Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 1ης Οκτωβρίου 2020[1]

Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-155/19 και C-156/19

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

[αίτηση του Consiglio di Stato
(Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Δημόσιες συμβάσεις αγαθών, έργων ή υπηρεσιών – Οδηγία 2014/24/ΕΕ – Αναθέτουσα αρχή – Οργανισμός δημοσίου δικαίου – Έννοια – Εθνική ομοσπονδία ποδοσφαίρου – Ικανοποίηση αναγκών γενικού συμφέροντος – Εποπτεία της διαχείρισης της ομοσπονδίας από οργανισμό δημοσίου δικαίου»

1. Στην απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2019[2], το Δικαστήριο εξέτασε αν εθνική Ολυμπιακή Επιτροπή (η ιταλική) ασκούσε «δημόσιο έλεγχο» επί δύο αθλητικών ομοσπονδιών της χώρας της[3], «για τους σκοπούς της κατάταξής τους είτε στον τομέα της γενικής κυβέρνησης είτε στον τομέα των ΜΚΙΕΝ [μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων που εξυπηρετούν νοικοκυριά]», βάσει των κανόνων του ευρωπαϊκού συστήματος λογαριασμών[4].

2. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) υπέβαλε, εν προκειμένω, στο Δικαστήριο δύο αιτήσεις προδικαστικής αποφάσεως, με ταυτόσημο περιεχόμενο, οι οποίες αφορούν το ίδιο ζήτημα, καίτοι όχι από λογιστική άποψη αλλά από την άποψη των δημόσιων προμηθειών. Στις υπό κρίση διαφορές πρέπει να απαντηθεί το ερώτημα αν η Federazione Italiana Giuoco Calcio (Ιταλική Ποδοσφαιρική Ομοσπονδία, στο εξής: FIGC) συστάθηκε συγκεκριμένα για την ικανοποίηση αναγκών γενικού ενδιαφέροντος και, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, αν η ιταλική εθνική Ολυμπιακή Επιτροπή (στο εξής: CONI) ελέγχει τη διαχείρισή της.

1 Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

2 Απόφαση FIG και FISE (C-612/17 και C-613/17, EU:C:2019:705, στο εξής: απόφαση FIG και FISE). Καίτοι η απόφαση αφορούσε το ευρωπαϊκό σύστημα εθνικών και περιφερειακών λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι παρατηρήσεις της μπορεί να είναι χρήσιμες στην υπό κρίση προδικαστική παραπομπή, καθόσον ένας από τους παράγοντες που έχουν σημασία στον τομέα των προμηθειών των οργανισμών δημοσίου δικαίου είναι, επίσης, το ποιος ελέγχει τη διαχείρισή τους. Υπογραμμίζεται, εντούτοις, ότι τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται για να διαπιστωθεί αν υφίσταται τέτοιος έλεγχος διαφέρουν σημαντικά μεταξύ του τομέα των προμηθειών και του λογιστικού τομέα.

3 Ήτοι, επί της Federazione Italiana Golf (ιταλικής ομοσπονδίας γκολφ) και της Federazione Italiana Sport Equestri (ιταλικής ομοσπονδίας ιππικών αθλημάτων).

4 Απόφαση FIG και FISE (σκέψη 31).

3. Από την απάντηση στα ερωτήματα αυτά μπορεί να εξαρτηθεί η υπαγωγή της επίδικης στις διαφορές των κύριων δικών σύμβασης που συνήψε η FIGC στις διαδικασίες που ρυθμίζονται στην οδηγία 2014/24/ΕΕ [5] και στους εθνικούς κανόνες μεταφοράς της οδηγίας αυτής στο εθνικό δίκαιο. Αυτό θα συμβεί μόνον εάν οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες μπορούν να χαρακτηριστούν αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια της οδηγίας 2014/24, καθόσον πρόκειται για οργανισμούς δημοσίου δικαίου, όταν συνάπτουν συμβάσεις για την απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών πέραν ενός καθορισμένου κατώτατου ορίου.

I. Νομικό πλαίσιο

Α. Το δίκαιο της Ένωσης: η οδηγία 2014/24

4. Το άρθρο 2 της οδηγίας έχει ως εξής:

«1. Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) ως “αναθέτουσες αρχές” νοούνται το κράτος, οι περιφερειακές ή οι τοπικές αρχές, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου·

[…]

4) ως “οργανισμοί δημοσίου δικαίου” νοούνται οι οργανισμοί που έχουν όλα τα ακόλουθα χαρακτηριστικά:

   α) έχουν συσταθεί για τον συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα·

   β) έχουν νομική προσωπικότητα· και

   γ) χρηματοδοτούνται, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου· ή η διαχείριση των οποίων υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τις αρχές ή τους οργανισμούς αυτούς· ή έχουν διοικητικό, διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών διορίζεται από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου».

Β. Το ιταλικό δίκαιο

1. Το decreto legislativo n. 50, της 18ης Απριλίου 2016 (Κώδικας δημοσίων συμβάσεων)

5. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο d, του decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (νομοθετικού διατάγματος υπ’ αριθ. 50, στο εξής: κώδικας δημοσίων συμβάσεων), της 18ης Απριλίου 2016, αναπαράγει, κατ’ ουσίαν, τον ορισμό του «οργανισμού δημοσίου δικαίου» του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 4, της οδηγίας 2014/24.

5 Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (ΕΕ 2014, L 94, σ. 65).

2. Η πράξη νομοθετικού περιεχομένου υπ' αριθ. 220, της 19ης Αυγούστου 2003[6]

6. Το άρθρο 1 της decreto legge n. 220 – Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (πράξης νομοθετικού περιεχομένου υπ' αριθ. 220, σχετικά με επείγουσες διατάξεις για τον αθλητικό κώδικα), της 19ης Αυγούστου 2003, ορίζει τα εξής:

«1. Η [Ιταλική] Δημοκρατία αναγνωρίζει και προωθεί την αυτοτέλεια της εθνικής αθλητικής έννομης τάξης ως έκφρασης της διεθνούς αθλητικής έννομης τάξης για την οποία αρμόδια είναι η Διεθνής Ολυμπιακή Επιτροπή.

2. Οι σχέσεις μεταξύ της αθλητικής έννομης τάξης και της έννομης τάξης της [Ιταλικής] Δημοκρατίας ρυθμίζονται με βάση την αρχή της αυτοτέλειας, με εξαίρεση τις υποκειμενικές καταστάσεις οι οποίες συνδέονται μεν με την αθλητική έννομη τάξη πλην όμως παρουσιάζουν σπουδαιότητα για την έννομη τάξη της [Ιταλικής] Δημοκρατίας.»

3. Το νομοθετικό διάταγμα υπ' αριθ. 242, της 23ης Ιουλίου 1999, περί αναδιοργανώσεως της CONI[7]

7. Το άρθρο 1 ορίζει τα εξής:

«[η CONI] έχει νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου [...] και υπόκειται στην εποπτεία του υπουργείου Πολιτιστικών Αγαθών και Δραστηριοτήτων».

8. Το άρθρο 2 ορίζει τα εξής:

«1. Η CONI [...] είναι επιφορτισμένη με την οργάνωση και την ενίσχυση του εθνικού αθλητισμού και, ειδικότερα, με την προετοιμασία των αθλητών και την παροχή των κατάλληλων μέσων για τους Ολυμπιακούς Αγώνες και για όλες τις άλλες εθνικές ή διεθνείς αθλητικές διοργανώσεις. Στο πλαίσιο του συστήματος του αθλητισμού, είναι επίσης επιφορτισμένη [...] με τη λήψη των μέτρων για την πρόληψη και την εξάλειψη της χρήσης ουσιών που μεταβάλλουν τις φυσικές σωματικές επιδόσεις των αθλητών στις αθλητικές δραστηριότητες, καθώς και με την προώθηση της μέγιστης διάδοσης της άθλησης [...] εντός των ορίων των διατάξεων του προεδρικού διατάγματος 616, της 24ης Ιουλίου 1977.

[...]»

9. Το άρθρο 4, παράγραφος 2, ορίζει τα εξής:

«Οι εκπρόσωποι των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, οι οποίοι ορίζονται στο πλαίσιο των Ολυμπιακών αθλημάτων, κατέχουν την πλειοψηφία εντός της CONI.»

10. Το άρθρο 5 ορίζει τα εξής:

«1. Σύμφωνα με τις αποφάσεις και τις κατευθυντήριες οδηγίες της Διεθνούς Ολυμπιακής Επιτροπής, το εθνικό συμβούλιο ενεργεί για τη διάδοση του ολυμπιακού πνεύματος και ρυθμίζει και συντονίζει την εθνική αθλητική δραστηριότητα, εναρμονίζοντας στο πλαίσιο αυτό τις δράσεις που αναλαμβάνουν οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες και οι ενώσεις αθλημάτων.

[...]

6 Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (GURI αριθ. 192, της 20ής Αυγούστου 2003) [επικυρωθείσα, κατόπιν τροποποίησης, με το άρθρο 1 του legge 17 ottobre 2003, n. 280 (νόμου 280, της 17ης Οκτωβρίου 2003· GURI αριθ. 243, της 18ης Οκτωβρίου 2003)].

7 Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (GURI αριθ. 176, της 29ης Ιουλίου 1999, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 242/1999).

2. Αποστολή του εθνικού συμβουλίου είναι:

a) η έγκριση του καταστατικού και των λοιπών κανονιστικών πράξεων που εμπίπτουν στο πεδίο της αρμοδιότητάς του, καθώς και των κατευθυντήριων οδηγιών για την ερμηνεία και την εφαρμογή των ισχυόντων κανόνων·

b) ο καθορισμός των θεμελιωδών αρχών προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνεται το καταστατικό των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, των ενώσεων αθλημάτων, των οντοτήτων προώθησης του αθλητισμού, καθώς και των αθλητικών ενώσεων και εταιριών, για την αναγνώρισή τους για αθλητικούς σκοπούς·

c) η λήψη αποφάσεων για την αναγνώριση, για αθλητικούς σκοπούς, των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, των αθλητικών ενώσεων και εταιριών, των οντοτήτων προώθησης του αθλητισμού, των φιλανθρωπικών οργανισμών και άλλων ενώσεων αθλημάτων μελών της CONI και των ομοσπονδιών, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο καταστατικό […]·

[…]

e) ο καθορισμός κριτηρίων και προϋποθέσεων που ρυθμίζουν την άσκηση των ελέγχων εκ μέρους των αναγνωρισμένων εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, ενώσεων αθλημάτων και οντοτήτων προώθησης του αθλητισμού·

[…]

e ter) η λήψη, κατόπιν πρότασης της εθνικής επιτροπής, των αποφάσεων περί θέσεως υπό εποπτεία των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών ή των ενώσεων αθλημάτων, σε περιπτώσεις σοβαρών διαχειριστικών παρατυπιών ή σοβαρών παραβάσεων του αθλητικού δικαίου από τα διευθυντικά όργανα, αποδεδειγμένης αδυναμίας των οργάνων αυτών να λειτουργήσουν ή όταν δεν διασφαλίζονται η ορθή οργάνωση και διεξαγωγή των εθνικών αθλητικών αγώνων·

[…]».

11. Το άρθρο 15 έχει ως εξής:

«1. Οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες […] ασκούν την αθλητική δραστηριότητα σύμφωνα με τις αποφάσεις και τις κατευθυντήριες οδηγίες της [Διεθνούς Ολυμπιακής Επιτροπής], των διεθνών ομοσπονδιών και της CONI λαμβανομένου επίσης υπόψη του δημόσιου χαρακτήρα συγκεκριμένων κατηγοριών δραστηριοτήτων οι οποίες προσδιορίζονται στο καταστατικό της CONI. Στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες μετέχουν αθλητικές εταιρίες και ενώσεις και, αποκλειστικώς στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τα καταστατικά των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών […] για συγκεκριμένες δραστηριότητες, μεμονωμένα μέλη.

2. Οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες […] είναι ενώσεις με νομική προσωπικότητα του ιδιωτικού δικαίου. Δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό και υπόκεινται, ελλείψει ρητών διατάξεων του παρόντος διατάγματος, στις διατάξεις του αστικού κώδικα και στις αντίστοιχες διατάξεις εφαρμογής του.

3. Οι ισολογισμοί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών […] εγκρίνονται ετησίως από το ομοσπονδιακό διοικητικό όργανο και υπόκεινται στην έγκριση της εθνικής επιτροπής της CONI. Σε περίπτωση διατυπώσεως αρνητικής γνώμης από τους ελεγκτές της ομοσπονδίας […] ή σε περίπτωση μη έγκρισης από την εθνική επιτροπή της CONI, συγκαλείται η συνέλευση των εταιριών και ενώσεων προκειμένου να αποφανθεί σχετικά με την έγκριση του ισολογισμού.

