.).

44 Valja pojasniti da, u tim okolnostima, činjenica da nacionalni sportski savez, koji se, osobito u pogledu aktivnosti koje nemaju javnopravni karakter, financira vlastitim sredstvima, ne može, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 56. svojeg mišljenja, imati bilo kakvu važnost, jer ta sposobnost samofinanciranja ne utječe na dodjeljivanje zadaća s javnopravnim karakterom.

45 Osim toga, ni presuda od 15. siječnja 1998., Mannesmann Anlagenbau Austria i dr. (C-44/96, EU:C:1998:4), ne daje osnovu za donošenje drukčijeg zaključka.

46 S jedne strane, razmatranja iz točaka 20. do 35. te presude upućuju upravo na sudsku praksu navedenu u točki 43. ove presude, koja u biti podrazumijeva da, radi utvrđenja može li se neko tijelo smatrati javnopravnim tijelom, nije bitno bavi li se to tijelo i drugim aktivnostima, pored onih kojima se zadovoljavaju potrebe u općem interesu, čak i ako su te potonje aktivnosti od sporednog značaja.

47 S druge strane, razmatranja iz točaka 38. do 41. presude od 15. siječnja 1998., Mannesmann Anlagenbau Austria i dr. (C-44/96, EU:C:1998:4) nisu bitna za razrješenje glavnog predmeta, čija su obilježja različita od onih situacije opisane u navedenoj presudi, odnosno situacije u kojoj je javni naručitelj osnivač i većinski vlasnik društva čija je svrha obavljanje trgovačkih aktivnosti, za koje to društvo koristi financijska sredstva koja potječu iz aktivnosti koje javni naručitelj obavlja radi zadovoljenja potreba u općem interesu, a koje nisu industrijske i trgovačke.

48 Slijedom svega navedenog, na prvo pitanje valja odgovoriti da članak 2. stavak 1. točku 4. podtočku (a) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da se za tijelo kojem su povjerene zadaće s javnopravnim karakterom, definirane isključivo nacionalnim pravom, može smatrati da je uspostavljeno posebno radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi u smislu te odredbe, iako nije uspostavljeno u obliku tijela javne vlasti, nego u obliku udruge privatnog prava, te iako pojedine njegove aktivnosti, koje može financirati vlastitim sredstvima, nemaju javnopravni karakter.

Drugo pitanje

49 Svojim drugim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev želi znati treba li drugu mogućnost iz članka 2. stavka 1. točke 4. podtočke (c) Direktive 2014/24 tumačiti na način da nacionalni sportski savez treba smatrati podložnim upravljačkom nadzoru javnopravnog tijela, vodeći računa, s jedne strane, o ovlastima koje su tom tijelu povjerene u odnosu na takav savez i, s druge strane, o činjenici da većinu u ključnim odborima navedenog tijela čine predstavnici svih nacionalnih sportskih saveza.

50 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da svaki od alternativnih kriterija iz članka 2. stavka 1. točke 4. podtočke (c) Direktive 2014/24, kako su navedeni u točki 34. ove presude, odražava usku vezu između tijela i države, regionalnih i lokalnih jedinica ili drugih javnopravnih tijela i da se, kada je konkretno riječ o kriteriju koji se odnosi na upravljački nadzor, takav nadzor temelji na utvrđenju aktivnog nadzora nad upravljanjem dotičnim tijelom, koji može stvoriti ovisnost tog tijela o javnim vlastima, koja je jednaka onoj koja postoji kada je jedan od drugih dvaju alternativnih kriterija ispunjen, a što može omogućiti javnim vlastima da utječu na odluke navedenog tijela u području javne nabave (vidjeti, u tom smislu, presudu od 27. veljače 2003., Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, t. 68., 69. i 73. kao i navedenu sudsku praksu).

