Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 1 octombrie 2020[1]

Cauzele conexate C-155/19 și C-156/19

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl
împotriva
De Vellis Servizi Globali Srl,
cu participarea:
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Procedură preliminară – Achiziții publice de bunuri, de lucrări sau de servicii – Directiva 2014/24/UE – Autoritate contractantă – Organism de drept public – Noțiune – Federație națională de fotbal – Îndeplinirea necesităților de interes general – Supravegherea gestionării federației de către un organism de drept public”

1. În Hotărârea din 11 septembrie 2019[2], Curtea a analizat dacă un comitet olimpic național (cel italian) exercita un „control public” asupra a două federații sportive din țara sa[3], „în scopul clasificării lor fie în sectorul administrațiilor publice, fie în sectorul IFSLSGP [instituții fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor]”, în conformitate cu normele sistemului european de conturi[4].

2. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) sesizează acum Curtea cu două cereri de decizie preliminară care au un conținut identic și care se referă la aceeași problemă, însă nu din perspectivă contabilă, ci din perspectiva achizițiilor publice. În litigiile *a quibus*, acesta trebuie să stabilească dacă Federazione Italiana Giuoco Calcio (Federația italiană de fotbal, denumită în continuare „FIGC”) a fost creată special pentru îndeplinirea necesităților de interes general și, în caz afirmativ, dacă Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Comitetul Olimpic Național Italian, denumit în continuare „CONI”) supraveghează gestionarea sa.

1 Limba originală: spaniola.

2 Hotărârea FIG și FISE (C-612/17 și C-613/17, EU:C:2019:705, denumită în continuare „Hotărârea FIG și FISE”). Deși argumentele sale invocate în hotărârea respectivă se referă la Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană, acestea pot fi utile pentru prezenta trimitere preliminară, deoarece unul dintre factorii relevanți în domeniul achizițiilor publice ale organismelor de drept public este de asemenea persoana care se ocupă de gestionarea lor. Cu toate acestea, trebuie subliniat că criteriile pentru a stabili dacă există controlul respectiv diferă semnificativ în domeniul respectiv față de cel contabil.

3 În cauza respectivă, Federazione Italiana Golf și Federazione Italiana Sport Equestri.

4 Hotărârea FIG și FISE, punctul 31.

3. De soluționarea acestor îndoieli poate depinde aspectul dacă un contract încheiat de FIGC, care face obiectul litigiilor, trebuie supus procedurilor reglementate de Directiva 2014/24/UE[5] și de normele naționale care o transpun în dreptul intern. Această situație se va concretiza numai dacă federațiile sportive naționale (denumite în continuare „FDN”), atunci când încheie contracte de achiziții publice de lucrări, de bunuri sau de servicii peste o anumită limită, ar putea fi calificate drept autorități contractante, ca urmare a faptului că este vorba despre organisme de drept public, în sensul Directivei 2014/24.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii. Directiva 2014/24

4. În articolul 2 se arată:

„(1) În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

1. «autorități contractante» înseamnă statul, autoritățile regionale sau locale, organismele de drept public sau asociațiile formate din una sau mai multe astfel de autorități sau din unul sau mai multe astfel de organisme de drept public;

[…]

4. «organisme de drept public» înseamnă organismele care au toate caracteristicile următoare:

   (a) sunt înființate în scopul specific de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial;

   (b) au personalitate juridică;

   (c) sunt finanțate, în cea mai mare parte, de către stat, autorități regionale sau locale sau alte organisme de drept public; sau administrarea lor face obiectul supravegherii de către autoritățile sau organismele respective sau au un consiliu de administrație, de conducere sau de supraveghere alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de autorități regionale sau locale sau de alte organisme de drept public.”

B. Dreptul italian

1. Decretul legislativ nr. 50 din 18 aprilie 2016 („Codul achizițiilor publice”)

5. Articolul 3 alineatul 1 litera d) reproduce în esență definiția noțiunii de „organism de drept public”, prevăzută la articolul 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24.

5 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

2. Decretul-lege nr. 220 din 19 august 2003[6]

6. Articolul 1 prevede:

„1. Republica recunoaște și favorizează autonomia dreptului sportului național ca expresie a dreptului internațional al sportului din cadrul Comitetului Internațional Olimpic.

2. Raporturile dintre dreptul sportului și dreptul Republicii sunt reglementate pe baza principiului autonomiei, cu excepția cazurilor în care prezintă relevanță pentru ordinea juridică a Republicii anumite situații subiective legate de dreptul sportului."

3. Decretul legislativ nr. 242 din 23 iulie 1999 privind reorganizarea CONI[7]

7. Articolul 1 enunță:

„[CONI] are personalitate juridică de drept public […] și se află sub tutela Ministerului Patrimoniului Cultural."

8. Articolul 2 stabilește:

„1. CONI […] este responsabil cu organizarea și consolidarea sportului național și în special cu pregătirea sportivilor și cu asigurarea mijloacelor adecvate pentru Jocurile Olimpice și pentru toate celelalte evenimente sportive naționale sau internaționale. Acesta este responsabil de asemenea, în cadrul sistemului sportiv, […] cu adoptarea de măsuri pentru prevenirea și eliminarea consumului de substanțe care modifică performanța fizică naturală a sportivilor în activitățile sportive, precum și cu promovarea diseminării maxime a activităților sportive […] în limitele dispozițiilor Decretului Președintelui Republicii nr. 616 din 24 iulie 1977.

[…]"

9. Conform articolului 4 alineatul 2 din acesta:

„Reprezentanții FDN, stabiliți în domeniul sporturilor olimpice, trebuie să reprezinte majoritatea votanților din cadrul CONI."

10. Articolul 5 prevede:

„1. În conformitate cu deciziile și cu directivele Comitetului Internațional Olimpic, Consiliul național acționează în favoarea diseminării spiritului olimpic și reglementează și coordonează activitatea sportivă națională, armonizând din această perspectivă acțiunile întreprinse de FDN și de federațiile sportive asociate.

[…]

2. Consiliul național are drept misiune:

a) adoptarea statutului și a celorlalte acte normative care intră în domeniul său de competență, precum și a directivelor privind interpretarea și aplicarea normelor în vigoare;

6 Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (GURI nr. 192 din 20 august 2003) [transformat în lege, după modificări, prin articolul 1 din legge 17 ottobre 2003, n. 280 (Legea nr. 280 din 17 octombrie 2003, GURI nr. 243 din 18 octombrie 2003).

7 Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (Decretul legislativ nr. 242/1999 din 23 iulie 1999 privind reorganizarea Comitetului Olimpic Național Italian – CONI) (GURI nr. 176 din 29 iulie 1999, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 242/1999").

b) stabilirea principiilor fundamentale pe care trebuie să le respecte, pentru obținerea recunoașterii lor în scopuri sportive, statutul FDN, al federațiilor sportive asociate, al entităților de promovare a sportului, precum și al asociațiilor și al societăților sportive;

c) adoptarea deciziilor de recunoaștere, în scopuri sportive, a FDN, a societăților și asociațiilor sportive, a entităților de promovare a sportului, a asociațiilor caritabile și a altor federații sportive asociate CONI și federațiilor, pe baza criteriilor stabilite în statut […];

[…]

e) definirea criteriilor și a condițiilor care reglementează exercitarea controalelor [asupra] FDN, a federațiilor sportive asociate și a entităților recunoscute ca fiind de promovare sportivă;

[…]

e ter) adoptarea, la propunerea comisiei naționale, a deciziilor de punere sub tutelă a FDN și a federațiilor sportive asociate, în caz de grave nereguli în gestiune sau de încălcări grave ale dreptului sportului de către organele de conducere, în cazul unei imposibilități de funcționare constatate de acestea din urmă sau în cazul în care nu sunt garantate lansarea și desfășurarea în bune condiții a competițiilor sportive;

[…]”

11. În conformitate cu articolul 15:

„1. FDN […] își desfășoară activitatea sportivă în conformitate cu deciziile și directivele [Comitetului Internațional Olimpic], ale federațiilor internaționale și ale CONI, ținând seama de caracterul public al anumitor categorii de activități menționate în statutul CONI. La acestea participă societăți și asociații sportive și de asemenea, numai în cazurile prevăzute de statutul FDN […], în legătură cu anumite activități, membri individuali.

2. FDN […] au natura unei asociații dotate cu personalitate juridică de drept privat. Acestea nu urmăresc un scop lucrativ și sunt supuse, în lipsa unor dispoziții exprese din prezentul decret, dispozițiilor Codului civil și celor adoptate pentru aplicarea acestuia.