4. Η συνέλευση, η οποία εκλέγει τα διευθυντικά όργανα, εγκρίνει τα κατευθυντήρια σχέδια προϋπολογισμού του διοικητικού οργάνου, τα οποία υπόκεινται στον έλεγχο της συνέλευσης κατά τη λήξη κάθε τετραετούς περιόδου και της χρήσης για την οποία εγκρίθηκαν.

5. Οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες […] αναγνωρίζονται, για αθλητικούς σκοπούς, από το εθνικό συμβούλιο.

6. Η νομική προσωπικότητα ιδιωτικού δικαίου των νέων εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών […] αναγνωρίζεται σύμφωνα με το decreto del Presidente della Repubblica 10 febraio 2000, n. 361 (προεδρικό διάταγμα 361, της 10ης Φεβρουαρίου 2000), κατόπιν αναγνώρισης, για αθλητικούς σκοπούς, από το εθνικό συμβούλιο.

[…]»

4. Καταστατικό της CONI[8]

12. Το άρθρο 1 («Ορισμοί») διαλαμβάνει τα εξής:

«1. Η CONI είναι η συνομοσπονδία των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και των ενώσεων αθλημάτων.

2. Η CONI […] είναι η αρχή καθορισμού, ρύθμισης και διαχείρισης των αθλητικών δραστηριοτήτων, οι οποίες θεωρούνται βασικό στοιχείο της σωματικής και ψυχικής ανάπτυξης του ανθρώπου και αναπόσπαστο μέρος της εθνικής παιδείας και του εθνικού πολιτισμού. […]»

13. Το άρθρο 6 («Εθνικό συμβούλιο») ορίζει τα εξής:

«1. Το εθνικό συμβούλιο, ανώτατο όργανο εκπροσώπησης του ιταλικού αθλητισμού, ενεργεί για τη διάδοση του ολυμπιακού ιδεώδους, διασφαλίζει τις αναγκαίες δράσεις για την προετοιμασία για τους Ολυμπιακούς Αγώνες, ρυθμίζει και συντονίζει την εθνική αθλητική δραστηριότητα και εναρμονίζει τη δράση των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και των ενώσεων αθλημάτων.

[…]

4. Το εθνικό συμβούλιο:

[…]

b) καθορίζει τις θεμελιώδεις αρχές προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνονται, προκειμένου να αναγνωριστούν για αθλητικούς σκοπούς, τα καταστατικά των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, των ενώσεων αθλημάτων, των οντοτήτων προώθησης του αθλητισμού, των αναγνωρισμένων σωματείων, των αθλητικών ενώσεων και εταιριών, και εγκρίνει τον αθλητικό κώδικα τον οποίο οφείλουν να τηρούν όλες οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες […]·

c) αποφαίνεται επί των αποφάσεων αναγνώρισης, για αθλητικούς σκοπούς, των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών […] με βάση τα κριτήρια που καθορίζονται στο καταστατικό, λαμβάνοντας επίσης υπόψη προς τον σκοπό αυτό την εκπροσώπηση και τον ολυμπιακό χαρακτήρα του αθλήματος, την ενδεχόμενη αναγνώριση από τη [Διεθνή Ολυμπιακή Επιτροπή] και την αθλητική παράδοση του αθλήματος·

8 Εγκρίθηκε με απόφαση του εθνικού συμβουλίου της CONI, τροποποιήθηκε εσχάτως στις 2 Οκτωβρίου 2019 και εγκρίθηκε με απόφαση του προέδρου του υπουργικού συμβουλίου της 10ης Ιανουαρίου 2020.

[…]

e) καθορίζει τα κριτήρια και τον τρόπο άσκησης του ελέγχου της CONI επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών […]·

e1) προκειμένου να διασφαλίζεται η ορθή διοργάνωση αθλητικών αγώνων, καθορίζει τα κριτήρια και τον τρόπο άσκησης του ελέγχου των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών επί των [συνδεδεμένων] αθλητικών εταιριών και του ελέγχου υποκατάστασης από την CONI σε περίπτωση ανεπάρκειας του ελέγχου των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών·

[…]

f1) αποφασίζει, προτάσει της εθνικής επιτροπής, τη θέση υπό εποπτεία των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών […], σε περίπτωση σοβαρών διαχειριστικών παρατυπιών ή σοβαρών παραβάσεων του αθλητικού δικαίου από τα διευθυντικά όργανα ή σε περίπτωση που διαπιστώνεται αδυναμία των οργάνων αυτών να ασκήσουν τα καθήκοντά τους ή, ακόμη, όταν δεν διασφαλίζεται η ορθή οργάνωση και διεξαγωγή των εθνικών αθλητικών αγώνων·

[…]».

14. Το άρθρο 7 («Εθνική επιτροπή») ορίζει, στην παράγραφο 5, τα εξής:

«Η εθνική επιτροπή:

g2) εγκρίνει τον προϋπολογισμό και τα συνδεδεμένα προγράμματα δραστηριοτήτων καθώς και τον ετήσιο ισολογισμό των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών·

[…]

h1) διορίζει τους ελεγκτές που εκπροσωπούν την CONI στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες […] καθώς και στις περιφερειακές επιτροπές της CONI·

[…]

l) εγκρίνει, για αθλητικούς σκοπούς, τα καταστατικά, τις κανονιστικές διατάξεις για την εφαρμογή των καταστατικών, τους κανονισμούς της αθλητικής δικαιοσύνης και τους κανονισμούς αντιντόπινγκ των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών […] κατόπιν εξέτασης της συμμόρφωσής τους προς τον νόμο, το καταστατικό της CONI, τις θεμελιώδεις αρχές, τις οδηγίες και τα κριτήρια που καθορίζονται από το εθνικό συμβούλιο, αναπέμποντας ενδεχομένως τα κείμενα αυτά, εντός προθεσμίας 90 ημερών, στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες […] ώστε να επιφέρουν τις αναγκαίες τροποποιήσεις·

[…]».

15. Το άρθρο 20 («Σύστημα των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών»), παράγραφος 4, έχει ως εξής:

«Οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες ασκούν την αθλητική δραστηριότητα και τις αντίστοιχες δραστηριότητες προώθησης σύμφωνα με τις αποφάσεις και τις κατευθυντήριες οδηγίες της [Διεθνούς Ολυμπιακής Επιτροπής] και της CONI λαμβανομένου επίσης υπόψη του δημόσιου χαρακτήρα συγκεκριμένων πτυχών της δραστηριότητας αυτής. Στο πλαίσιο του αθλητικού δικαίου, αναγνωρίζεται στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες τεχνική, οργανωτική και διαχειριστική αυτονομία, υπό την εποπτεία της CONI».

16. Βάσει του άρθρου 21 («Προϋποθέσεις αναγνώρισης των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών»), παράγραφος 3:

«Εάν αναγνωρισμένη εθνική αθλητική ομοσπονδία δεν πληροί τις προϋποθέσεις της προηγούμενης παραγράφου 1, το εθνικό συμβούλιο της CONI λαμβάνει απόφαση ανάκλησης της αναγνώρισης που έχει χορηγηθεί».

17. Το άρθρο 23 («Οδηγίες και έλεγχος επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών») διαλαμβάνει τα εξής:

«1. Σύμφωνα με το νομοθετικό διάταγμα 242, της 23ης Ιουλίου 1999, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα, επιπλέον εκείνων των οποίων ο δημόσιος χαρακτήρας προβλέπεται ρητώς από τον νόμο, δημόσιο χαρακτήρα έχουν μόνον οι δραστηριότητες των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών που σχετίζονται με την εισδοχή και την εγγραφή εταιριών, αθλητικών ενώσεων και μεμονωμένων μελών, την ανάκληση για οποιονδήποτε λόγο και την τροποποίηση των αποφάσεων εισδοχής ή εγγραφής, τον έλεγχο της ορθής διεξαγωγής των αθλητικών αγώνων και των επαγγελματικών αθλητικών πρωταθλημάτων, τη χρήση των δημόσιων εισφορών, και την πρόληψη και την καταπολέμηση του ντόπινγκ, καθώς και οι δραστηριότητες που σχετίζονται με την προετοιμασία για τους Ολυμπιακούς Αγώνες και τους αγώνες υψηλού επιπέδου, την επιμόρφωση του τεχνικού προσωπικού, καθώς και τη χρήση και τη διαχείριση των δημόσιων αθλητικών εγκαταστάσεων.

1bis. Κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων δημόσιου χαρακτήρα, οι οποίες μνημονεύονται στην παράγραφο 1, οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες συμμορφώνονται προς τις κατευθυντήριες οδηγίες και τους ελέγχους της CONI και λειτουργούν σύμφωνα με τις αρχές της αμεροληψίας και της διαφάνειας. Ανεξάρτητα από τον δημόσιο χαρακτήρα της δραστηριότητας, οι επιμέρους ενέργειες των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και οι συνδεόμενες υποκειμενικές νομικές καταστάσεις εξακολουθούν να υπάγονται στο σύνηθες καθεστώς ιδιωτικού δικαίου.

1ter. Η εθνική επιτροπή θεσπίζει τα κριτήρια και τις διαδικασίες προκειμένου να διασφαλίζεται ότι οι αποφάσεις των ομοσπονδιών συμμορφώνονται προς τα προγράμματα της CONI όσον αφορά την ανταγωνιστικότητα των εθνικών ομάδων, τη διαφύλαξη της εθνικής αθλητικής κληρονομιάς και της ιδιαίτερης ταυτότητάς της καθώς και την αναγκαιότητα διασφάλισης αποτελεσματικής εσωτερικής διαχείρισης.

2. Βάσει των κριτηρίων και των διαδικασιών που θεσπίζει το εθνικό συμβούλιο, η εθνική επιτροπή εγκρίνει τους προϋπολογισμούς των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και καθορίζει τις χρηματοδοτικές εισφορές υπέρ αυτών, καθώς και ενδεχομένως τον συγκεκριμένο προορισμό τους, με ιδιαίτερη έμφαση στην προώθηση του νεανικού αθλητισμού, στην προετοιμασία για τους Ολυμπιακούς Αγώνες και στη δραστηριότητα υψηλού επιπέδου.

3. Η εθνική επιτροπή επιβλέπει την ορθή λειτουργία των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών. Σε περίπτωση σοβαρών διαχειριστικών παρατυπιών ή σοβαρών παραβάσεων των αθλητικών κανονισμών από τις ομοσπονδίες, μη διασφάλισης της ορθής οργάνωσης και διεξαγωγής των αθλητικών αγώνων ή διαπίστωσης της αδυναμίας λειτουργίας αυτών, προτείνεται στο εθνικό συμβούλιο ο διορισμός επιθεωρητή.»

II. Το ιστορικό της διαφοράς της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

18. Η FIGC κίνησε διαδικασία με διαπραγμάτευση με αντικείμενο την ανάθεση, για διάστημα τριών ετών, υπηρεσιών αχθοφόρων για τις ανάγκες των εθνικών ομάδων ποδοσφαίρου και της αποθήκης της ομοσπονδίας στη Ρώμη [9]. Προσκάλεσε να μετάσχουν στη διαδικασία την De Vellis Servizi Globali, s.r.l. (στο εξής: De Vellis) και την Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl (στο εξής: Consorzio). Η σύμβαση ανατέθηκε, τελικώς, στην Consorzio.

19. Η De Vellis άσκησε προσφυγή ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου του Λατίου, Ιταλία), επικρίνοντας τον τρόπο διεξαγωγής του διαγωνισμού λόγω παράβασης των κανόνων δημοσιότητας που προβλέπονται στον κώδικα δημοσίων συμβάσεων.

20. Το πρωτοβάθμιο δικαστήριο έκανε δεκτή την προσφυγή (απόφαση υπ' αριθ. 4101/2018) και ακύρωσε την πράξη ανάθεσης της σύμβασης στην Consorzio. Ειδικότερα, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο χαρακτήρισε την FIGC οργανισμό δημοσίου δικαίου, απέρριψε την ένσταση αναρμοδιότητας και ακύρωσε τις πράξεις της διαδικασίας διαγωνισμού για τους λόγους που είχε προβάλει η De Vellis.

21. Τόσο η FIGC όσο και η Consorzio προσέβαλαν την απόφαση αυτή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Διατείνονται ότι η FIGC δεν είναι οργανισμός δημοσίου δικαίου και ότι, ως εκ τούτου, το διοικητικό δικαστήριο δεν ήταν αρμόδιο για να επιληφθεί της διαφοράς.