51 Prema tome, naknadni nadzor načelno ne udovoljava tom kriteriju ako takav nadzor ne omogućava javnim vlastima da utječu na odluke predmetnog tijela u tom području (vidjeti, u tom smislu, presudu od 12. rujna 2013., C-526/11, EU:C:2013:543, t. 29. i navedenu sudsku praksu).

52 U ovom slučaju, iz nacionalnih propisa, a osobito iz odredaba članka 1. Zakonodavne uredbe br. 220, članka 2. stavka 1. i članka 5. stavka 1. Zakonodavne uredbe br. 242, kao i članka 1. stavka 2. i članka 6. stavka 1. Statuta CONI-ja, proizlazi da je CONI-jeva glavna zadaća, u okviru pravne autonomije sporta i uz poštovanje načela međunarodnog prava sporta, a kao tijela zaduženog za disciplinu, reguliranje i upravljanje sportskim aktivnostima, organizaciju i jačanje nacionalnog sporta, konkretno priprema sportaša i osiguravanje odgovarajućih sredstava za pripremu za Olimpijske igre, donošenje antidopinških mjera i promicanje što veće raširenosti bavljenja sportom. U tom smislu, Nacionalno vijeće CONI-ja, kao najviše predstavničko tijelo talijanskog sporta, širi olimpijski duh, osigurava aktivnosti potrebne za pripremu za Olimpijske igre, uređuje i koordinira nacionalnu sportsku aktivnost te usklađuje, među ostalim, djelovanje nacionalnih sportskih saveza.

53 Stoga je, s obzirom na to da u biti izvršava regulatornu funkciju i funkciju koordinacije, CONI krovna organizacija koja u odnosu na nacionalne sportske saveze donosi zajedničke sportske, etičke i strukturne propise, na način da pruža, na temelju međunarodnih pravila, usklađeni okvir za bavljenje sportom, a osobito u okviru natjecanja i priprema za Olimpijske igre. Valja nadalje istaknuti kako se čini da je CONI-jev sportski nadzor nad tim savezima, prema članku 7. stavku 2. točki (e) Zakonodavne uredbe br. 242, u biti ograničen na područja dobre organizacije natjecanja, pripreme za Olimpijske igre, sportske aktivnosti na visokoj razini i upotrebu financijskih potpora, a što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

54 S druge strane, iz spisa podnesenog sudu ne proizlazi je CONI zadužen za reguliranje detalja svakodnevnog bavljenja sportom ili za uplitanje u konkretno upravljanje nacionalnim sportskim savezima te u odnose koje oni, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 29. svojeg mišljenja, održavaju s temeljnim strukturama, odnosno klubovima, udrugama i drugim javnim ili privatnim tijelima, kao i sa svim pojedincima koji se žele baviti sportom.

55 Ta definicija CONI-jeve uloge i zadaće po svemu je sudeći potkrijepljena člankom 20. stavkom 4. Statuta CONI-ja, na temelju kojeg nacionalni sportski savezi, iako su u obvezi obavljati sportsku aktivnost i povezane aktivnosti promicanja u skladu s odlukama i smjernicama MOO-a i CONI-ja, uživaju, pod nadzorom potonjeg, tehničku, organizacijsku i upravljačku autonomiju u okviru prava sporta. Prema tome, uz iznimku područja u kojima je CONI ovlašten intervenirati i izvršavati nadzor, ti savezi uživaju široku autonomiju u pogledu upravljanja njima i upravljanja različitim aspektima

sportske discipline za koju su zaduženi, s obzirom na to da je njihov odnos s CONI-jem na prvi pogled ograničen na poštovanje smjernica i općih pravila koja je sastavio potonji. Članak 15. stavak 4. Zakonodavne uredbe br. 242 nadalje precizira da je skupština dotičnog nacionalnog sportskog saveza ta koja odobrava i nadzire orijentacijske proračunske programe upravnog tijela, što ponovno upućuje na to da navedeni savezi imaju punu upravljačku autonomiju.