3. Bugetele FDN […] sunt aprobate anual de organul de administrare al federației și sunt supuse aprobării comisiei naționale a CONI. În cazul unui aviz negativ din partea auditorilor federației […] sau în cazul neaprobării de către comisia națională a CONI, adunarea societăților și a asociaților va trebui să fie convocată pentru a se pronunța cu privire la aprobarea bilanțului.

4. Adunarea care alege organele de conducere procedează la aprobarea programelor bugetare de orientare ale organului de administrare, care vor fi supuse controlului adunării la sfârșitul fiecărei perioade de patru ani și al mandatului pentru care au fost aprobate.

5. FDN […] sunt recunoscute, în scopuri sportive, de Consiliul național.

6. Recunoașterea personalității juridice de drept privat a noilor FDN […] se acordă în conformitate cu decreto del Presidente della Repubblica 10 febraio 2000, n. 361 (Decretul Președintelui Republicii nr. 361 din 10 februarie 2000), după recunoașterea, în scopuri sportive, de către Consiliul național.

[…]”

4. Statutul CONI[8]

12. Articolul 1 („Definiții”) arată:

„1. CONI este confederația FDN și a federațiilor sportive asociate.

2. CONI […] este autoritatea de disciplină, reglementare și gestionare a activităților sportive, considerate ca element esențial al pregătirii fizice și morale a individului și ca parte integrantă a educației și a culturii naționale. […]”

13. Articolul 6 („Consiliul național”) subliniază:

„1. Consiliul național, care este organul suprem de reprezentare a sportului italian, activează prin difuzarea ideii olimpice, asigură activitatea necesară pentru pregătirea olimpică, reglementează și coordonează activitatea sportivă națională și armonizează acțiunea FDN și a federațiilor sportive asociate.”

[…]

4. Consiliului național îi revin următoarele sarcini:

[…]

b) stabilește principiile fundamentale pe care trebuie să le respecte, pentru obținerea recunoașterii în scopuri sportive, statutul FDN, al federațiilor sportive asociate, al entităților de promovare a sportului și al asociațiilor renumite din domeniul sportiv, al asociațiilor și al societăților sportive și adoptă Codul de drept sportiv care trebuie să fie respectat de toate FDN […];

c) se pronunță asupra deciziilor de recunoaștere, în scopuri sportive, a FDN […], pe baza criteriilor stabilite în statut, ținând seama în acest scop de reprezentarea și de caracterul olimpic al sportului, de eventuala recunoaștere de către [Comitetul Internațional Olimpic] și de tradiția sportivă a disciplinei;

[…]

e) definește criteriile și modalitățile de exercitare a controalelor efectuate de CONI asupra FDN […]

e1) stabilește, pentru asigurarea bunei desfășurări a campionatelor sportive, criteriile și modalitățile controalelor efectuate de federații asupra societăților sportive [asociate] și ale controlului de substituție efectuat de CONI în cazul unui eșec dovedit al controalelor realizate de FDN;

[…]

f1) decide, la propunerea comisiei naționale, punerea sub tutelă a FDN […], în caz de grave nereguli în gestiune sau de încălcări grave ale dreptului sportului de către organele de conducere, în cazul constatării unei imposibilități de funcționare a acestora din urmă sau în cazul în care nu sunt garantate organizarea și desfășurarea în bune condiții a competițiilor sportive naționale;

[…]”

8 Adoptat prin acordul consiliului național al CONI, ultima versiune modificată din 2 octombrie 2019, aprobată prin Decretul din 10 ianuarie 2020 al Președintelui Consiliului de Miniștri.

14. Articolul 7 („Comisia națională”) alineatul 5 stabilește:

„Comisia națională:

[…]

g2) aprobă bugetul și programele de activitate aferente, precum și bilanțul anual al FDN;

[…]

h1) numește auditori care reprezintă CONI în cadrul FDN […] și în comitetele regionale ale CONI;

[…]

l) aprobă, în scopuri sportive, statutul, regulamentele de punere în aplicare a statutului, regulamentele de drept sportiv și regulamentele antidoping ale FDN […], apreciind conformitatea lor cu legea, cu statutul CONI, cu principiile fundamentale, cu directivele și criteriile stabilite de Consiliul național, trimițându-le, eventual, în termen de 90 de zile, FDN […] pentru efectuarea modificărilor necesare;

[…]”

15. Articolul 20 („Dreptul FDN”) alineatul 4 prevede:

„FDN desfășoară activitatea sportivă și activitățile corespunzătoare de promovare în conformitate cu deciziile și directivele [Comitetului Internațional Olimpic] și ale CONI, ținând seama și de caracterul public al anumitor aspecte ale acestei activități. În cadrul dreptului sportului, o autonomie tehnică, organizatorică și de gestiune este recunoscută FDN sub controlul CONI.”

16. Conform articolului 21 („Condiții privind recunoașterea FDN”) alineatul 3:

„În cazul în care o FDN recunoscută încalcă condiția prevăzută la alineatul 1 anterior, consiliul național al CONI decide să revoce recunoașterea acordată în momentul respectiv.”

17. Articolul 23 („Directive și controale privind FDN”) prevede:

„1. În conformitate cu Decretul legislativ nr. 242 din 23 iulie 1999, cu modificările și completările ulterioare, în afară de activitățile al căror caracter public este prevăzut în mod expres de lege, au natură publică doar activitățile FDN referitoare la admiterea și la afilierea unor societăți și asociații sportive, precum și a unor membri individuali, la revocarea cu orice titlu și la modificarea deciziilor privind admiterea sau afilierea, la controlul cu privire la buna desfășurare a competițiilor și a campionatelor sportive profesioniste, la utilizarea subvențiilor publice și la prevenirea și sancționarea dopajului, precum și la activitățile aferente pregătirii olimpice și de nivel înalt, la formarea tehnicienilor și la utilizarea și gestionarea echipamentelor sportive publice.

1 bis. În contextul exercitării activităților cu caracter public menționate la alineatul 1, FDN respectă directivele și controalele CONI și funcționează în conformitate cu principiile imparțialității și transparenței. Natura de drept public a activității nu modifică regimul ordinar de drept privat al actelor individuale și al situațiilor juridice subiective conexe.

1 ter. Comisia națională stabilește criteriile și procedurile pentru a asigura că deciziile federațiilor sunt conforme cu programele CONI în ceea ce privește competitivitatea echipelor naționale, protejarea patrimoniului sportiv național și a identității sale specifice și necesitatea de a asigura o gestionare internă eficientă.

2. Comisia națională, pe baza criteriilor și procedurilor stabilite de Consiliul național, aprobă bugetele FDN și stabilește contribuțiile financiare în favoarea acestora, determinând în cele din urmă destinația lor specifică, și acordă o atenție deosebită promovării activităților sportive pentru tineri, pregătirii olimpiadelor și activității de nivel înalt.

3. Comisia națională supraveghează buna funcționare a FDN. În cazul unor grave nereguli privind gestionarea sau al unor încălcări grave ale regulamentelor sportive de către organismele federative, în cazul în care nu se garantează organizarea și desfășurarea în condiții bune a competițiilor sportive sau dacă se dovedește imposibilitatea funcționării lor, aceasta va propune Consiliului național numirea unui comisar."

II. Situația de fapt și întrebările preliminare

18. FIGC a inițiat o procedură de negociere în vederea atribuirii, pentru o perioadă de trei ani, a serviciilor de încărcare, descărcare și transportare a bagajelor pentru echipele naționale de fotbal, precum și pentru depozitul federației din Roma [9]. Aceasta a invitat societățile De Vellis Servizi Globali s.r.l. (denumită în continuare „De Vellis") și Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl (denumită în continuare „Consorzio") să participe la procedură. La final, aceasta din urmă a fost desemnată câștigătoare.

19. De Vellis a formulat o acțiune la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia), contestând modul în care s-a desfășurat procedura de cerere de ofertă, ca urmare a încălcării normelor privind publicitatea prevăzute de Codul privind contractele de achiziții publice.

20. Instanța de prim grad (hotărârea nr. 4101/2018) a admis acțiunea și a anulat atribuirea contractului în favoarea Consorzio. În special, aceasta a calificat FIGC drept organism de drept public, a respins excepția de necompetență și a anulat actele aferente procedurii de cerere de ofertă în temeiul motivelor invocate de De Vellis.

21. Împotriva acestei hotărâri au declarat apeluri FIGC și Consorzio. Ambele contestă că FIGC este un organism de drept public și, în consecință, că litigiul este de competența instanței de contencios administrativ.