22. Κατά το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας), προκειμένου να καθοριστεί αν η FIGC υποχρεούνταν να εφαρμόσει τους κανόνες σχετικά με την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και να προσδιοριστεί το αρμόδιο δικαστήριο, πρέπει να διευκρινιστεί αν η FIGC μπορεί να χαρακτηριστεί οργανισμός δημοσίου δικαίου βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο d, του κώδικα δημοσίων συμβάσεων, το οποίο μεταφέρει στην εθνική έννομη τάξη το άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 4, της οδηγίας 2014/24.

23. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) α) Με βάση τα χαρακτηριστικά της εθνικής νομοθεσίας σχετικά με τους αθλητικούς κανόνες, μπορεί να χαρακτηριστεί η Ιταλική Ποδοσφαιρική Ομοσπονδία ως οργανισμός δημοσίου δικαίου, κατά το μέτρο που έχει συσταθεί για την κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών γενικού συμφέροντος και δεν έχει βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα;

β) Ειδικότερα, πληροί η εν λόγω Ομοσπονδία την τελολογική απαίτηση για να χαρακτηριστεί δημόσιος οργανισμός, καίτοι δεν διαθέτει τυπική ιδρυτική πράξη δημόσιου οργανισμού και παρά τη βασιζόμενη στα μέλη δομή της, λόγω της εντάξεώς της σε σύστημα (αθλητικού) τομέα που είναι οργανωμένος σύμφωνα με πρότυπα του δημοσίου τομέα και της δεσμεύσεώς της να τηρεί τις αρχές και τους κανόνες της Ιταλικής Εθνικής Ολυμπιακής Επιτροπής και των διεθνών αθλητικών οργανισμών μέσω της αναγνωρίσεώς της ως εθνικού δημόσιου φορέα για αθλητικούς σκοπούς;

γ) Πληρούται η εν λόγω απαίτηση στην περίπτωση αθλητικής ομοσπονδίας όπως η Ιταλική Ποδοσφαιρική Ομοσπονδία η οποία διαθέτει ικανότητα αυτοχρηματοδοτήσεως, όσον αφορά δραστηριότητα η οποία δεν έχει χαρακτήρα δημοσίου δικαίου όπως η επίμαχη, ή αντιθέτως πρέπει να θεωρηθεί ότι υπερτερεί η ανάγκη απόλυτης διασφαλίσεως της εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων κατά την ανάθεση σε τρίτους συμβάσεως οποιασδήποτε φύσεως εκ μέρους του εν λόγω φορέα;

9 Το ποσό της σύμβασης ήταν 1 000 000 ευρώ, μη περιλαμβανομένου ΦΠΑ.

2) α) Δυνάμει των εννόμων σχέσεων μεταξύ της CONI και της FIGC-Ιταλικής Ποδοσφαιρικής Ομοσπονδίας, ασκεί η πρώτη δεσπόζουσα επιρροή επί της δεύτερης λόγω των νομικών εξουσιών αναγνωρίσεως της ομοσπονδίας για αθλητικούς σκοπούς, εγκρίσεως των ετήσιων ισολογισμών και εποπτείας της διαχειρίσεως και της ορθής λειτουργίας των οργάνων και του διορισμού ειδικών επιτρόπων;

β) Αντιθέτως, πρέπει οι εν λόγω εξουσίες να θεωρηθούν ανεπαρκείς για τη στοιχειοθέτηση δημόσιας δεσπόζουσας επιρροής, εγγενούς χαρακτηριστικού ενός οργανισμού δημοσίου δικαίου, λαμβανομένης υπόψη της ειδικής συμμετοχής των προέδρων και των αντιπροσώπων των αθλητικών ομοσπονδιών στα κύρια όργανα της CONI;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

24. Η διάταξη περί παραπομπής περιήλθε στο Δικαστήριο στις 22 Φεβρουαρίου 2019.

25. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η FIGC, η CONI, η De Vellis, η Consorzio, η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή.

26. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη την 1η Ιουλίου 2020, στην οποία μετείχαν μέσω βιντεοδιάσκεψης η FIGC, η CONI και η Ιταλική Κυβέρνηση και στην οποία παρέστη η Επιτροπή, το Δικαστήριο κάλεσε τους μετέχοντες να εκθέσουν τις απόψεις τους, μεταξύ άλλων, επί των συνεπειών, στην υπό κρίση υπόθεση, της απόφασης FIG και FISE.

IV. Εκτίμηση

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

27. Από τη σύγκριση των καταστάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο προκύπτει ότι η σχέση μεταξύ των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και της δημόσιας αρχής εμφανίζει πολλές διαφορές. Εν ολίγοις, μερικά κράτη μέλη επέλεξαν «φιλελεύθερες» λύσεις, οι οποίες παρέχουν τη μεγαλύτερη αυτονομία στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες[10]· άλλα εφάρμοσαν πιο «παρεμβατικές» επιλογές στις οποίες η δημόσια εποπτεία μπορεί να είναι σημαντική[11]· και ορισμένα άλλα συνδυάζουν τα δύο μοντέλα.

28. Στο δημόσιο δίκαιο, η έννομη τάξη αναθέτει συχνά σε ορισμένες ιδιωτικές οντότητες, οι οποίες συστήνονται για την υλοποίηση κοινών στόχων των μελών τους, την εκπλήρωση δημόσιων σκοπών, μεταξύ άλλων μέσω της ανάθεσης καθηκόντων με σαφή διοικητικό χαρακτήρα[12].

29. Στην Ιταλία, το σύστημα αυτό εκφράζουν οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες: με βάση τις ενώσεις που ιδρύουν οι σύλλογοι, ως πρωτοβάθμιες αθλητικές ενώσεις, συστήνονται οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες, ως δευτεροβάθμιες ιδιωτικές ενώσεις[13], στις οποίες οι κρατικές αρχές αναθέτουν συγκεκριμένα καθήκοντα δημόσιου χαρακτήρα.

10 Συνήθως, ο ρόλος της δημόσιας αρχής περιορίζεται σε ζητήματα σχετικά με τη χορήγηση εισφορών.

11 Σε αυτά, οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες είναι συνήθως οντότητες του ιδιωτικού δικαίου στις οποίες η έννομη τάξη αναθέτει, σε διαφορετικούς βαθμούς, δημόσια καθήκοντα.

12 Χρησιμοποιώντας ιδιωτικές ενώσεις για την άσκηση δημόσιων καθηκόντων, το Δημόσιο αποφεύγει την ίδρυση δημόσιων φορέων. Το καθήκον εξακολουθεί να ανήκει στο Δημόσιο, το οποίο διατηρεί αρμοδιότητα ελέγχου και εποπτείας προκειμένου να διασφαλίζεται ότι το ανατεθέν καθήκον ασκείται χωρίς παρέκκλιση από τους σκοπούς που καθορίζονται στην έννομη τάξη.

13 Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, του καταστατικού της (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/), η FIGC είναι «ένωση εταιριών και αθλητικών ενώσεων, σκοπός των οποίων είναι η άσκηση του αθλήματος του ποδοσφαίρου στην Ιταλία, και άλλων οντοτήτων μελών της οι οποίες ασκούν δραστηριότητες για την επίτευξη του σκοπού αυτού».

30. Στο πλαίσιο αυτό, η απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου θα συνδέεται, αναπόφευκτα, με την κατάσταση και τις ιδιαιτερότητες του ισχύοντος στην Ιταλία αθλητικού δικαίου. Βάσει του δικαίου αυτού, θα πρέπει να εξακριβωθεί:

– αν η FIGC συστάθηκε για τον συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα·

– αν οι σχέσεις μεταξύ της δημόσιας εποπτικής αρχής (CONI) και της FIGC αναδεικνύουν έλεγχο, και σε ποιον βαθμό, της πρώτης επί της δεύτερης·

– αν τα χαρακτηριστικά της FIGC τη διαχωρίζουν ως προς τις λοιπές εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες, όσον αφορά την εφαρμογή της οδηγίας 2014/24.

31. Όπως επισημάνθηκε στην απόφαση FIG και FISE, το Δικαστήριο δεν μπορεί να άρει, άμεσα, τις αμφιβολίες αυτές, στις οποίες απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να δώσει απάντηση, δεδομένου ότι μόνον αυτό μπορεί να ερμηνεύσει το εθνικό δίκαιό του[14]. Επομένως, οι παρατηρήσεις που ακολουθούν περιορίζονται στην παροχή ορισμένων ενδείξεων, στο αιτούν δικαστήριο, για την ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας 2014/24.

Β. Πρώτο προδικαστικό ερώτημα

32. Η οδηγία 2014/24 λαμβάνει υπόψη πολύ ευρεία θεώρηση της έννοιας της αναθέτουσας αρχής[15] η οποία εκτείνεται, πέραν του κράτους και των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης, στους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, εφόσον πληρούν, σωρευτικώς, τις τρεις προϋποθέσεις του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 4.

33. Όταν αξιολογεί, συγκεκριμένα, αν ένας οργανισμός πληροί τις προϋποθέσεις αυτές, το Δικαστήριο αποφεύγει τυπικές προσεγγίσεις και εφαρμόζει «λειτουργική ερμηνεία», στην οποία το νομικό καθεστώς του οργανισμού δεν είναι το πρωταρχικό στοιχείο που λαμβάνεται υπόψη[16].

34. Η πρώτη από τις προϋποθέσεις αυτές είναι να έχει *συσταθεί ο οργανισμός για τον συγκεκριμένο σκοπό* της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα. Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα αφορά την ερμηνεία των όρων αυτών[17].

14 Αυτό τονίζεται κατ' επανάληψη στις διαδοχικές σκέψεις της απόφασης FIG και FISE.

15 Απόφαση της 4ης Ιουνίου 2020, Asmel (C-3/19 EU:C:2020:423, σκέψη 54): «Το […] άρθρο 1, παράγραφος 9, της οδηγίας αυτής [2004/18] ορίζει την "αναθέτουσα αρχή" ευρέως και βάσει λειτουργικών κριτηρίων, προκειμένου να διασφαλιστεί η επίτευξη των σκοπών της εν λόγω οδηγίας, που συνίστανται τόσο στην αποσόβηση του κινδύνου να προτιμώνται οι ημεδαποί προσφέροντες ή υποψήφιοι κατά τη σύναψη οποιασδήποτε δημόσιας συμβάσεως από τις αναθέτουσες αρχές όσο και στον αποκλεισμό του ενδεχομένου ένας οργανισμός ο οποίος χρηματοδοτείται ή ελέγχεται από το κράτος, από τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου να καθορίζει τη στάση του με βάση εκτιμήσεις μη οικονομικής φύσεως (πρβλ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, σκέψη 31 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία)».

16 Αποφάσεις της 10ης Νοεμβρίου 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, σκέψη 62), και της 15ης Μαΐου 2003, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-214/00, EU:C:2003:276, σκέψη 56): «η πρακτική αποτελεσματικότητα [της οδηγίας] δεν μπορεί να διατηρηθεί στο σύνολό της εάν η εφαρμογή [της] […] σε ένα φορέα που πληροί τις τρεις προαναφερθείσες προϋποθέσεις [οι οποίες απαιτούνται για να μπορεί να θεωρηθεί οργανισμός δημοσίου δικαίου] μπορούσε να αποκλειστεί από μόνο το γεγονός ότι, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο στο οποίο υπόκειται, η μορφή του και το νομικό καθεστώς του υπάγονται στο ιδιωτικό δίκαιο».

17 Η εξέταση της δεύτερης προϋπόθεσης (νομική προσωπικότητα) παρέλκει, δεδομένου ότι ουδείς αμφισβητεί ότι η FIGC την πληροί. Οι ιταλικές εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες είναι «ενώσεις με νομική προσωπικότητα του ιδιωτικού δικαίου» (σημείο 3.3 των διατάξεων περί παραπομπής).

35. Καίτοι η ανάλυση των τυπικών ζητημάτων που ανάγονται στη *σύσταση* της οντότητας δεν είναι πρωταρχικής σημασίας, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αποσαφηνίσει αν, για τις ιταλικές εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες, η αναγνώριση από την CONI [18] έχει ουσιαστική σημασία ή πρόκειται για απλή διατύπωση στο πλαίσιο της διαδικασίας απόκτησης της νομικής προσωπικότητας. Θα επανέλθω κατωτέρω στο ζήτημα αυτό.

