Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
представено на 1 октомври 2020 година[1]

Съединени дела C-155/19 и C-156/19

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl
срещу
De Vellis Servizi Globali Srl,
в присъствието на
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

(Преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

„Преюдициално запитване — Възлагане на обществени поръчки за доставки, строителство или услуги — Директива 2014/24/ЕС — Възлагащ орган — Публичноправна организация — Понятие — Национална футболна федерация — Задоволяване на нужди от общ интерес — Надзор от публичноправна организация върху управлението на федерацията“

1. В решение от 11 септември 2019 г.[2] Съдът е разгледал въпроса дали национален олимпийски комитет (италианският) упражнява „публичен контрол“ върху две спортни федерации на страната си[3] „за целите на тяхното класифициране или в сектор „Държавно управление“, или в сектора на НТООД [нетърговски организации, обслужващи домакинствата]“ съгласно правилата на Европейската система от сметки[4].

2. Сега Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) отправя до Съда две преюдициални запитвания с идентично съдържание, които засягат същия проблем, но вече не от гледна точка на отчетността, а в контекста на обществените поръчки. В производствата a quibus трябва да се установи дали Federazione Italiana Giuoco Calcio (Италианската футболна федерация, наричана по-нататък „FIGC“) е създадена с конкретната цел да задоволява нужди от общ интерес, и ако това е така — дали Италианският национален олимпийски комитет (наричан по-нататък „CONI“) упражнява контрол върху нейното управление.

1 Език на оригиналния текст: испански.

2 Решение FIG и FISE (съединени дела C-612/17 и C-613/17, EU:C:2019:705; наричано по-нататък „решение FIG и FISE“). Независимо че се отнасят до Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз, неговите мотиви може да се окажат от полза за настоящото преюдициално запитване, доколкото един от релевантните фактори в областта на възлагането на обществени поръчки от публичноправните организации е също така кой контролира неговото извършване. Въпреки това трябва да се отбележи, че критериите за преценка дали съществува този контрол, се различават значително в посочената сфера, що се отнася до отчетността.

3 В случая по това дело Италианската федерация по голф и Италианската федерация по конен спорт.

4 Решение FIG и FISE, точка 31.

3. От отговора на тези въпроси ще зависи дали договорът, сключен от FIGC, до който се отнасят споровете, трябва да се подчинява на предвидените в Директива 2014/24/ЕС[5] процедури и на националните разпоредби, които транспонират тази директива във вътрешното право. Това ще бъде така само ако при възлагането на поръчки за строителство, доставки и услуги над определен праг националните спортни федерации (наричани по-нататък „НСФ“) биха могли да бъдат квалифицирани като възлагащи органи поради качеството им на публичноправни организации по смисъла на Директива 2014/24.

I. Правна уредба

А. А. Правото на Съюза. Директива 2014/24

4. Член 2 гласи:

„1. За целите на настоящата директива се прилагат следните определения:

1) „възлагащи органи“ означава държавните, регионалните или местните органи, публичноправните организации или сдружения от един или няколко държавни, регионални или местни органа или от една или няколко публичноправни организации;

[…]

4) „публичноправни организации“ означава организации, които имат всички изброени по-долу характеристики:

   а) създадени са с конкретната цел да задоволяват нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер;

   б) имат правосубектност; както и

   в) финансират се в по-голямата си част от държавни, регионални или местни органи или от други публичноправни организации; или са обект на управленски контрол от страна на тези органи; или имат административен, управителен или надзорен орган, повечето от половината от членовете на който са назначени от държавните, регионалните или местните органи или от други публичноправни организации“.

Б. Италианското право

1. Законодателен декрет № 50 от 18 април 2016 г. („Кодекс за обществените поръчки“)

5. Член 3, параграф 1, буква d) като цяло възпроизвежда определението за „публичноправна организация“ от член 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/24.

5 Директива на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО (ОВ L 94, 2014 г., стр. 65 и поправка в ОВ L 275, 2015 г., стр. 68).

2. Декрет-закон № 220 от 19 август 2003 г.[6]

6. Член 1 гласи:

„1. Републиката признава и насърчава автономията на националната правна уредба в областта на спорта като израз на международните разпоредби в тази област в рамките на Международния олимпийски комитет.

2. Отношенията между законодателството в областта на спорта и останалото национално законодателство се уреждат въз основа на принципа на автономия, освен в определени случаи, които са релевантни за правовия ред на Републиката“.

3. Законодателен декрет № 242 от 23 юли 1999 г. за реорганизация на CONI[7]

7. Член 1 гласи:

„[CONI] е публичноправно юридическо лице […] и е на подчинение на Министерството на културното наследство и културните дейности“.

8. Член 2 предвижда:

„CONI […] се занимава с организацията и подкрепата на националния спорт, и по-специално с подготовката на спортистите и снабдяването с подходящи средства за олимпийските игри и за всички останали национални и международни спортни събития. В спортната система се занимава също така […] с приемането на мерките за предотвратяване и спиране на употребата на вещества, които променят естествените физически способности на атлетите в спортните дейности, както и за насърчаване на максималното разпространение на спортната практика […] в рамките на предвиденото в Декрет № 616 от 24 юли 1977 г. на президента на Републиката.

[…]“.

9. Съгласно член 4, параграф 2:

„Представителите на НСФ, определени в рамките на олимпийските спортове, трябва да представляват мнозинството от гласовете в CONI“.

10. Член 5 предвижда:

„1. Националният съвет, в съответствие с решенията и насоките на Международния олимпийски комитет, действа в подкрепа на разпространението на олимпийския дух и регламентира и координира националната спортна дейност, като за целта хармонизира дейностите на НСФ и асоциираните спортни дисциплини.

[…]

6 Decreto legge n. 220 (Декрет-закон № 220) от 19 август 2003 г. (GURI бр. 192 от 20 август 2003 г.), преобразуван след изменение в закон посредством член 1 от Legge n. 208 (Закон № 208) от 17 октомври 2003 г. (GURI бр. 243 от 18 октомври 2003 г.

7 Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano — CONI (Законодателен декрет № 242 от 23 юли 1999 г. за реорганизация на Италианския национален олимпийски комитет — CONI (GURI бр. 176 от 29 юли 1999 г.; наричан по-нататък „Законодателен декрет № 242/1999“).

2. Националният съвет има за задача да:

a) приема устава и останалите нормативни актове в рамките на своята компетентност, както и насоките за тълкуването и прилагането на действащите норми;

b) определя основните принципи, с които трябва да са съобразени уставите на НСФ, на асоциираните спортни дисциплини, на организациите за насърчаване на спорта и на спортните сдружения и дружества, за целите на признаването им за спортни цели;

c) приема решения за признаването за спортни цели на НСФ, на спортните дружества и сдружения, на организациите за насърчаване на спорта, на благотворителните организации и на други спортни дисциплини, асоциирани към CONI и към федерациите, в съответствие с условията, предвидени в Устава […];

[…]

e) установява критериите и условията за упражняването на контрол от страна на НСФ, на асоциираните спортни дисциплини и на признатите организации за насърчаване на спорта;

[…]

e *ter*) по предложение на Националната комисия приема решенията за поставяне под контролирано управление на НСФ или на асоциираните спортни дисциплини в случай на сериозни нередности в управлението им или тежки нарушения на правната уредба в областта на спорта от страна на ръководните органи, когато бъде установено, че тези органи са в невъзможност да функционират, или в случаите, в които не може да се гарантира правилната организация и провеждане на спортните състезания;

[…]“.

11. Съгласно член 15:

„1. НСФ […] извършват спортната си дейност в съответствие с решенията и насоките на [Международния олимпийски комитет], на международните федерации и на CONI и като се отчита публичното измерение на определени видове дейности, които се конкретизират в устава на CONI. В тях членуват спортни дружества и сдружения, а частни лица членуват само в случаите, предвидени в уставите на НСФ […] във връзка с някои дейности.

2. НСФ […] имат характер на правосубектни сдружения на частното право. Тяхната цел не е получаване на печалба и при липса на изрични разпоредби в настоящия декрет за тях се прилагат разпоредбите на Гражданския кодекс и съответните норми за приложение.