22. Potrivit Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), înainte de a stabili dacă FIGC era obligată să aplice normele privind atribuirea contractelor de achiziții publice și de a determina instanța competentă, trebuie să se clarifice dacă aceasta poate fi calificată drept organism de drept public, în sensul articolului 3 alineatul 1 litera d) din Codul privind contractele de achiziții publice, care transpune articolul 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24.

23. În acest context, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) adresează Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) a) Având în vedere caracteristicile reglementării interne privind ordinea juridică sportivă, FIGC poate fi calificată drept organism de drept public, întrucât a fost înființată în scopul specific de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial?

b) În special, ca urmare a recunoașterii în scopuri sportive a acestei entități publice naționale, este îndeplinită în privința FIGC condiția teleologică referitoare la recunoașterea sa ca organism de drept public, chiar în lipsa unui act oficial de înființare a unei administrații publice și în pofida

9 Valoarea contractului era de 1 000 000 de euro, fără TVA.

bazei sale asociative, în considerarea includerii acesteia într-o ordine juridică de specialitate (sportivă) organizată în conformitate cu modele de drept public și în considerarea obligației de a respecta principiile și normele elaborate de CONI și de organizațiile sportive internaționale?

c) În plus, se poate constata îndeplinirea acestei condiții în privința unei federații sportive precum FIGC, care are capacitate de autofinanțare, în ceea ce privește o activitate care nu este de drept public, precum cea dedusă judecății, sau, dimpotrivă, trebuie să se considere că prevalează cerința de a asigura în orice caz aplicarea normelor privind achizițiile publice la atribuirea în favoarea unor terți a oricărui tip de contract de către această entitate?

2) a) În temeiul raporturilor juridice existente între CONI și FIGC, cel dintâi exercită asupra celei de a doua o influență dominantă, având în vedere competențele legale de recunoaștere în scopuri sportive a societății, de aprobare a bugetelor anuale, de supraveghere a gestiunii și a funcționării corecte a organelor și de plasare a entității sub administrare judiciară?

b) Dimpotrivă, astfel de competențe nu sunt suficiente pentru a constata îndeplinirea condiției privind influența publică dominantă proprie organismului de drept public, ca urmare a participării autorizate a președinților și a reprezentanților federațiilor sportive la principalele organe ale CONI?”

III. Procedura în fața Curții

24. Deciziile de trimitere au fost înregistrate la grefa Curții la 22 februarie 2019.

25. Au formulat observații scrise FIGC, CONI, De Vellis, Consorzio, guvernul italian și Comisia.

26. În ședința care a avut loc la 1 iulie 2020, la care au participat prin videoconferință FIGC, CONI și guvernul italian și, în mod fizic, Comisia, Curtea i-a invitat să își exprime punctul de vedere, printre alte aspecte, cu privire la efectele în prezenta cauză ale Hotărârii FIG și FISE.

IV. Apreciere

A. Observație introductivă

27. O comparație de ansamblu la nivelul Uniunii arată că modalitățile de organizare a raporturilor dintre FDN și autoritățile publice sunt foarte diferite. Simplificând această descriere, unele state membre au optat pentru soluții „liberale”, care conferă FDN cea mai mare autonomie [10], altele au reținut formule mai „intervenționiste”, în care supravegherea publică poate deveni intensă [11], iar altele combină cele două modele.

28. În dreptul public este frecvent ca ordinea juridică să atribuie anumitor entități private, înființate pentru îndeplinirea unor obiective comune membrilor lor, atingerea unor scopuri publice, inclusiv cu delegarea unor funcții tipic administrative [12].

10 Autoritatea publică se ocupă, în general, numai de aspectele legate de acordarea de subvenții.

11 În cadrul acestora din urmă, FDN sunt în general entități de drept privat cărora ordinea juridică le atribuie într-o măsură mai mare sau mai mică funcții publice.

12 Prin utilizarea asociațiilor private pentru exercitarea funcțiilor publice, statul evită necesitatea de a crea structuri publice. Titularul acestor funcții este statul, care își menține competența de control și de supraveghere pentru a garanta că funcția delegată este exercitată fără nicio abatere de la scopurile stabilite de sistemul juridic.

29. În Italia, FDN reflectă următoarea schemă: cluburile, ca asociații sportive de gradul întâi, formează o bază strict asociativă pe care sunt înființate FDN ca asociații de drept privat de gradul al doilea [13], cărora autoritățile guvernamentale le încredințează anumite funcții de natură publică.

30. În acest context, hotărârea instanței de trimitere va fi, în mod logic, legată de situația și de particularitățile dreptului sportului în vigoare în Italia. Aceasta va trebui să stabilească, conform dreptului respectiv, dacă:

– FIGC a fost înființată în scopul specific de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial;

– raporturile dintre autoritatea publică de supraveghere (CONI) și FIGC permit recunoașterea unui control al celui dintâi asupra celei de a doua și care este intensitatea sa;

– caracteristicile FIGC o disting de celelalte FDN, în ceea ce privește aplicarea Directivei 2014/24.

31. Astfel cum a arătat Hotărârea FIG și FISE, Curtea nu poate soluționa în mod direct acele necunoscute, a căror soluționare revine instanței de trimitere, singura competentă să interpreteze propriul drept național [14]. Prin urmare, considerațiile ulterioare se limitează la furnizarea unor indicații pentru interpretarea dispozițiilor Directivei 2014/24.

B. Prima întrebare preliminară

32. Directiva 2014/24 reține o definiție foarte amplă a noțiunii de autoritate contractantă [15], care se extinde, dincolo de stat și de colectivități teritoriale, la organismele de drept public, cu condiția ca acestea să întrunească în mod cumulativ cele trei condiții prevăzute la articolul 2 alineatul (1) punctul 4 din aceasta.

33. Atunci când analizează dacă un anumit organism îndeplinește condițiile respective, Curtea interzice abordările formale și recurge la o „interpretare funcțională”, trecând pe plan secund regimul său juridic [16].

34. Prima dintre aceste condiții este ca organismul să fie constituit *în mod expres* pentru a îndeplini cerințe de interes general, fără caracter industrial sau comercial. Interpretarea acestor termeni face obiectul primei întrebări preliminare [17].

13 Articolul 1 alineatul 2 din Statutul FIGC (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) o definește drept „asociație de societăți și asociații sportive al cărei scop este de a practica jocul de fotbal în Italia și de alte entități asociate acesteia, care desfășoară activități pentru atingerea scopului respectiv”.

14 Astfel cum se arată în mod repetat la punctele succesive din Hotărârea FIG și FISE.

15 Hotărârea din 4 iunie 2020, Asmel (C-3/19, EU:C:2020:423, punctul 54): „[a]rticolul 1 alineatul (9) din [Directiva 2004/18] definește noțiunea de «autoritate contractantă» într-un sens larg și funcțional, pentru a garanta obiectivele directivei menționate care vizează excluderea atât a riscului de a fi acordată o preferință ofertanților sau candidaților naționali în cadrul oricărei atribuiri a unui contract efectuate de autoritățile contractante, cât și a posibilității ca un organism finanțat sau controlat de stat, de colectivitățile teritoriale sau de alte organisme de drept public să se lase ghidat de alte considerente decât cele economice (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 octombrie 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punctul 31 și jurisprudența citată)”.

16 Hotărârea din 10 noiembrie 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punctul 62), și Hotărârea din 15 mai 2003, Comisia/Spania (C-214/00, EU:C:2003:276, punctul 56): „[E]fectul util [al directivei] nu ar fi menținut pe deplin dacă s-ar putea exclude aplicarea [sa] […] în ceea ce privește un organism care îndeplinește cele trei condiții [necesare pentru a fi considerat organism de drept public] pentru simplul fapt că, în conformitate cu dreptul național la care este supus, forma și regimul juridic ale acestuia corespund dreptului privat”.

17 Cea de a doua condiție (personalitatea juridică) nu trebuie analizată, deoarece nimeni nu contestă faptul că FIGC o îndeplinește. FDN italiene au „natura unor asociații dotate cu personalitate juridică de drept privat” (punctul 3.3 din deciziile de trimitere).

35. Cu toate că analiza aspectelor formale referitoare la *crearea* entității nu este primordială, instanța de trimitere va trebui să stabilească dacă, pentru FDN italiene, recunoașterea de către CONI [18] are un caracter substanțial sau dacă este vorba despre un simplu demers în cadrul procedurii de dobândire a personalității juridice. Vom reveni ulterior asupra acestui aspect.

36. Din perspectivă materială, care este cea mai relevantă, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) trebuie să se concentreze pe conținutul funcțiilor publice asumate de FIGC. Pe baza lor, va putea deduce dacă aceasta a fost înființată special pentru a îndeplini necesități de interes general (care nu au caracter industrial sau comercial) sau dacă, *de facto*, răspunde în mod obiectiv la acestea [19].