56 U takvim okolnostima, svojstvenima talijanskom sportskom pravu, a vodeći računa o velikoj raznolikosti odabranih rješenja u različitim državama članicama, valja smatrati da se tijelo javne vlasti, koje je, u bitnome, zaduženo za donošenje pravila u području sporta, za provjeru njihove pravilne primjene i za intervenciju isključivo na razini organizacije natjecanja i pripreme za Olimpijske igre, a ne za reguliranje organizacije i svakodnevnog bavljenja različitim sportskim disciplinama, na prvi pogled ne može smatrati hijerarhijskim tijelom koje može nadzirati nacionalne sportske saveze i usmjeravati upravljanje tim savezima, a još manje kada da ti savezi uživaju autonomiju u upravljanju.

57 Stoga se čini da upravljačka autonomija, povjerena nacionalnim sportskim savezima u Italiji, *a priori* govori protiv postojanja aktivnog nadzora CONI-ja koji bi bio toliko širok da bi mogao utjecati na upravljanje nacionalnim sportskim savezima poput FIGC-a, osobito u području provedbe postupka javne nabave.

58 Međutim, takva se presumpcija može oboriti ako se utvrdi da različite ovlasti povjerene CONI-ju u odnosu na FIGC u praksi stvaraju ovisnost tog saveza u odnosu na CONI u mjeri da on može utjecati na odluke navedenog saveza u području javne nabave. U tom pogledu, duh sportskog natjecanja, čija organizacija i konkretno upravljanje pripadaju nacionalnim sportskim savezima, zahtijeva da se, kao što je navedeno u točki 55. ove presude, različite ovlasti CONI-ja ne shvate previše tehnički, odnosno da ih se tumači više sadržajno nego formalno.

59 Stoga je na sudu koji je uputio zahtjev da ispita otkrivaju li različite ovlasti dodijeljene CONI-ju u pogledu FIGC-a, u svojoj ukupnosti, postojanje ovisnosti popraćene s takvom mogućnošću utjecaja. Iako takvu provjeru mora provesti isključivo sud koji je uputio zahtjev, Sud koji odlučuje o prethodnom pitanju može ipak, prema potrebi, dati pojašnjenja koja nacionalni sud usmjeravaju u njegovoj odluci (vidjeti, u tom smislu, presudu od 2. svibnja 2019., Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego, C-614/17, EU:C:2019:344, t. 37. i navedenu sudsku praksu).

60 Kada je, kao prvo, riječ o CONI-jevoj ovlasti da u sportske svrhe priznaje nacionalne sportske saveze, što proizlazi iz članka 5. stavka 2. točke (c) i članka 15. stavaka 5. i 6. Zakonodavne uredbe br. 242, kao i članka 6. stavka 4. točaka (b) i (c) Statuta CONI-ja, s jedne strane, valja istaknuti da CONI u tom okviru primjenjuje opći propis koji je, prema pisanim očitovanjima talijanske vlade, zajednički svim sportskim udrugama koje žele dobiti pravnu osobnosti ili koje dobivaju, makar i u manjem dijelu, javne doprinose. S druge strane, iz spisa podnesenih Sudu proizlazi da je CONI-jevo priznanje samo prethodna etapa koja se tiče isključivo postupka priznanja u sportske svrhe, pri čemu se svi savezi priznaju jednoobrazno, na način i po uvjetima koje uređuju talijanski pozitivni propisi, u ovom slučaju Uredba Predsjednika Republike br. 361 od 10. veljače 2000.

61 Nadalje, iz odredaba članka 6. stavka 4. točke (c) i članka 21. stavka 1. Statuta CONI-ja proizlazi, pod uvjetom provjera koje mora provesti sud koji je uputio zahtjev, da se kriteriji na temelju kojih je dano priznanje ni na koji način ne odnose na aspekte upravljanja dotičnim savezom, nego na opće uvjete koje svaki nacionalni sportski savez mora ispuniti u području sporta i organizacije, kao i na poštovanje pravila i temeljnih načela, poput načela unutarnje demokracije i načela rodne ravnopravnosti i jednakih mogućnosti. Isto tako, Nacionalno vijeće CONI-ja može, na temelju članka 21. stavka 3. Statuta CONI-ja, opozvati priznanje nacionalnog sportskog saveza samo kada dotični savez više ne ispunjava uvjete predviđene člankom 21. stavkom 1. tog statuta.