3. Бюджетите на НСФ […] се одобряват ежегодно от федералния орган на управление и подлежат на одобряване от Националната комисия на CONI. При отрицателно становище на одиторите на федерацията […] или в случай на липса на одобрение от Националната комисия на CONI трябва да се свика събранието на дружествата и сдруженията, за да се вземе решение относно одобряването на бюджета.

4. Събранието, което избира ръководните органи, одобрява индикативните бюджетни програми на управителния орган, които събранието ще проверява в края на всеки четиригодишен период или в края на мандата, за който са одобрени.

5. НСФ […] се признават за спортни цели от Националния съвет.

6. Правосубектността като сдружения на частното право на новите НСФ […] се признава съгласно Decreto del Presidente della Repubblica 10 febraio 2000, n. 361 (Декрет на президента на Републиката № 361 от 10 февруари 2000 г.) след предварително признаване за спортни цели от страна на Националния съвет.

[…]“.

4. Устав на CONI[8]

12. Член 1 („Определения“) предвижда:

„1. CONI е Конфедерация на НСФ и на асоциираните спортни дисциплини.

2. CONI […] е ръководен, регулаторен и управителен орган за спортните дейности, които се считат за основен елемент от физическото и нравствено развитие на личността и неразделна част от образованието и националната култура. […]“.

13. Член 6 („Национален съвет“) гласи:

„1. Националният съвет в качеството си на върховен представителен орган на италианския спорт разпространява олимпийската идея, осигурява дейността, необходима за подготовката за олимпийски игри, урежда и координира националната спортна дейност и хармонизира дейността на НСФ и на асоциираните спортни дисциплини.

[…]

4. „Националният съвет:

[…]

b) установява основните принципи, с които трябва да са съобразени уставите на НСФ, на асоциираните спортни дисциплини, на образуванията за насърчаване на спорта, на сдруженията с признат престиж в спортната област и на спортните сдружения и дружества за признаването им за спортни цели, и приема Дисциплинарния кодекс в областта на спорта, който трябва да се спазва от всички НСФ […];

c) се произнася по признаването за спортни цели на НСФ […] въз основа на определените в уставите изисквания, като в това отношение взема предвид и представителството и олимпийския характер на спорта, както и евентуалното признаване от [Международния олимпийски комитет] и спортната традиция на дисциплината;

[…]

e) определя критериите, реда и условията за упражняване на контрол от страна на CONI върху НСФ […];

8 Приет с решение на Националния съвет на CONI; последна изменена редакция от 2 октомври 2019 г., одобрена с декрет на министър-председателя от 10 януари 2020 г.

e1) с цел да се гарантира надлежното провеждане на спортните състезания определя критериите, реда и условията за осъществяване на проверките, които трябва да извършват федерациите по отношение на [членуващите в тях] спортни дружества и на заместващия контрол от страна на CONI в случай на установена неадекватност на проверките, извършени от НСФ;

[…]

f1) по предложение на Националната комисия взема решение за поставяне на НСФ […] под контролирано управление в случай на сериозни нередности в управлението или на тежки нарушения на правната уредба от страна на ръководните органи, или когато бъде установено, че тези органи са в невъзможност да функционират, или също така когато не са гарантирани надлежното организиране и провеждане на националните спортни състезания;

[…]“.

14. Член 7 („Национална комисия“), параграф 5 предвижда:

„Националната комисия:

g2) одобрява бюджета, заедно със съответните програми за дейността и годишния счетоводен отчет на НСФ;

[…]

h1) назначава одиторите, които представляват CONI в НСФ […] и в регионалните комитети на CONI;

[…]

l) одобрява за спортни цели уставите, правилниците за прилагане на тези устави, правилниците за спортна дисциплина и правилниците на НСФ срещу допинга […], като преценява тяхното съответствие със закона, с устава на CONI, с основните принципи и с установените от Националния съвет насоки и критерии, като при необходимост ги връща в срок, не по-дълъг от 90 дни, на НСФ […] за внасяне на необходимите изменения;

[…]“.

15. Член 20 („Правна уредба на НСФ“), параграф 4 предвижда:

„НСФ упражняват спортна дейност и съответните дейности за насърчаване на спорта в съответствие с решенията и насоките на [Международния олимпийски комитет] и на CONI, като отчитат и публичното измерение на някои аспекти на тази дейност. В рамките на спортната правна уредба на НСФ се признава техническа, организационна и управленска самостоятелност под надзора на CONI“.

16. Съгласно член 21 („Условия за признаването на НСФ“), параграф 3:

„Ако призната НСФ не изпълнява условията по предходния параграф, Националният съвет на CONI взема решение за своевременно оттегляне на признаването“.

17. Член 23 („Насоки и контрол над НСФ“) предвижда:

„1. В съответствие със Законодателен декрет № 242 от 23 юли 1999 г., с последващите му изменения и допълнения, освен дейностите, чийто публичен характер е изрично предвиден от закона, публично измерение имат само дейностите на НСФ, свързани с приемането и членството на спортни дружества и сдружения, както и на частни лица, с отмяната на каквото и да било основание и изменението на решенията за приемане или членство, с контрола върху правилното провеждане на състезанията и професионалните спортни шампионати, с използването на публични субсидии и с предотвратяването и санкционирането на употребата на допинг, както и дейностите, свързани с подготовката за олимпийски игри и подготовката на високо равнище, обучението на техниците и използването и управлението на обществени спортни съоръжения.

1 *bis*. При осъществяване на дейностите с публичен характер, посочени в параграф 1, НСФ се съобразяват с насоките и контрола на CONI и действат съгласно принципите на безпристрастност и прозрачност. Публичният характер на дейността не изменя общия частноправен режим на отделните актове и на свързаните с тях субективни правни положения.

1 *ter* Националната комисия установява критериите и процедурите, за да гарантира, че решенията на федерациите са съобразени с програмите на CONI, що се отнася до конкурентоспособността на националните отбори, опазването на националното спортно наследство и неговата особена идентичност, както и да гарантира ефикасното вътрешно управление.

2. Националната комисия одобрява въз основа на критериите и процедурите, установени от Националния съвет, бюджетите на НСФ и определя финансовите вноски в тяхна полза, като при необходимост определя тяхното конкретно предназначение, отделяйки специално внимание на насърчаването на младежкия спорт, подготовката на олимпиадите и дейността на високо равнище.

3. Националната комисия надзирава правилното функциониране на НСФ. В случай на сериозни нередности в управлението или тежки нарушения на спортните правилници от субектите на федерациите, когато не се гарантира правилното започване и осъществяване на спортните състезания или се установи невъзможността им за функциониране, Националната комисия предлага на Националния съвет назначаването на комисар“.

II. Фактите и преюдициалните въпроси

18. FIGC е провела процедура на договаряне за възлагане за срок от три години на услугите за превоз на товари, необходими за пътуванията на националните отбори, както и за склада на федерацията в Рим [9]. Поканени да участват са De Vellis Servizi Globali, s.r.l. (наричано по-нататък „De Vellis“) и Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl (наричан по-нататък „Consorzio“). В крайна сметка договорът е възложен на Consorzio.

19. De Vellis подава жалба пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия), с която оспорва начина на провеждане на тръжната процедура поради нарушаване на правилата за обявяване, предвидени в Кодекса за обществените поръчки.

9 Стойността на договора възлиза на 1 000 000 EUR без ДДС.

20. Първоинстанционният съд (решение № 4101/2018) уважава жалбата и отменя възлагането в полза на Consorzio. По-специално, посочената юрисдикция квалифицира FIGC като публичноправна организация, отхвърля възражението за липса на компетентност и отменя актовете във връзка с тръжната процедура на основанията, изтъкнати от De Vellis.

21. FIGC и Consorzio подават поотделно въззивни жалби срещу това съдебно решение. Те възразяват, че FIGC не е публичноправен субект, и съответно — срещу подсъдността на делото на административен съд.

