Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

11 de setembro de 2019*

«Reenvio prejudicial — Regulamento (UE) n.º 549/2013 — Sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia — Anexo A, ponto 20.15 — Controlo exercido por um Comité Olímpico Nacional sobre as federações desportivas nacionais constituídas sob a forma de instituições sem fim lucrativo (ISFL) — Anexo A, ponto 20.15, segunda frase — Conceito de "intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade" — Alcance — Anexo A, ponto 20.15, primeira frase — Conceito de "capacidade de determinar a política geral ou o programa" de uma ISFL — Alcance — Anexo A, ponto 2.39, alínea d), ponto 20.15, alínea d), e ponto 20.309, alínea i), última frase — Tomada em consideração das quotizações pagas pelos associados à ISFL»

Nos processos apensos C-612/17 e C-613/17,

que têm por objeto dois pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela Corte dei conti (Tribunal de Contas, Itália), por Decisões de 13 de setembro de 2017, que deram entrada no Tribunal de Justiça em 24 de outubro de 2017, nos processos

Federazione Italiana Golf (FIG)

contra

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-612/17),

e

Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)

contra

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (C-613/17),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Arabadjiev, presidente de secção, K. Lenaerts, presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Segunda Secção, e C. Vajda (relator), juízes,

advogado-geral: G. Hogan,

secretário: C. Strömholm, administradora,

* Língua do processo: italiano.

vistos os autos e após a audiência de 6 de fevereiro de 2019,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Federazione Italiana Golf (FIG), por P. Montone e M. Montone, avvocati,

– em representação da Federazione Italiana Sport Equestri (FISE), por G. Tobia, avvocato,

– em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. De Bellis e D. Del Gaizo, avvocati dello Stato,

– em representação da Comissão Europeia, por F. Moro e F. Simonetti, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de fevereiro de 2019,

profere o presente

Acórdão

1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia (JO 2013, L 174, p. 1).

2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito de dois litígios que opõem, por um lado, no processo C-612/17, a Federazione Italiana Golf (Federação Italiana de Golfe, a seguir «FIG») ao Istituto Nazionale di Statistica (Instituto Nacional de Estatística, Itália, a seguir «ISTAT») e ao Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ministério da Economia e das Finanças, Itália) e, por outro, no processo C-613/17, a Federazione Italiana Sport Equestri (Federação Italiana de Desporto Equestre, a seguir «FISE») ao ISTAT, a respeito da inscrição, no ano de 2017, da FIG e da FISE na lista das administrações públicas abrangidas pela demonstração de resultados consolidada dos poderes públicos (a seguir «lista ISTAT 2016»).

Quadro jurídico

Direito da União

3 O considerando 1 do Regulamento n.º 549/2013 tem a seguinte redação:

«Para a governação da União e o acompanhamento das economias dos Estados-Membros e da União Económica e Monetária (UEM) são necessárias informações comparáveis, atualizadas e fiáveis sobre a estrutura da economia e a evolução da situação económica de cada Estado-Membro ou região.»

4 O considerando 3 deste regulamento enuncia:

«Os cidadãos da União têm necessidade de contas económicas como uma ferramenta fundamental para analisar a situação económica de cada Estado-Membro ou região. Para fins de comparabilidade, tais contas deverão ser elaboradas com base num único conjunto de princípios que não dão azo a interpretações divergentes. A informação fornecida deverá ser tão precisa, completa e oportuna quanto possível, a fim de assegurar a máxima transparência para todos os setores».

5 O Anexo A, capítulo 1, do referido regulamento, que apresenta a arquitetura geral e os princípios fundamentais do sistema europeu de contas (a seguir «SEC 2010»), inclui os pontos 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 e 1.57, que têm a seguinte redação:

«1.01 O [SEC 2010] é um quadro contabilístico, compatível a nível internacional, que descreve de forma sistemática e pormenorizada o total de uma economia (isto é, uma região, um país ou um grupo de países), as suas componentes e as suas relações com outras economias na sua totalidade.

[…]

1.19 Para a [União] e os seus Estados-Membros, os valores obtidos no âmbito do SEC desempenham um papel importante na formulação e acompanhamento das respetivas políticas sociais e económicas.

Os exemplos seguintes demonstram as utilizações do SEC:

[…]

b) Definição dos critérios para o procedimento relativo aos défices excessivos: medidas do défice orçamental e dívida pública;

[…]

1.34 As contas dos setores são criadas afetando unidades a setores, o que permite que as operações e saldos das contas sejam apresentados por setor. A apresentação por setor torna claras muitas medições-chave para fins de política económica e orçamental. Os principais setores são as famílias, as administrações públicas, as sociedades (financeiras e não financeiras), as instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias (ISFLSF) e o resto do mundo.

A distinção entre atividade mercantil e não mercantil é importante. Uma entidade controlada pelas administrações públicas e indicada como uma sociedade mercantil é classificada no setor das sociedades, fora do setor das administrações públicas. Desta forma, os níveis de défice e de dívida da sociedade não farão parte do défice e da dívida das administrações públicas.

1.35 É importante definir critérios sólidos e claros para afetar as entidades aos setores.

O setor público é constituído por todas as unidades institucionais residentes na economia controladas pelas administrações públicas. O setor privado é constituído por todas as outras unidades residentes.

O quadro 1.1 estabelece os critérios utilizados para distinguir entre setor público e privado; no setor público, entre o setor das administrações públicas e o setor das sociedades públicas; e, no setor privado, entre o setor das ISFLSF e o setor das sociedades privadas.

Quadro 1.1

Critérios	Sob controlo das administrações públicas (Setor público)	Sob controlo privado (Setor privado)
Produção não mercantil	Administrações públicas	ISFLSF
Produção mercantil	Sociedades públicas	Sociedades privadas

1.36 O controlo é definido como a capacidade de determinar a política ou programa geral de uma unidade institucional. São dados mais pormenores sobre a definição de controlo nos pontos 2.35 a 2.39.

1.37 A distinção entre mercantil e não mercantil e a consequente classificação das entidades do setor público em setor das administrações públicas ou setor das sociedades é decidida de acordo com a seguinte regra:

Uma atividade deve ser considerada atividade mercantil quando os correspondentes bens e serviços são comercializados nas seguintes condições:

1) Os vendedores atuam de forma a maximizar os seus lucros a longo prazo, e fazem-no vendendo livremente no mercado bens e serviços a quem esteja disposto a pagar o preço de venda;
2) Os compradores atuam de forma a maximizar a sua utilidade, tendo em conta os seus recursos limitados, comprando de acordo com os produtos que melhor respondem às suas necessidades ao preço proposto;
3) Existem mercados eficazes sempre que vendedores e compradores têm acesso ao mercado e informações sobre o mesmo. Um mercado eficaz pode operar mesmo que as condições não sejam perfeitamente cumpridas.

[…]

1.57 Por unidades institucionais entende-se entidades económicas com capacidade de possuir bens e ativos, contrair passivos e realizar atividades e operações económicas com outras unidades, em seu próprio nome. Para fins do sistema SEC 2010, as unidades institucionais encontram-se agrupadas em cinco setores institucionais nacionais mutuamente exclusivos:

a) Sociedades não financeiras;
b) Sociedades financeiras;
c) Administrações públicas;
d) Famílias;
e) [ISFLSF].

O conjunto dos cinco setores constitui o total da economia interna. Cada setor encontra-se igualmente dividido em subsetores. O sistema SEC 2010 permite a elaboração de um conjunto completo de contas de fluxos e contas de património para cada setor e subsetor, bem como para o total da economia As unidades não residentes podem interagir com estes cinco setores internos, sendo indicadas as interações entre os cinco setores internos e um sexto setor institucional: o setor do resto do mundo.

[…]»

6 Incluídos no capítulo 2 deste anexo, com a epígrafe «Unidades e conjuntos de unidades», o ponto 2.12, o diagrama 2.1, bem como os pontos 2.34, 2.39 e 2.130 têm a seguinte redação:

«2.12 *Definição*: uma unidade institucional é uma entidade económica caracterizada por ter autonomia de decisão no exercício da sua função principal. Uma unidade residente é considerada como unidade institucional no território económico em que tem o seu centro de interesse económico predominante se tem autonomia de decisão e dispõe de um registo contabilístico completo ou é capaz de o elaborar.

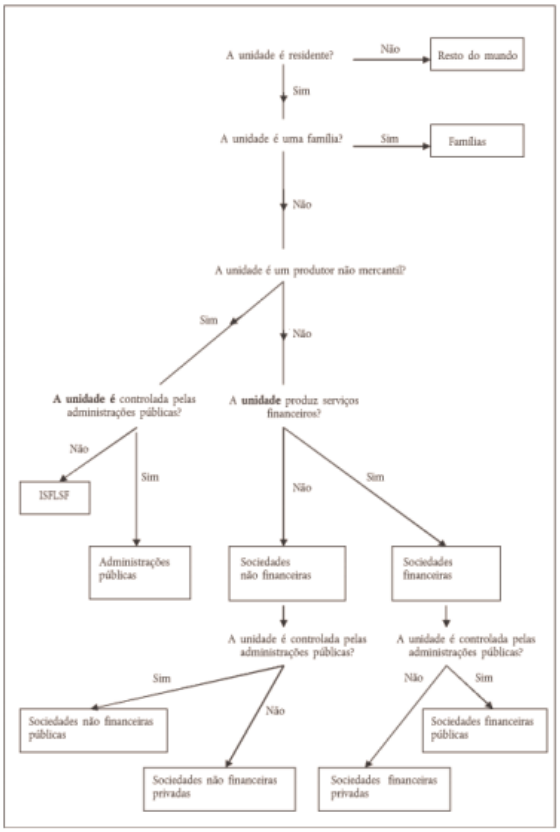
Para ter autonomia de decisão no que respeita à sua função principal, uma entidade deve ter:

a) O direito de ser proprietária de bens e ativos; pode transacionar a propriedade dos bens ou ativos em operações com outras unidades institucionais;

b) A capacidade para tomar decisões económicas e realizar atividades económicas pelas quais é responsável perante a lei;
c) A capacidade para contrair passivos em seu próprio nome, aceitar obrigações ou compromissos futuros e celebrar contratos; e
d) A capacidade para elaborar um registo contabilístico completo, ou seja, documentos contabilísticos onde aparece a totalidade das suas operações efetuadas no decurso do período de referência das contas, e um balanço dos seus ativos e passivos.