37. Astfel cum am menționat, această calificare nu este împiedicată de faptul că necesitățile de interes general sunt îndeplinite de o entitate privată din punct de vedere formal, în special dacă aceasta este inclusă într-un sistem organizațional care are o structură și o configurație de origine legală și de natură administrativă [20].

38. Or, instanța de trimitere însăși deduce din Decretul legislativ nr. 242/1999 (articolul 15 alineatul 1) că FDN italiene li se atribuie exercitarea funcțiilor cu „caracter public” [21].

39. Aceasta ajunge la concluzia respectivă în urma examinării articolului 23 din statutul CONI, conform căruia au „caracter public” activitățile FDN referitoare la: i) admiterea și afilierea unor societăți și asociații sportive, ii) revocarea și modificarea deciziilor privind admiterea sau afilierea, iii) controlul cu privire la buna desfășurare a competițiilor și a campionatelor sportive profesioniste, iv) utilizarea subvențiilor publice, v) prevenirea și sancționarea dopajului, vi) activitățile aferente pregătirii olimpice și de nivel înalt, vii) formarea tehnicienilor și viii) utilizarea și gestionarea echipamentelor sportive publice.

40. FIGC, la rândul său, recunoaște că acestora li se atribuie „prin delegare din partea CONI […] anumite competențe predefinite, caracterizate prin scopul lor public”, cu toate că, în opinia sa, „caracterul public al [entității] delegatare nu se poate extinde la [entitatea] delegată, obligând-o dincolo de limitele prestabilite în delegare” [22].

41. După ce a subliniat că fiecare FDN este competentă pentru o singură disciplină sportivă și pentru organizarea competițiilor privind această disciplină, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) afirmă că, în conformitate cu regimul juridic al sportului din Italia, „scopurile de interes public sunt realizate de entități private din punct de vedere formal, cu toate că sunt incluse într-un sistem organizațional cu structură și configurație de origine *legală* (nefiind o expresie a *autonomiei private*) și de natură administrativă” [23].

18 Existența unei FDN pare să depindă nu numai de voința asociațiilor de gradul întâi din care este formată (cluburile), ci și de recunoașterea oficială de către CONI, fără care nu ar obține personalitate juridică.

19 „O entitate care nu a fost înființată în scopul specific de a răspunde unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial, dar care, ulterior, și-a asumat sarcina de a răspunde necesităților respective, îndeplinește condiția prevăzută […], cu condiția să se poată constata în mod obiectiv că răspunde acelor necesități [Hotărârea din 12 decembrie 2002, Universale-Bau și alții (C-470/99, EU:C:2002:746, dispozitiv 1)].

20 În Hotărârea din 13 ianuarie 2005, Comisia/Spania (C-84/03, EU:C:2005:14), Curtea a statuat că Regatul Spaniei a încălcat obligațiile care îi revin în temeiul directivelor în materia achizițiilor publice, tocmai pentru că acesta excludea entitățile de drept privat (și anume, societățile comerciale ale căror activități sunt supuse dreptului privat) de la calificarea ca organisme de drept public, în sensul directivelor respective.

21 Punctul 3.5 din deciziile de trimitere.

22 Punctul 23 din observațiile sale scrise.

23 Punctul 3.3 din deciziile de trimitere. Subliniere în textul original.

42. Această apreciere este în acord cu cea efectuată de Curte în contextul analizării raporturilor dintre FDN și CONI. În Hotărârea FIG și FISE s-a făcut referire la „practicarea sportului în dimensiunea sa publică, și anume […] într-un context formalizat, oficial sau reprezentativ […]”. Aceasta a considerat de asemenea că dimensiunea publică respectivă a activității FDN reieșea „din organizarea periodică de competiții, din pregătirea olimpică și din activitatea sportivă de nivel înalt” [24].

43. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) subliniază, în concluzie, că, în Italia, sportul este calificat drept „activitate de interes public general și, pentru acest motiv, este organizată, promovată, încurajată și finanțată de stat” [25].

44. Este foarte important ca instanța de trimitere să interpreteze normele aplicabile FDN în sensul că misiunile lor de dimensiune publică par „să definească în mod exhaustiv sfera de acțiune a *federațiilor* și că acestea [reprezintă] chiar motivele pentru care au fost înființate. Orice altă activitate, inclusiv serviciul de transport pentru echipele naționale de fotbal care face obiectul litigiului, are caracter instrumental în raport cu misiunile de „*dimensiune publică*” definite în statutul CONI” [26].

45. Dacă aceasta este interpretarea sa cu privire la dreptul național, instanța de trimitere poate deduce că FDN, al căror scop *primordial* este de a răspunde nevoilor de interes general în domeniul sportiv, îndeplinesc prima condiție prevăzută la articolul 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24.

46. Aceste necesități de interes general nu au caracter industrial sau comercial, iar îndeplinirea lor de către FDN se realizează sub un regim de monopol [27], în urma delegării funcțiilor publice de către CONI. Nu este relevant pentru prezenta cauză faptul că FDN desfășoară de asemenea activități *instrumentale* de altă natură, cu caracter economic, astfel cum vom explica imediat.

47. În aceste condiții, îndoielile Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) se referă nu atât la faptul că s-au atribuit FIGC funcții de interes general fără caracter industrial sau comercial (ceea ce, repetăm, recunoaște în mod expres), cât la intensitatea legăturii dintre activitatea sa contractuală și funcțiile publice respective.

48. Incertitudinea instanței de trimitere ar fi alimentată de faptul că, în conformitate cu articolul 23 alineatul 1 bis din statutul CONI, caracterul public al activității FDN nu modifică regimul ordinar de drept privat la care sunt supuse actele lor individuale și situațiile juridice subiective conexe.

49. Totuși, în opinia noastră, acest din urmă element normativ nu este decisiv. Potrivit Curții, „este irelevant faptul că, pe lângă activitățile destinate să îndeplinească nevoile de interes general, o entitate realizează și alte activități. Nu este relevant nici faptul că îndeplinirea nevoilor de interes general constituie doar o parte relativ nesemnificativă a activităților desfășurate efectiv de entitatea respectivă, din moment ce aceasta continuă să fie responsabilă de nevoile de interes general pe care este obligată să le satisfacă în mod specific” [28].

24 Hotărârea FIG și FISE, punctul 99.

25 Punctul 3.2 din deciziile de trimitere, cu citarea jurisprudenței naționale (Cons. Stato V din 22 iunie 2017, nr. 3065).

26 Punctul 5.3.2 din decizia de trimitere. Subliniere în textul original.

27 În Hotărârea din 22 mai 2003, Korhonen și alții (C-18/01, EU:C:2003:300, punctul 51), Curtea a statuat că necesitățile cu caracter industrial sau comercial sunt în general îndeplinite de organisme care își desfășoară activitatea în condiții normale de piață, au scop lucrativ și suportă pierderile rezultate din desfășurarea activității lor, aspecte care nu se regăsesc în cazul FDN italiene.

28 Hotărârea din 10 noiembrie 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punctul 55), și Hotărârea din 5 octombrie 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, punctele 40 și 41).

50. Guvernul italian susține [29], asemenea FIGC și CONI [30], diferențierea activităților private ale FDN care au caracter pur economic de cele care au un scop de interes general.

51. Totuși, considerăm că această diferențiere nu este valabilă pentru a stabili dacă FDN, în raporturile lor contractuale, îndeplinesc necesități de interes general. Curtea a statuat în această privință că „[dispoziția echivalentă articolului 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24] nu disting[e] între contractele de achiziții publice atribuite de o autoritate contractantă pentru îndeplinirea misiunii sale ce constă în satisfacerea unor necesități de interes general și cele care nu au legătură cu această misiune” [31].

52. Teza guvernului italian, a FIGC și a CONI a fost deja invocată în fața Curții, care a respins-o prin Hotărârea din 15 ianuarie 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria și alții [32]. Curtea s-a pronunțat, dimpotrivă, în favoarea teoriei cunoscute drept „teoria contaminării”, conform căreia este „irelevant că, pe lângă faptul că îndeplinește [funcții de interes general], entitatea respectivă poate realiza și alte activități […]”, astfel încât „condiția prevăzută la [dispoziția echivalentă articolului 2 alineatul (1) punctul 4 litera (a) din Directiva 2014/24] nu implică faptul că aceasta este responsabil[ă] să răspundă necesităților respective” [33].