22. Според Consiglio di Stato (Държавен съвет) преди произнасянето дали FIGC е била задължена да приложи правилата за възлагане на обществени поръчки и коя е компетентната юрисдикция, е необходимо да се установи дали тя може да бъде квалифицирана като публичноправна организация по смисъла на член 3, параграф 1, буква d) от Кодекса за обществените поръчки, който транспонира член 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/22.

23. В този контекст Consiglio di Stato (Държавен съвет) отправя до Съда следните преюдициални въпроси:

„1) а) Може ли въз основа на характеристиките на вътрешната правна уредба в областта на спорта FIGC да се квалифицира като публичноправна организация, тъй като е създадена с конкретната цел да задоволява нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер?

б) Изпълнен ли е по-специално телеологичният критерий за организацията по отношение на FIGC дори при липсата на формален акт за създаване на публична администрация и въпреки че е организирана на принципа на членството, поради включването ѝ в правна уредба в даден сектор (на спорта), организирана по модели с публичен характер, и обвързването със спазване на принципите и правилата, разработени от CONI и от международните спортни организации, чрез признаването за спортни цели на националния публичноправен субект?

в) Може ли също така този критерий да се установи по отношение на спортна федерация като FIGC, притежаваща капацитет за самофинансиране, във връзка с дейност като разглежданата по делото, която няма публично значение, или вместо това за определяща трябва да се счита необходимостта във всички случаи да се гарантира прилагането на правилата за конкурентно възлагане на трети лица на всички видове договори на този субект?

2) а) Въз основа на правоотношенията между тях, има ли CONI доминиращо влияние над FIGC, в светлината на законовите правомощия за признаване на дружеството за спортни цели, за одобряване на годишните бюджети и за надзор върху управлението и правилното функциониране на органите и за назначаване на временен управител на субекта?

б) От друга страна обаче, достатъчни ли са тези правомощия, за да се установи наличието на критерия за доминиращо публично влияние, присъщо на публичноправната организация, поради квалифицираното участие на председателите и на представителите на спортните федерации в основните органи на CONI?“.

III. Производството пред Съда

24. Преюдициалните запитвания са постъпили в Съда на 22 февруари 2019 г.

25. Писмени становища представят FIGC, CONI, De Vellis, Consorzio, италианското правителство и Комисията.

26. На проведеното на 1 юли 2020 г. съдебно заседание, в което FIGC, CONI и италианското правителство взеха участие чрез видеоконферентна връзка, а Комисията — присъствено, Съдът прикани страните да представят становища, наред с останалото, относно значението за настоящото дело на решение FIG и FISE.

IV. Анализ

A. Предварителни бележки

27. От сравнителния европейски обзор се установява, че формите на взаимоотношения между НСФ и публичните органи са доста разнообразни. Ако опростим описанието им, някои държави членки са избрали „либерални“ решения, които предоставят на НСФ автономия в най-голяма степен [10]; други са предпочели форми на по-голям „интервенционализъм“, при които публичният надзор може да бъде силен [11]; а трети държави комбинират двата модела.

28. В публичното право е често срещано явление законодателството да възлага на определени частноправни субекти, създадени за осъществяването на общи за техните членове цели, задоволяването на публични нужди, включително чрез делегирането на типично административни функции [12].

29. НСФ в Италия отразяват този подход: на чисто дружествената основа, която формират клубовете в качеството им на спортни сдружения от първо ниво, НСФ се учредяват като частни сдружения от второ ниво [13], на които държавните органи поверяват определени дейности от публично естество.

30. В този контекст е съвсем логично решението на запитващата юрисдикция да бъде свързано със състоянието и особеностите на действащото в Италия право в областта на спорта. В съответствие с това право тя ще трябва да установи:

– дали FIGC е създадена с конкретната цел да задоволява нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер,

– дали отношенията между публичния надзорен орган (CONI) и FIGC позволяват да се признае наличието на контрол от страна на посочения орган върху Федерацията, както и каква е степента на този контрол,

– дали характеристиките на FIGC я отличават от тези на останалите НСФ, що се отнася до прилагането на Директива 2014/24.

10 Поначало публичната власт се занимава единствено с аспектите, свързани с предоставянето на субсидии.

11 При тези форми НСФ обикновено са частноправни субекти, на които правният ред възлага, в по-голяма или по-малка степен, публични функции.

12 Чрез използването на частни партньорски организации за изпълнението на публични функции държавата избягва необходимостта от създаването на публични структури. Дейността се осъществява от името на делегиращата държава, която запазва контролни и надзорни правомощия, за да гарантира, че делегираната дейност ще се упражнява без отклонения от определените в правния ред цели.

13 Член 1, параграф 2 от Устава на FIGC (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) определя федерацията като „асоциация на спортни дружества и сдружения, чиято цел е практикуването на футбол в Италия, както и на други сдружени с нея организации, осъществяващи дейности за постигането на тази цел“.

31. Както показа решение FIG и FISE, Съдът не може отговори пряко на тези въпроси, чието решаване е в правомощията на запитващата юрисдикция, тъй като само тя е компетентна да тълкува собственото си национално право [14]. Ето защо следващите съображения са насочени към това да ѝ бъдат предоставени някои насоки за тълкуването на разпоредбите на Директива 2014/24.

Б. По първия преюдициален въпрос

32. В Директива 2014/24 е възприет доста широк обхват на понятието „възлагащ орган“ [15], в което освен държавата и регионалните или местните органи се включват и публичноправните организации, ако същите отговарят едновременно на трите условия по член 2, параграф 1, точка 4 от Директивата.

33. При преценката дали даден субект конкретно отговаря на тези условия, Съдът избягва формални подходи и се придържа към „функционално тълкуване“, оставяйки на втори план неговия правен режим [16].

34. Първото от тези условия е организацията да *е създадена с конкретната цел* да задоволява нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер. Първият преюдициален въпрос се отнася до тълкуването на този текст [17].

35. Въпреки че анализът на формалните аспекти, свързани със *създаването* на организацията, не е с първостепенно значение, запитващата юрисдикция трябва да установи дали за италианските НСФ признаването от CONI [18] е от материалноправно естество, или става въпрос за обикновена формалност в процеса на придобиване на правосубектност. На този въпрос ще се спра по-нататък.

36. От материалноправна гледна точка, която е най-релевантна, Consiglio di Stato (Държавен съвет) трябва да обърне внимание най-вече на съдържанието на публичните функции, които FIGC поема. От това запитващата юрисдикция ще може да изведе чрез дедукция дали посочената федерация е създадена с конкретната цел да задоволява нужди от общ интерес (които нямат промишлен или търговски характер) и дали de facto обективно задоволява такива нужди [19].

14 Това нееднократно се посочва в няколко точки от решение FIG и FISE.

15 Решение от 4 юни 2020 г., Asmel (C-3/19 EU:C:2020:423), т. 54: „[…] член 1, параграф 9 от тази директива [2004/18] определя понятието „възлагащ орган“ в широк и функционален смисъл, за да гарантира постигането на целите на посочената директива — да се изключат едновременно както рискът при възлагането на поръчка от възлагащите органи да бъдат предпочетени националните оференти или кандидати, така и възможността организация, финансирана или контролирана от държавата, регионалните или местните органи или други публичноправни организации, да се остави да се ръководи от съображения, които не са икономически (вж. в този смисъл решение от 5 октомври 2017 г., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, т. 31 и цитираната съдебна практика)“.

16 Решения от 10 ноември 1998 г., BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525), т. 62; и от 15 май 2003 г., Комисия/Испания (C-214/00, EU:C:2003:276), т. 56: „полезното действие [на Директивата] няма да бъде напълно запазено, ако от приложното ѝ поле може да бъде изключен […] субект, който отговаря на трите условия [изискуеми за определянето му като публичноправна организация], само защото по националното право, на което същият е подчинен, неговата форма и правен режим съответстват на частното право“.

17 Не е необходимо да се разглежда второто условие (правосубектността), тъй като никой не оспорва притежаването ѝ от FIGC. Италианските НСФ имат „характер на асоциации, които са частноправни юридически лица“ (т. 3.3 от актовете за преюдициално запитване).