[…]

Diagrama 2.1 — Afetação das unidades aos setores



[…]

2.34 O diagrama 2.1 mostra como as unidades são afetadas aos setores principais. Para determinar o setor de uma unidade residente que não é uma família, de acordo com o diagrama, é necessário determinar se é controlado pelas administrações públicas ou não, e se é um produtor mercantil ou não mercantil.

[…]

2.39 Para as instituições sem fim lucrativo dotadas de personalidade jurídica, os cinco indicadores de controlo a considerar são:
a) A nomeação de quadros superiores;
b) As disposições em matéria de instrumentos constitutivos;
c) Acordos contratuais;
d) Nível de financiamento;
e) Grau de exposição ao risco das administrações públicas.

Tal como para as sociedades, em alguns casos, um único indicador pode ser suficiente para estabelecer o controlo, podendo, noutros casos, o controlo ser indicado coletivamente por um conjunto de indicadores distintos.

[…]

2.130 […] As ISFLSF não mercantis controladas pelas administrações públicas são classificadas no setor das administrações públicas (S.13).

[…]»

7 O Anexo A, capítulo 3, ponto 3.31, do Regulamento n.º 549/2013 enuncia:

«[…]

Se for um produtor não mercantil, uma [instituição sem fim lucrativo (ISFL)] privada é classificada no setor ISFLSF, exceto no caso de ser controlada pelas administrações públicas. Se uma ISFL privada for controlada pelas administrações públicas, é classificada então no setor das administrações públicas.

[…]»

8 O capítulo 4, com a epígrafe «Operações de distribuição», deste anexo inclui os pontos 4.125 e 4.126, que preveem:

«Transferências correntes para ISFLSF (D.751)

4.125 *Definição*: as transferências correntes para ISFLSF incluem todas as contribuições voluntárias (exceto heranças), as quotizações dos membros e a assistência financeira que as ISFLSF recebem das famílias (incluindo famílias não residentes), e, em menor grau, de outras unidades.

4.126 As transferências correntes para ISFLSF incluem:
a) As quotizações regulares pagas pelas famílias aos sindicatos e às organizações políticas, desportivas, culturais, religiosas e similares classificadas no setor das ISFLSF;

[…]»

9 No capítulo 20, dedicado às contas das administrações públicas, figuram, no mesmo anexo, os pontos 20.05, 20.13, 20.15, 20.17, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 e 20.310. Nos termos desses pontos:

«20.05 O setor das administrações públicas (S.13) é constituído por todas as unidades das administrações públicas e por todas as instituições sem fim lucrativo (ISFL) não mercantis que são controladas por unidades das administrações públicas. […]

[…]

20.13 As instituições sem fim lucrativo (ISFL) que são produtores não mercantis e são controladas pelas unidades das administrações públicas são unidades do setor das administrações públicas.

[…]

20.15 O controlo de uma ISFL é definido como a capacidade de determinar a política geral ou o programa da ISFL. A intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade não é pertinente quando se pretende

determinar se a administração pública detém o controlo sobre uma unidade individual. Para determinar se uma ISFL é controlada pelas administrações públicas, devem ser considerados os cinco indicadores de controlo seguintes:

a) Nomeação de funcionários;
b) Outras disposições em matéria de instrumentos constitutivos, como as obrigações no estatuto da ISFL;
c) Acordos contratuais;
d) Grau de financiamento;
e) Exposição ao risco.

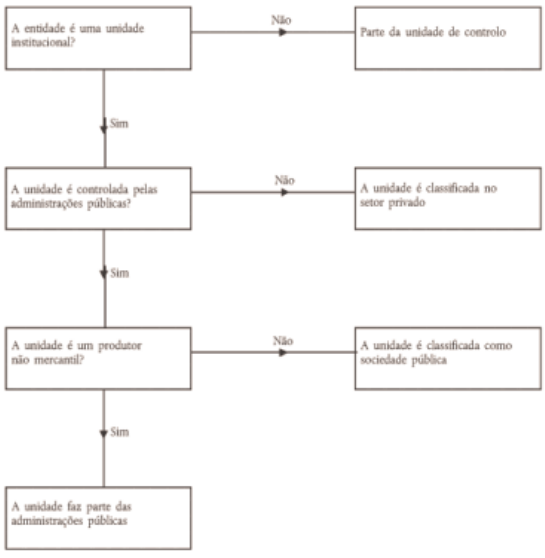
Um só indicador pode ser suficiente para estabelecer a existência de controlo. Contudo, se uma ISFL financiada principalmente pelas administrações públicas continuar a poder determinar a sua política ou o seu programa de forma significativa, nos termos já mencionados nos outros indicadores, não será considerada como sendo controlada pelas administrações públicas. Na maior parte dos casos, diversos indicadores indicam coletivamente a existência de controlo. Uma decisão baseada nestes indicadores implica, por natureza, um juízo de valor.

[…]

Outras unidades das administrações públicas

20.17 Pode ser difícil decidir como classificar os produtores de bens e serviços que operam sob a influência de unidades das administrações públicas. As alternativas consistem em classificá-los como administrações públicas ou, se puderem ser consideradas unidades institucionais, como sociedades públicas. Nestes casos, é utilizada a seguinte árvore de decisão.

Diagrama 20.1 – Árvore de decisão



Controlo público

20.18 O controlo de uma entidade é a capacidade de determinar a política geral ou o programa dessa entidade. […]

[…]

Teste mercantil/não mercantil

20.29 …]

A capacidade de exercer uma atividade mercantil será verificada, nomeadamente, através do critério quantitativo habitual (o critério dos 50 %), utilizando o rácio entre vendas e custos de produção (como definido nos pontos 20.30 e 20.31). Para que a unidade pública seja um produtor mercantil, as suas vendas devem cobrir, pelo menos, 50 % dos seus custos durante um período prolongado de vários anos.

[…]

20.306 Todas as unidades institucionais incluídas no setor público são unidades residentes controladas pelas administrações públicas, quer direta, quer indiretamente, por unidades do setor público agregado. O controlo de uma entidade é definido como a capacidade de determinar a política geral dessa entidade. Tal é descrito adiante mais em pormenor.

[…]

Controlo do setor público

20.309 O controlo de uma unidade do setor público é definido como a capacidade de determinar a política geral dessa unidade. Tal poderá verificar-se graças aos direitos diretos de uma única unidade ou aos direitos coletivos de diversas unidades. Devem ser considerados os seguintes indicadores de controlo:

a) Direitos de nomear, vetar ou demitir a maioria dos funcionários, o conselho de administração, etc. Os direitos de nomear, demitir, aprovar ou vetar a maioria da direção de uma entidade são suficientes para determinar o controlo. Esses direitos podem ser diretamente detidos por uma unidade do setor público ou, indiretamente, por unidades do setor público em globo. Se o primeiro conjunto de nomeações for controlado pelo setor público mas as substituições subsequentes não estiverem sujeitas a esses controlos, a entidade permanece no setor público até ao momento em que a nomeação da maior parte dos diretores não resultar de nomeações controladas;
b) Direitos de nomear, vetar ou demitir pessoal-chave. Se o controlo da política geral for efetivamente determinado por membros influentes do conselho de administração, como o diretor executivo, o presidente e o diretor financeiro, o poder de nomear, vetar ou demitir esses membros do pessoal reveste-se de uma importância maior;
c) Direitos de nomear, vetar ou demitir a maior parte das pessoas que são nomeadas para comités-chave da entidade. Se fatores-chave da política geral, como a remuneração dos quadros superiores e as estratégias remuneratórias e de gestão empresarial, forem delegados em subcomités, os direitos de nomear, demitir ou vetar os diretores destes subcomités são determinantes para estabelecer o controlo;
d) Detenção da maioria dos direitos de voto. Tal determina normalmente o controlo, se as decisões forem adotadas na base de um voto por ação. As ações podem ser detidas direta ou indiretamente, sendo agregadas as ações detidas por todas as unidades do setor público. Se as decisões não forem tomadas na base de um voto por ação, a situação deverá ser analisada a fim de apurar se o setor público detém um voto maioritário;
e) Direitos ao abrigo de ações e opções especiais. Trata-se de ações preferenciais ou especiais, anteriormente comuns nas sociedades privatizadas, também presentes em algumas entidades de finalidade especial. Em alguns casos, conferem às entidades do setor público alguns direitos residuais para proteger interesses; tais direitos podem ser permanentes ou limitados no tempo. A existência destas ações não é, por si só, um indicador de controlo, mas tem de ser cuidadosamente analisada, em especial no que diz respeito às circunstâncias em que os poderes podem ser invocados. Se os poderes tiverem influência sobre a política geral corrente da entidade, serão importantes para as decisões em matéria de classificação. Noutros casos, existirão poderes de reserva que podem conferir direitos de

controlo sobre a política geral em situações de urgência, etc., sendo estes poderes julgados irrelevantes se não influenciarem a política em vigor; no entanto, caso sejam utilizados, desencadearão geralmente uma reclassificação imediata. A existência de uma opção de aquisição de ações para as entidades do setor público constitui, em certas circunstâncias, uma situação similar, sendo necessário avaliar se os poderes para aplicar a opção influenciam a política geral da entidade;