62 Točno je, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 71. svojeg mišljenja, da se čini da je postupak priznanja, na temelju odredaba članka 5. stavka 2. točke (b) Zakonodavne uredbe br. 242, kao i članka 6. stavka 4. točke (b) Statuta CONI-ja, povezan s ispitivanjem usklađenosti statuta dotičnog nacionalnog sportskog saveza s temeljnim načelima koja je utvrdilo Nacionalno vijeće CONI-ja. Ipak, čini se da izraz „temeljna načela”, u vezi s načelima s kojima moraju biti usklađene statutarne i pravilničke odredbe tih saveza na temelju članka 16. stavka 1. Zakonodavne uredbe br. 242 te članka 21. stavka 1. točke (c) i članka 22. stavaka 1. do 3. Statuta CONI-ja, potvrđuje to da Nacionalni odbor CONI-ja može određivati samo organizacijska pravila inspirirana načelom unutarnje demokracije koje statuti navedenih saveza moraju poštovati, a da pritom ne može nametati tim savezima detaljnija i opširnija pravila o upravljanju.

63 Budući da je CONI-jeva intervencija ograničena na utvrđivanje temeljnih načela radi usklađivanja općih propisa koji se primjenjuju na sve nacionalne sportske saveze i na osiguravanje učinkovitosti tih saveza u pogledu sportske discipline za koju su zaduženi na nacionalnoj i međunarodnoj razini, i to ispunjavanjem ciljeva koje određuje zakon i donošenja statutarnih i pravilničkih odredaba u skladu s tim zakonom i s načelom unutarnje demokracije, FIGC-ovo prethodno priznanje u sportske svrhe na prvi pogled, samo po sebi, ne omogućava CONI-ju da izvršava aktivni nadzor nad upravljanjem tim savezom u mjeri da može utjecati na odluke potonjeg u području javne nabave.

64 Kada je, kao drugo, riječ o CONI-jevoj ovlasti, predviđenoj člankom 5. stavkom 2. točkom (a) i člankom 15. stavkom 1. Zakonodavne uredbe br. 242, kao i člankom 20. stavkom 4. i člankom 23. stavcima 1.bis i 1.ter Statuta CONI-ja, da u odnosu na talijanske sportske saveze donosi smjernice, odluke, direktive i upute o izvršavanju sportske aktivnosti koju ti savezi uokviruju, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri nameću li sva ta pravila, kao što su to tvrdili FIGC, CONI i talijanska vlada na raspravi, nacionalnim sportskim savezima opća, široka i apstraktna pravila te opće orijentacijske smjernice o sportskoj organizaciji u njezinoj javnoj dimenziji, tako da na taj način CONI ne intervenira aktivno u upravljanje tim savezima u mjeri da može utjecati na odluke tih saveza u području javne nabave, ili, nasuprot tomu, CONI može podvrgavati navedene saveze vrlo detaljnim pravilima o upravljanju i može im nametati određeni model upravljanja, osobito u provođenju postupka javne nabave (vidjeti, u tom smislu, presudu od 1. veljače 2001., Komisija/Francuska, C-237/99, EU:C:2001:70, t. 50. do 52. i t. 57.).

65 Kada je, kao treće, riječ o CONI-jevoj ovlasti da u sportske svrhe odobrava statute tih nacionalnih sportskih saveza, valja istaknuti da on, u izvršavanju ovlasti poput onih koje proizlaze iz članka 7. stavka 5. točke (l) i članka 22. stavka 5. Statuta CONI-ja, može samo ocijeniti usklađenost statuta tih saveza sa zakonom, svojim statutom i temeljnim načelima koja je utvrdio. U tim okolnostima, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri je li CONI mogao, prigodom odobravanja statuta, FIGC-u nametnuti izmjene kojim se ograničava njegova upravljačka autonomija ili, prigodom ocjene statuta, opozvati priznanje FIGC-a zbog toga što nije prihvatio izmjene kojima se ograničava njegova upravljačka autonomija, ili mu nametnuti unaprijed utvrđeni način postupanja u upravljanju.