53. Această abordare ar fi confirmată ulterior de Hotărârile BFI Holding [34], Korhonen și alții [35] și Adolf Truley [36], obținând o susținere definitivă în urma Hotărârii Ing. Aigner [37]. În aceasta din urmă, în contextul îndoielilor instanței de trimitere cu privire la aplicarea jurisprudenței stabilite prin Hotărârea din 15 ianuarie 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria și alții [38], în care activitățile de natură publică și privată ale aceleiași entități puteau fi diferențiate în mod clar [39], Curtea a statuat că, „având în vedere motivele de securitate juridică, de transparență și de previzibilitate care guvernează punerea în aplicare a procedurilor privind toate tipurile de contracte de achiziții publice, este necesar să se respecte jurisprudența Curții prezentată [în hotărârile menționate anterior]” [40].

29 Punctele 15 și 16 din observațiile sale scrise. În susținerea acestora, guvernul italian menționează Hotărârea din 1 iulie 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), care nu se referă însă la FDN, ci la o asociație privată care organiza raliuri în Grecia, a cărei calitate de *întreprindere*, în sensul dreptului concurenței, era pusă în discuție. Guvernul respectiv invocă de asemenea Hotărârea din 10 mai 2001, Agorà și Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), în care Curtea a recunoscut (punctul 39) că Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano îndeplinea necesități de interes public, însă cu caracter industrial sau comercial, în contextul organizării de târguri, expoziții și alte inițiative similare, astfel încât nu putea fi calificată drept organism supus normelor privind achizițiile publice.

30 FIGC subliniază (punctul 27 din observațiile sale) că nu există niciun motiv pentru a i se impune un regim de drept public atunci când urmărește, precum în prezenta cauză, interese de natură comercială, care nu coincid cu cele ale CONI. Acesta din urmă susține (punctul 42 din observațiile sale) că nu există motive pentru a supune FIGC, în cadrul activității sale contractuale private, normelor de drept public.

31 Hotărârea din 15 iulie 2010, Comisia/Germania (C-271/08, EU:C:2010:426, punctul 73 și jurisprudența citată).

32 Cauza C-44/96, EU:C:1998:4.

33 Hotărârea din 15 ianuarie 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria și alții (C-44/96, EU:C:1998:4, punctele 25 și 26).

34 Hotărârea din 10 noiembrie 1998 (C-360/96, EU:C:1998:525, punctele 55 și 56).

35 Hotărârea din 22 mai 2003 (C-18/01, EU:C:2003:300, punctele 57 și 58).

36 Hotărârea din 27 februarie 2003 (C-373/00, EU:C:2003:110, denumită în continuare „Hotărârea Adolf Truley”, punctul 56).

37 Hotărârea din 10 aprilie 2008 (C-393/06, EU:C:2008:213).

38 Cauza C-44/96, EU:C:1998:4.

39 Hotărârea din 10 aprilie 2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213, punctul 49): „[I]nstanța de trimitere solicită să se stabilească dacă tuturor contractelor atribuite de o entitate având calitatea de organism de drept public, în sensul Directivei 2004/17 sau al Directivei 2004/18, trebuie să li se aplice normele uneia sau ale celeilalte dintre aceste directive, cu toate că, prin aplicarea unor măsuri eficiente, este posibilă o separare netă între activitățile pe care acest organism le desfășoară pentru a-și îndeplini misiunea de a satisface nevoi de interes general și activitățile pe care le desfășoară în condiții de concurență”.

40 *Ibidem*, punctul 54. La punctul 53, făcând referire la Concluziile avocatului general Ruiz-Jarabo, aceasta arăta că „este permis să existe o îndoială serioasă cu privire la faptul că, în realitate, este posibil să se stabilească o astfel de separare între diferitele activități ale unei entități care formează o persoană juridică unică, ce are un regim al patrimoniului și al proprietății unic și ale cărei decizii privind conducerea și gestionarea sunt adoptate în mod unitar, aceasta chiar făcând abstracție de numeroase alte obstacole de ordin practic în calea controlului, *ex ante* și *ex post*, referitor la separarea absolută între diferitele domenii de activitate ale entității avute în vedere și la apartenența activității în cauză la unul dintre aceste domenii”.

54. În orice caz, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a subliniat că contractul în litigiu (transport pentru echipa națională de fotbal a Italiei) avea caracter instrumental în ceea ce privește îndeplinirea funcțiilor publice ale FIGC, printre care se remarcă cele referitoare la echipele naționale pentru acest sport.

55. Nu este determinant pentru prezenta cauză nici dacă FDN desfășoară sau nu activități comerciale și dacă au sau nu scop lucrativ [41]. Linia jurisprudențială pe care tocmai am indicat-o conduce la această soluție.

56. În sfârșit, faptul că FIGC se autofinanțează nu o împiedică sub nicio formă să îndeplinească, prin delegarea din partea autorităților publice, funcții de interes general. Autosuficiența financiară distinge FIGC de alte FDN italiene a căror subzistență depinde în mare măsură de fondurile publice. Totuși, astfel cum am menționat, această informație este irelevantă pentru atribuirea funcțiilor de interes general [42].

57. Pe scurt, cu excepția cazului în care analiza dreptului său național conduce la altă concluzie, interpretarea articolului 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24 ar permite instanței de trimitere să constate că FIGC îndeplinește prima condiție [litera (a)] dintre cele trei prevăzute la dispoziția respectivă.

C. A doua întrebare preliminară

58. A treia condiție [litera (c)] prevăzută la articolul 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24 se divizează, la rândul său, în trei criterii [43]. Este suficientă respectarea unuia dintre ele pentru ca respectiva condiție să fie considerată îndeplinită.

59. Dintre aceste criterii, în prezenta cauză se dezbate numai dacă gestionarea FIGC „este supusă supravegherii” [44] statului sau a altor organisme de drept public. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă modul în care este conceput dreptul italian în ceea ce privește raporturile dintre FIGC și CONI permite să se susțină că acesta din urmă exercită o „influență dominantă” asupra gestionării celei dintâi.

60. Nu se contestă faptul că CONI este un organism de drept public. Decretul legislativ nr. 242/1999 (articolul 1) îi atribuie în mod expres calitatea de organism dotat cu „personalitate juridică de drept public”, aflat sub tutela Ministerului Patrimoniului Cultural. Prin Hotărârea FIG și FIES a ajuns să fie calificat drept „administrație publică” [45].

41 Conform articolului 15 alineatul 2 din Decretul legislativ nr. 242/1999, FDN „nu au scop lucrativ”. Instanța de trimitere pare se excludă în mod implicit caracterul comercial al activităților FIGC, pe care, cu toate acestea, unele părți îl invocă (apelând la capacitatea sa de autofinanțare).

42 În cazul în care FIGC ar fi finanțată în principal de către stat, autorități regionale sau locale sau alte organisme de drept public, ar îndeplini pur și simplu cea de a treia condiție prevăzută la articolul 2 alineatul (1) punctul 4 din Directiva 2014/24. În ceea ce privește caracteristicile finanțării publice relevante pentru interpretarea acestei dispoziții, a se vedea Hotărârea din 3 octombrie 2000, Universitatea din Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). Hotărârea FIG și FISE (punctele 95-107) admite că, în anumite condiții, cotizațiile plătite de membri către o FDN italiană pot fi calificate drept contribuții publice și, eventual, pot indica existența unui control public exercitat de CONI. În ședință, Comisia a sugerat că instanța de trimitere (ale cărei decizii de trimitere nu se referă la această chestiune) ar putea lua act de Hotărârea FIG și FISE pentru a aprecia gradul de finanțare publică a FIGC.

43 Cele trei condiții sunt: i) organismul este finanțat, în cea mai mare parte, de către stat, autorități regionale sau locale sau alte organisme de drept public, ii) sau administrarea lor face obiectul supravegherii de către autoritățile sau organismele respective, iii) sau au un consiliu de administrație, de conducere sau de supraveghere alcătuit din membri desemnați în proporție de peste 50 % de către stat, de autorități regionale sau locale sau de alte organisme de drept public.

44 Vom folosi în mod interschimbabil termenii „supraveghere” și „control”, pe care diferitele versiuni lingvistice le utilizează în cuprinsul acestei dispoziții. Astfel, versiunile în limbile engleză (*supervision*), spaniolă (*supervisión*) și germană (*Aufsicht*) optează pentru primul, în timp ce versiunile în limbile franceză (*contrôle*) și portugheză (*controlo)* recurg la al doilea. Versiunea în limba italiană apelează la termenul *vigilanza*.

45 Hotărârea FIG și FISE, punctele 77 și 85, precum și dispozitiv 2.

61. În ceea ce privește raporturile dintre CONI și FDN, Curtea le-a sintetizat în Hotărârea FIG și FISE [46], enumerând o serie de competențe ale primului, pe baza cărora s-ar putea deduce întinderea supravegherii sale asupra celor din urmă.