18 Съществуването на дадена НСФ, изглежда, зависи не само от волята на сдруженията от първо ниво, които членуват в нея (клубовете), но и от официалното признаване, възложено на CONI, без което не може да се придобие правосубектност.

19 „Организация, която не е създадена да задоволява конкретно нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер, но която впоследствие е поела задължението да задоволява такива нужди, отговаря на поставеното условие […], ако може обективно да бъде установено, че същата задоволява такива нужди“ (решение от 12 декември 2002 г., Universale-Bau и др. (C-470/99, EU:C:2002:746, т. 1 от диспозитива).

37. Ще повторя, че не е пречка за тази квалификация фактът, че нуждите от общ интерес се задоволяват от една частноправна от формална гледна точка организация, преди всичко ако тя се вписва в организационна система, чиято структура и форма имат законов произход и административен характер [20].

38. Самата запитваща юрисдикция заключава от текста на Законодателен декрет № 242/1999 (член 15, параграф 1), че на италианските НСФ е възложено изпълнението на функции с „публичен характер“ [21].

39. Тя стига до този извод, анализирайки член 23 от Устава на CONI, според който „публично измерение“ имат дейностите на НСФ, свързани с: i) приемането и членството на спортни дружества и сдружения, ii) отмяната и изменението на решенията за приемане или членство, iii) контрола върху правилното провеждане на състезанията и професионалните спортни шампионати, iv) използването на публични субсидии, v) предотвратяването и санкционирането на употребата на допинг, vi) дейностите, свързани с подготовката за олимпийски игри и подготовката на високо равнище, vii) обучение на техниците, viii) използването и управлението на обществени спортни съоръжения.

40. FIGC от своя страна признава, че са ѝ възложени „чрез делегиране от CONI […] някои предварително определени компетенции, които се характеризират със своята публична цел“, макар че според нея „публичноправното естество на делегиращия [субект] не може да се разпростира върху [субекта], на който се делегира, обвързвайки го извън предварително определените предели на делегацията“ [22].

41. След като подчертава, че всяка НСФ е компетентна само за една спортна дисциплина и за организацията на състезанията в тази дисциплина, Consiglio di Stato (Държавен съвет) посочва, че съгласно правния режим на спорта в Италия „целите от публичен интерес се осъществяват от субекти, които формално са частни, макар да са в рамките на организационна система със *законова* структура и съставяне (а не са израз на *частноправната автономия*) и административен характер [23].

42. Тази преценка е съвместима с направената от Съда при анализа на отношенията между НСФ и CONI. В решение FIG и FISE той се позовава на „практикуването на спорт в неговото публично измерение, т.е. във формален, официален или представителен контекст […]“. Съдът приема също, че това публично измерение на дейността на НСФ се изразява „в редовно организиране на състезания, подготовка за олимпийски игри и спортна дейност на професионално равнище“ [24].

43. Consiglio di Stato (Държавен съвет) в обобщение подчертава, че в Италия спортът притежава качеството на „дейност от общ публичен интерес и поради това същата е организирана, популяризирана, насърчавана и финансирана от държавата“ [25].

20 В решение от 13 януари 2005 г., Комисия/Испания (C-84/03, EU:C:2005:14), Съдът постановява, че Кралство Испания не е изпълнило директивите в областта на обществените поръчки именно защото е изключила частноправните организации (т.е. търговските дружества, чиято дейност се урежда от частното право) от определението за публичноправни организации по смисъла на тези директиви.

21 Точка 3.5 от актовете за преюдициално запитване.

22 Точка 23 от писменото становище на FIGC.

23 Точка 3.3 от актовете за преюдициално запитване. Курсивът е в оригиналния текст.

24 Решение FIG и FISE, точка 99.

25 Точка 3.2 от актовете за преюдициално запитване, където се цитира национална съдебна практика (Cons. Stato V от 22 юни 2017 г., № 3065).

44. Особено значение има обстоятелството, че запитващата юрисдикция тълкува нормите, уреждащи НСФ, в смисъл, че техните задачи с публично измерение, изглежда, „изчерпват обхвата на дейността на *федерациите* и [са] същинските причини за тяхното създаване. Всяка друга дейност, включително транспортните услуги за националния отбор по футбол, за които се отнася спорът, има връзка на спомагателност със задачите с „*публично измерение*“, определени в устава на CONI [26].

45. Ако запитващата юрисдикция тълкува националното право по този начин, тя може да изведе по дедуктивен път, че НСФ, чиято *първостепенна* цел е да задоволяват нужди от общ интерес в областта на спорта, отговарят на първото условие по член 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/24.

46. Тези нужди от общ интерес нямат промишлен или търговски характер и тяхното задоволяване от НСФ се осъществява в режим на монопол [27], след като CONI им делегира публични функции. Както ще обясня по-нататък, в разглеждания случай е ирелевантно дали НСФ осъществяват също така и *спомагателни* дейности от друго естество, с търговски характер.

47. При това положение съмненията на Consiglio di Stato (Държавен съвет) се отнасят не толкова до това дали на FIGC са възложени функции от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер (което, повтарям, посочената юрисдикция признава изрично), колкото до степента на обвързаност на нейната договорна дейност с тези публични функции.

48. Съмненията на запиващата юрисдикция биха могли да бъдат разсеяни, защото според член 23, параграф 1 *bis* от устава на CONI публичният характер на дейността на НСФ не променя общия частноправен режим, на който се подчиняват техните индивидуални актове, и обвързаните с тях субективни правни положения.

49. Въпреки това не считам, че горепосочената нормативна разпоредба е решаваща. Според Съда „е без значение, че освен да изпълнява функцията да задоволява нужди от общ интерес, дадена организация може да извършва и други дейности. Фактът, че задоволяването на нужди от общ интерес съставлява само сравнително малка част от дейностите, които тази организация реално извършва, също е ирелевантен, тъй като тя продължава да бъде ангажирана с нуждите, които конкретно е задължена да задоволява“ [28].

50. Италианското правителство [29], както и FIGC и CONI [30], предлага да се разграничат частните дейности на НСФ, които имат чисто икономически характер, от дейностите, с които се преследват цели от общ интерес.

26 Точка 5.3.2 от актовете за преюдициално запитване. Курсивът и цитатът са в оригиналния текст.

27 В решение от 22 май 2003 г., Korhonen и др. (C-18/01, EU:C:2003:300, т. 51), Съдът постановява, че нуждите с промишлен или търговски характер обикновено се задоволяват от субекти, които осъществяват дейност при нормални пазарни условия, имат стопанска цел и понасят загубите, произтичащи от тяхната дейност — условия, на които италианските НСФ не отговарят.

28 Решения от 10 ноември 1998 г., BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, т. 55), и от 5 октомври 2017 г., LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, т. 40 и 41).

29 Точки 15 и 16 от писменото му становище. Италианското правителство цитира в своя подкрепа решение от 1 юли 2008 г., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), което обаче не се отнася до НСФ, а до частно сдружение, което организира автомобилни състезания в Гърция, чието качество на *предприятие* за целите на конкурентното право е предмет на спора по това дело. Но се позовава и на решение от 10 май 2001 г., Agorà и Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), в което Съдът признава (т. 39), че с организирането на панаири, изложения и други подобни събития Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano е задоволявало нужди от общ интерес, които обаче имат промишлен или търговски характер, поради което не може да се квалифицира като организация, за която се прилагат правилата за обществените поръчки.

30 FIGC твърди (т. 27 от писменото ѝ становище), че няма основание да ѝ се налага публичноправен режим, когато преследва, както в случая, интереси от търговско естество, които не съвпадат с тези на CONI. CONI твърди (т. 42 от писменото му становище), че няма основания FIGC да бъде подчинявана на правилата на публичното право в рамките на нейната частна договорна дейност.