66 Kada je, kao četvrto, riječ o CONI-jevoj ovlasti da odobrava financijska izvješća i godišnje proračune nacionalnih sportskih saveza, poput one iz članka 15. stavka 3. Zakonodavne uredbe br. 242, kao i članka 7. stavka 5. točke (g2) i članka 23. stavka 2. Statuta CONI-ja, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri provodi li CONI u tom pogledu isključivo računovodstveni nadzor financijskih izvješća i uravnoteženosti proračuna, što ne bi upućivalo na postojanje aktivnog nadzora nad upravljanjem savezima (vidjeti, u tom smislu, presudu od 1. veljače 2001., Komisija/Francuska, C-237/99, EU:C:2001:70, t. 53., i od 12. rujna 2013., IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, t. 29.), ili se ta provjera odnosi i na tekuće upravljanje tim savezima, osobito u pogledu točnosti iznosa, regularnosti, ekonomičnosti, rentabilnosti i racionalnosti, što bi upućivalo na postojanje aktivnog nadzora nad upravljanjem (vidjeti, u tom smislu, presudu od 27. veljače 2003., Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, t. 73.).

67 Što se konkretno tiče odobravanja financijskih izvješća, sud koji je uputio zahtjev treba provjeriti sastoji li se jedina „sankcija” za neodobrenje financijskih izvješća od strane CONI-ja u neobjavljivanju tih financijskih izvješća. To bi upućivalo na nepostojanje CONI-jeve ovlasti prisile u odnosu na nacionalne sportske saveze u tom pogledu.

68 Kada je riječ o odobravanju proračuna, na sudu koji je uputio zahtjev će biti da provjeri odlučuju li nacionalni sportski savezi, kao što to proizlazi iz pojašnjenja koja je CONI dao tijekom rasprave, *in fine* o svojim proračunima, a da se CONI ne može protiviti njihovu donošenju i stoga ne može nadzirati upravljanje tim savezima u tom pogledu, što bi opet upućivalo na nepostojanje CONI-jeve ovlasti prisile.

69 Što se tiče CONI-jeve ovlasti iz članka 23. stavka 2. njegova statuta da odlučuje o financijskim doprinosima u korist nacionalnih sportskih saveza i da određuje njihovu konkretnu namjenu, na sudu koji je uputio zahtjev je da provjeri utjecaj te ovlasti na konkretno upravljanje FIGC-om, kao i na doseg njegove autonomije u donošenju odluka u području provođenja postupka javne nabave. U tom okviru, sud koji je uputio zahtjev morat će voditi računa, s jedne strane, o činjenici da su javni doprinosi, na temelju te odredbe, po svemu sudeći podijeljeni na vrlo općenite kategorije u okviru javne dimenzije sportske aktivnosti, odnosno na promicanje sporta mladih, pripremu za Olimpijske igre i sportsku aktivnost na visokoj razini i, s druge strane, što se tiče konkretno FIGC-a, a kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i iz pojašnjenja koja su dana tijekom rasprave, o tome da je javno financiranje tog saveza u svakom slučaju zanemarivo, jer je taj savez u znatnoj mjeri sposoban samog sebe financirati.

70 Kada je, kao peto, riječ o CONI-jevoj ovlasti imenovanja, na temelju članka 7., stavka 5. točke (hl) Statuta CONI-ja, revizora koji ga predstavljaju u nacionalnim sportskim savezima, na sudu koji je uputio zahtjev će biti da provjeri mogu li ti revizori utjecati na politiku upravljanja tim savezima, osobito u području javne nabave, vodeći računa o činjenici da, kao što to proizlazi iz pisanih očitovanja FIGC-a i CONI-ja, ti revizori nemaju pravo veta i nemaju nikakvu ovlast zastupanja ni bilo kakvu ovlast upravljanja.