62. Conform acestei enumerări, CONI are următoarele competențe:

„– […] de a aproba bugetul, programele de activitate aferente și bilanțul anual al federațiilor sportive naționale;

– de a controla federațiile sportive naționale în ceea ce privește aspectele publice;

– de a aproba, «în scopuri sportive», statutul, regulamentele de punere în aplicare a statutului, regulamentele de drept sportiv și regulamentele antidoping ale federațiilor sportive naționale și, dacă este cazul, de a propune modificările necesare ale textelor respective;

– de a numi auditorii însărcinați să îl reprezinte în federațiile sportive naționale;

– de a pune sub tutelă federațiile sportive naționale în caz de grave nereguli în gestiune sau de încălcări grave ale dreptului sportului de către organele de conducere;

– de a defini criteriile și modalitățile de exercitare a controalelor efectuate de CONI asupra federațiilor sportive naționale;

– de a stabili, pentru asigurarea organizării periodice a campionatelor sportive, criteriile și modalitățile controalelor exercitate de federațiile sportive naționale asupra societăților sportive asociate și ale controlului de substituție efectuat de CONI în caz de eșec;

– de a stabili principiile fundamentale pe care trebuie să le respecte statutul federațiilor sportive naționale pentru obținerea recunoașterii în scopuri sportive sau de a adopta codul de drept sportiv care trebuie să fie respectat de toate federațiile sportive naționale;

– […] de a adopta, în privința federațiilor sportive naționale, directive privind exercitarea activității sportive.”

63. Astfel cum am arătat, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită să se stabilească dacă, pe baza raporturilor dintre FDN și CONI, acesta are o „influență dominantă” asupra federațiilor respective. Instanța de trimitere indică drept posibil obstacol în calea acestei influențe faptul că președinții și reprezentanții FDN dețin o participație majoritară în cadrul principalelor organe ale CONI.

64. Vom aborda, în primul rând, aspectele referitoare la supravegherea de către CONI a FDN și, ulterior, la compunerea CONI.

1. Supravegherea de către CONI a FDN

65. Curtea descrie „controlul gestionării” drept controlul care dă naștere „unei dependențe a organismului în cauză de autoritățile publice, echivalentă cu cea care există atunci când este îndeplinit unul dintre celelalte două criterii alternative […], permițând astfel autorităților publice să influențeze deciziile organismului respectiv în materia contractelor de achiziții publice” [47].

46 Punctul 81.

47 Hotărârea Adolf Truley, punctele 69 și 70: „[…] Nu se poate considera că acest criteriu referitor la controlul gestionării este îndeplinit în ipoteza unui simplu control *a posteriori*, deoarece, prin definiție, un astfel de control nu permite influențarea deciziilor în materia achizițiilor publice ale organismului supus acestui control”.

66. Analiza diferiților indicatori de control trebuie să facă obiectului unei „aprecieri de ansamblu”, deoarece, „deși un singur indicator poate fi suficient, în unele cazuri, pentru a stabili un control, un ansamblu de indicatori este cel care va dovedi, în majoritatea cazurilor, existența acestui control” [48].

67. În domeniul achizițiilor publice, Curtea a evaluat, printre altele, aceste elemente care indică controlul asupra entităților care pot fi calificate drept organisme de drept public:

– competența de a dispune dizolvarea lor, de a numi un lichidator, de a decide suspendarea organelor de conducere și de a numi un administrator provizoriu în cazul unor omisiuni sau nereguli grave [49];

– competența de inspecție, care îi permite să efectueze studii, audituri sau evaluări în domeniul lor de activitate, precum și de a formula propuneri privind soluționarea raporturilor de inspecție [50];

– verificarea aplicării de către aceste entități a măsurilor adoptate de autoritățile publice în subordinea cărora se află [51];

– autorizația de revizuire a bilanțului lor anual, precum și a gestionării actuale, din punctul de vedere al principiilor imaginii fidele, legalității, eficienței, rentabilității și raționalității, sau competența de a vizita sediile și facilitățile lor, precum și de a raporta rezultatele acestor controale către organismele competente [52].

68. În Hotărârea FIG și FISE, Curtea, după ce a luat cunoștință de toate competențele CONI în raport cu FDN, a însărcinat instanța națională să verifice dacă primul era în măsură să „exercite o influență reală și substanțială privind politica generală” asupra celor din urmă, în pofida „autonomiei tehnice, organizatorice și de gestionare” recunoscute acestora [53].

69. Aplicând același criteriu, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) va trebui să aprecieze diversele elemente existente în prezenta cauză, ceea ce nu împiedică Curtea să îi ofere anumite orientări cu privire la interpretarea Directivei 2014/24.

70. Le vom organiza în patru secțiuni.

a) Competențe referitoare la înființarea FDN

71. Printre competențele CONI figurează cea de a recunoaște FDN în scopuri sportive [54]. Instanța de trimitere va trebui să stabilească dacă această recunoaștere are caracter pur formal sau dacă, după cum pare, se referă la fond, fiind legată de examinarea statutelor FDN.

48 Hotărârea FIG și FISE, punctul 87.

49 Hotărârea din 1 februarie 2001, Comisia/Franța (C-237/99, EU:C:2001:70, punctul 54).

50 *Ibidem*, punctul 58.

51 *Ibidem*, punctul 58. A se vedea în același sens Hotărârea din 17 decembrie 1998, Comisia/Irlanda (C-353/96, EU:C:1998:611, punctul 38), cu privire la „competența ministrului de a da instrucțiuni Serviciului forestier, în special cu scopul de a îl obliga să respecte orientările politicii de stat privind activitățile forestiere sau de a condiționa anumite servicii sau instalații, precum și competențele acordate de ministrul respectiv și de ministrul finanțelor în domeniul financiar care oferă statului posibilitatea de a supraveghea activitatea economică a Serviciului forestier”. A se vedea în același sens punctul 33 din Hotărârea pronunțată la aceeași dată, Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 Hotărârea Adolf Truley, punctul 73. Situația este diferită în cazul în care autoritatea se limitează să verifice dacă bugetul organismului este echilibrat [Hotărârea din 12 septembrie 2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, punctul 29)].

53 Hotărârea FIG și FISE, punctul 82.

54 Articolul 5 alineatul 2 litera c) și articolul 15 alineatul 5 din Decretul legislativ nr. 242/1999.

72. CONI, pentru a aproba statutele FDN[55], trebuie să evalueze conformitatea lor cu legea, cu statul său și cu principiile fundamentale stabilite de acesta[56]. Comitetul menționat poate refuza să le aprobe, caz în care transmite statutele prezentate FDN corespunzătoare, indicându-i criteriile pe care trebuie să le respecte în vederea efectuării modificărilor necesare[57]. Aceste indicații trebuie respectate în mod obligatoriu[58].

73. În opinia instanței de trimitere, „recunoașterea [FDN] în scopuri sportive poate fi asimilată înființării organismului de drept public, prevăzută în cadrul condiției teleologice”[59], ceea ce este în acord cu afirmațiile sale potrivit cărora funcțiile publice atribuite FDN constituie „motivul înființării lor”[60].

74. Dacă funcțiile publice conferite FDN justifică faptul că, pentru a fi recunoscute ca atare, este necesară intervenția în mod determinant a CONI, această intervenție reflectă deja influența organismului respectiv de drept public în prima fază a existenței lor.

b) Competențe referitoare la activitatea FDN

75. FDN trebuie să desfășoare activitatea sportivă în conformitate cu deciziile și cu directivele CONI[61]. Deși li se recunoaște autonomia tehnică, organizatorică și de gestionare, acestea o exercită sub *supravegherea* CONI[62]. În desfășurarea activităților lor cu caracter public, FDN trebuie să se conformeze directivelor și controalelor CONI[63].

76. Unele dintre părțile în litigiu susțin că aceste dispoziții normative nu stabilesc mecanisme de control, ci de colaborare reciprocă. Acestea adaugă că, având în vedere caracterul lor general și abstract, directivele acționează drept „soft law” și nu sunt adecvate pentru a determina politica de gestionare sau strategia FDN[64].

77. Revine, din nou, instanței de trimitere sarcina de a aprecia întinderea competențelor CONI în ceea ce privește FDN. În acest sens, instanța de trimitere va trebui să stabilească, printre alte aspecte, dacă acesta oferă instrucțiuni obligatorii pentru federațiile respective, care pot fi impuse în mod coercitiv.