51. Подобно разграничаване обаче ми се струва неподходящо за изясняване на обстоятелството дали в договорните си отношения НСФ задоволяват нужди от общ интерес. В това отношение Съдът е постановил, че „[разпоредбата, съответстваща на член 2, параграф 1, т. 4 от Директива 2014/24] [не] прав[и] разграничение между договорите за обществени поръчки, които възлагащият орган сключва, за да изпълни функцията си да задоволява нужди от общ интерес, и тези договори за обществени поръчки, които нямат връзка с посочената функция“ [31].

52. Тезата на италианското правителство, FIGC и CONI вече е излагана пред Съда, който я е отхвърлил с решение от 15 януари 1988 г., Mannesmann Anlagenbau Austria и др. [32]. Обратно, Съдът отдава предпочитание на т.нар. „теория на заразяването“, по силата на която „няма значение, че освен да изпълнява [функции от общ интерес], разглежданият субект може да упражнява и други дейности […]“, поради което „условието по [разпоредбата, съответстваща на член 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/24,] не означава, че на този субект трябва да е възложено да задоволява само посочените нужди“ [33].

53. Този подход впоследствие ще бъде потвърден с решения BFI Holding [34], Korhonen и др. [35] и Adolf Truley [36] и ще бъде окончателно затвърден в решение Ing. Aigner [37]. В последното решение пред съмненията на запитващата юрисдикция по прилагането на съдебната практика, установена с решение от 15 януари 1988 г., Mannesmann Anlagenbau Austria и др. [38], когато е било възможно дейностите от публично и от частно естество на един и същ субект да бъдат ясно разграничени [39], Съдът постановява, че „предвид съображения за правна сигурност, прозрачност и предвидимост, които ръководят прилагането на процедурите за всички обществени поръчки, е необходимо придържане към практиката на Съда [установена с цитираните по-горе решения]“ [40].

54. Във всеки случай Consiglio di Stato (Държавен съвет) твърди, че договорът, предмет на спора (транспорт за националния отбор по футбол), е имал спомагателен характер спрямо изпълнението на публичните функции на FIGC, сред които се открояват тези, отнасящи се до националните отбори в този спорт.

55. В настоящия случай не е решаващо и дали НСФ упражняват търговска дейност или не и дали имат стопанска цел [41]. Току-що изложеният подход, възприет в съдебна практика, води до този извод.

31 Решение от 15 юли 2010 г., Комисия/Германия (C-271/08, EU:C:2010:426, т. 73 и цитираната съдебна практика).

32 Дело C-44/96, EU:C:1998:4.

33 Решение от 15 януари 1998 г., Mannesmann Anlagenbau Austria и др. (C-44/96, EU:C:1998:4, т. 25 и 26).

34 Решение от 10 ноември 1998 г. (C-360/96, EU:C:1998:525, т. 55 и 56).

35 Решение от 22 май 2003 г. (C-18/01, EU:C:2003:300, т. 57 и 58).

36 Решение от 27 февруари 2003 г. (C-373/00, EU:C:2003:110; наричано по-нататък „решение Adolf Truley“, т. 56).

37 Решение от 10 април 2008 г. (C-393/06, EU:C:2008: 213).

38 Дело C-44/96, EU:C:1998:4.

39 Решение от 10 април 2008 г., Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008: 213, т. 49): „запитващата юрисдикция иска да се установи дали всички поръчки, възложени от субект с качеството на публичноправен орган по смисъла на Директива 2004/17 или на Директива 2004/18, следва да бъдат подчинени на правилата на едната или другата от тези директиви, когато чрез прилагането на ефикасни мерки е възможно ясно разделение между дейностите, които този орган упражнява в изпълнение на задачата си да задоволява нужди от обществен интерес, и дейностите, които той упражнява при условията на конкуренция“.

40 Пак там, точка 54. В точка 53, като цитира заключението на генерален адвокат Ruiz-Jarabo, Съдът постановява, че е допустимо „да възникват сериозни съмнения, че в действителност е възможно да се установи подобно разделение между различните дейности на субект, който представлява единно юридическо лице, който има единен режим на имущество и собственост и чиито решения в областта на ръководство и управление се вземат по единен начин, при това дори при абстрахиране от многобройните други практически препятствия, що се отнася до контрола ex ante и ex post върху пълното разделение между различните сфери на дейност на съответния субект и върху принадлежността на разглежданата дейност към една или друга сфера“.

41 Съгласно член 15, параграф 2 от Законодателен декрет № 242/1999 НСФ „нямат стопанска цел“. Запитващата юрисдикция, изглежда, имплицитно отхвърля търговския характер на дейностите на FIGC, който обаче някои от страните в производството защитават (като се позовават на способността на федерацията да се самофинансира).

56. На последно място, фактът, че FIGC е финансово самодостатъчна, с нищо не пречи тя да упражнява по делегация от публичните органи функции от общ интерес. Икономическата самодостатъчност отличава FIGC от други италиански НСФ, чието съществуване зависи до голяма степен от публични средства. Ще повторя обаче, че това обстоятелство е ирелевантно за възлагането на функции от общ интерес [42].

57. В резюме, ако анализът на вътрешната правна уредба не доведе до друг извод, тълкуването на член 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/24 позволява на запитващата юрисдикция да приеме, че FIGC отговаря на първото (буква а) от трите условия, предвидени в посочената разпоредба.

B. По втория преюдициален въпрос

58. Третото (буква в) от условията в член 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/24 се подразделя на свой ред на три условия [43]. Достатъчно е да е налице което и да било от тях, за да се счита, че същото е изпълнено.

59. От тези условия в настоящото производство се обсъжда само това дали управлението на FIGC „е обект на надзор“ [44] от страна на държавата или на други публичноправни организации. Запитващата юрисдикция изпитва съмнения дали начинът, по който италианската правна уредба урежда отношенията между FIGC и CONI, допуска да се приеме, че последният упражнява „господстващо влияние“ върху дейността на федерацията.

60. Няма спор, че CONI е публичноправна организация. Законодателен декрет № 242/1999 (член 1) изрично му предоставя качеството на организация, която е „публичноправно юридическо лице“, подчинено на Министерството на културното наследство и културните дейности. Решение FIG и FISE квалифицира CONI като „единица на държавно управление“ [45].

61. Що се отнася до отношенията между CONI и НСФ, Съдът обобщава същите в решение FIG и FISE [46], като изброява редица правомощия на CONI, от които би могъл да бъде изведен обхватът на надзора, който той упражнява над федерациите.

62. Това изброяване обхваща следните правомощия на CONI:

„– […] одобрява бюджета заедно със съответните програми за дейността, и годишния счетоводен отчет на националните спортни федерации,

42 Ако FIGC се финансираше предимно от държавата, регионални или местни органи или от други публичноправни организации, тя безусловно щеше да изпълнява третото условие по член 2, параграф 1, точка 4 от Директива 2014/24. Относно отличителните белези на публичното финансиране, релевантни за тълкуване на посочената разпоредба, вж. решение от 3 октомври 2000 г., University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). В решение FIG и FISE (т. 95—107) Съдът допуска, че при определени обстоятелства вноските, които членовете на дадена италианска НСФ заплащат, могат да бъдат квалифицирани като публично финансиране и евентуално да разкрият наличието на публичен контрол, осъществяван от CONI. По време на съдебното заседание Комисията посочи, че запитващата юрисдикция (чиито актове за преюдициално запитване не засягат този въпрос) би могла да вземе предвид решение FIG и FISE, когато преценява степента на публично финансиране на FIGC.

43 Това са: i) организацията да се финансира в по-голямата си част от държавни, регионални или местни органи или от други публичноправни организации, ii) или да е обект на управленски контрол от страна на тези органи, iii) или да има административен, управителен или надзорен орган, повечето от половината от членовете на който са назначени от държавните, регионалните или местните органи или от други публичноправни организации.

44 Ще употребявам без разлика термините „надзор“ и „контрол“, използвани в текстовете на посочената разпоредба на различните езици. Така, в текстовете на английски (*supervision*), испански (*supervisión*) и немски (*Aufsicht*) е предпочетен първият от тях, докато на френски (*contrôle*) и португалски (*controlo)* е избран вторият. В текста на италиански език е използван терминът *vigilanza*.