36. Από ουσιαστική άποψη, η οποία έχει μεγαλύτερη σημασία, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) πρέπει να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στο περιεχόμενο των δημόσιων καθηκόντων που ανατίθενται στη FIGC. Από αυτό θα μπορέσει να συναγάγει αν η FIGC έχει συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος (που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα) ή αν καλύπτει τις ανάγκες αυτές αντικειμενικώς, εν τοις πράγμασι [19].

37. Επισημαίνεται εκ νέου ότι δεν συνιστά εμπόδιο στον χαρακτηρισμό αυτό το γεγονός ότι οι ανάγκες γενικού συμφέροντος καλύπτονται από ιδιωτική, από τυπικής απόψεως, οντότητα, κυρίως εάν αυτή εντάσσεται σε οργανωτικό σύστημα του οποίου η διάρθρωση και η διαμόρφωση έχουν την προέλευσή τους στον νόμο και έχουν διοικητικό χαρακτήρα [20].

38. Πάντως, το ίδιο το αιτούν δικαστήριο συνάγει από το νομοθετικό διάταγμα 242/1999 (άρθρο 15, παράγραφος 1) ότι στις ιταλικές εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες ανατίθεται η άσκηση καθηκόντων «δημόσιου χαρακτήρα» [21].

39. Σε αυτό το συμπέρασμα καταλήγει το αιτούν δικαστήριο εξετάζοντας το άρθρο 23 του καταστατικού της CONI, κατά το οποίο έχουν «δημόσιο χαρακτήρα» οι δραστηριότητες των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών οι οποίες αφορούν: i) την εισδοχή και την εγγραφή εταιριών, αθλητικών ενώσεων· ii) την ανάκληση και την τροποποίηση των αποφάσεων εισδοχής ή εγγραφής· iii) τον έλεγχο της ορθής διεξαγωγής των αθλητικών αγώνων και των επαγγελματικών αθλητικών πρωταθλημάτων· iv) τη χρήση των δημόσιων εισφορών· v) την πρόληψη και την καταπολέμηση του ντόπινγκ· vi) τις δραστηριότητες που σχετίζονται με την προετοιμασία για τους Ολυμπιακούς Αγώνες και τους αγώνες υψηλού επιπέδου· vii) την επιμόρφωση του τεχνικού προσωπικού· και viii) τη χρήση και τη διαχείριση των δημόσιων αθλητικών εγκαταστάσεων.

40. Από την πλευρά της, η FIGC αναγνωρίζει ότι ανατίθενται σε αυτήν «από την CONI […] ορισμένες προκαθορισμένες αρμοδιότητες, οι οποίες χαρακτηρίζονται από τον δημόσιο σκοπό τους», καίτοι, κατά την άποψή της, «ο δημόσιος χαρακτήρας της αναθέτουσας [οντότητας] δεν είναι δυνατόν να εκτείνεται στην [οντότητα] προς την οποία πραγματοποιείται η ανάθεση, δεσμεύοντάς την πέραν των προκαθορισμένων στην ανάθεση ορίων» [22].

18 Η ύπαρξη εθνικής αθλητικής ομοσπονδίας εξαρτάται, κατά τα φαινόμενα, όχι μόνον από τη βούληση των πρωτοβάθμιων ενώσεων που την απαρτίζουν (των συλλόγων), αλλά και από την επίσημη αναγνώριση από την CONI, χωρίς την οποία δεν αποκτούν νομική προσωπικότητα.

19 «Ένας οργανισμός που δεν δημιουργήθηκε ειδικώς για να ικανοποιήσει ανάγκες γενικού συμφέροντος που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, στη συνέχεια όμως επιδόθηκε σε δραστηριότητες στον τομέα αυτό και εξασφαλίζει πλέον πράγματι την ικανοποίηση τέτοιων αναγκών, πληροί την προϋπόθεση […], υπό την προϋπόθεση ότι η επιφόρτισή του με την ικανοποίηση των εν λόγω αναγκών μπορεί να διαπιστωθεί αντικειμενικώς» (απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Universale-Bau κ.λπ., C-470/99, EU:C:2002:746, διατακτικό, σημείο 1).

20 Στην απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2005, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-84/03, EU:C:2005:14), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας είχε παραβεί τις οδηγίες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ακριβώς διότι απέκλειε τον χαρακτηρισμό φορέων ιδιωτικού δικαίου (ήτοι, εταιριών με εμπορικό χαρακτήρα των οποίων η δραστηριότητα υπόκειται στο ιδιωτικό δίκαιο) ως οργανισμών δημοσίου δικαίου, κατά την έννοια των οδηγιών αυτών.

21 Σημείο 3.5 των διατάξεων περί παραπομπής.

22 Σημείο 23 των γραπτών παρατηρήσεών της.

41. Αφού παρατηρεί ότι κάθε εθνική αθλητική ομοσπονδία είναι αρμόδια για ένα μόνο άθλημα και για τη διοργάνωση των σχετικών με το άθλημα αυτό αγώνων, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) επιβεβαιώνει ότι, βάσει του νομικού καθεστώτος για τον αθλητισμό στην Ιταλία, «οι σκοποί δημοσίου συμφέροντος υλοποιούνται από πρόσωπα τύποις ιδιωτικού δικαίου, καίτοι εντάσσονται σε οργανωτικό σύστημα του οποίου η διάρθρωση και η διαμόρφωση *καθορίζονται από τον νόμο* (ήτοι, δεν αποτελεί έκφραση της *ιδιωτικής αυτονομίας*) και το οποίο έχει διοικητικό χαρακτήρα» [23].

42. Η εκτίμηση αυτή συνάδει προς εκείνη που διατύπωσε το Δικαστήριο στο πλαίσιο της ανάλυσης των σχέσεων των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και της CONI. Στην απόφαση FIG και FISE, το Δικαστήριο έκανε λόγο για την «ενασχόληση με το άθλημα στη δημόσια διάστασή του, δηλαδή, […] εντός ενός τυπικού, επίσημου ή αντιπροσωπευτικού πλαισίου […]». Εκτίμησε επίσης ότι η δημόσια αυτή διάσταση της δραστηριότητας των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών αναδεικνύεται «στην τακτική διοργάνωση αγώνων, την ολυμπιακή προετοιμασία και την αθλητική δραστηριότητα υψηλού επιπέδου» [24].

43. Εν ολίγοις, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) υπογραμμίζει ότι, στην Ιταλία, ο αθλητισμός χαρακτηρίζεται «δραστηριότητα γενικού δημοσίου συμφέροντος και, για τον λόγο αυτό, οργανώνεται, προωθείται και χρηματοδοτείται από το Δημόσιο, το οποίο του παρέχει κίνητρα» [25].

44. Έχει ιδιαίτερη σημασία το γεγονός ότι το αιτούν δικαστήριο ερμηνεύει τους κανόνες που διέπουν τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες υπό την έννοια ότι τα δημόσιου χαρακτήρα καθήκοντά τους φαίνεται να «καλύπτουν το σύνολο του πεδίου δράσης των *ομοσπονδιών* αυτών και [είναι] οι λόγοι της σύστασής τους. Κάθε περαιτέρω δραστηριότητα, περιλαμβανομένων των υπηρεσιών αχθοφόρων για τις εθνικές ομάδες ποδοσφαίρου που αποτελούν το αντικείμενο της κύριας δίκης, φαίνεται να διαθέτει *επικουρικό* χαρακτήρα όσον αφορά τα ως άνω καθήκοντα "*με χαρακτήρα δημοσίου δικαίου*", τα οποία καθορίζονται στο καταστατικό της CONI» [26].

45. Εφόσον ερμηνεύει τοιουτοτρόπως το εθνικό δίκαιο, το αιτούν δικαστήριο μπορεί να συναγάγει ότι οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες, *πρωταρχικός* σκοπός των οποίων είναι να καλύπτουν τις ανάγκες γενικού συμφέροντος στον τομέα του αθλητισμού, πληρούν την πρώτη προϋπόθεση του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 4, της οδηγίας 2014/24.

46. Αυτές οι ανάγκες γενικού συμφέροντος δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα και καλύπτονται από τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες υπό καθεστώς μονοπωλίου [27], κατόπιν ανάθεσης δημόσιων καθηκόντων από την CONI. Εν προκειμένω, όπως θα εκθέσω κατωτέρω, το γεγονός ότι οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες ασκούν, επιπλέον, *επικουρικές* δραστηριότητες άλλης φύσεως, οικονομικού χαρακτήρα, είναι αλυσιτελές.

47. Τούτου λεχθέντος, οι αμφιβολίες του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας) αφορούν όχι τόσο το γεγονός ότι ανατέθηκαν στην FIGC καθήκοντα γενικού συμφέροντος μη βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα (στοιχείο το οποίο επισημαίνεται εκ νέου ότι αναγνωρίζει ρητώς) όσον τον βαθμό σύνδεσης της συμβατικής δραστηριότητάς της με αυτά τα δημόσια καθήκοντα.

23 Σημείο 3.3 των διατάξεων περί παραπομπής. Υπογράμμιση στο πρωτότυπο.

24 Απόφαση FIG και FISE (σκέψη 99).

25 Σημείο 3.2 της διατάξεως περί παραπομπής, με παράθεση εθνικής νομολογίας [απόφαση υπ' αριθ. 3065 του Consiglio di Stato V (πέμπτου τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας), της 22ας Ιουνίου 2017].

26 Σημείο 5.3.2 των διατάξεων περί παραπομπής. Η υπογράμμιση και τα εισαγωγικά στο πρωτότυπο.

27 Στην απόφαση της 22ας Μαΐου 2003, Korhonen κ.λπ. (C-18/01, EU:C:2003:300, σκέψη 51), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι ανάγκες βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα καλύπτονται συνήθως από οργανισμούς που δρουν υπό κανονικές συνθήκες αγοράς, των οποίων ο σκοπός είναι κερδοσκοπικός και οι οποίοι φέρουν τις συνδεόμενες με την άσκηση της δραστηριότητάς τους ζημίες, στοιχεία τα οποία δεν συντρέχουν στην περίπτωση των ιταλικών εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών.

48. Η αμφιβολία του αιτούντος δικαστηρίου απορρέει από το γεγονός ότι, κατά το άρθρο 23, παράγραφος 1bis, του καταστατικού της CONI, ο δημόσιος χαρακτήρας της δραστηριότητας των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών δεν μεταβάλλει το σύνηθες καθεστώς ιδιωτικού δικαίου στο οποίο υπόκεινται οι επιμέρους ενέργειες και οι συνδεόμενες υποκειμενικές νομικές καταστάσεις.

49. Φρονώ, εντούτοις, ότι το κανονιστικό αυτό στοιχείο δεν έχει αποφασιστικό χαρακτήρα. Κατά το Δικαστήριο, «είναι άνευ σημασίας το γεγονός ότι, εκτός από την αποστολή εξυπηρετήσεως αναγκών γενικού συμφέροντος, ένας φορέας είναι ελεύθερος να ασκεί άλλες δραστηριότητες. Ούτε, επίσης, ασκεί επιρροή το γεγονός ότι η εξυπηρέτηση αναγκών γενικού συμφέροντος αντιπροσωπεύει ένα σχετικά ασήμαντο τμήμα των δραστηριοτήτων που όντως έχει αναλάβει ο φορέας αυτός, εφόσον ο εν λόγω φορέας εξακολουθεί να είναι επιφορτισμένος με την εξυπηρέτηση των αναγκών τις οποίες είναι ειδικά υποχρεωμένος να εξυπηρετεί» [28].

50. Η Ιταλική Κυβέρνηση [29] προτείνει, όπως και η FIGC και η CONI [30], να γίνει διάκριση μεταξύ των ιδιωτικού δικαίου δραστηριοτήτων των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, οι οποίες έχουν αμιγώς οικονομικό χαρακτήρα, και εκείνων που έχουν σκοπό γενικού συμφέροντος.

51. Εντούτοις, φρονώ ότι η διάκριση αυτή δεν είναι πρόσφορη για να αποσαφηνιστεί αν οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες καλύπτουν, στο πλαίσιο των συμβατικών σχέσεών τους, ανάγκες γενικού συμφέροντος. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επ' αυτού ότι «[ο κανόνας που αντιστοιχεί στο άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 4, της οδηγίας 2014/24] δεν διακρίνει μεταξύ δημοσίων συμβάσεων που συνάπτονται από την αναθέτουσα αρχή προς εκπλήρωση της αποστολής της να ικανοποιεί ανάγκες γενικού συμφέροντος και δημοσίων συμβάσεων μη σχετιζόμενων με την αποστολή αυτή» [31].