71 Kada je, kao šesto, riječ o CONI-jevoj ovlasti predviđenoj člankom 5. stavkom 2. točkom (e) Zakonodavne uredbe br. 242, kao i člankom 6. stavkom 4. točkama (e) i (e1), člankom 7. stavkom 5. točkom (e) i člankom 23. stavkom 3. Statuta CONI-ja, da nadzire provedbu aktivnosti s javnopravnim karakterom povjerenih nacionalnim sportskim savezima, kao i, općenito, dobro funkcioniranje tih saveza, na sudu koji je uputio zahtjev će biti da provjeri utjecaj tih nadzora na autonomiju u upravljanju navedenim savezima i na njihov kapacitet za donošenje odluka u području provođenja postupaka javne nabave. Konkretno, sud koji je uputio zahtjev trebat će provjeriti, kao što je to navedeno u točki 53. ove presude, je li nadzor nad dobrim funkcioniranjem nacionalnih sportskih saveza u biti ograničen na područja pravilne organizacije natjecanja, priprema za Olimpijske igre, sportske aktivnosti na visokoj razini i korištenja financijskim potporama, ili CONI obavlja aktivniji nadzor nad upravljanjem tim savezima.

72 Što se konkretno tiče CONI-jeve ovlasti da nacionalne sportske saveze stavi pod posebnu upravu u slučaju teških nepravilnosti u upravljanju, teških povreda prava sporta, nemogućnosti rada tih saveza ili problema u regularnosti sportskih natjecanja, na sudu koji je uputio zahtjev će biti da, radi isključenja mogućnosti postojanja aktivnog nadzora nad radom navedenih saveza, utvrdi svode li se, kao što su to u svojim pisanim očitovanjima i tijekom rasprave tvrdili FIGC, CONI i talijanska vlada, slučajevi CONI-jevih intervencija, koji proizlaze iz članka 5. stavka 2. točke (e *ter*) i članka 7. stavka 2. točke (f) Zakonodavne uredbe br. 242, kao i članka 6. stavka 4. točke (f1) i članka 7. stavka 5. točke (f) i članka 23. stavka 3. Statuta CONI-ja, na puki nadzor regularnosti, a ne na politiku upravljanja tim nacionalnim sportskim savezima, te uključuje li, neovisno o iznimnosti stavljanja pod posebnu upravu, izvršavanje te ovlasti stalni nadzor nad upravljanjem tim savezima (vidjeti, u tom smislu, presudu od 1. veljače 2001., Komisija/Francuska, C-237/99, EU:C:2001:70, t. 55. i 56.).

73 Valja pojasniti, kao što je nezavisni odvjetnik u biti istaknuo u točki 66. svojeg mišljenja, da, radi ocjene postojanja CONI-jeva aktivnog nadzora nad upravljanjem FIGC-om i mogućnosti CONI-jeva utjecaja na odluke potonjeg u području javne nabave, različite CONI-jeve ovlasti treba analizirati sveobuhvatno, pri čemu se pojašnjava da, prema općem pravilu, skup indicija može upućivati na takvo postojanje (vidjeti, u tom smislu, presudu od 1. veljače 2001., Komisija/Francuska, C-237/99, EU:C:2001:70, t. 59.).