f) Direitos de controlo através de acordos contratuais. Se todas as vendas de uma entidade se destinarem a uma única entidade do setor público, ou a um grupo de entidades do setor público, existe a possibilidade de uma influência dominante que pode ser considerada como controlo. A presença de outros clientes, ou o potencial para ter outros clientes, é um indicador de que a entidade não é controlada por unidades do setor público. Se a entidade vir limitada a sua capacidade de negociar com clientes que não são do setor público devido à influência deste, isso é um indicador de controlo do setor público;

g) Direitos de controlo decorrentes de acordos/autorização para contrair empréstimos. Os mutuantes impõem frequentemente controlos como condição para a concessão de empréstimos. Se o setor público impuser controlos através da concessão de empréstimos ou no intuito de proteger a sua exposição ao risco decorrente da concessão de uma garantia, e se esses controlos forem mais rigorosos do que os tipicamente realizados por uma entidade bancária a uma entidade do setor privado, isso é um indicador de controlo. Se uma entidade necessita de autorização do setor público para contrair um empréstimo, trata-se de um indicador de controlo;

h) Controlo através de regulamentação excessiva. Quando a regulamentação for tão rigorosa que efetivamente dite a política geral da empresa, isso é uma forma de controlo. Em alguns casos, as autoridades públicas podem ter uma intervenção regulamentar muito acentuada, especialmente em domínios como os monopólios e os serviços de utilidade pública privatizados em que existe um elemento de serviço público. Pode existir uma intervenção regulamentar em domínios importantes, como a fixação de preços, sem que a entidade ceda o controlo da política geral. Do mesmo modo, o facto de poder optar por entrar ou operar num ambiente muito regulamentado é um indicador de que a entidade não está sujeita a controlo;

i) Outros. O controlo pode também decorrer de poderes ou direitos estatutários incluídos no ato constitutivo da entidade para, por exemplo, limitar as atividades, os objetivos e os aspetos operacionais, aprovar orçamentos ou impedir a entidade de alterar os seus estatutos, se dissolver, aprovar dividendos, ou terminar a sua relação com o setor público. Considera-se que uma entidade que seja integral ou quase integralmente financiada pelo setor público é controlada se os controlos desse fluxo de financiamento forem suficientemente restritivos para ditar a política geral nessa área.

20.310 Toda a classificação deve ser examinada individualmente, uma vez que alguns destes indicadores poderão não ser relevantes em cada um dos casos. Alguns indicadores, como as alíneas a), c) e d) do ponto 20.309, são suficientes, por si só, para estabelecer a existência de controlo. Noutros casos, contudo, podem ser diversos indicadores separados a indicar coletivamente a existência de controlo.

[…]»

Direito italiano

10 O artigo 1.º do decreto legge n.º 220 (Decreto-Lei n.º 220), de 19 de agosto de 2003 (GURI n.º 192, de 20 de agosto de 2003), convertido em lei, após alterações, pelo artigo 1.º da legge n.º 208 (Lei n.º 208), de 17 de outubro de 2003 (GURI n.º 243, de 18 de outubro de 2003), dispõe:

«A República reconhece e promove a autonomia do direito desportivo nacional enquanto expressão do direito desportivo internacional da responsabilidade do Comité Olímpico Internacional. As relações entre o direito desportivo e o direito da República são reguladas com base no princípio da autonomia, salvo os casos pertinentes, para a ordem jurídica da República, de situações subjetivas relacionadas com o direito desportivo.»

11 O decreto legislativo n.º 242 (Decreto Legislativo n.º 242), de 23 de julho de 1999 (GURI n.º 176, de 29 de julho de 1999, a seguir «Decreto Legislativo n.º 242/1999»), é relativo à reorganização do Comité Olímpico Nacional Italiano (a seguir «CONI»). O artigo 4.º, n.º 2, deste decreto legislativo tem a seguinte redação:

«Os representantes das federações [desportivas nacionais], definidos no âmbito dos desportos olímpicos, devem representar a maioria dos eleitores no CONI.»

12 O artigo 15.º, n.ºs 1 a 6, do Decreto Legislativo n.º 242/1999, relativo às federações desportivas nacionais e às federações desportivas associadas, enuncia:

«1. As federações desportivas nacionais e as federações desportivas associadas exercem a sua atividade desportiva em conformidade com as decisões e orientações do [Comité Olímpico Internacional], das federações internacionais e do CONI, tendo também em conta o caráter público de determinadas categorias de atividades referidas nos estatutos do CONI. Nessas participam sociedades e associações desportivas e, apenas nos casos previstos nos estatutos das federações desportivas nacionais e das federações desportivas associadas relativamente a esta atividade particular, também associados individuais.

2. As federações desportivas nacionais e as federações desportivas associadas têm a natureza de associação dotada de personalidade jurídica de direito privado. Não têm fim lucrativo e estão sujeitas, na falta de disposições expressas no presente decreto, às disposições do Código Civil e às disposições adotadas para a sua aplicação.

3. Os balanços das federações desportivas nacionais e das federações desportivas associadas são aprovados anualmente pelo órgão de administração federal e estão sujeitos à aprovação pela Comissão Nacional do CONI. No caso de parecer negativo pelos auditores da federação ou da federação associada ou no caso de falta de aprovação pela Comissão Nacional do CONI, a assembleia das sociedades e associações deve ser convocada para decidir sobre a aprovação do balanço.

4. A assembleia que elege os órgãos de direção procede à aprovação dos programas orçamentais de orientação do órgão de administração, que estão sujeitos ao controlo pela assembleia no final de cada período de quatro anos e do mandato para os quais foram aprovados.

5. As federações desportivas nacionais e as federações desportivas associadas são reconhecidas, para efeitos desportivos, pelo Conselho Nacional.

6. O reconhecimento da personalidade jurídica de direito privado às novas federações desportivas nacionais e federações desportivas associadas é feito nos termos do [decreto del Presidente della Repubblica n.º 361 (Decreto do presidente da República n.º 361, de 10 de fevereiro de 2000)], após reconhecimento prévio, para efeitos desportivos, pelo Conselho Nacional.»

13 O artigo 16.º do Decreto Legislativo n.º 242/1999 dispõe:

«As federações desportivas nacionais e as federações desportivas associadas são regidas por disposições estatutárias e regulamentares com base no princípio da democracia interna, no princípio de participação de todos na atividade desportiva em condições de igualdade e nos termos do direito desportivo nacional e internacional.»

14 O artigo 6.º dos estatutos do CONI, relativo ao Conselho Nacional do CONI, enuncia, no seu n.º 1:

«O Conselho Nacional, que é o órgão supremo de representação do desporto italiano, zela pela difusão da ideia olímpica, assegura a atividade necessária para a preparação olímpica, regulamenta e coordena a atividade desportiva nacional e harmoniza a ação das federações desportivas nacionais e das federações desportivas associadas.»

15 O artigo 6.º, n.º 3, dos estatutos do CONI prevê:

«Nos termos da regra 29, ponto 3, da Carta Olímpica, a maioria dos votos deve ser constituída por votos expressos pelos representantes das federações desportivas nacionais associadas às diferentes federações internacionais que dirigem os desportos que figuram no programa dos jogos olímpicos.»

16 O artigo 6.º, n.º 4, dos estatutos do CONI tem a seguinte redação:

«O Conselho Nacional:

[…]

b) fixa os princípios fundamentais aos quais se devem conformar, para obter o reconhecimento para efeitos desportivos, os estatutos das federações desportivas nacionais, das federações desportivas associadas, das entidades de promoção do desporto, das associações reconhecidas de utilidade pública, das associações e sociedades desportivas, e adota o código de justiça desportivo que deve ser respeitado por todas as federações desportivas nacionais e federações desportivas associadas;

c) pronuncia-se sobre as decisões de reconhecimento, para efeitos desportivos, das federações desportivas nacionais, das federações desportivas associadas, das entidades de promoção do desporto, das associações reconhecidas de utilidade pública, com base nos critérios fixados nos estatutos, tendo também em conta, para este fim, a representação e o caráter olímpico do desporto, o eventual reconhecimento pelo [Comité Olímpico Internacional] e a tradição desportiva da modalidade;

[…]

e) define os critérios e as modalidades de exercício dos controlos do CONI sobre as federações desportivas nacionais, as federações desportivas associadas e, relativamente aos domínios desportivos, sobre as entidades reconhecidas de promoção desportiva;

e1) fixa, para garantir a organização regular dos campeonatos desportivos, os critérios e as modalidades dos controlos pelas federações sobre as sociedades desportivas [associadas] e do controlo de substituição do CONI no caso de se verificar uma falha dos controlos pelas federações desportivas nacionais;

[…]

f1) decide, mediante proposta da Comissão Nacional, da colocação sob tutela das federações desportivas nacionais e das federações desportivas associadas em caso de graves irregularidades na gestão ou de graves violações do direito desportivo pelos órgãos dirigentes, ou em caso de verificação de impossibilidade de funcionamento destes últimos, ou quando não estejam garantidos a criação e o desenvolvimento de competições desportivas nacionais em boas condições;

[…]»

17 O artigo 7.º, n.º 1, dos estatutos do CONI, que diz respeito à Comissão Nacional do CONI, dispõe:

«A Comissão Nacional é o órgão de direção, de execução e de controlo da atividade administrativa do CONI; controla as federações desportivas nacionais e as federações desportivas associadas — e, através destas, o seu funcionamento interno — e as entidades de promoção desportiva.»