52. Η θέση που προβάλλουν η Ιταλική Κυβέρνηση, η FIGC και η CONI εκτέθηκε ήδη στο Δικαστήριο, το οποίο την απέρριψε στην απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria κ.λπ. [32]. Αντιθέτως, το Δικαστήριο τάχθηκε υπέρ της «θεωρίας της μεταδοτικότητας», κατά την οποία «είναι άνευ σημασίας το γεγονός ότι, [εκτός των καθηκόντων γενικού συμφέροντος], η μονάδα αυτή είναι ελεύθερη να ασκεί άλλες δραστηριότητες […]» και, επομένως, η «προϋπόθεση που τίθεται [στον κανόνα που αντιστοιχεί στο άρθρο 2, παράγραφος 1, σημείο 4, στοιχείο α', της οδηγίας 2014/24] δεν σημαίνει ότι ο οργανισμός αυτός είναι αποκλειστικά επιφορτισμένος με την ικανοποίηση τέτοιων αναγκών» [33].

28 Αποφάσεις της 10ης Νοεμβρίου 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, σκέψη 55), και της 5ης Οκτωβρίου 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, σκέψεις 40 και 41).

29 Σημεία 15 και 16 των γραπτών παρατηρήσεών της. Επικαλείται, προς στήριξη της θέσης της, την απόφαση της 1ης Ιουλίου 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), η οποία, εντούτοις, δεν αφορά εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες, αλλά σωματείο ιδιωτικού δικαίου το οποίο διοργανώνει στην Ελλάδα αγώνες μοτοσικλέτας, του οποίου αμφισβητούνταν η ιδιότητα ως *επιχείρησης*, για τους σκοπούς του δικαίου του ανταγωνισμού. Παραπέμπει επίσης στην απόφαση της 10ης Μαΐου 2001, Agorà και Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), στην οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε (σκέψη 39) ότι ο Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano κάλυπτε ανάγκες γενικού συμφέροντος, πλην όμως βιομηχανικού ή εμπορικού χαρακτήρα, μέσω της διοργάνωσης εκθεσιακών ή συνεδριακών εκδηλώσεων και άλλων παρεμφερών δραστηριοτήτων, και, ως εκ τούτου, δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί οργανισμός υποκείμενος στους κανόνες των δημοσίων συμβάσεων.

30 Η FIGC υποστηρίζει (σημείο 27 των παρατηρήσεών της) ότι κανένα στοιχείο δεν δικαιολογεί την υπαγωγή της σε καθεστώς δημοσίου δικαίου, εφόσον επιδιώκει, όπως στην υπό κρίση υπόθεση, συμφέροντα εμπορικού χαρακτήρα, τα οποία δεν ταυτίζονται με εκείνα της CONI. Η CONI διατείνεται (σημείο 42 των παρατηρήσεών της) ότι δεν συντρέχουν λόγοι για την υπαγωγή της FIGC, στο πλαίσιο της ιδιωτικού δικαίου συμβατικής δραστηριότητάς της, στους δημοσίου δικαίου κανόνες.

31 Απόφαση της 15ης Ιουλίου 2010, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-271/08, EU:C:2010:426, σκέψη 73 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

32 Υπόθεση C-44/96 (EU:C:1998:4).

33 Απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria κ.λπ. (C-44/96, EU:C:1998:4, σκέψεις 25 και 26).

53. Η θέση αυτή επιβεβαιώθηκε μεταγενέστερα από τις αποφάσεις BFI Holding [34], Korhonen κ.λπ. [35] και Adolf Truley [36], έως ότου επικυρώθηκε οριστικά στην απόφαση Ing. Aigner [37]. Σε αυτήν, κατόπιν εξέτασης των αμφιβολιών του αιτούντος δικαστηρίου σχετικά με την εφαρμογή της νομολογίας της απόφασης της 15ης Ιανουαρίου 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria κ.λπ. [38], όταν η διάκριση μεταξύ των δραστηριοτήτων δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου της ίδιας οντότητας είναι σαφής [39], το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, «λαμβανομένων υπόψη των λόγων ασφάλειας δικαίου, διαφάνειας και προβλεψιμότητας που διέπουν την εφαρμογή των διαδικασιών όλων των δημοσίων συμβάσεων, το Δικαστήριο δεν πρέπει να αποστεί από τη νομολογία που παρατίθεται στις [προμνησθείσες αποφάσεις]» [40].

54. Εν πάση περιπτώσει, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) διαβεβαίωσε ότι η επίδικη σύμβαση (υπηρεσίες αχθοφόρων για την ιταλική εθνική ομάδα ποδοσφαίρου) είχε επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με την άσκηση των δημοσίου δικαίου καθηκόντων της FIGC, από τα οποία ξεχωρίζουν τα σχετικά με τις εθνικές ομάδες του αθλήματος αυτού.

55. Δεν είναι επίσης καθοριστικό, στην υπό κρίση υπόθεση, το αν οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες ασκούν εμπορικές δραστηριότητες ή επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό [41]. Στη λύση αυτή οδηγεί η προεκτεθείσα νομολογιακή γραμμή.

56. Τέλος, το γεγονός ότι η FIGC είναι οικονομικά αυτάρκης ουδόλως εμποδίζει να ασκεί, μέσω ανάθεσης από δημόσια αρχή, καθήκοντα γενικού συμφέροντος. Η οικονομική αυτάρκεια διαχωρίζει την FIGC από άλλες ιταλικές εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες των οποίων η επιβίωση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από δημόσιους πόρους. Επαναλαμβάνω, εντούτοις, ότι το στοιχείο αυτό είναι αλυσιτελές για την ανάθεση καθηκόντων γενικού συμφέροντος [42].

57. Εν κατακλείδι, εκτός εάν από την ανάλυση της εθνικής έννομης τάξης συνάγεται κάτι διαφορετικό, η ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 4, της οδηγίας 2014/24 θα παράσχει στο αιτούν δικαστήριο τη δυνατότητα να αποφανθεί ότι η FIGC πληροί την πρώτη (στοιχείο α′) από τις τρεις προϋποθέσεις που προβλέπονται στη διάταξη αυτή.

34 Απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1998 (C-360/96, EU:C:1998:525, σκέψεις 55 και 56).

35 Απόφαση της 22ας Μαΐου 2003 (C-18/01, EU:C:2003:300, σκέψεις 57 και 58).

36 Απόφαση της 27ης Φεβρουαρίου 2003 (C-373/00, EU:C:2003:110, στο εξής απόφαση Adolf Truley, σκέψη 56).

37 Απόφαση της 10ης Απριλίου 2008 (C-393/06, EU:C:2008:213).

38 Υπόθεση C-44/96 (EU:C:1998:4).

39 Απόφαση της 10ης Απριλίου 2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213, σκέψη 49): «το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν όλες οι συμβάσεις που συνάπτονται από φορέα που έχει την ιδιότητα του οργανισμού δημοσίου δικαίου, κατά την έννοια της οδηγίας 2004/17 ή της οδηγίας 2004/18, πρέπει να υπάγονται στους κανόνες της μίας ή της άλλης από τις οδηγίες αυτές, παρ' ότι, με την εφαρμογή αποτελεσματικών μέτρων, είναι δυνατός ο σαφής διαχωρισμός μεταξύ των δραστηριοτήτων που ασκεί ο οργανισμός αυτός για την εκπλήρωση της αποστολής του που αφορά την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος και των δραστηριοτήτων που ασκεί υπό συνθήκες ανταγωνισμού, διαχωρισμός που αποκλείει τη διασταυρούμενη χρηματοδότηση μεταξύ των δύο αυτών ειδών δραστηριοτήτων».

40 Όπ.π. (σκέψη 54). Στη σκέψη 53, παραπέμποντας στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα D. Ruiz-Jarabo, το Δικαστήριο επισήμανε ότι «εγείρονται σοβαρές αμφιβολίες ως προς το αν είναι πράγματι εφικτός ο διαχωρισμός αυτός μεταξύ των διαφόρων δραστηριοτήτων ενός φορέα που αποτελεί ένα ενιαίο νομικό πρόσωπο, που έχει ενιαίο περιουσιακό και ιδιοκτησιακό καθεστώς και του οποίου οι αποφάσεις σε θέματα διεύθυνσης και διαχείρισης λαμβάνονται κατά ενιαίο τρόπο, τούτο δε ακόμη και αν δεν ληφθούν υπόψη πολυάριθμα άλλα εμπόδια πρακτικής φύσεως όσον αφορά τον έλεγχο, προληπτικό ή εκ των υστέρων, του απόλυτου διαχωρισμού μεταξύ των διαφόρων τομέων δραστηριότητας του οικείου φορέα και τον έλεγχο του σε ποιον τομέα ανήκει η κάθε δραστηριότητα».

41 Κατά το άρθρο 15, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 242/1999, οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες «δεν επιδιώκουν κερδοσκοπικό σκοπό». Κατά τα φαινόμενα, το αιτούν δικαστήριο απορρίπτει εμμέσως τον εμπορικό χαρακτήρα των δραστηριοτήτων της FIGC, τον οποίο επικαλούνται, εντούτοις, ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία (επισημαίνοντας την ικανότητα αυτοχρηματοδότησης της FIGC).

42 Εάν χρηματοδοτούνταν, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, η FIGC θα πληρούσε, άνευ ετέρου, την τρίτη προϋπόθεση του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 4, της οδηγίας 2014/24. Σχετικά με τα χαρακτηριστικά της δημόσιας χρηματοδότησης τα οποία έχουν σημασία για την ερμηνεία της διάταξης αυτής, βλ. απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). Στην απόφαση FIG και FISE (σκέψεις 95 έως 107) γίνεται δεκτό ότι, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, οι συνδρομές που καταβάλλουν τα μέλη σε ιταλική εθνική αθλητική ομοσπονδία μπορούν να χαρακτηριστούν δημόσιες εισφορές και, ενδεχομένως, να υποδεικνύουν την ύπαρξη άσκησης δημόσιου ελέγχου από την CONI. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Επιτροπή επισήμανε ότι το αιτούν δικαστήριο (του οποίου η διάταξη περί παραπομπής δεν αφορά το ζήτημα αυτό) θα μπορούσε να λάβει υπόψη την απόφαση FIG και FISE προκειμένου να αξιολογήσει τον βαθμό δημόσιας χρηματοδότησης της FIGC.

Γ. Δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

58. Η τρίτη (στοιχείο γ′) από τις προϋποθέσεις του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 4, της οδηγίας 2014/24 αναλύεται, με τη σειρά της, σε τρεις επιμέρους προϋποθέσεις[43]. Αρκεί να συντρέχει οποιαδήποτε εξ αυτών για να θεωρηθεί ότι πληρούται η τρίτη προϋπόθεση.

59. Εν προκειμένω, από τις προϋποθέσεις αυτές, εξετάζεται μόνο αν η διαχείριση της FIGC «υπόκειται σε έλεγχο»[44] ασκούμενο από κρατικές αρχές ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Το αιτούν δικαστήριο τρέφει αμφιβολίες ως προς το αν η αντίληψη της ιταλικής έννομης τάξης για τις σχέσεις μεταξύ της FIGC και της CONI μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι η CONI ασκεί «κυρίαρχη επιρροή» στη διαχείριση της FIGC.

60. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η CONI είναι οργανισμός δημοσίου δικαίου. Το νομοθετικό διάταγμα 242/1999 (άρθρο 1) αποδίδει ρητώς σε αυτήν την ιδιότητα οργανισμού ο οποίος «έχει νομική προσωπικότητα δημοσίου δικαίου» και τελεί υπό την εποπτεία του υπουργείου Πολιτιστικών Αγαθών και Δραστηριοτήτων. Στην απόφαση FIG και FISE η CONI χαρακτηρίστηκε «φορέας της γενικής κυβέρνησης»[45].

61. Όσον αφορά τις σχέσεις της CONI και των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, το Δικαστήριο τις συνόψισε στην απόφαση FIG και FISE[46], απαριθμώντας σειρά αρμοδιοτήτων της CONI από τις οποίες μπορούσε να συναχθεί το περιεχόμενο της εποπτείας που ασκεί επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών.