74 Kada je riječ o okolnosti, koju ističe sud koji je uputio zahtjev, da bi u slučaju zaključka da CONI nadzire upravljanje nacionalnim sportskim savezima poput FIGC-a, u smislu druge mogućnosti iz članka 2. stavka 1. točke 4. podtočke (c) Direktive 2014/24, ti savezi tada, zbog njihova većinskog sudjelovanja u glavnim kolegijalnim odborima CONI-ja, imali, na temelju članaka 4. i 6. Zakonodavne uredbe br. 242, utjecaj na CONI-jeve aktivnosti koji bi djelovao kao protuteža tom nadzoru, valja istaknuti da bi ta okolnost bila bitna samo ako bi se moglo utvrditi da svaki od nacionalnih sportskih saveza, uzet zasebno, može imati značajan utjecaj na upravljački nadzor koji nad njime provodi CONI, koji neutralizira taj nadzor i vraća samostalnost u upravljanju tom nacionalnom sportskom savezu, i to neovisno o utjecaju ostalih nacionalnih sportskih saveza koji se nalaze u sličnoj situaciji.

75 Imajući sve navedeno u vidu, na drugo pitanje valja odgovoriti da drugu mogućnost iz članka 2. stavka 1. točke 4. podtočke (c) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da se, u slučaju da nacionalni sportski savez na temelju nacionalnog prava ima autonomiju u upravljanju, upravljanje tim savezom može smatrati podložnim upravljačkom nadzoru javnopravnog tijela samo ako iz analize svih ovlasti kojima to tijelo javne vlasti raspolaže u pogledu navedenog saveza proizlazi da postoji aktivni nadzor nad upravljanjem, koji u praksi dovodi tu autonomiju u pitanje u mjeri koja omogućava tom tijelu da utječe na odluke istog saveza u području provođenja postupaka javne nabave. Okolnosti da različiti nacionalni sportski savezu imaju utjecaj na aktivnost dotičnog tijela javne vlasti zbog njihova većinskog sudjelovanja u njegovim glavnim kolegijalnim odborima koje donose njegove odluke, relevantna je samo ako se može utvrditi da svaki od tih saveza, sam za sebe, može značajno utjecati na javni nadzor koji nad njime provodi to tijelo zbog čega se taj nadzor neutralizira i vraća se samostalnost u upravljanju tom nacionalnom sportskom savezu, neovisno o utjecaju ostalih nacionalnih sportskih saveza koji se nalaze u sličnoj situaciji.

Troškovi

76 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (četvrto vijeće) odlučuje:

1. **Članak 2. stavak 1. točku 4. podtočku (a) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ treba tumačiti na način da se za tijelo kojem su povjerene zadaće s javnopravnim karakterom, definirane isključivo nacionalnim pravom, može smatrati da je uspostavljeno posebno radi zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi u smislu te odredbe, iako nije uspostavljeno u obliku tijela javne vlasti, nego u obliku udruge privatnog prava, te iako pojedine njegove aktivnosti, koje može financirati vlastitim sredstvima, nemaju javnopravni karakter.**

2. **Drugu mogućnost iz članka 2. stavka 1. točke 4. podtočke (c) Direktive 2014/24 treba tumačiti na način da se, u slučaju da nacionalni sportski savez na temelju nacionalnog prava ima autonomiju u upravljanju, upravljanje tim savezom može smatrati podložnim upravljačkom nadzoru javnopravnog tijela samo ako iz analize svih ovlasti kojima to tijelo javne vlasti raspolaže u pogledu navedenog saveza proizlazi da postoji aktivni nadzor nad upravljanjem,**

koji u praksi dovodi tu autonomiju u pitanje u mjeri koja omogućava tom tijelu da utječe na odluke istog saveza u području provođenja postupaka javne nabave. Okolnost da različiti nacionalni sportski savezi imaju utjecaj na aktivnost dotičnog tijela javne vlasti zbog njihova većinskog sudjelovanja u njegovim glavnim kolegijalnim odborima koje donose njegove odluke, relevantna je samo ako se može utvrditi da svaki od tih saveza, sam za sebe, može značajno utjecati na javni nadzor koji nad njime provodi to tijelo zbog čega se taj nadzor neutralizira i vraća se samostalnost u upravljanju tom nacionalnom sportskom savezu, neovisno o utjecaju ostalih nacionalnih sportskih saveza koji se nalaze u sličnoj situaciji.

Potpisi