18 O artigo 7.º, n.º 5, dos estatutos do CONI tem a seguinte redação:

«A Comissão Nacional:

[…]

e) com base nos critérios e modalidades fixados pelo Conselho Nacional, controla as federações desportivas nacionais relativamente aos aspetos públicos e, nomeadamente, relativamente à organização regular de competições, à preparação olímpica, à atividade desportiva de alta competição e à utilização das ajudas financeiras concedidas e fixa os critérios de atribuição das ajudas financeiras às federações;

[…]

f) propõe ao Conselho Nacional a colocação sob tutela das federações desportivas nacionais e das federações desportivas associadas em caso de graves irregularidades na gestão ou de graves violações do direito desportivo pelos órgãos dirigentes, ou em caso de verificação de impossibilidade de funcionamento destes últimos, ou quando as federações desportivas nacionais não tenham adotado os procedimentos regulamentares ou a colocação sob tutela dos órgãos internos competentes para garantir a criação e o desenvolvimento de competições desportivas nacionais em boas condições;

[…]

g2) aprova o orçamento e os programas de atividade associados, bem como o balanço anual das federações desportivas nacionais e das federações desportivas associadas;

[…]

h1) nomeia os auditores que representam o CONI nas federações desportivas nacionais e nas federações desportivas associadas e nos comités regionais do CONI;

[…]

l) aprova, para efeitos desportivos, os estatutos, os regulamentos de execução dos estatutos, os regulamentos de justiça desportiva e os regulamentos de antidopagem das federações desportivas nacionais e das federações desportivas associadas, apreciando a sua conformidade com a lei, com

os estatutos do CONI, com os princípios fundamentais, com as orientações e critérios fixados pelo Conselho Nacional, remetendo-os eventualmente, num prazo de 90 dias, às federações desportivas nacionais e às federações desportivas associadas para que sejam efetuadas as alterações necessárias;

[…]»

19 Nos termos do artigo 20.º, n.º 4, dos estatutos do CONI:

«As federações desportivas nacionais exercem a atividade desportiva e as atividades correspondentes de promoção em conformidade com as decisões e instruções do [Comité Olímpico Internacional] e do CONI, tendo em conta também a dimensão pública de certos aspetos desta atividade. No âmbito do direito desportivo, é reconhecida uma autonomia técnica, organizativa e de gestão às federações desportivas nacionais sob controlo do CONI.»

Litígios nos processos principais e questões prejudiciais

20 Em Itália, a FIG e a FISE são federações desportivas nacionais organizadas sob a forma de associações sem fins lucrativos dotadas de personalidade jurídica. Trata-se de pessoas coletivas de direito privado sujeitas, em princípio, às disposições do Código Civil italiano.

21 Por Decisão publicada na *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* de 30 de setembro de 2016, o ISTAT inscreveu a FIG e a FISE na lista ISTAT 2016.

22 Para esse efeito, tendo aplicado as disposições do SEC 2010, o ISTAT considerou, antes de mais, que essas duas federações eram, ao abrigo do teste «mercantil/não mercantil», previsto nomeadamente no Anexo A, ponto 20.29, do Regulamento n.º 549/2013, unidades institucionais não mercantis. Para determinar se essas unidades deviam ser classificadas, nos termos do Anexo A, pontos 2.130 e 3.31, desse regulamento, no setor das ISFLSF ou antes no setor das administrações públicas, o ISTAT verificou se a FIG e a FISE eram controladas por uma administração pública.

23 O ISTAT concluiu que era esse o caso dessas duas federações, na medida em que, embora dotadas de uma certa autonomia decisória, não possuíam uma plena capacidade de autodeterminação, tendo em conta o caráter substancial do controlo exercido pelo CONI na sua gestão. Esta influência significativa é revelada por um determinado número de indícios, entre os quais o poder do CONI de reconhecer as federações com fins desportivos, de aprovar os estatutos, o orçamento e o balanço, de controlar as federações no que se refere aos aspetos que tenham uma dimensão pública (competições, preparação olímpica, etc.) e de colocar as federações desportivas nacionais sob tutela administrativa em determinados casos de graves irregularidades. Da mesma forma, o ISTAT considerou que as quotizações dos associados à FIG e à FISE deviam ser consideradas ajudas públicas parafiscais e que essas federações beneficiavam, além disso, de financiamento público concedido pelo CONI, estável no tempo e controlado de forma estrita por este.

24 A FIG e a FISE interpuseram cada uma, em 29 de novembro e 7 de dezembro de 2016, respetivamente, um recurso no órgão jurisdicional de reenvio, a Corte dei conti (Tribunal de Contas, Itália), pedindo a anulação da decisão do ISTAT de as inscrever na lista ISTAT 2016. Consideram, em especial, que o ISTAT aplicou incorretamente as disposições do SEC 2010 e considerou erradamente que estavam sujeitas a um controlo público exercido pelo CONI.

25 Após ter observado que as atividades tanto da FIG como da FISE eram desprovidas de caráter mercantil e que essas federações eram instituições sem fins lucrativos, no sentido do SEC 2010, o órgão jurisdicional de reenvio refere que as partes nos processos principais estão em desacordo relativamente à interpretação do conceito de «controlo público» e, em especial, de três critérios que

há que ter em conta, por força do Anexo A, ponto 20.15, do Regulamento n.º 549/2013, para determinar se uma federação desportiva como a ISFL deve ser considerada sujeita a controlo público e, assim, abrangida pelo setor das administrações públicas.

26 Em primeiro lugar, no que diz respeito ao critério negativo, que figura na segunda frase desse ponto, segundo o qual «[a] intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade» não é pertinente para considerar que a administração pública detém o controlo sobre uma unidade institucional, o órgão jurisdicional de reenvio refere que esta expressão pode ser entendida de forma ampla e abranger, nos processos principais, tanto o poder do CONI de adoção das orientações relativas ao exercício da atividade desportiva como o de reconhecer as federações com fins desportivos. Se fossem qualificados de «intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais», esses poderes não seriam pertinentes para decidir se o CONI exerce um controlo sobre a FIG e a FISE.

27 Em seguida, no que diz respeito ao critério segundo o qual o controlo de uma ISFL por uma administração pública é definido como a «capacidade [da administração] de determinar a política geral ou o programa», o órgão jurisdicional de reenvio refere que esta expressão pode ser entendida de duas formas diferentes. O controlo pode, de acordo com uma primeira interpretação, ser entendido, como resulta do espírito do Anexo A, pontos 1.36 e 20.15, do Regulamento n.º 549/2013, como a capacidade da administração pública de determinar a política geral ou a estratégia da unidade institucional, ou seja, a capacidade de dirigir, de vincular e de condicionar a gestão global concreta desta unidade, com exceção dos poderes de simples supervisão formal e externa. De acordo com uma segunda interpretação, o controlo é entendido de forma ampla ao incluir os poderes de supervisão formal e externa, como os poderes de aprovação dos balanços, de nomeação dos auditores ou de aprovação dos estatutos.

28 Por último, no que se refere ao critério relativo ao «grau de financiamento», referido no Anexo A, ponto 20.15, alínea d), do Regulamento n.º 549/2013, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que tanto a FIG como a FISE são financiadas até cerca de 30 % pelo CONI, enquanto as quotizações dos associados pagas a essas federações representam mais de 50 % das receitas de cada uma delas. Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se essas quotizações podem ou não ser tomadas em consideração no âmbito do critério relativo ao financiamento e se devem ser consideradas fontes de financiamento público ou privado.

29 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as quotizações dos associados pagas às federações em causa devem poder ser tidas em conta no âmbito da apreciação do grau de financiamento, mas que há que qualificá-las, a este respeito, de «pagamentos privados de natureza não sinalagmática» que não podem ser equiparados às receitas provenientes de financiamento público. O órgão jurisdicional de reenvio salienta que se essas quotizações fossem consideradas «ajudas públicas parafiscais» pelo facto de se tratar, como alega o ISTAT, de transferências públicas que constituem um fluxo de financiamento assegurado pelo CONI a cada federação, tal equivaleria a introduzir um indicador de controlo não previsto pelo SEC 2010. Segundo esse órgão jurisdicional, se a sua interpretação fosse seguida, era possível considerar que a FIG e a FISE desenvolveram, graças às quotizações de natureza privada dos seus associados, uma capacidade de autofinanciamento considerável que lhes permitia determinar a sua política geral ou o seu programa de forma significativa e que excluía assim qualquer controlo público do CONI, apesar do seu financiamento por este último ascender a 30 %.

30 Nestas circunstâncias, o Corte dei conti (Tribunal de Contas) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o conceito de “intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade” a que se refere o ponto 20.15 do [Anexo A do Regulamento n.º 549/2013] ser entendido em sentido amplo como abrangendo também os poderes

de orientação de natureza desportiva (a chamada "soft law") e os poderes de reconhecimento previstos na lei para efeitos da aquisição da personalidade jurídica e da operatividade no setor do desporto, poderes estes geralmente atribuídos a todas as federações desportivas nacionais italianas?

2) Deve o indicador geral de controlo a que se refere o ponto 20.15 do [Anexo A do Regulamento n.º 549/2013] ("a capacidade de determinar a política geral ou programa de uma unidade institucional") ser entendido em sentido substantivo como a capacidade de dirigir, vincular e condicionar a atividade de gestão da instituição sem fins lucrativos ou pode ser entendido, em sentido não técnico, como abrangendo também poderes de supervisão externa diferentes dos definidos pelos indicadores específicos do controlo a que se referem as alíneas [a) a e)] do ponto 20.15 [do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013] (como […] os poderes de aprovação de orçamentos, da nomeação dos revisores de contas, de aprovação dos estatutos e de alguns tipos de regulamentos de orientação desportiva ou de reconhecimento para efeitos desportivos?

3) Com base no disposto nas disposições conjugadas dos pontos [20.15, 4.125] e 4.126 do [Anexo A do Regulamento n.º 549/2013], podem ter-se em consideração as quotas dos associados para efeitos da avaliação da existência ou não de controlo público, especificando se um elevado montante das referidas quotas, juntamente com outras receitas próprias, pode demonstrar, face à especificidade do caso concreto, a existência de uma significativa capacidade de autodeterminação da instituição sem fins lucrativos?»