78. În decizia de trimitere, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) optează pentru recunoașterea unui control consolidat al CONI asupra *tuturor* activităților FDN și nu numai asupra celor de natură publică. Acesta afirmă că FDN „par să nu aibă libera disponibilitate a scopului urmărit de o entitate colectivă”, deoarece au „un caracter, în realitate, instituțional și reglementat de surse externe, și

55 Revine consiliului național al CONI sarcina de a defini principiile care trebuie respectate de statutele FDN în vederea recunoașterii lor [articolul 5 alineatul 2 litera b) din Decretul legislativ nr. 242/1999].

56 Articolul 22 alineatul 5 al doilea paragraf din statutul CONI.

57 Articolul 22 alineatul 5 al treilea paragraf din statutul CONI.

58 În cazul în care FDN nu își modifică statutul în sensul indicat, CONI poate desemna un comisar ad-hoc și, în situațiile mai grave, în urma unui avertisment, să revoce recunoașterea lor (articolul 22 alineatul 5 al cincilea paragraf din statutul CONI).

59 Punctul 5.3.3. din deciziile de trimitere.

60 Punctul 44 din prezentele concluzii.

61 Articolul 15 alineatul 1 din Decretul legislativ nr. 242/1999 și articolul 20 alineatul 4 primul paragraf prima liniuță din statutul CONI.

62 Articolul 20 alineatul 4 ultimul paragraf din statutul CONI.

63 Articolul 23 alineatul 1 bis primul paragraf din statutul CONI. Astfel cum a arătat guvernul italian în ședință, dispoziția menționată ar trebui interpretată în lumina articolului 15 din Decretul legislativ nr. 242/1999. Revine instanței de trimitere sarcina de a interpreta, împreună sau separat, Decretul legislativ nr. 242/1999 și statutul CONI pentru a clarifica întinderea „deciziilor”, a „directivelor” și a „controalelor” CONI care trebuie respectate de FDN.

64 Observațiile FIGC și ale CONI (punctele 37 și, respectiv, 29).

anume prin lege sau prin actele autorității […], nu numai în ceea ce privește aspectele lor structurale esențiale, ci și în ceea ce privește principalele domenii de acțiune și modalitățile în care trebuie să se desfășoare, cu eliminarea sau reducerea subsecventă a marjelor și a libertății organizaționale specifice autonomiei private” [65].

79. Dacă aceasta este situația, intervenția autorităților publice (în special, a CONI) cu privire la FDN nu pare să se încheie prin aprobarea normelor legale sau a reglementărilor pe care acestea trebuie să le respecte [66], deoarece CONI poate indica, prin intermediul directivelor sau prin alte tipuri de acte, liniile directoare ale activității FDN. În acest sens, Comisia subliniază că CONI ar putea, de exemplu, să influențeze deciziile FIGC cu privire la alegerea ofertanților câștigători ai contractelor publice [67].

80. Din ansamblul atribuțiilor încredințate CONI se remarcă posibilitatea plasării FDN sub tutela sa atunci când: a) săvârșesc nereguli grave de gestiune sau încălcări grave ale dreptului sportului, b) se constată imposibilitatea funcționării organelor de conducere și c) regularitatea inițierii sau desfășurarea competițiilor sportive nu este garantată. În aceste cazuri, poate fi numit un comisar [68].

81. Aceste competențe sunt în acord cu mandatul general al CONI de a asigura buna funcționare a FDN, putând inclusiv să revoce recunoașterea lor [69].

82. Potrivit jurisprudenței Curții, la care am făcut referire anterior, faptul că autoritățile publice pot să dispună dizolvarea unei entități, să numească un lichidator sau să decidă suspendarea administratorilor, în caz de nereguli grave, constituie un exemplu al controlului exercitat de autoritățile publice [70].

83. Astfel cum subliniază Comisia [71], numai un control permanent și sistematic al activității FDN permite să se distingă între o neregulă gravă și o alta de o importanță mai mică: CONI are libertatea de a decide dacă, în primul caz, este necesar să intervină și să pună FDN sub tutela sa.

84. Acest raport de supraveghere permanentă este conform cu funcția – atribuită de asemenea CONI – de a înlocui FDN atunci când controalele efectuate de acestea la societățile sportive se dovedesc inadecvate pentru garantarea bunei desfășurări a campionatelor [72].

85. O astfel de măsură de înlocuire afectează nucleul activității federative, deoarece FIGC este responsabilă chiar cu organizarea competițiilor de fotbal. După cum subliniază Comisia [73], pentru a verifica dacă controalele sunt inadecvate, CONI va trebui să beneficieze de o poziție care să îi permită să verifice în mod permanent dacă FDN respectă cerințele impuse societăților sportive pentru desfășurarea periodică a campionatelor. Aceste cerințe trebuie să respecte criteriile și condițiile de control definite de CONI.

86. Pe baza acestor elemente de apreciere, instanța de trimitere va putea trage propriile concluzii cu privire la întinderea supravegherii exercitate de CONI asupra FDN.

65 Punctul 5.3.6 din decizia de trimitere.

66 Conform Hotărârii FIG și FISE (punctul 48), o intervenție reglementară „destul de intruzivă pentru a determina, *de facto*, politica generală sau programul unei unități […] [poate constitui un indiciu de control]”.

67 Punctul 76 din observațiile sale scrise.

68 Articolul 5 alineatul 2 litera e *ter*) din Decretul legislativ nr. 242/1999 și articolul 23 alineatul 3 al doilea paragraf din statutul CONI.

69 Articolul 23 alineatul 3 primul paragraf și articolul 21 alineatul 3 din statutul CONI.

70 Hotărârea din 1 februarie 2001, Comisia/Franța (C-237/99, EU:C:2001:70, punctele 54 și 55).

71 Punctul 72 din observațiile sale scrise.

72 Articolul 5 alineatul 2 litera e bis) din Decretul legislativ nr. 242/1999.

73 Alineatul 68 din observațiile sale scrise.

87. În același context, instanța de trimitere va trebui să aprecieze dacă supravegherea generală a activităților FDN de către CONI include modul în care acesta își definește politica de achiziții publice sau, cel puțin, măsurile de precauție pe care trebuie să le instituie pentru ca autonomia organizațională a FDN să respecte, în acest domeniu, anumite norme de publicitate, transparență, nediscriminare și respectare a concurenței, precum cele prevăzute de Directiva 2014/24. În acest sens, CONI ar putea influența politica contractuală a FDN.

88. În plus, nu este exclus ca neregulile vizate de supravegherea din partea CONI să survină într-un sistem de achiziții al FDN care nu respectă normele de publicitate și transparență, crescând astfel riscurile de corupție [74]. Prevenirea neregulilor respective, și nu doar reacția cu privire la acestea, pare să facă parte din competențele de supraveghere ale CONI.

c) Competențe referitoare la bugetele și conturile FDN

89. CONI are de asemenea competența de a aproba bugetul FDN [75]. Spre deosebire de situația aprobării statutelor FDN, în privința cărora opinia CONI se impune în condițiile analizate anterior, dezacordul său față de bugetele prezentate nu are aceleași efecte [76].

90. Astfel cum am menționat, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) va trebui să aprecieze dacă, inclusiv atunci când refuză bugetul FDN fără posibilitatea de a îl înlocui [77], CONI exercită un anumit control asupra FDN, astfel cum susține Comisia [78]. Având în vedere că aprobarea bugetelor se bazează pe criteriile și pe condițiile stabilite de CONI [79], acesta poate avea un rol important în stabilirea lor.

91. Atunci când se analizează instrumentele de care dispune CONI pentru a controla activitatea economică a FDN, nu trebuie să se ignore, în final, că acesta poate desemna auditori care să acționeze în cadrul federațiilor respective [80].

92. Curtea a statuat că „auditorii nu sunt considerați «funcționari» și nu sunt astfel în măsură să determine «politica generală și programul» unei entități” [81]. Or, aceștia pot fi configurați ca instrument suplimentar de supraveghere permanentă asupra activității financiare a FDN.

93. Conform statutului FIGC, intervenția auditorilor desemnați de CONI este mai importantă decât ar putea părea la prima vedere. Acești auditori dețin majoritatea (doi din trei) în colegiul de auditori ai FIGC [82] și au dreptul de a participa la toate ședințele organelor federative.

94. În funcție de întinderea atribuțiilor lor, o prezență permanentă a auditorilor CONI în organele de decizie ale FIGC [83] ar putea îndeplini condițiile la care făcea referire Hotărârea Adolf Truley în ceea ce privește supravegherea financiară a entităților de către autoritățile publice [84].

74 A se vedea raportul *Task force 1* al International Partnership against Corruption in Sport (IPACS), *Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure*, disponibil la http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm

75 Articolul 15 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 242/1999, precum și articolul 21 alineatul 4 și articolul 23 alineatul 2 din statutul CONI.