62. Η απαρίθμηση αυτή περιελάμβανε τις ακόλουθες εξουσίες της CONI:

«– […] εγκρίνει τον προϋπολογισμό, τα συνδεδεμένα προγράμματα δραστηριοτήτων καθώς και τον ετήσιο ισολογισμό των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών·

– ελέγχει τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες όσον αφορά τις δημόσιες πτυχές·

– εγκρίνει “για την επιδίωξη αθλητικών σκοπών” τα καταστατικά, τις διατάξεις για την εφαρμογή των καταστατικών, τους κανονισμούς της αθλητικής δικαιοσύνης και τους κανονισμούς αντιντόπινγκ των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, και, εφόσον απαιτείται, προτείνει τις αναγκαίες τροποποιήσεις στα κείμενα αυτά·

– ορίζει τους ελεγκτές στους οποίους ανατίθεται η εκπροσώπησή της στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες·

– θέτει υπό εποπτεία τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες σε περίπτωση σοβαρών διαχειριστικών παρατυπιών ή σοβαρών παραβάσεων του αθλητικού δικαίου από τα διευθυντικά όργανα·

– καθορίζει τα κριτήρια και τον τρόπο άσκησης του ελέγχου της CONI επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών·

43 Συγκεκριμένα: i) οι οργανισμοί χρηματοδοτούνται, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου· ii) ή η διαχείριση τους υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τις αρχές ή τους οργανισμούς αυτούς· iii) ή έχουν διοικητικό, διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών διορίζεται από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

44 Χρησιμοποιώ αδιακρίτως τους όρους «εποπτεία» και «έλεγχο», οι οποίοι χρησιμοποιούνται στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις της διάταξης αυτής. Επομένως, η αγγλική (supervision), η ισπανική (supervisión) και η γερμανική (Aufsicht) επιλέγουν τον πρώτο όρο, ενώ η γαλλική (contrôle) και η πορτογαλική (controlo) προκρίνουν τον δεύτερο. Στην απόδοση στην ιταλική γλώσσα χρησιμοποιείται ο όρος «vigilanza».

45 Απόφαση FIG και FISE (σκέψεις 77 και 85, καθώς και σημείο 2 του διατακτικού).

46 Σκέψη 81.

– καθορίζει, προς διασφάλιση της τακτικής διοργάνωσης αθλητικών πρωταθλημάτων, τα κριτήρια και τον τρόπο άσκησης του ελέγχου των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών επί των συνδεδεμένων αθλητικών εταιριών και του ελέγχου υποκατάστασης από την CONI σε περίπτωση αδυναμίας·

– καθορίζει τις θεμελιώδεις αρχές προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνονται τα καταστατικά των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών προκειμένου οι ομοσπονδίες αυτές να αναγνωριστούν για την επιδίωξη αθλητικών σκοπών ή να εγκρίνει τον αθλητικό κώδικα τον οποίο οφείλουν να τηρούν όλες οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες·

– […] εκδίδει οδηγίες απευθυνόμενες στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες σχετικά με την άσκηση της αθλητικής δραστηριότητας».

63. Όπως προεκτέθηκε, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί να διευκρινιστεί αν, λαμβανομένων υπόψη των σχέσεων αυτών μεταξύ των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και της CONI, η CONI ασκεί «κυρίαρχη επιρροή» επ' αυτών. Επισημαίνει ως ενδεχόμενο εμπόδιο στην άσκηση της επιρροής αυτής το γεγονός ότι οι πρόεδροι και οι αντιπρόσωποι των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών έχουν ειδική συμμετοχή στα κύρια όργανα της CONI.

64. Θα εξετάσω, καταρχάς, το ζήτημα του ελέγχου της CONI επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και, εν συνεχεία, τη σύνθεση της CONI.

1. Έλεγχος της CONI επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών

65. Κατά το Δικαστήριο, ο «έλεγχος της διαχείρισης» είναι αυτός που δημιουργεί «σχέση εξαρτήσεως του οικείου οργανισμού από τις δημόσιες αρχές, ισοδύναμη με αυτή που υφίσταται όταν πληρούται το ένα από τα άλλα δύο εναλλακτικά κριτήρια […] που παρέχουν στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να επηρεάζουν τις αποφάσεις του εν λόγω οργανισμού σε θέματα δημοσίων συμβάσεων» [47].

66. Η ανάλυση των διαφόρων δεικτών ελέγχου πρέπει να γίνει στο πλαίσιο «συνολικής εκτίμησης», δεδομένου ότι, «ακόμη και αν, σε ορισμένες περιπτώσεις, ένας μόνο δείκτης αρκεί για τη διαπίστωση της ύπαρξης ελέγχου, εντούτοις, στην πλειονότητα των περιπτώσεων, η ύπαρξη του ελέγχου θα αναδειχθεί από την εφαρμογή του συνόλου των δεικτών» [48].

67. Στον τομέα των δημόσιων προμηθειών, το Δικαστήριο αξιολόγησε, μεταξύ άλλων, τα ακόλουθα στοιχεία που αναδεικνύουν τον έλεγχο των δημόσιων αρχών επί των οντοτήτων που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν οργανισμοί δημοσίου δικαίου:

– τη δυνατότητα να διατάσσουν τη λύση τους, να διορίζουν εκκαθαριστή, να παύουν τα διοικητικά όργανα και να διορίζουν προσωρινό διαχειριστή, σε περίπτωση σοβαρών παραλείψεων ή παρατυπιών [49]·

– την εξουσία ελέγχου η οποία τους παρέχει τη δυνατότητα να καταρτίζουν μελέτες ή εκτιμήσεις στον τομέα της δραστηριότητάς τους, καθώς και να διατυπώνουν προτάσεις επί της συνέχειας που πρέπει να δοθεί στις εκθέσεις επί των ελέγχων τους [50]·

47 Απόφαση Adolf Truley (σκέψεις 69 και 70): «[…] δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το σχετικό με τον έλεγχο της διαχειρίσεως κριτήριο πληρούται στην περίπτωση που διενεργείται απλός εκ των υστέρων έλεγχος, εφόσον, εξ ορισμού, ένας τέτοιος έλεγχος δεν παρέχει στις δημόσιες αρχές τη δυνατότητα να επηρεάζουν τις αποφάσεις του εν λόγω οργανισμού σε θέματα δημοσίων συμβάσεων».

48 Απόφαση FIG και FISE (σκέψη 87).

49 Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2001, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-237/99, EU:C:2001:70, σκέψη 54).

50 Όπ.π. (σκέψη 58).

– την εξακρίβωση ότι οι οντότητες αυτές εφαρμόζουν τα μέτρα που έλαβαν οι δημόσιες αρχές στην αρμοδιότητα των οποίων υπόκεινται [51]·

– την εξουσία να ελέγχουν όχι μόνον τις ετήσιες οικονομικές καταστάσεις, αλλά και την τρέχουσα διαχείριση, ως προς την ακρίβεια των λογιστικών στοιχείων, την κανονικότητα, τη σώφρονα, αποδοτική και ορθολογική διαχείριση, ή τη δυνατότητα να επιθεωρ[ούν] τους χώρους και τις εγκαταστάσεις, καθώς και να ενημερών[ουν] τα αρμόδια όργανα σχετικά με τα αποτελέσματα των ελέγχων αυτών [52].

68. Στην απόφαση FIG και FISE, αφού επισήμανε το σύνολο των εξουσιών της CONI σε σχέση με τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες, το Δικαστήριο έκρινε ότι απόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εκτιμήσει αν η CONI είναι σε θέση «να ασκεί πραγματική και ουσιαστική επιρροή επί της γενικής πολιτικής ή του προγράμματος» των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, παρά «την τεχνική, οργανωτική και διαχειριστική αυτοτέλεια» που αυτές διαθέτουν [53].

69. Εφαρμόζοντας το ίδιο κριτήριο, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) θα πρέπει να σταθμίσει τα διάφορα συντρέχοντα στοιχεία στην υπό κρίση υπόθεση, καίτοι αυτό δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να του παράσχει ορισμένες κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με την ερμηνεία της οδηγίας 2014/24.

70. Οι οδηγίες αυτές υποδιαιρούνται σε τέσσερις κατηγορίες.

α) Εξουσίες σχετικές με τη σύσταση των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών

71. Στα καθήκοντα της CONI καταλέγεται η αναγνώριση, για αθλητικούς σκοπούς, των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών [54]. Το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να εξακριβώσει αν η αναγνώριση αυτή έχει αμιγώς τυπικό χαρακτήρα ή αν, όπως φαίνεται, έχει ουσιαστικές συνέπειες, δεδομένου ότι συνδέεται με την εξέταση του καταστατικού των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών.

72. Προκειμένου να εγκρίνει το καταστατικό των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών [55], η CONI πρέπει να αξιολογήσει τη συμβατότητά του με τον νόμο, με το καταστατικό της ίδιας της CONI και με τις θεμελιώδεις αρχές που θεσπίζονται σε αυτό [56]. Δύναται να μην εγκρίνει το καταστατικό και, στην περίπτωση αυτή, το αναπέμπει στην αντίστοιχη εθνική αθλητική ομοσπονδία, επισημαίνοντας τα κριτήρια τα οποία θα πρέπει να πληρούνται, προκειμένου η εθνική αθλητική ομοσπονδία να ενσωματώσει σε αυτό τις αντίστοιχες τροποποιήσεις [57]. Η εθνική αθλητική ομοσπονδία υποχρεούται να συμμορφωθεί προς τις επισημάνσεις αυτές [58].

51 Όπ.π. (σκέψη 58). Στο ίδιο πνεύμα, η απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1998, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-353/96, EU:C:1998:611, σκέψη 38), σχετικά με την «ευχέρεια του υπουργού να απευθύνει στη δασική υπηρεσία οδηγίες, ιδίως για να την υποχρεώνει να τηρεί τις γενικές γραμμές της πολιτικής του κράτους περί των δασικών δραστηριοτήτων, ή να διευθετεί συγκεκριμένες υπηρεσίες ή εγκαταστάσεις, καθώς και οι εξουσίες που ανατίθενται στον υπουργό αυτό και στον υπουργό οικονομικών σε δημοσιονομικά θέματα δίνουν στο Δημόσιο τη δυνατότητα να ελέγχει την οικονομική δραστηριότητα της δασικής υπηρεσίας». Ομοίως, η σκέψη 33 της απόφασης της ίδιας ημερομηνίας, Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 Απόφαση Adolf Truley (σκέψη 73). Δεν ισχύει το ίδιο εάν η αρχή περιορίζεται να διασφαλίζει την ισοσκέλιση του προϋπολογισμού του οργανισμού (απόφαση της 12ης Σεπτεμβρίου 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, σκέψη 29).

53 Απόφαση FIG και FISE (σκέψη 82).

54 Άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο c, και άρθρο 15, παράγραφος 5, του νομοθετικού διατάγματος 242/1999.

55 Απόκειται στο εθνικό συμβούλιο της CONI να καθορίσει τις αρχές προς τις οποίες πρέπει να συμμορφώνεται το καταστατικό των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών για την αναγνώρισή τους (άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο b, του νομοθετικού διατάγματος 242/1999).

56 Άρθρο 22, παράγραφος 5, δεύτερο εδάφιο, του καταστατικού της CONI.

57 Άρθρο 22, παράγραφος 5, τρίτο εδάφιο, του καταστατικού της CONI.

58 Εάν η εθνική αθλητική ομοσπονδία δεν τροποποιήσει το καταστατικό της σύμφωνα με τις υποδείξεις, η CONI δύναται να διορίσει ad hoc επιθεωρητή και, σε σοβαρότερες περιπτώσεις, να ανακαλέσει, κατόπιν προειδοποίησης, την αναγνώριση (άρθρο 22, παράγραφος 5, πέμπτο εδάφιο, του καταστατικού της CONI).

73. Κατά το αιτούν δικαστήριο, «η αναγνώριση [των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών] για αθλητικούς σκοπούς μπορεί να εξομοιωθεί με τη σύσταση οργανισμού δημοσίου δικαίου, εντασσόμενη στο πλαίσιο της τελολογικής απαιτήσεως» [59], και τούτο συνάδει προς τη διαβεβαίωσή του ότι τα δημόσια καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες συνιστούν τον «λόγο της σύστασής τους» [60].

74. Καίτοι τα δημόσια καθήκοντα που ανατίθενται στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες δικαιολογούν την καθοριστική παρέμβαση της CONI, προκειμένου να αναγνωριστούν ως τέτοιες, η παρέμβαση αυτή αντικατοπτρίζει ήδη την επιρροή αυτού του οργανισμού δημοσίου δικαίου στην πρώτη φάση της ύπαρξης των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών.

β) Εξουσίες σχετικές με τις δραστηριότητες των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών

75. Οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες πρέπει να αναπτύσσουν αθλητικές δραστηριότητες σύμφωνα με τις αποφάσεις και τις κατευθυντήριες οδηγίες της CONI [61]. Καίτοι διαθέτουν τεχνική, οργανωτική και διαχειριστική αυτονομία, την ασκούν υπό την *εποπτεία* της CONI [62]. Κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων δημόσιου χαρακτήρα, οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες οφείλουν να συμμορφώνονται προς τις κατευθυντήριες οδηγίες και τους ελέγχους της CONI [63].

76. Ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία υποστηρίζουν ότι αυτές οι νομοθετικές διατάξεις δεν θεσπίζουν μηχανισμούς ελέγχου, αλλά μηχανισμούς αμοιβαίας συνεργασίας. Προσθέτουν ότι, λόγω του γενικού και αφηρημένου χαρακτήρα τους, οι κατευθυντήριες οδηγίες λειτουργούν ως ήπιο δίκαιο («soft law») και δεν προσφέρονται για τον καθορισμό της πολιτικής διαχείρισης ή της στρατηγικής των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών [64].

77. Απόκειται, εκ νέου, στο αιτούν δικαστήριο να αξιολογήσει το περιεχόμενο των εξουσιών της CONI σε σχέση με τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες. Συναφώς, θα πρέπει να εξακριβωθεί, μεταξύ άλλων, αν η CONI εκδίδει προς τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες δεσμευτικές οδηγίες, οι οποίες έχουν αναγκαστικό χαρακτήρα.

78. Στη διάταξη περί παραπομπής, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) αναγνωρίζει ότι η CONI ασκεί ενισχυμένο έλεγχο επί του *συνόλου* των δραστηριοτήτων των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και όχι μόνον επί εκείνων που έχουν δημόσιο χαρακτήρα. Διαβεβαιώνει ότι οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες «δεν φαίνεται να έχουν τον έλεγχο του σκοπού που επιδιώκει η συλλογική οντότητα», δεδομένου ότι έχουν, «στην πραγματικότητα, χαρακτήρα θεσμικό και ετεροπροσδιοριζόμενο, εκ του νόμου ή μέσω πράξεων της αρχής […], όχι μόνο όσον αφορά τις ουσιώδεις διαρθρωτικές πτυχές τους, αλλά επίσης όσον αφορά τους κύριους τομείς δράσης τους και τον τρόπο ανάπτυξης της δράσης αυτής, με επακόλουθη κατάργηση ή περιορισμό της ευχέρειας και της οργανωτικής ελευθερίας που χαρακτηρίζουν την ιδιωτική αυτονομία» [65].

59 Σημείο 5.3.3 των διατάξεων περί παραπομπής.

60 Σημείο 44 των παρουσών προτάσεων.

61 Άρθρο 15, παράγραφος 1, του νομοθετικού διατάγματος 242/1999 και άρθρο 20, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, πρώτη περίοδος, του καταστατικού της CONI.

62 Άρθρο 20, παράγραφος 4, τελευταίο εδάφιο, του καταστατικού της CONI.

63 Άρθρο 23, παράγραφος 1bis, πρώτο εδάφιο, του καταστατικού της CONI. Όπως επισήμανε η Ιταλική Κυβέρνηση κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η διάταξη αυτή θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 15 του νομοθετικού διατάγματος 242/1999. Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ερμηνεύσει, από κοινού ή χωριστά, το νομοθετικό διάταγμα 242/1999 και το καταστατικό της CONI, προκειμένου να αποσαφηνίσει τα όρια των «αποφάσεων», των «κατευθυντήριων οδηγιών» και των «ελέγχων» της CONI που πρέπει να τηρούν οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες.

64 Παρατηρήσεις της FIGC και της CONI (σημεία 37 και 29, αντιστοίχως).

65 Σημείο 5.3.6 της διατάξεως περί παραπομπής.

79. Εφόσον αυτό είναι αληθές, η παρέμβαση των δημόσιων αρχών (και ειδικότερα της CONI) στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες δεν φαίνεται να περιορίζεται στην έγκριση νομικών ή κανονιστικών κανόνων προς τους οποίους αυτές πρέπει να συμμορφώνονται [66], δεδομένου ότι η CONI δύναται να καθορίζει, μέσω κατευθυντήριων οδηγιών ή πράξεων άλλου είδους, τις βασικές γραμμές της δραστηριότητας των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών. Υπ' αυτή την έννοια, η Επιτροπή παρατηρεί ότι η CONI θα μπορούσε, για παράδειγμα, να ασκεί επιρροή στις αποφάσεις της FIGC σχετικά με την επιλογή των αναδόχων των δημοσίων συμβάσεων [67].

80. Από το σύνολο των καθηκόντων που ανατίθενται στην CONI ξεχωρίζει η δυνατότητα να θέσει υπό την εποπτεία της τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες όταν: α) διαπράττουν σοβαρές διαχειριστικές παρατυπίες ή σοβαρές παραβάσεις του αθλητικού δικαίου· β) διαπιστώνεται αδυναμία λειτουργίας των διευθυντικών οργάνων· και γ) δεν διασφαλίζεται η ορθή οργάνωση και διεξαγωγή των αθλητικών αγώνων. Στις περιπτώσεις αυτές, η CONI δύναται να διορίσει επιθεωρητή [68].

81. Οι εξουσίες αυτές συνάδουν προς τη γενική αποστολή της CONI να μεριμνά για την ορθή λειτουργία των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, μεταξύ άλλων ανακαλώντας την αναγνώρισή τους [69].

82. Κατά την προμνησθείσα νομολογία του Δικαστηρίου, συνιστά ένδειξη ελέγχου των δημόσιων αρχών το γεγονός ότι μπορούν να διατάσσουν τη λύση οντότητας, να διορίζουν εκκαθαριστή ή να παύουν διαχειριστές, σε περίπτωση σοβαρών παρατυπιών [70].

83. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή [71], μόνον ο μόνιμος και συστηματικός έλεγχος της δραστηριότητας των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών καθιστά εφικτή τη διάκριση μεταξύ σοβαρής παρατυπίας και άλλης παρατυπίας ήσσονος σημασίας: η CONI έχει την ευχέρεια να αποφασίζει αν, στην πρώτη περίπτωση, θα παρέμβει και θα θέσει την εθνική αθλητική ομοσπονδία υπό την εποπτεία της.

84. Αυτός ο δεσμός μόνιμης εποπτείας συνάδει προς το καθήκον, το οποίο έχει επίσης ανατεθεί στην CONI, να υποκαθιστά τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες όταν οι έλεγχοι που αυτές ασκούν στις αθλητικές εταιρίες αποδεικνύονται ανεπαρκείς προκειμένου να διασφαλίζεται η ορθή διεξαγωγή των πρωταθλημάτων [72].

85. Ένα μέτρο υποκατάστασης του είδους αυτού επηρεάζει ουσιαστικά τη δραστηριότητα της ομοσπονδίας, δεδομένου ότι απόκειται στην FIGC να διοργανώνει, ακριβώς, τους ποδοσφαιρικούς αγώνες. Όπως παρατηρεί η Επιτροπή [73], προκειμένου να εξακριβώσει ότι οι έλεγχοι είναι ανεπαρκείς, η CONI πρέπει να βρίσκεται σε θέση η οποία της παρέχει τη δυνατότητα να διαπιστώνει μονίμως αν οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες τηρούν τις απαιτήσεις που επιβάλλονται στις αθλητικές εταιρίες για την ορθή διεξαγωγή των πρωταθλημάτων. Οι απαιτήσεις αυτές πρέπει να αφορούν τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις ελέγχου που καθορίζει η CONI.

86. Βάσει αυτών των στοιχείων εκτίμησης, το αιτούν δικαστήριο θα μπορέσει να εξαγάγει τα δικά του συμπεράσματα σχετικά με το περιεχόμενο της εποπτείας που ασκεί η CONI επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών.

66 Κατά την απόφαση FIG και FISE (σκέψη 48), κανονιστική παρέμβαση η οποία «έχει τέτοια παρεμβατική φύση ώστε να καθορίζει, de facto, τη γενική πολιτική ή το πρόγραμμα μιας [μονάδας] μπορεί να αποτελεί ένδειξη ελέγχου».

67 Σημείο 76 των παρατηρήσεών της.

68 Άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο e ter, του νομοθετικού διατάγματος 242/1999 και άρθρο 23, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του καταστατικού της CONI.

69 Άρθρο 23, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, και άρθρο 21, παράγραφος 3, του καταστατικού της CONI.

70 Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2001, Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-237/99, EU:C:2001:70, σκέψεις 54 και 55).

71 Σημείο 72 των γραπτών παρατηρήσεών της.

72 Άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο e bis, του νομοθετικού διατάγματος 242/1999.

73 Σημείο 68 των γραπτών παρατηρήσεών της.

87. Στο ίδιο πλαίσιο, θα πρέπει να αξιολογηθεί αν η γενική εποπτεία των δραστηριοτήτων των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών εκ μέρους της CONI καταλαμβάνει τον τρόπο με τον οποίο αυτή καταρτίζει την πολιτική δημοσίων προμηθειών της ή, τουλάχιστον, τις προφυλάξεις που πρέπει να θεσπίζονται ώστε η οργανωτική αυτονομία των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών να συμμορφώνεται, στον τομέα αυτό, προς κανόνες δημοσιότητας, διαφάνειας, απαγόρευσης των διακρίσεων και σεβασμού του ανταγωνισμού, όπως οι προβλεπόμενοι στην οδηγία 2014/24. Υπ' αυτή την έννοια, η CONI θα μπορούσε να ασκεί επιρροή στη πολιτική σύναψης συμβάσεων των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών.

88. Επιπλέον, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο εμφάνισης των παρατυπιών που αποτελούν αντικείμενο της εποπτείας της CONI σε σύστημα δημόσιων προμηθειών των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών το οποίο δεν εφαρμόζει τους κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας, με αποτέλεσμα να αυξάνονται οι κίνδυνοι διαφθοράς[74]. Η πρόληψη των παρατυπιών αυτών, και όχι μόνον η αντίδραση σε αυτές, φαίνεται να περιλαμβάνεται στις εξουσίες εποπτείας της CONI.

γ) Εξουσίες σχετικές με τον προϋπολογισμό και τις οικονομικές καταστάσεις των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών

89. Η CONI έχει επίσης την εξουσία να εγκρίνει τον προϋπολογισμό των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών[75]. Εν αντιθέσει προς όσα ισχύουν για την έγκριση του καταστατικού των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, ως προς το οποίο επιβάλλεται η άποψη της CONI όπως ήδη αναλύθηκε, η ασυμφωνία της με υποβληθέντα προϋπολογισμό δεν παράγει τα ίδια αποτελέσματα[76].

90. Και στην περίπτωση αυτή, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) θα πρέπει να εξετάσει αν, ακόμη και όταν απορρίπτει τον προϋπολογισμό των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών χωρίς να μπορεί να τον αντικαταστήσει[77], η CONI ασκεί κάποιον έλεγχο επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή[78]. Δεδομένου ότι η έγκριση του προϋπολογισμού βασίζεται στα κριτήρια και στις προϋποθέσεις που καθορίζει η CONI[79], αυτή μπορεί να διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην κατάρτισή του.

91. Τέλος, στο πλαίσιο της αξιολόγησης των μέσων που έχει η CONI στη διάθεσή της για τον έλεγχο της οικονομικής δραστηριότητας των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, υπενθυμίζεται ότι η CONI μπορεί να ορίζει ελεγκτές οι οποίοι δρουν εντός των ομοσπονδιών αυτών[80].

92. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι «οι ελεγκτές δεν θεωρούνται "αρμόδιοι" και δεν είναι σε θέση να καθορίσουν τη "γενική πολιτική και το πρόγραμμα" μιας οντότητας»[81]. Εντούτοις, μπορούν να αποτελούν πρόσθετο μέσο μόνιμης εποπτείας της χρηματοοικονομικής δραστηριότητας της εθνικής αθλητικής ομοσπονδίας.

74 Βλ. έκθεση της Task force 1 της Διεθνούς Σύμπραξης κατά της διαφθοράς στον αθλητισμό (International Partnership against Corruption in Sport, IPACS), *Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure*, στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

75 Άρθρο 15, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 242/1999 καθώς και άρθρο 21, παράγραφος 4, και άρθρο 23, παράγραφος 2, του καταστατικού της CONI.

76 Ορισμένοι μετέχοντες στη διαδικασία δεν αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στις ενέργειες της CONI στο πλαίσιο των οικονομικών καταστάσεων των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, τις οποίες θεωρούν μάλλον τυπικές, δεδομένου ότι επ' αυτών αποφαίνεται τελικώς η συνέλευση.

77 Η μη έγκριση από την CONI συνεπάγεται ότι η αρμοδιότητα για την έγκριση μεταβιβάζεται στη συνέλευση, την οποία απαρτίζουν οι αντιπρόσωποι των αθλητικών ενώσεων (άρθρο 20, παράγραφος 1, του καταστατικού της FIGC).