Quanto às questões prejudiciais

Observações preliminares

31 Os processos principais têm por objeto a questão de saber se duas unidades institucionais não mercantis italianas, organizadas sob a forma de uma ISFL, nomeadamente a FIG e a FISE, devem ou não ser consideradas controladas por uma administração pública, designadamente o CONI, para efeitos da sua classificação quer no setor das administrações públicas quer no setor das ISFLSF, em conformidade com as regras do SEC 2010.

32 Como resulta dos considerandos 1 e 3, bem como do Anexo A, pontos 1.01 e 1.19, do Regulamento n.º 549/2013, o SEC 2010 estabelece um quadro de referência destinado, em prol tanto dos cidadãos da União como da própria União, à elaboração das contas dos Estados-Membros. Esta elaboração deve ser efetuada com base num único conjunto de princípios que não deem azo a interpretações divergentes, de forma a permitir a obtenção de resultados comparáveis.

33 Para fins contabilísticos do SEC 2010, qualquer unidade institucional, definida, em substância, no Anexo A, pontos 1.57 e 2.12, do Regulamento n.º 549/2013 como uma entidade económica caracterizada por ter autonomia de decisão no exercício da sua função principal, deve estar ligada a um dos seis setores principais identificados no Anexo A, ponto 1.34, desse regulamento, ou seja, às famílias, às administrações públicas, às sociedades (financeiras e não financeiras), as ISFLSF ou ao resto do mundo.

34 Para determinar o setor ao qual deve ser associada uma unidade institucional residente que não seja uma família, como uma ISFL, é necessário verificar se se trata de um produtor mercantil ou não mercantil, de forma a distinguir as entidades que devem ser classificadas entre as sociedades das que não devem sê-lo. No que diz respeito às unidades não mercantis, há que determinar se estas são ou não controladas por uma administração pública. Em caso afirmativo, a unidade não mercantil será classificada no setor das administrações públicas, enquanto, em caso negativo, será classificada entre as ISFLSF. Esta metodologia de classificação resulta nomeadamente da leitura conjugada dos pontos 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 e 20.17 do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013.

35 O conceito geral de «controlo» está definido de forma semelhante nos pontos 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 e 20.309 do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013 como a capacidade de determinar a política geral ou o programa de uma unidade ou de uma entidade. O ponto 20.309 deste anexo, integrado no seu capítulo 20 e dedicado ao setor público, de que fazem parte nomeadamente as administrações públicas e as unidades ou entidades que controlam, refere nove indicadores de controlo gerais que permitem determinar se uma unidade residente pode ser considerada controlada por uma administração pública para efeitos da sua classificação no setor público, sendo que, nos termos do ponto 20.310 do referido anexo, alguns destes indicadores poderão não ser relevantes em cada um dos casos.

36 A este respeito, há que salientar que a definição do conceito de «controlo de uma unidade do setor público», enunciada no Anexo A, ponto 20.309, do Regulamento n.º 549/2013, destina-se a ser aplicada a qualquer unidade institucional, independentemente da sua forma jurídica.

37 O Anexo A, ponto 20.15, do Regulamento n.º 549/2013 diz principalmente respeito à questão do controlo das ISFL pelas administrações públicas. Nos termos do Anexo A, ponto 20.15, primeira frase, do referido regulamento, «[o] controlo de uma ISFL é definido como a capacidade de determinar a política geral ou o programa da ISFL». Embora especificando que, por si só, a intervenção pública sob forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade não permite concluir pela existência de um controlo, a referida disposição enuncia cinco indicadores de controlo a ter em conta para determinar se uma ISFL está sob controlo público. Esses cinco indicadores são também retomados no Anexo A, ponto 2.39, do Regulamento n.º 549/2013 com algumas variações de redação em função das versões linguísticas. Há que considerar que, tendo em conta o facto de que tratam da mesma questão e prosseguem o mesmo objetivo, ou seja, especificam os indicadores de controlo aplicáveis às ISFL, os pontos 2.39 e 20.15 deste anexo devem, apesar dessas variações de redação, interpretar-se mutuamente e ser considerados no sentido de formarem uma única disposição.

38 Além disso, há que observar que, na medida em que o Anexo A, ponto 20.309, do Regulamento n.º 549/2013 define o conceito de controlo para determinar os contornos do setor público em geral e a disposição única dos pontos 2.39 e 20.15 define este mesmo conceito para distinguir as ISFL abrangidas pelo setor público das que não estão abrangidas, essas duas definições prosseguem também a mesma finalidade, sendo, assim, suscetíveis de se aplicar às mesmas entidades no que se refere às ISFL. Por conseguinte, há que considerar que essas duas disposições são complementares e, assim, aplicá-las conjugadamente e de forma harmonizada para determinar se uma unidade está abrangida pelo setor público ou pelo setor privado e, consequentemente, quando se trate de uma ISFL, se está abrangida pelo setor das administrações públicas, em conformidade com as disposições conjugadas dos pontos 3.31 e 20.13 do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013, ou se constitui uma ISFLSF.

39 Para analisar as questões prejudiciais, há que, por conseguinte, efetuar uma análise da disposição incluída nos pontos 2.39 e 20.15 do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013, que se aplica mais especificamente às ISFL, completando simultaneamente esta análise por referência à disposição geralmente aplicável, incluída no ponto 20.309 do mesmo anexo.

Quanto à primeira questão

40 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, qual a interpretação a dar ao conceito de «intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade», referido no Anexo A, ponto 20.15, do Regulamento n.º 549/2013.

41 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a interpretação deste conceito nomeadamente tendo em conta o poder do CONI de reconhecer federações nacionais com fins desportivos, bem como de adotar, a seu respeito, orientações relativas ao exercício da atividade desportiva que regulam.

42 Nos termos do Anexo A, ponto 20.15, segunda frase, do Regulamento n.º 549/2013, «[a] intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade não é pertinente quando se pretende determinar se a administração pública detém o controlo sobre uma unidade individual».

43 Resulta da redação desta disposição que esta última visa subtrair do conceito de «controlo» qualquer intervenção de uma unidade do setor público que tenha por objeto estabelecer ou aplicar uma regulamentação que vise sujeitar de forma indistinta e uniforme o conjunto das unidades do domínio da atividade em causa a regras gerais, amplas e abstratas ou a orientações gerais.

44 Desde logo, há que observar que, nos processos principais, o artigo 16.º do Decreto Legislativo n.º 242/1999, que dispõe que as federações desportivas nacionais são regidas por disposições estatutárias e regulamentares com base no princípio da democracia interna, no princípio de participação de todos na atividade desportiva em condições de igualdade e nos termos do direito desportivo nacional e internacional, constitui essa intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais, na aceção do Anexo A, ponto 20.15, segunda frase, do Regulamento n.º 549/2013, que não é pertinente para decidir se a administração pública exerce o seu controlo sobre uma unidade individual.

45 Quanto ao alcance da exclusão enunciada nesta disposição, há que interpretá-la à luz dos indicadores de controlo específicos previstos na referida disposição, bem como das demais disposições pertinentes do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013, mais especificamente a do ponto 20.309 deste anexo, referida no n.º 38 do presente acórdão.

46 Ora, por um lado, o indicador de controlo relativo às «disposições em matéria de instrumentos constitutivos» e às «[o]utras disposições em matéria de instrumentos constitutivos, como as obrigações no estatuto da ISFL», referido, respetivamente, no ponto 2.39, alínea b), e no ponto 20.15, alínea b), do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013, lido em conjugação com a parte correspondente do ponto 20.309, alínea i), deste anexo, igualmente aplicável às ISFL, permite determinar a possibilidade da existência de um controlo quando uma disposição legislativa ou regulamentar que regule direta ou indiretamente a ISFL em causa ou o seu ato constitutivo preveja poderes ou direitos regulamentares a favor de uma administração pública, atribua a esta competências jurídicas ou imponha obrigações à ISFL para com esta administração, por forma a determinar a política geral ou o programa dessa ISFL.

47 Em especial, há que observar que este indicador permite estabelecer a possibilidade da existência de um controlo quando uma disposição legislativa ou regulamentar, que regula direta ou indiretamente as ISFL do mesmo domínio de atividade ou algumas dessas ISFL, atribui a uma administração pública a competência de estabelecer ou de aplicar uma regulamentação que, independentemente do seu caráter geral ou pormenorizado, é suscetível de exercer uma influência determinante sobre a política geral ou o programa das ISFL em causa ou obriga estas últimas a cumprir essa regulamentação.

48 Por outro lado, há que assinalar que o Anexo A, ponto 20.309, alínea h), do Regulamento n.º 549/2013 regula a questão do «controlo através de regulamentação excessiva». Nos termos desta disposição, «quando a regulamentação for tão rigorosa que efetivamente dite a política geral da empresa, isso é uma forma de controlo», «[podendo] as autoridades públicas […] ter uma intervenção regulamentar muito acentuada» em alguns casos. Resulta também da referida disposição que a intervenção regulamentar que, independentemente do seu caráter geral ou pormenorizado, seja suficientemente intrusiva para determinar, *de facto*, a política geral ou o programa de uma unidade, ou mesmo do conjunto de unidades, do mesmo domínio de atividade pode constituir um indício de controlo.

49 Resulta das considerações precedentes que incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, no âmbito do seu poder de reconhecer as federações nacionais com fins desportivos, como a FIG e a FISE, e do de adotar a seu respeito as diretivas relativas ao exercício da atividade desportiva que regulam, o CONI, por um lado, estabelece ou aplica uma regulamentação destinada a sujeitar de forma indistinta e uniforme todas as federações desportivas nacionais a regras gerais, amplas e abstratas, ou a orientações gerais e, por outro, não intervém de forma excessiva através de uma regulamentação, ditando, na prática, a política geral ou o programa dessas federações ou de algumas dessas federações. Se for esse o caso, esses poderes não são pertinentes para determinar a existência de um controlo sobre a FIG e sobre a FISE.