76 Unele dintre părțile în litigiu minimizează acțiunile CONI în domeniul conturilor FDN, calificându-le mai degrabă drept indicative, deoarece adunarea este cea care ia decizii în final.

77 Neaprobarea de către CONI presupune că competența în acest sens se transferă adunării, compusă din reprezentanții societăților sportive (articolul 20 alineatul 1 din statutul FIGC).

78 Punctul 70 din observațiile sale scrise.

79 Articolul 23 alineatul 2 primul paragraf din statutul CONI.

80 Articolul 7 alineatul 5 litera h1) din statutul CONI.

81 Hotărârea FIG și FISE, punctul 80.

82 Articolul 31 alineatul 1 din statutul FIGC.

83 Articolul 31 alineatul 4 din statutul FIGC: colegiul de auditori exercită controlul contabil al FIGC și al organelor sale. Membrii colegiului trebuie să fie invitați la toate reuniunile organelor federative.

84 A se vedea punctul 68 și nota 5 din prezentele concluzii.

d) Competențe referitoare la revocarea recunoașterii FDN

95. În cazul în care o FDN nu își îndeplinește obligațiile la care a fost supusă recunoașterea sa, CONI o poate revoca [85]. Aceasta implică, împreună cu intervenția sau punerea sub tutelă, măsura cea mai energică prevăzută de legislația italiană pentru dotarea CONI cu competențe de supraveghere efective.

96. Faptul că revocarea nu se adoptă decât în situații deosebit de grave nu afectează cu nimic calitatea CONI de mecanism de supraveghere a FDN. Ar fi vorba despre o competență care poate fi asimilată celor examinate de Curte în Hotărârea Comisia/Franța [86], în temeiul cărora o autoritate publică era autorizată să dispună dizolvarea unei entități, numind un lichidator și un administrator provizoriu.

97. Potrivit Curții, „[deși] exercitarea competențelor conferite de dispozițiile respective [autorității] competente constituie în fapt o excepție, aceasta implică totuși un *control permanent*, singurul în măsură să permită descoperirea erorilor grave sau a omisiunilor organelor de conducere” [87].

98. În sfârșit, în cazul FIGC, dizolvarea sa, chiar voluntară, nu implică o distribuție a activelor sale, care sunt depuse la CONI [88]. Această împrejurare confirmă, în opinia noastră, faptul că componenta publică a activității FIGC, supusă supravegherii CONI, marchează ansamblul regimului său juridic [89].

2. Controlul CONI asupra FDN sau al FDN asupra CONI?

99. Trebuie acordată o atenție specială faptului că cei care susțin autonomia deplină a FDN în raport cu CONI susțin că, în realitate, acestea sunt cele care *controlează* CONI însuși, având în vedere intervenția lor în organele supreme ale acestuia din urmă [90].

100. Curtea s-a confruntat deja cu același argument în Hotărârea FIG și FISE, subliniind că „această împrejurare nu este relevantă decât dacă se poate stabili că fiecare dintre federații, luată separat, este în măsură să exercite o influență semnificativă asupra controlului public exercitat de CONI în privința sa pentru a neutraliza acest control” [91].

101. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) respinge o astfel de abordare, deși dintr-o altă perspectivă. În opinia sa, pe care o împărtășim:

– pe de o parte, membrii organelor esențiale ale CONI (chiar dacă majoritatea sunt persoane care provin din FDN) „trebuie să respecte obligațiile oficiale inerente funcției lor, făcând abstracție de proveniența lor”;

– pe de altă parte, „CONI se află, la rândul său, […] sub supravegherea ministrului […], care poate dispune dizolvarea comisiei naționale și revocarea președintelui CONI […]”, în cazurile prevăzute la articolul 13 din Decretul legislativ nr. 242/1999 [92].

85 Articolul 21 alineatul 3 din statutul CONI.

86 Hotărârea din 1 februarie 2001 (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 *Ibidem*, punctele 54 și 56. Sublinierea noastră.

88 Articolul 38 alineatul 1 din statutul FIGC.

89 Dimpotrivă, dizolvarea ar fi guvernată de regulile obișnuite ale societăților, iar bilanțul pozitiv al contului de lichidare ar fi distribuit între parteneri. În schimb, situația este diferită, iar patrimoniul rezidual este legat de scopul public urmărit, prin atribuirea acestuia autorității publice de supraveghere.

90 Observațiile FIGC (punctele 43-45), ale CONI (punctele 32-34) și ale guvernului italian (punctul 26), care evidențiază „participarea majoritară [a reprezentanților FDN] în principalele organe de decizie ale CONI”.

91 Hotărârea FIG și FISE, punctul 89.

92 Punctul 5.6 a patra liniuță din deciziile de trimitere.

102. Standardul de referință pentru a stabili cine controlează pe cine nu poate fi decât structura juridică a raporturilor dintre CONI și FDN. Dacă, în pofida faptului că ordinea juridică atribuie CONI competența de supraveghere a FDN, raportul s-ar inversa *de facto*, deoarece membrii CONI care provin din FDN nu „fac abstracție de originea lor”, uitând că exercită funcții publice, ne-am confrunta cu o anomalie [93] care ar trebui corectată.

103. În consecință, atunci când va analiza dacă FIGC este un organism de drept public în sensul Directivei 2014/24, instanța de trimitere va trebui să țină seama de structura juridică a raporturilor dintre CONI și FDN, independent de disfuncționalitățile care pot apărea în practică.

V. Concluzie

104. În temeiul considerațiilor anterioare, propunem Curții să răspundă Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) după cum urmează:

„1) În conformitate cu articolul 2 alineatul (1) punctul 4 litera (a) din Directiva 2014/24/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 februarie 2014 privind achizițiile publice și de abrogare a Directivei 2004/18/CE, o federație sportivă națională poate fi calificată drept organism de drept public dacă, pe lângă faptul că are personalitate juridică proprie, a fost creată în mod special pentru a îndeplini necesități de interes general fără caracter industrial sau comercial și gestionarea sa este supusă supravegherii de către un alt organism de drept public, precum un comitet olimpic național căruia legislația unui stat membru îi atribuie această calitate.

2) Instanța națională poate concluziona că federațiile sportive naționale îndeplinesc necesități de interes general fără caracter industrial sau comercial atunci când funcțiile publice care le sunt atribuite de ordinea juridică în regim de monopol, și care constituie motivul pentru care aceste entități au fost înființate, fără a avea un scop lucrativ, formează nucleul principal al acțiunii lor, astfel încât restul activităților lor au doar un caracter instrumental. Este irelevant în acest sens faptul că federația sportivă națională are capacitate de autofinanțare sau că depinde de contribuțiile publice.

3) Pentru a aprecia dacă o administrație publică, precum comitetul național olimpic care face obiectul litigiului principal, exercită supravegherea federațiilor sportive naționale, instanța va trebui să efectueze o analiză globală cu privire la competențele pe care le exercită comitetul respectiv asupra gestionării acestora. Pot fi calificate drept indicii a căror existență ar evidenția, în principiu, competențele de control ale comitetului național olimpic faptul că acesta:

   – acordă recunoașterea, în scopuri sportive, federațiilor sportive naționale, în urma aprobării statutului lor, și, dacă este cazul, o poate revoca;

   – este autorizat să emită directive și să adopte decizii cu privire la activitățile cu caracter public ale federațiilor sportive naționale;

   – poate impune federațiilor sportive naționale îndeplinirea dispozițiilor generale și respectarea directivelor și a deciziilor comitetului olimpic național, aprobând, în cazul în care există nereguli grave privind gestionarea sau încălcări grave ale regulamentelor sportive, intervenția federațiilor menționate;

   – supraveghează în mod permanent funcționarea federațiilor sportive naționale;

93 În literatura juridică și economică privind comportamentul agenților și al organismelor publice a fost analizat în profunzime (pe baza lucrării lui Stigler, G., The Theory of Economic Regulation, în *Bell Journal of Economics*, 1971, vol. 2, I, p. 3-21) fenomenul cunoscut sub denumirea de „reglementator captiv”.

– aprobă bugetul, programul de acțiune și bilanțul anual al federațiilor sportive naționale, având posibilitatea să numească auditori care să îl reprezinte (dacă este cazul, cu majoritate de voturi în colegiul auditorilor) în organele acestora.

4) Participarea calificată sau inclusiv majoritară a reprezentanților federațiilor sportive naționale în organele comitetului olimpic național nu împiedică considerarea acestor federații drept organisme de drept public supuse supravegherii comitetului respectiv.”