78 Σημείο 70 των γραπτών παρατηρήσεών της.

79 Άρθρο 23, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του καταστατικού της CONI.

80 Άρθρο 7, παράγραφος 5, στοιχείο h1, του καταστατικού της CONI.

81 Απόφαση FIG και FISE (σκέψη 80).

93. Βάσει του καταστατικού της FIGC, η παρέμβαση των διορισμένων από την CONI ελεγκτών έχει μεγαλύτερη σημασία από όση φαίνεται εκ πρώτης όψεως. Οι ελεγκτές αυτοί συνιστούν την πλειοψηφία (δύο εκ τριών) στο συμβούλιο ελεγκτών της FIGC[82] και δικαιούνται να παρίστανται σε όλες τις συνεδριάσεις των οργάνων της ομοσπονδίας.

94. Ανάλογα με το περιεχόμενο των καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί, μόνιμη παρουσία των ελεγκτών της CONI στα όργανα λήψης αποφάσεων της FIGC[83] θα μπορούσε να πληροί τις προϋποθέσεις οι οποίες μνημονεύονται στην απόφαση Adolf Truley σχετικά με την χρηματοοικονομική εποπτεία των οντοτήτων από τις δημόσιες αρχές[84].

δ) Εξουσίες σχετικές με την ανάκληση της αναγνώρισης των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών

95. Εάν εθνική αθλητική οργάνωση δεν πληροί τις προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτήθηκε η αναγνώρισή της, η CONI δύναται να ανακαλέσει την αναγνώριση[85]. Πρόκειται, μαζί με την παρέμβαση ή τη θέση υπό εποπτεία, για το πλέον δραστικό μέτρο της ιταλικής νομοθεσίας προκειμένου να διαθέτει η CONI αποτελεσματικές εξουσίες εποπτείας.

96. Το γεγονός ότι η ανάκληση αποφασίζεται μόνο σε ιδιαίτερα σοβαρές περιπτώσεις ουδόλως επηρεάζει τη διαπίστωση ότι πρόκειται για μηχανισμό εποπτείας της CONI επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών. Πρόκειται για εξουσία η οποία μπορεί να εξομοιωθεί με εκείνες που εξέτασε το Δικαστήριο στην απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας[86], μέσω των οποίων η δημόσια αρχή μπορούσε να διατάσσει τη λύση οντότητας, ορίζοντας εκκαθαριστή και προσωρινό διαχειριστή.

97. Κατά το Δικαστήριο «η άσκηση των εξουσιών που παρέχονται [στην αρμόδια αρχή] από τις εν λόγω διατάξεις, [έστω και αν] παραμένει πράγματι εξαιρετική, συνεπάγεται εντούτοις την άσκηση *διαρκούς ελέγχου* που μόνον αυτός μπορεί να επιτρέψει την αποκάλυψη σοβαρών πταισμάτων ή παραλείψεων εκ μέρους των διευθυντικών οργάνων»[87].

98. Τέλος, στην περίπτωση της FIGC, η λύση της, ακόμη και εκούσια, δεν συνεπάγεται κατανομή των περιουσιακών στοιχείων της, τα οποία κατατίθενται στην CONI[88]. Κατά την άποψή μου, το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει ότι η δημοσίου δικαίου πτυχή της δραστηριότητας της FIGC, η οποία υπόκειται στην εποπτεία της CONI, χαρακτηρίζει το σύνολο του νομικού καθεστώτος της[89].

82 Άρθρο 31, παράγραφος 1, του καταστατικού της FIGC.

83 Άρθρο 31, παράγραφος 4, του καταστατικού της FIGC: το συμβούλιο ελεγκτών ασκεί τον λογιστικό έλεγχο της FIGC και των οργάνων της. Τα μέλη του συμβουλίου ελεγκτών πρέπει να προσκαλούνται σε όλες τις συνεδριάσεις των οργάνων της ομοσπονδίας.

84 Βλ. σημείο 68 και υποσημείωση 5 των παρουσών προτάσεων.

85 Άρθρο 21, παράγραφος 3, του καταστατικού της CONI.

86 Απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 2001 (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 Όπ.π. (σκέψεις 54 και 56). Η υπογράμμιση δική μου.

88 Άρθρο 38, παράγραφος 1, του καταστατικού της FIGC.

89 Άλλως, η λύση της FIGC θα διεπόταν από τους συνήθεις κανόνες που ισχύουν για τις εταιρίες και το θετικό υπόλοιπο του λογαριασμού εκκαθάρισης θα κατανεμόταν μεταξύ των εταίρων. Τούτο, όμως, δεν ισχύει και τα εναπομένοντα περιουσιακά στοιχεία εξακολουθούν να προορίζονται για τον επιδιωκόμενο δημόσιο σκοπό, μέσω της διάθεσής τους στη δημόσια εποπτική αρχή.

2. Έλεγχος της CONI επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών ή των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών επί της CONI;

99. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να αποδοθεί στο γεγονός ότι οι μετέχοντες στη διαδικασία που υποστηρίζουν την πλήρη αυτονομία των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών ως προς την CONI διατείνονται ότι, στην πραγματικότητα, οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες *ελέγχουν* την CONI, λαμβανομένης υπόψη της παρέμβασής τους στα ανώτατα όργανα της CONI [90].

100. Το Δικαστήριο εξέτασε ήδη το ίδιο επιχείρημα στην απόφαση FIG και FISE, στην οποία υπογράμμισε «ότι το γεγονός αυτό είναι λυσιτελές μόνον εφόσον μπορεί να αποδειχθεί ότι εκάστη των ομοσπονδιών, θεωρούμενη μεμονωμένα, είναι σε θέση να ασκήσει σημαντική επιρροή στον δημόσιο έλεγχο που ασκεί η CONI έναντί της κατά τρόπο ώστε να αντισταθμίσει τον έλεγχο αυτό» [91].

101. Καίτοι από άλλη οπτική, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) απορρίπτει επίσης την προσέγγιση αυτή. Κατά την άποψή του, με την οποία συντάσσομαι:

– αφενός, τα μέλη των βασικών οργάνων της CONI (ακόμη και αν είναι στην πλειονότητά τους πρόσωπα προερχόμενα από τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες) «υποχρεούνται να τηρούν τα συμφυή με τη θέση τους καθήκοντα, ανεξαρτήτως της προέλευσής τους»·

– αφετέρου, «η CONI υπόκειται, με τη σειρά της, […] στην εποπτεία του υπουργείου […] το οποίο μπορεί να αποφασίσει τη διάλυση της εθνικής συνελεύσεως και την ανάκληση του προέδρου της CONI […]», στις περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 13 του νομοθετικού διατάγματος 242/1999 [92].

102. Το πρότυπο αναφοράς για να προσδιοριστεί ποιος ελέγχει ποιον είναι η εκ του νόμου αντίληψη των σχέσεων της CONI και των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών. Εάν, καίτοι η έννομη τάξη αναθέτει στην CONI εξουσία εποπτείας των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, η σχέση αντιστρεφόταν εν τοις πράγματι, διότι τα προερχόμενα από τις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες μέλη της CONI δεν «αγνοούν την προέλευσή τους», λησμονώντας ότι ασκούν δημόσιο λειτούργημα, θα δημιουργούνταν μια μη φυσιολογική κατάσταση [93] η οποία θα έπρεπε να επανορθωθεί.

103. Ως εκ τούτου, για να εκτιμήσει αν η FIGC είναι οργανισμός δημοσίου δικαίου κατά την έννοια της οδηγίας 2014/24, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να λάβει υπόψη την εκ του νόμου αντίληψη των σχέσεων της CONI και των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, μη λαμβανομένων υπόψη των δυσλειτουργιών που ενδέχεται να ανακύψουν στην πράξη.

V. Πρόταση

104. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ιταλία) ως εξής:

«1) Βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 1, σημείο 4, στοιχείο α′, της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, εθνική

90 Παρατηρήσεις της FIGC (σημεία 43 έως 45), της CONI (σημεία 32 έως 34) και της Ιταλικής Κυβέρνησης (σημείο 26), στις οποίες υπογραμμίζεται η «πλειοψηφική συμμετοχή [αντιπροσώπων των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών] στα κύρια όργανα λήψης αποφάσεων της CONI».

91 Απόφαση FIG και FISE (σκέψη 89).

92 Τέταρτη περίπτωση του σημείου 5.6 της διατάξεων περί παραπομπής.

93 Στη νομική και οικονομική βιβλιογραφία σχετικά με τη λειτουργία των δημόσιων φορέων και οργανισμών έχει αναλυθεί διεξοδικά (με βάση την εργασία του Stigler, G., The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics*, 1971, τ. 2, I, σ. 3 έως 21) το φαινόμενο το οποίο οι επηρεαζόμενες επιχειρήσεις ονομάζουν «ρυθμιστική άλωση».

αθλητική ομοσπονδία μπορεί να χαρακτηριστεί οργανισμός δημοσίου δικαίου εφόσον έχει νομική προσωπικότητα και, επιπλέον, συστάθηκε για τον συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, η δε διαχείρισή της υπόκειται στην εποπτεία άλλου οργανισμού δημοσίου δικαίου, όπως εθνικής Ολυμπιακής Επιτροπής στην οποία η νομοθεσία κράτους μέλους αποδίδει την ιδιότητα αυτή.

2) Το εθνικό αιτούν δικαστήριο δύναται να συναγάγει ότι οι εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες καλύπτουν ανάγκες γενικού συμφέροντος οι οποίες δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα οσάκις τα δημόσια καθήκοντα που τους ανέθεσε η έννομη τάξη υπό καθεστώς μονοπωλίου, τα οποία αποτελούν τον λόγο ύπαρξης αυτών των μη κερδοσκοπικών οντοτήτων, συνιστούν τον βασικό πυρήνα της δράσης τους, με αποτέλεσμα οι λοιπές δραστηριότητές τους να έχουν απλώς επικουρικό χαρακτήρα ως προς τη δράση αυτή. Για τον σκοπό αυτό, είναι αλυσιτελές αν η εθνική αθλητική ομοσπονδία είναι οικονομικά αυτάρκης ή εξαρτάται από τις δημόσιες εισφορές.

3) Προκειμένου να εκτιμήσει αν δημόσια αρχή, όπως η εθνική Ολυμπιακή Επιτροπή στην κύρια δίκη, ασκεί εποπτεία επί των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αξιολογήσει το σύνολο των εξουσιών της εν λόγω επιτροπής επί της διαχείρισής τους. Ενδείξεις των εξουσιών ελέγχου που διαθέτει η εθνική Ολυμπιακή Επιτροπή μπορεί, κατ' αρχήν, να είναι:

   – η αναγνώριση, για αθλητικούς σκοπούς, κατόπιν έγκρισης του καταστατικού τους, των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών και η δυνατότητα, ενδεχομένως, ανάκλησης της αναγνώρισης αυτής·

   – η εξουσία έκδοσης κατευθυντήριων οδηγιών και αποφάσεων σχετικά με τις δημόσιου χαρακτήρα δραστηριότητες των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών·

   – η δυνατότητα επιβολής στις εθνικές αθλητικές ομοσπονδίες της συμμόρφωσης προς τις γενικές διατάξεις και τις κατευθυντήριες οδηγίες και τις αποφάσεις της εθνικής Ολυμπιακής Επιτροπής, αποφασίζοντας, σε περίπτωση σοβαρών διαχειριστικών παρατυπιών ή σοβαρών παραβάσεων των αθλητικών κανονισμών, τη θέση υπό εποπτεία των εν λόγω ομοσπονδιών·

   – η διαρκής εποπτεία της λειτουργίας των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών·

   – η έγκριση του προϋπολογισμού, του προγράμματος δραστηριοτήτων και του ετήσιου ισολογισμού των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών, καθώς και η δυνατότητα διορισμού ελεγκτών οι οποίοι την εκπροσωπούν (ενδεχομένως, με αποφασιστική πλειοψηφία στο συμβούλιο ελεγκτών) στα όργανα των εν λόγω ομοσπονδιών.

4) Η ειδική, ή ακόμη και πλειοψηφική, συμμετοχή των αντιπροσώπων των εθνικών αθλητικών ομοσπονδιών στα όργανα της εθνικής Ολυμπιακής Επιτροπής δεν εμποδίζει να θεωρηθούν οι εν λόγω ομοσπονδίες οργανισμοί δημοσίου δικαίου υποκείμενοι στην εποπτεία της εθνικής Ολυμπιακής Επιτροπής.»