50 Nas suas observações escritas e nas que foram apresentadas na audiência no Tribunal de Justiça, a Comissão Europeia alegou que o poder do CONI de reconhecimento das federações nacionais com fins desportivos tem por efeito criar uma situação de monopólio de facto no setor relativo à modalidade desportiva em causa, na medida em que, uma vez reconhecidas com fins desportivos, essas federações intervêm numa posição de monopólio no setor desportivo em causa. A Comissão deduz daí que o poder de reconhecimento do CONI não pode estar abrangido pelo conceito de «intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais», na aceção do Anexo A, ponto 20.15, segunda frase, do Regulamento n.º 549/2013. Por outro lado, a Comissão considera que, ao manifestar-se num setor caracterizado por uma situação de monopólio, o poder do CONI de adotar, em relação às federações desportivas nacionais, orientações relativas ao exercício da atividade desportiva assume a forma de «controlo público», na aceção do Anexo A, ponto 20.309, alínea h), desse regulamento, a saber, a de uma «intervenção regulamentar muito acentuada» num setor caracterizado por uma situação de monopólio.

51 A este respeito, há que salientar que, nos termos do Anexo A, ponto 20.309, alínea h), do Regulamento n.º 549/2013, «[e]m alguns casos, as autoridades públicas podem ter uma intervenção regulamentar muito acentuada, especialmente em domínios como os monopólios e os serviços de utilidade pública privatizados em que existe um elemento de serviço público». Por conseguinte, esta disposição visa, entre outras, a situação em que as autoridades públicas intervêm sob a forma regulamentar, no âmbito de uma atividade de monopólio exercida pela entidade em relação à qual se coloca a questão do controlo público.

52 No caso em apreço, há que observar que, em princípio e sob reserva de verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, o poder de reconhecimento do CONI é suscetível de constituir uma intervenção pública sob a forma de regulamentação geral, na aceção da definição recordada no n.º 43 do presente acórdão. Com efeito, por um lado, o CONI aplicou uma regulamentação geral aplicável a qualquer entidade que pretenda obter o «reconhecimento para efeitos desportivos», ou seja, o artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, do Decreto Legislativo n.º 242/1999, e, por outro, o reconhecimento pelo CONI é apenas uma fase prévia, sendo o conjunto das federações desportivas nacionais reconhecido de forma uniforme, segundo as modalidades e as condições estabelecidas pela regulamentação italiana em vigor, no presente caso, o Decreto do presidente da República n.º 361, de 10 de fevereiro de 2000. O facto de as federações desportivas nacionais deterem, na sequência do seu reconhecimento, uma posição de monopólio na modalidade desportiva a seu cargo, no sentido de que a prática do desporto na sua dimensão pública, ou seja, a sua prática num contexto formal, oficial ou representativo, está sujeita à sua autoridade exclusiva, é um elemento desprovido de pertinência atendendo à definição consagrada no n.º 43 do presente acórdão. Com efeito, a criação dessa posição de monopólio no que diz respeito à dimensão pública da prática de um desporto não é abrangida pelo poder de reconhecimento enquanto tal nem, desta forma, pela intervenção pública, mas é apenas uma consequência que decorre automaticamente do exercício desse poder e desta intervenção, uma vez que o facto de confiar a responsabilidade desta dimensão de um desporto a uma determinada entidade implica necessariamente que esta disponha desse monopólio, com um alcance bastante bem determinado.

53 Assim sendo, incumbe, não obstante, ao órgão jurisdicional de reenvio certificar-se de que, tendo em conta o monopólio de facto que parecem deter as federações desportivas nacionais nas modalidades desportivas que têm respetivamente a seu cargo, o CONI não dispõe em consequência, nomeadamente por efeito do seu poder de adotar, em relação às federações desportivas nacionais, orientações relativas ao exercício da atividade desportiva, de uma «intervenção regulamentar muito acentuada», na aceção dos indicadores de controlo referidos no Anexo A, ponto 2.39, alínea b), ponto 20.15, alínea b), e ponto 20.309, alínea h), do Regulamento n.º 549/2013, que lhe permita ditar, na prática, a política geral ou o programa dessas federações.

54 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à primeira questão que o conceito de «intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade», referido no Anexo A, ponto 20.15, segunda frase, do Regulamento n.º 549/2013, deve ser interpretado no sentido de que abrange toda a intervenção de uma unidade do setor público que estabeleça ou aplique uma regulamentação destinada a sujeitar de forma indistinta e uniforme o conjunto das unidades do domínio de atividade em causa a regras gerais, amplas e abstratas ou a orientações gerais, sem que essa regulamentação, pela sua natureza ou pelo seu caráter nomeadamente «excessivos», na aceção do Anexo A, ponto 20.309, alínea h), do Regulamento n.º 549/2013, seja suscetível de ditar, na prática, a política geral ou o programa das unidades do domínio de atividade em causa.

Quanto à segunda questão

55 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a interpretação a dar ao conceito de «capacidade de determinar a política geral ou o programa» de uma ISFL, na aceção do Anexo A, ponto 20.15, primeira frase, do Regulamento n.º 549/2013.

56 Mais especificamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber que interpretação deste conceito deve ser acolhida, tendo em conta os diversos poderes detidos por uma unidade do setor público como o CONI em relação às federações desportivas nacionais. A este respeito, refere que se inclina para considerar que o conceito de «capacidade de determinar a política geral ou o programa» de uma unidade institucional como uma ISFL deve ser entendido como a capacidade da administração pública de «dirigir, vincular e condicionar a gestão» concreta global da unidade institucional. «O controlo existiria assim exclusivamente quando houvesse uma efetiva e concreta capacidade de a instituição pública […] interferir na gestão da entidade controlada».

57 Como foi recordado no n.º 37 do presente acórdão, o Anexo A, ponto 20.15, primeira frase, do Regulamento n.º 549/2013 dispõe que «[o] controlo de uma ISFL é definido como a capacidade de determinar a política geral ou o programa da ISFL». O ponto 2.39 e o ponto 20.15, terceira frase, do Anexo A desse regulamento referem cinco indicadores de controlo que devem ser considerados para determinar se uma ISFL é controlada pelas administrações públicas.

58 A este respeito, há que observar que resulta da redação do Anexo A, ponto 20.15, quinta frase, do Regulamento n.º 549/2013, que faz referência à capacidade de determinar de forma significativa a política geral ou o programa das ISFL, que o conceito de «capacidade» não deve ser entendido num sentido restritivo e formal, mas, como indica o órgão jurisdicional de reenvio, num sentido geral de «capacidade», «possibilidade» ou «faculdade». Esta interpretação é, aliás, confirmada pelas diversas versões linguísticas dos pontos do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013, relativas à definição do conceito de «controlo» que utilizam de forma alternativa e indiferente os termos de «capacidade» [como as versões em línguas espanhola («capacidad»), alemã («Fähigkeit»), inglesa («ability»), francesa («capacité») ou italiana («capacità») do ponto 1.36], de «faculdade» [como a versão em língua neerlandesa («vermogen») dos pontos 20.306 e 20.310], de «habilidade» [como a versão em língua romena («abilitatea») dos pontos 20.306 e 20.310] ou de «possibilidade» [como a versão em língua alemã («Möglichkeit») do ponto 20.310].

59 A interpretação acolhida no número anterior do presente acórdão resulta também do objetivo subjacente ao Anexo A, ponto 20.15, primeira frase, desse regulamento, ou seja, que o controlo de uma ISFL por uma administração pública é estabelecido na medida em que esta última esteja em condições, ou seja, tenha a capacidade, a possibilidade ou a faculdade, de influenciar de forma preponderante a política geral ou o programa da ISFL. Há também que salientar que, de um ponto de vista contextual, o Anexo A, ponto 20.309, alínea f), do Regulamento n.º 549/2013 vem esclarecer o conceito de «capacidade de determinar», considerando que o exercício de um controlo pode consistir numa «influência dominante».

60 Em contrapartida, os conceitos de «política geral» e de «programa» não podem ser reduzidos, contrariamente ao que considera o órgão jurisdicional de reenvio, à gestão concreta global «da unidade institucional».

61 Esta constatação resulta nomeadamente de uma análise dos indicadores de controlo referidos no Anexo A, pontos 2.39, 20.15 e 20.309, do Regulamento n.º 549/2013. Esses indicadores visam esclarecer e ilustrar o conceito de «capacidade de determinar a política geral ou o programa» das ISFL, colocando a tónica nos aspetos capazes de influenciar de forma significativa a definição e a orientação da estratégia global da ISFL, como o facto de uma administração pública ter a faculdade de nomear os funcionários da ISFL ou de sujeitá-la a certas obrigações, estar vinculada por acordos contratuais à ISFL ou ainda financiar esta última ou estar exposta aos riscos associados à sua atividade.

62 Com efeito, em primeiro lugar, o indicador de controlo relativo à «nomeação de quadros superiores» e à «nomeação de funcionários», referido respetivamente no Anexo A, ponto 2.39, alínea a), e ponto 20.15, alínea a), do Regulamento n.º 549/2013, corresponde à parte do ponto 20.309, alínea a), deste anexo relativa à nomeação de funcionários, que também é pertinente para as ISFL.

63 Este indicador permite estabelecer a possibilidade da existência de um controlo relativamente a uma ISFL quando, como resulta do Anexo A, ponto 20.309, alínea a), do Regulamento n.º 549/2013, a «maioria» das pessoas encarregadas de conduzir e dirigir a entidade em causa e, por conseguinte, definir e influenciar a sua política geral e o seu programa, como os membros do conselho de administração ou os membros dos órgãos dirigentes, é nomeada por uma administração pública.