45 Решение FIG и FISE, точки 77 и 85 и точка 2 от диспозитива.

46 [Пак там,] точка 81.

– упражнява контрол над националните спортни федерации във връзка с аспектите с публично измерение,

– одобрява „за спортни цели“ уставите, правилниците за прилагане на тези устави, правилниците за спортна дисциплина и правилниците на националните спортни федерации срещу допинга и съответно предлага необходимите изменения в посочените текстове,

– назначава одиторите, които го представляват в националните спортни федерации,

– поставя под контролирано управление националните спортни федерации в случай на сериозни нередности в управлението или на тежки нарушения на разпоредбите в областта на спорта от страна на ръководните органи,

– определя критериите, реда и условията за упражняване на контрол от страна на CONI по отношение на националните спортни федерации,

– с цел да се гарантира надлежното провеждане на спортните състезания, установява критериите, реда и условията за осъществяване на проверките, които трябва да извършват националните спортни федерации по отношение на [членуващите в тях] спортни дружества и на заместващия контрол от страна на CONI в случай на установена неадекватност на проверките, извършени от НСФ,

– установява основните принципи, от които трябва да се уреждат уставите на националните спортни федерации, за признаването им за спортни цели, или приема Дисциплинарния кодекс в областта на спорта, който трябва да се спазва от всички национални спортни федерации,

– […] приема по отношение на националните спортни федерации насоки относно упражняването на спортната дейност“.

63. Както вече посочих, въпросът на Consiglio di Stato (Държавен съвет) е дали с оглед на тези отношения между НСФ и CONI последният упражнява върху тях „господстващо влияние“. Запитващата юрисдикция изтъква като възможна пречка за такова влияние обстоятелството, че председателите и представителите на НСФ имат квалифицираното участие в основните органи на CONI.

64. Първо ще разгледам въпроса относно надзора от страна на CONI над НСФ, а след това — състава на самия CONI.

1. Надзор от страна на CONI над НСФ

65. Съдът определя понятието „управленски контрол“ като „зависимост на съответната организация от публичните власти, съответстваща на зависимостта, която е налице при изпълнението на другите два алтернативни критерия […], позволяваща на публичните власти да оказват влияние върху решенията на тази организация в областта на обществените поръчки“ [47].

47 Решение Adolf Truley, точки 69 и 70: „[…] критерият за управленски контрол не е изпълнен в хипотезата на обикновен контрол a posteriori, тъй като по дефиниция подобен контрол не позволява на публичните власти да оказват влияние върху решенията на съответната организация в областта на обществените поръчки“.

66. При анализа различните показатели за контрол трябва да „се преценят като цяло“, тъй като „дори в някои случаи да е достатъчно да е удовлетворен един-единствен показател за установяване на наличието на контрол, в повечето случаи наличието на такъв контрол се извежда от съвкупност от показатели“ [48].

67. В областта на обществените поръчки Съдът е анализирал, наред с други, следните елементи, разкриващи наличието на контрол над субектите, които могат да бъдат определени като публичноправни организации:

– правомощието да се разпореди тяхното прекратяване, да се назначи ликвидатор, да се прекратят правомощията на управителните органи и да се назначи временен управител при установени сериозни пропуски или нередности [49],

– правомощието за инспектиране, позволяващо да се правят проучвания, одити или оценки в сферата на осъществяваната от тях дейност, както и да се формулират предложения за последващите действия във връзка с докладите от инспекциите [50],

– проверката дали тези организации прилагат мерките, приети от публичните органи, на които са подчинени [51],

– правомощието да се проверява годишният им баланс, както и текущото управление от гледна точка на принципите на надеждност, законосъобразност, ефективност, рентабилност и рационалност или правомощието да се посещават техните помещения и съоръжения и да се докладва за резултатите от тези проверки на компетентните органи [52].

68. В решение FIG и FISE Съдът, след като отбелязва всички правомощия на CONI във връзка с НСФ, възлага на националната юрисдикция да провери дали CONI е в състояние да „упражни реално и значително влияние върху общата политика или програмата“ на НСФ, въпреки „техническата, организационната и управленческа автономия“, с която те разполагат [53].

69. Следвайки същия критерий, Consiglio di Stato (Държавен съвет) ще трябва да претегли различните елементи, които са налице по това дело, което не изключва възможността Съдът да му предостави някои насоки за тълкуването на Директива 2014/24.

70. Ще систематизирам тези насоки в четири точки.

48 Решение FIG и FISE, точка 87.

49 Решение от 1 февруари 2001 г., Комисия/Франция (C-237/99, EU:C:2001:70, т. 54).

50 Пак там, точка 58.

51 Пак там, точка 58. В същия смисъл решение от 17 декември 1998 г., Комисия/Ирландия (C-353/96, EU:C:1998:611, т. 38), за „правомощието на министъра да дава указания на Службата за управление на горите, по- конкретно с цел да я задължи да спазва основните линии на държавната политика относно горските дейности или да предоставя определени услуги или съоръжения, както и правомощията, предоставени на посочения министър и на Министъра на финансите във финансовата област, предоставят на държавата възможността да контролира икономическата дейност на Службата за управление на горите“. В същия смисъл точка 33 от решение от същата дата, Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 Решение Adolf Truley, точка 73. Не такъв е случаят, ако компетентният орган проверява само дали бюджетът на организацията е балансиран (решение от 12 септември 2013 г., IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, т. 29).

53 Решение FIG и FISE, точка 82.

а) а) Правомощия, свързани със създаването на НСФ

71. Едно от правомощията на CONI е да признава НСФ за спортни цели[54]. Запитващата юрисдикция трябва да прецени дали това признаване има чисто формален характер, или, както изглежда, засяга същността на въпроса, доколкото е обединено с разглеждането на уставите на НСФ.

72. За да одобри уставите на НСФ[55], CONI трябва да провери тяхното съответствие със закона, със собствения му устав и с установените от самия него основни принципи[56]. CONI може да откаже това одобрение, в който случай връща представения устав на съответната НСФ, като ѝ указва критериите, които трябва да спази, за да се направят съответните изменения[57]. Тези указания са задължителни[58].

73. Според запитващата юрисдикция „признаването [на НСФ] за спортни цели би могло да се приравни на създаването, предвидено в рамките на телеологичния критерий, на публичноправната организация“[59], което е в съответствие с твърдението ѝ, че публичните функции, възложени на НСФ, представляват „причината за тяхното създаване“[60].

74. Ако публичните функции, възложени на НСФ, означават, че за да бъдат признати тези федерации като такива, е необходима решаващата намеса на CONI, то тази намеса вече отразява влиянието на тази публичноправна организация в първата фаза от тяхното съществуване.

б) Правомощия, свързани с дейността на НСФ

75. НСФ трябва да осъществяват спортната дейност в хармония с решенията и насоките на CONI[61]. Въпреки признатата им техническа, организационна и управленска автономия, те упражняват същата под *надзора* на CONI[62]. Когато осъществяват дейностите си с публичен характер, НСФ трябва да се съобразяват с насоките и контрола от страна на CONI[63].

76. Някои от страните в производството защитават становището, че тези нормативни разпоредби не установяват механизъм за контрол, а за взаимно сътрудничество. Те допълват, че поради общия си и абстрактен характер насоките имат действието на „soft law“ и не са подходящи, за да определят политиката на управление или стратегията на НСФ[64].

77. Отново запитващата юрисдикция е тази, която трябва да прецени обхвата на правомощията на CONI спрямо НСФ. В това отношение тя ще трябва да изясни по-конкретно дали указанията на CONI са обвързващи за федерациите и дали същите могат да бъдат налагани принудително.

54 Член 5, параграф 2, буква c) и член 15, параграф 5 от Законодателен декрет № 242/1999.

55 Задължение на Националния съвет на CONI е да определи принципите, с които трябва да са съобразени уставите на НСФ за целите на тяхното признаване (член 5, параграф 2, буква b) от Законодателен декрет № 242/1999).