64 Em segundo lugar, o indicador de controlo relativo às «disposições em matéria de instrumentos constitutivos» ou às «outras disposições em matéria de instrumentos constitutivos, como as obrigações no estatuto da ISFL», referido respetivamente no ponto 2.39, alínea b), e no ponto 20.15, alínea b), do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013, corresponde aos vários exemplos referidos nos pontos 20.309, alíneas a) a c) e g) a i), deste anexo, uma vez que esses exemplos são pertinentes para as ISFL e dizem respeito a outras questões para além da nomeação de funcionários, a qual é objeto do indicador de controlo referido nos dois números anteriores.

65 Como decorre do n.º 46 do presente acórdão, resulta nomeadamente da leitura conjugada do ponto 2.39, alínea b), do ponto 20.15, alínea b), e do ponto 20.309, alínea i), do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013 que este indicador permite estabelecer a possibilidade de se verificar a existência de um controlo quando o ato constitutivo de uma ISFL, ou uma disposição legislativa ou regulamentar que regula direta ou indiretamente a ISFL em causa preveja poderes ou direitos regulamentares em benefício de uma administração pública, atribua a esta competências em matéria de instrumentos constitutivos ou imponha obrigações à ISFL para com esta administração, de tal forma que os objetivos, as atividades e os aspetos operacionais da ISFL e, por consequência, «a [sua] política geral ou o [seu] programa» estão limitados.

66 É o caso, designadamente, nos termos do Anexo A, ponto 20.309, alíneas a) a c) e g) a i), do Regulamento n.º 549/2013, das regras que habilitam uma administração pública a demitir das suas funções ou a opor-se a uma maioria dos funcionários, a nomear, a demitir das suas funções ou a

opor-se a uma maioria de pessoas que ocupam os lugares ligados aos principais órgãos da ISFL, bem como a nomear, a demitir das suas funções ou a opor-se aos membros mais importantes do pessoal, que permitem a essa administração aprovar os orçamentos, que impedem a ISFL de alterar os seus estatutos, de dissolver-se ou de pôr termo à sua relação com o setor público, que obrigam a ISFL a solicitar a uma administração pública autorização para contrair empréstimos ou, como resulta do n.º 47 do presente acórdão, que atribuem a essa administração uma intervenção regulamentar muito acentuada.

67 Em terceiro lugar, o indicador do controlo relativo aos «acordos contratuais», referido no Anexo A, ponto 2.39, alínea c), e ponto 20.15, alínea c), do Regulamento n.º 549/2013, corresponde ao indicador de controlo referido no Anexo A, ponto 20.309, alínea g), desse regulamento, que também é pertinente para as ISFL. Embora, em substância, o indicador de controlo referido no Anexo A, ponto 20.309, alínea f), do referido regulamento também possa ser associado ao referido no Anexo A, ponto 2.39, alínea c), e ponto 20.15, alínea c), deste mesmo regulamento, há que observar que, ao referir-se a uma situação caracterizada essencialmente pelas vendas e pela existência de clientes, os exemplos que são aí dados não são pertinentes para ISFL como a FIG e a FISE.

68 O indicador relativo aos acordos contratuais, conforme definido no número anterior do presente acórdão, permite estabelecer a possibilidade da existência de um controlo quando disposições resultantes de um acordo contratual celebrado entre uma administração pública e uma ISFL, como um contrato de empréstimo, prevejam, em benefício da primeira, direitos que lhe permitam determinar a política geral ou o programa da segunda, como, nomeadamente, conforme resulta do Anexo A, ponto 20.309, alínea g), do Regulamento n.º 549/2013, um controlo das condições de concessão de crédito mais rigoroso do que o controlo a que normalmente está sujeita uma entidade do setor privado por um banco.

69 Em quarto lugar, o indicador de controlo relativo ao «nível de financiamento» e ao «grau de financiamento», referido respetivamente no Anexo A, ponto 2.39, alínea d), e ponto 20.15, alínea d), do Regulamento n.º 549/2013, corresponde à última frase do ponto 20.309, alínea i), deste anexo, que é igualmente pertinente para as ISFL.

70 Este indicador permite estabelecer a possibilidade da existência de um controlo quando uma ISFL seja, como resulta da leitura conjugada do ponto 20.15, quinta frase, e do ponto 20.309, alínea i), última frase, do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013, integral, quase integralmente ou principalmente financiada por uma administração pública, a menos que os controlos exercidos sobre esse fluxo de financiamento não sejam suficientemente restritivos para influenciar a política geral ou o programa da ISFL e que esta última continue assim em condições de determinar essa política ou esse programa.

71 Em quinto lugar, o indicador de controlo relativo ao «grau de exposição ao risco das administrações públicas» ou à «exposição ao risco», referido respetivamente no ponto 2.39, alínea e), e no ponto 20.15, alínea e), do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013, corresponde, em parte, ao ponto 20.309, alínea g), deste anexo, que também é pertinente para as ISFL.

72 Este indicador permite estabelecer a possibilidade da existência de controlo quando uma administração pública possa estar exposta aos riscos associados à atividade da ISFL ou esteja habilitada a tomar medidas contra uma ISFL para proteger da sua exposição a esses riscos.

73 Resulta desta análise que os elementos pertinentes para determinar a existência de controlo público sobre uma ISFL estão relacionados, não com a função de gerir e administrar uma entidade ou de assegurar a supervisão dos negócios correntes, mas com a função de definir ou fixar os objetivos da entidade, as suas atividades e seus aspetos operacionais, bem como as orientações estratégicas e as orientações que a entidade entende prosseguir no exercício dessas atividades.

74 Esta interpretação é confirmada pela redação do Anexo A, ponto 20.309, alíneas c) e i), desse regulamento, que refere vários aspetos ligados ao conceito de «política geral», entre os quais figuram, na alínea c), «a remuneração dos quadros superiores e as estratégias remuneratórias e de gestão empresarial», bem como, na alínea i), «as atividades, os objetivos e os aspetos operacionais» da entidade em causa.

75 Além disso, como alegou a Comissão nas suas observações escritas, reduzir os conceitos de «política geral» e de «programa» ao conceito de «gestão» priva de sentido a autonomia de gestão e de decisão que, por definição, é reconhecida no Anexo A, ponto 2.12, do Regulamento n.º 549/2013 às unidades institucionais abrangidas pelo âmbito de aplicação do SEC 2010. Daqui decorre que essa unidade, embora disponha de autonomia de decisão no exercício da sua função principal, pode ainda assim estar sujeita ao controlo público, na aceção do SEC 2010.

76 A este respeito, há que salientar que, em Itália, as federações desportivas nacionais como a FIG e a FISE dispõem, ao abrigo do artigo 20.º, n.º 4, dos estatutos do CONI, no âmbito do princípio da autonomia do direito desportivo reconhecido pelo artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 220, de 19 de agosto de 2003, de uma «autonomia técnica, organizativa e de gestão[,] sob o controlo do CONI», sendo esta autonomia claramente refletida pelas disposições dos estatutos dessas duas federações, tal como resulta dos pedidos de decisão prejudicial.

77 Por conseguinte, a questão do controlo de unidades institucionais como a FIG e a FISE por uma administração pública como o CONI não se prende com a questão de saber se a administração pública exerce uma influência determinante sobre a gestão ou a capacidade decisória da unidade institucional, que, por definição, tem plena autonomia na matéria, mas visa determinar se esta administração está em condições, apesar da existência dessa autonomia, de dirigir e de exercer qualquer tipo de pressão sobre a unidade, inclusive no âmbito da definição e da realização dos seus objetivos, das suas atividades e das suas orientações estratégicas.

78 Resulta das considerações precedentes que o conceito de «capacidade de determinar a política geral ou o programa» de uma ISFL, na aceção do Anexo A, ponto 20.15, primeira frase, do Regulamento n.º 549/2013, deve ser interpretado como a capacidade de uma administração pública exercer, através dos indicadores de controlo que figuram no Anexo A, ponto 2.39, alíneas a) a e), e ponto 20.15, alíneas a) a e), do Regulamento n.º 549/2013, bem como através dos indicadores de controlo correspondentes aplicáveis às ISFL, referidos no Anexo A, ponto 20.309, deste regulamento, uma influência real e substancial, inclusive sobre a definição e a realização dos objetivos da ISFL, das suas atividades e dos seus aspetos operacionais, bem como das orientações estratégicas e das orientações que o ISFL pretende prosseguir no exercício dessas atividades.

79 Assim, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se os poderes que o CONI detém em relação à FIG e à FISE são suscetíveis de constituir uma «capacidade de determinar a política geral ou o programa» dessas federações na aceção desta definição.

80 A este respeito, no que se refere, primeiro, ao poder de nomear os auditores encarregados de representar o CONI nas federações desportivas nacionais, há que observar, atendendo às considerações constantes dos n.ºs 62 e 63 do presente acórdão, que esse poder não pode estar associado ao indicador de controlo relativo à «nomeação de funcionários», na medida em que, por natureza, os auditores não são considerados «funcionários» e não estão, assim, em condições de determinar a «política geral ou o programa» de uma entidade, na aceção da definição consagrada no n.º 78 do presente acórdão.