56 Член 22, параграф 5, втора алинея от устава на CONI.

57 Член 22, параграф 5, трета алинея от устава на CONI.

58 Ако НСФ не промени устава си по указания начин, CONI може да назначи комисар ad hoc, а в най-тежките случаи, след като я предупреди, може да оттегли признаването (член 22, параграф 5, пета алинея от устава на CONI).

59 Точка 5.3.3 от актовете за преюдициално запитване.

60 Точка 44 от настоящото заключение.

61 Член 15, параграф 1 от Законодателен декрет № 242/1999 и член 20, параграф 4, първа алинея, първа подточка от устава на CONI.

62 Член 20, параграф 4, последна алинея от устава на CONI.

63 Член 23, параграф 1 *bis* от устава на CONI. Както италианското правителство посочи в хода на съдебното заседание, тази разпоредба трябва да се тълкува в светлината на член 15 от Законодателен декрет № 242/1999. Запитващата юрисдикция следва да даде тълкуване — съвместно или поотделно — на Законодателен декрет № 242/1999 и на устава на CONI, за да изясни обхвата на „решенията“, „насоките“ и „контрола“ на CONI, към които НСФ трябва да се придържат.

64 Писмените становища на FIGC и на CONI (т. 37 и т. 39 съответно).

78. В акта за преюдициално запитване Consiglio di Stato (Държавен съвет) клони към признаването на засилен контрол на CONI над *съвкупността от* дейности на НСФ, а не само над тези с публичен характер. Запитващата юрисдикция отбелязва, че НСФ, „изглежда, не разполагат с правото на юридическите лица свободно да разгръщат преследваната цел“, тъй като „в действителност имат институционален и конкретно определен характер — от закона или с актове на […] орган, не само по отношение на техните съществени структурни аспекти, но и по отношение на основния обхват на дейност и начините, по които тя следва да се осъществява, със съответното премахване или намаляване на пространствата и на организационната свобода, присъщи на автономията на частноправните субекти“ [65].

79. Ако това е така, намесата на публичните органи (по-специално на CONI) спрямо НСФ, изглежда, не се изчерпва единствено с приемането на законови или подзаконови норми, които последните трябва да спазват [66], тъй като CONI има право чрез указания или друг вид актове да определя основните насоки на дейността на НСФ. В този смисъл Комисията отбелязва, че CONI би могъл например да влияе върху решенията на FIGC относно избора на изпълнителите на обществени поръчки [67].

80. От списъка с правомощия, предоставени на CONI, се откроява възможността същият да поставя НСФ под свое управление, когато: а) допуснат сериозни нередности в управлението или тежки нарушения на правната уредба в областта на спорта; б) бъде установена невъзможност на техните ръководни органи да функционират; и в) не е гарантирано правилното започване и провеждане на националните спортни състезания. В тези случаи може да се стигне до назначаването на комисар [68].

81. Тези правомощия са в съответствие с общото задължение на CONI да следи за правилното функциониране на НСФ, включително с правото да оттегли тяхното признаване [69].

82. В практиката на Съда, на която се позовах по-горе, като проявление на контрола на публичните органи се приема възможността същите да разпоредят прекратяването на дадена организация, да назначат ликвидатор или да прекратят правомощията на управителните органи при установени сериозни пропуски или нередности [70].

83. Както посочва Комисията [71], само постоянен и систематичен контрол над дейността на НСФ позволява да се разграничи сериозна от по-маловажна нередност: CONI разполага със свободата да реши дали да се намеси в първия случай и да постави съответната НСФ под свое управление.

84. Същата тази връзка на постоянен надзор е в хармония с друга функция, възложена също на CONI, да замества НСФ, когато осъществяваният от тях контрол над спортните дружества се окаже неадекватен, за да гарантира правилното провеждане на шампионатите [72].

65 Точка 5.3.6 от акта за преюдициално запитване.

66 Според решение FIG и FISE (т. 48) регулаторна намеса, „ако бъде сериозна, определяйки на практика общата политика или програмата на дадена [единица], може да съставлява признак за контрол“.

67 Точка 76 от писменото ѝ становище.

68 Член 5, параграф 2, буква е *ter* от Законодателен декрет № 242/1999 и член 23, параграф 3, втора алинея от устава на CONI.

69 Член 21, параграф 3 и член 23, параграф 3, алинея първа от устава на CONI.

70 Решение от 1 февруари 2001 г., Комисия/Франция (C-237/99, EU:C:2001:70, т. 54 и 55).

71 Точка 72 от писменото ѝ становище.

72 Член 5, параграф 2, буква е *bis* от Законодателен декрет № 242/1999.

85. Подобна мярка за заместване засяга същността на дейността на федерациите, тъй като задачата на FIGC е именно да организира футболната надпревара. Както подчертава Комисията[73], за да установи, че съответният контрол е неадекватен, CONI трябва да бъде в положение, което да му позволява да констатира по всяко време дали НСФ спазват наложените на спортните дружества изисквания за правилното провеждане на шампионатите. Тези изисквания трябва да са съобразени с критериите и условията за контрол, определени от CONI.

86. Изхождайки от тези елементи за преценка, запитващата юрисдикция би могла да направи своите изводи относно обхвата на надзора, който CONI упражнява върху НСФ.

87. В същия контекст тя трябва да прецени дали общият надзор над дейностите на НСФ от страна на CONI обхваща начина, по който той определя политиката си за възлагане на обществени поръчки, или най-малкото — мерките, които трябва да предприеме, за да може организационната самостоятелност на НСФ в тази област да бъде подчинена на правила за публичност, прозрачност, недискриминация и зачитане на конкуренцията като предвидените в Директива 2014/24. В този смисъл CONI би могъл да упражнява влияние върху договорната политика на НСФ.

88. Освен това не е изключено нередностите, обект на надзор от страна на CONI, да могат да доведат до система на договаряне при НСФ, която не отговаря на правилата за публичност и прозрачност, с което биха се увеличили рисковете от корупция[74]. Изглежда, че надзорните правомощия на CONI обхващат не само противодействието, но и предотвратяването на такива нередности.

в) Правомощия, свързани с бюджетите и счетоводните отчети на НСФ

89. CONI разполага също така с правомощието да одобрява бюджетите на НСФ[75]. За разлика от одобряването на уставите на НСФ, по отношение на които критерият на CONI се налага по разгледания по-горе начин, неговото несъгласие с представените бюджети не произвежда същото действие[76].

90. Отново Consiglio di Stato (Държавен съвет) трябва да прецени дали, когато отхвърля бюджетите на НСФ, без да има право да ги замества с други[77], CONI упражнява известен контрол над тези федерации, както твърди Комисията[78]. Тъй като одобряването на бюджетите се основава на критериите и условията, установени от CONI[79], същият би могъл да изпълнява важна роля при тяхното съставяне.

91. При преценката на инструментите за контрол над икономическата дейност на НСФ, с които CONI разполага, не трябва да се забравя, накрая, че последният може да назначава одитори, които да действат в рамките на тези федерации[80].

73 Точка 68 от писменото ѝ становище.

74 Вж. доклад на I *Task force* на International Partnership against Corruption in Sport (IPACS), Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure, на интернет адрес http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

75 Член 15, параграф 3 от Законодателен декрет № 242/1999, както и член 21, параграф 4 и член 23, параграф 2 от устава на CONI.

76 Някои от страните в производството омаловажават значението на действията на CONI по отношение на сметките на НСФ, квалифицирайки ги по-скоро като удостоверителни, защото окончателното решение се взема от събранието.

77 Неодобряването от CONI предполага правомощието за това да премине върху събранието, съставено от представителите на спортните дружества (член 20, параграф 1 от устава на FIGC.

78 Точка 70 от писменото ѝ становище.

79 Член 23, параграф 2, първа алинея от устава на CONI.

80 Член 7, параграф 5, буква h1) от устава на CONI.

92. Съдът е постановил, че „одиторите не се считат за „служители“ и следователно не са в състояние да определят „общата политика и програмата“ на дадена единица“ [81]. Тези одитори обаче биха могли да се възприемат като допълнителен инструмент за постоянен надзор над финансовата дейност на НСФ.

93. Според устава на FIGC намесата на назначените от CONI одитори има по-голямо значение, отколкото би могло да изглежда на пръв поглед. Тези одитори имат мнозинство (две трети) в одиторската колегия на FIGC [82] и имат право да присъстват на всички събрания на органите на федерацията.

94. В зависимост от обхвата на техните правомощия постоянното присъствие на одиторите на CONI в органите за вземане на решения на FIGC [83] би могло да изпълнява условията, посочени в решение Adolf Truley, относно финансовия надзор върху организациите от страна на публичните органи [84].

г) Правомощия, свързани с оттегляне на признаването на НСФ

95. Ако дадена НСФ не изпълнява задълженията, от които е обусловено нейното признаване, CONI може да го оттегли [85]. Това оттегляне, наред с намесата или поставянето под контролирано управление, представлява най-силната мярка, предвидена в италианското законодателство за предоставяне на ефективни надзорни правомощия на CONI.

96. Обстоятелството, че решението за оттегляне се приема само в особено тежки случаи, с нищо не засяга качеството му на механизъм за надзор от страна на CONI над НСФ. Става въпрос за правомощие, което би могло да се приравни на разглежданите от Съда в решение Комисия/Франция [86], посредством които публичните органи биват оправомощени да разпоредят прекратяването на дадена организация, като назначат ликвидатор и временен управител.

97. Според Съда „упражняването на правомощията, които посочените разпоредби предоставят на компетентния [орган], [дори когато] е наистина по изключение, въпреки това предполага *постоянен контрол*, който сам по себе си позволява да се открият сериозни грешки или пропуски на ръководните органи“ [87].

98. На последно място, в случая с FIGC прекратяването на федерацията, включително ако е доброволно, не води до разпределение на нейното имущество, което се депозира при CONI [88]. Според мен това обстоятелство потвърждава, че публичният аспект на дейността на FIGC, подчинен на надзора на CONI, определя правния режим на федерацията като цяло [89].

81 Решение FIG и FISE, точка 80.

82 Член 31, параграф 1 от устава на FIGC.

83 Член 31, параграф 4 от устава на FIGC: одиторската колегия упражнява счетоводния контрол на FIGC и нейните органи. Членовете на колегията се канят на всички събрания на органите на федерацията.

84 Вж. точка 68 и бележка под линия 5 от настоящото заключение.

85 Член 21, параграф 3 от устава на CONI.

86 Решение от 1 февруари 2001 г. (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 Пак там, точки 54 и 56. Курсивът е мой.

88 Член 38, параграф 1 от устава на FIGC.

89 В противен случай ликвидацията щеше да се урежда от общите правила за дружествата, като активите по ликвидационната сметка щяха да се разпределят между съдружниците. Това обаче не е така — оставащото имущество продължава да бъде обвързано с преследваната цел чрез предоставянето му на публичния надзорен орган.

2. Контрол от страна на CONI над НСФ или контрол от страна на НСФ над CONI?

99. Особено внимание заслужава това, че тези, които защитават пълната самостоятелност на НСФ спрямо CONI, изтъкват че всъщност федерациите са тези, който *контролират* самия CONI, предвид участието им в неговите върховните органи [90].

100. Съдът вече е отговарял на същия довод в решение FIG и FISE, подчертавайки, че „това обстоятелство е релевантно единствено ако може да се докаже, че всяка от тези федерации, взета поотделно, може да упражни значително влияние върху упражнявания по отношение на нея държавен контрол от страна на CONI, за да неутрализира този контрол“ [91].

101. Макар и от различна гледна точка, Consiglio di Stato (Държавен съвет) също отхвърля подобен подход. Мнението му, което споделям, е, че:

– от една страна, членовете на основните органи на CONI (макар и преимуществено да са представители на НСФ) „са длъжни да спазват официалните задължения, присъщи на тяхната длъжност, независимо от източника им“;

– от друга страна, „CONI на свой ред е под надзора [...] на съответното министерство, което може да разпореди разпускането на националната комисия и освобождаването от длъжност на председателя на CONI [...]“ в случаите по член 13 от Законодателен декрет № 242/1999 [92].

102. Отправната точка за решаването на въпроса кой кого контролира, може да бъде единствено правната уредба на отношенията между CONI и НСФ. Ако въпреки предоставената от законодателството надзорна власт на CONI над НСФ отношението на практика се обърне, защото членовете на CONI, идващи от федерациите, не „се абстрахират от това откъде идват“, забравяйки, че изпълняват публични функции, ще бъдем изправени пред аномалия [93], която трябва да бъде отстранена.

103. Вследствие на това при преценката дали FIGC е публичноправна организация по смисъла на Директива 2014/24, запитващата юрисдикция ще трябва да се придържа към законовата рамка на отношенията между CONI и НСФ, като се абстрахира от дисфункционалностите, които на практика могат да възникнат.

V. Заключение

104. По силата на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) по следния начин:

„1) Съгласно член 2, параграф 1, точка 4, буква а) от Директива 2014/24/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 година за обществените поръчки и за отмяна на Директива 2004/18/ЕО национална спортна федерация може да се квалифицира като публичноправна организация, ако, освен че разполага с правосубектност, е създадена с конкретната цел да задоволява нужди от общ интерес, които нямат промишлен или

90 Писмените становища на FIGC (т. 43—45), на CONI (т. 32—34) и на италианското правителство (т. 26), които подчертават „мажоритарното участие [на представители на НСФ] в основните органи за вземане на решения на CONI“.

91 Решение FIG и FISE, точка 89.

92 Точка 5.6, четвърто тире от актовете за преюдициално запитване.

93 Явлението, познато като „обсебване на регулатора“ от засегнатите оператори, е обилно анализирано в правната и икономическата литература относно дейността на публичните агенции и организации (след труда на *Stigler*, G. The Theory of Economic Regulation. — Bell Journal of Economics. 1971, vol. 2, I, 3—21).

търговски характер, и дейността ѝ се подчинява на надзор от друга публичноправна организация като национален олимпийски комитет, на който законодателството на държава членка придава това качество.

2) Националната юрисдикция може да приеме, че националните спортни федерации задоволяват нужди от общ интерес, които нямат промишлен или търговски характер, когато публичните функции, които правният ред им е възложил при режим на монопол и които представляват основанието за съществуване на тези субекти с нестопанска цел, съставляват първостепенният елемент от тяхната дейност, така че останалите им дейности имат просто спомагателен характер спрямо нея. За целта е ирелевантно дали съответната национална спортна федерация е финансово самодостатъчна, или зависи от публично финансиране.

3) При преценката дали дадена публична администрация като националният олимпийски комитет, разглеждан в главното производство, упражнява надзор върху националните спортни федерации, запитващата юрисдикция трябва да прецени като цяло правомощията, с които посоченият комитет разполага спрямо управлението на същите. Като показатели за наличието на контролни правомощия на националния олимпийски комитет поначало могат да се квалифицират:

   – признаването от негова страна за спортни цели на националните спортни федерации, след одобрение на уставите им и възможността за оттегляне на това признаване,

   – правомощието му да дава указания и да приема решения относно дейностите с публичен характер на националните спортни федерации,

   – възможността да задължава националните спортни федерации да спазват общите разпоредби, насоки и решения на националния олимпийски комитет, както и при сериозни нередности в управлението или тежки нарушения на правилата в областта на спорта да приема решения за намеса [в дейността] на тези федерации,

   – упражняването на постоянен надзор върху дейността на националните спортни федерации,

   – одобряването на бюджета, на програмата за дейността и на годишния счетоводен отчет на националните спортни федерации, както и възможността да назначава одитори, които да го представляват (съответно с решаващо мнозинство в одиторските колегии) в органите на тези федерации.

4) Квалифицираното или дори мажоритарно участие на представителите на националните спортни федерации в органите на националния олимпийски комитет не е пречка тези федерации да се считат за публичноправни организации, подчинени на надзора на този комитет“.