81 No que diz respeito, segundo, aos poderes decorrentes dos artigos 6.º e 7.º dos estatutos do CONI, há que salientar que a maior parte destes estão associados ao indicador de controlo relativo às «disposições em matéria de instrumentos constitutivos» e às «outras disposições em matéria de instrumentos constitutivos, como as obrigações no estatuto da ISFL», conforme interpretado nos

n.os 64 a 66 do presente acórdão. O mesmo sucede, nomeadamente, com o poder do CONI de aprovar o orçamento, os programas de atividade associados e o balanço anual das federações desportivas nacionais, de controlar as federações desportivas nacionais relativamente aos aspetos públicos, de aprovar, «para efeitos desportivos», os estatutos, os regulamentos de execução dos estatutos, os regulamentos de justiça desportiva e os regulamentos de antidopagem das federações desportivas nacionais e, se for caso disso, de propor as alterações necessárias a esses diplomas, de nomear os auditores encarregados de o representar nas federações desportivas nacionais, de colocar sob tutela as federações desportivas nacionais em caso de graves irregularidades na gestão ou de violações graves do direito desportivo pelos órgãos dirigentes, de definir os critérios e as modalidades de exercício do controlo exercido pelo CONI sobre as federações desportivas nacionais, de fixar, para garantir a organização regular dos campeonatos desportivos, os critérios e as modalidades do controlo exercido pelas federações desportivas nacionais sobre as sociedades desportivas associadas e do controlo de substituição do CONI em caso de falha, de fixar os princípios fundamentais a que devem obedecer os estatutos das federações desportivas nacionais, a fim de obter o reconhecimento para efeitos desportivos, ou de adotar o código de justiça desportivo, que deve ser respeitado por todas as federações desportivas nacionais. O mesmo sucede também, como resulta do n.º 53 do presente acórdão, com o poder do CONI de adotar, em relação às federações desportivas nacionais, orientações relativas ao exercício da atividade desportiva que regulam, no caso de, em resultado da análise efetuada pelo órgão jurisdicional de reenvio à luz da resposta do Tribunal de Justiça à primeira questão, esse poder estar associado ao presente indicador de controlo.

82 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio, relativamente a cada um destes poderes, verificar se, apesar da autonomia técnica, organizativa e de gestão reconhecida às federações desportivas nacionais como a FIG e a FISE, e refletida nos estatutos destas últimas, o CONI está em condições de exercer uma influência real e substancial sobre a política geral ou o programa das referidas federações, na aceção da definição adotada no n.º 78 do presente acórdão, ou se o efeito destes poderes se limita, retomando a terminologia do órgão jurisdicional de reenvio, a uma simples «supervisão externa e formal» que, à semelhança de uma influência puramente marginal, não tem uma incidência determinante sobre essa política geral ou esse programa.

83 Para o efeito, o órgão jurisdicional de reenvio deve, designadamente, verificar se os poderes de aprovar os orçamentos e os balanços, bem como de introduzir alterações aos estatutos das federações, que são expressamente referidos a título exemplificativo no Anexo A, ponto 20.309, alínea i), do Regulamento n.º 549/2013, conferem ao CONI um simples direito de fiscalização ou, pelo contrário, uma influência preponderante, inclusive sobre a definição e a realização dos objetivos da FIG e da FISE, das atividades destas federações e dos seus aspetos operacionais, bem como das orientações estratégicas e das orientações que as referidas federações pretendem prosseguir no exercício das suas atividades.

84 O órgão jurisdicional de reenvio deve também verificar, sendo necessário, se a capacidade do CONI de determinar a política geral ou o programa da FIG e da FISE é efetiva e permanente, no sentido de que não deve ser exercida apenas de forma temporária, em situações excecionais, como parece ser o caso do poder de colocação sob tutela das federações pelo CONI, em caso de graves irregularidades ou de violações do direito desportivo pelos órgãos dirigentes.

85 Terceiro, incumbe também ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se os indicadores de controlo referidos nos n.os 67, 68, 71 e 72 do presente acórdão, relativos respetivamente aos acordos contratuais e à exposição ao risco, são pertinentes nos processos principais e, se for caso disso, se contribuem para comprovar a existência de controlo público. Em especial, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar se, em primeiro lugar, foram celebrados acordos entre o CONI ou qualquer outra administração pública, por um lado, e a FIG e a FISE, por outro, e, se for caso disso, se, por força do seu conteúdo e dos eventuais direitos concedidos ao CONI ou a essa administração, esses acordos lhes conferem direitos de controlo que permitem determinar a política geral ou o programa da FIG ou da FISE, na aceção da definição consagrada no n.º 78 do presente acórdão. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar se o CONI ou qualquer outra administração pública podem

estar expostos aos riscos associados à atividade das federações desportivas nacionais como a FIG e a FISE ou se podem, para proteger a sua possível exposição a tais riscos, tomar medidas contra estas últimas que lhes confiram direitos que lhes permitam determinar a política geral ou o programa dessas federações, na definição consagrada no n.º 78 do presente acórdão.

86 Quarto, no que diz respeito ao indicador de controlo referido nos n.os 69 e 70 do presente acórdão, este será analisado nos n.os 91 e seguintes do presente acórdão.

87 Por outro lado, há que referir que a análise dos diversos indicadores de controlo referidos nos n.os 80 a 86 do presente acórdão deve ser objeto de uma apreciação global, nos termos das regras previstas para o efeito no Anexo A, ponto 2.39, última frase, ponto 20.15, quinta a oitava frases, e ponto 20.310 do Regulamento n.º 549/2013. Resulta dessas regras que, embora um indicador único possa, em certos casos, ser suficiente para estabelecer um controlo, só um conjunto de indicadores revelará, na maioria dos casos, a existência desse controlo, sendo certo que alguns indicadores poderão não ser pertinentes perante a situação em causa e que, como resulta do n.º 70 do presente acórdão, o indicador relativo ao nível de financiamento poderá não ser determinante. Assim, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio efetuar a referida apreciação global à luz dessas regras, cumprindo precisar que essa apreciação global implica, por natureza, nos termos do Anexo A, ponto 20.15, última frase, do Regulamento n.º 549/2013, um «juízo de valor».

88 No âmbito deste «juízo de valor», o órgão jurisdicional de reenvio deve igualmente ter em conta o facto de que a elevada acumulação de indícios destinada a estabelecer a existência de um controlo num único indicador pode ser suficiente para levar a concluir pela existência de um controlo tendo em conta esse único indicador. No caso em apreço, há que recordar que numerosos poderes de que o CONI está investido estão abrangidos pelo indicador de controlo relativo às «disposições em matéria de instrumentos constitutivos» e às «outras disposições em matéria de instrumentos constitutivos, como as obrigações no estatuto da ISFL». Assim, no caso de o órgão jurisdicional de reenvio considerar, em resultado da apreciação global que deve efetuar, que esses poderes, ou grande parte deles, contribuem para comprovar a existência de um controlo, deve ainda verificar se esse indicador de controlo é suficiente, por si só, para estabelecer um controlo.

89 Quanto à circunstância, assinalada pelo órgão jurisdicional de reenvio, de as federações desportivas nacionais italianas exercerem uma influência sobre a atividade do CONI em razão da sua participação maioritária nos principais órgãos colegiais deliberativos deste, como o Conselho Nacional ou a Comissão Nacional, há que sublinhar que esta circunstância só é pertinente se puder ser estabelecido que cada uma das federações, considerada isoladamente, está em condições de exercer uma influência significativa sobre o controlo público exercido pelo CONI em relação a elas para neutralizar esse controlo, não obstante a influência de outras federações desportivas que se encontrem numa situação análoga, e recuperar assim o controlo da sua política geral e do seu programa. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar esta questão, se necessário.

90 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à segunda questão que o conceito de «capacidade de determinar a política geral ou o programa» de uma ISFL, na aceção do Anexo A, ponto 20.15, primeira frase, do Regulamento n.º 549/2013, deve ser interpretado como a capacidade de uma administração pública exercer, de forma duradoura e permanente, uma influência real e substancial, inclusive sobre a definição e a realização dos objetivos da ISFL, das suas atividades e dos seus aspetos operacionais, bem como das orientações estratégicas e das orientações que o ISFL pretende prosseguir no exercício dessas atividades. Em litígios como os que estão em causa nos processos principais, incumbe ao órgão jurisdicional nacional verificar, tendo em conta os indicadores de controlo referidos no Anexo A, ponto 2.39, alíneas a) a e), e ponto 20.15, alíneas a) a e), do Regulamento n.º 549/2013, bem como os indicadores de controlo correspondentes aplicáveis às ISFL, referidos no Anexo A, ponto 20.309, desse regulamento, se uma administração pública como o Comité Olímpico Nacional em causa nos processos principais exerce um controlo público sobre federações desportivas nacionais constituídas sob a forma de ISFL, como as que estão em causa nos

processos principais, efetuando, para o efeito, uma apreciação global que implica, por natureza, um juízo de valor, nos termos do Anexo A, ponto 2.39, última frase, ponto 20.15, quinta a oitava frases, e ponto 20.310 do referido regulamento.

Quanto à terceira questão

91 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se as quotizações pagas pelos associados a uma ISFL de direito privado, como as federações desportivas nacionais em causa nos processos principais, podem ser tidas em conta para verificar a existência de controlo público e, em caso afirmativo, se essas quotizações, que constituem a parte preponderante das receitas dessa ISFL, devem ser consideradas um elemento de financiamento público ou privado.

92 A título preliminar, há que notar que o órgão jurisdicional de reenvio formula a sua questão em referência não apenas ao ponto 20.15 do Anexo A do Regulamento n.º 549/2013 mas também aos pontos 4.125 e 4.126 deste anexo.

93 A este respeito, há que referir que as disposições do Anexo A, pontos 4.125 e 4.126, do Regulamento n.º 549/2013 são desprovidas de pertinência quanto à reposta a dar à terceira questão. Com efeito, essas disposições, que figuram no capítulo 4 deste anexo, dedicado às «operações de distribuição», ou seja, às operações de distribuição do valor acrescentado gerado pela produção e às operações de distribuição de riqueza e dos rendimentos, tiveram apenas como objetivo definir e especificar o conceito de «transferências correntes para ISFLSF», ao integrar neste nomeadamente «as quotizações regulares pagas pelas famílias […] às organizações […] desportivas». Além do facto de este conceito ser, em si, alheio à questão do controlo público, há que observar que as referidas disposições aplicam-se, não ao conjunto das ISFL, mas apenas às ISFLSF, ou seja, às unidades institucionais classificadas no setor privado quando se verifique que não são controladas pelas administrações públicas. Assim, as disposições em causa dizem respeito a unidades em relação às quais a questão do controlo público foi excluída e regulam um aspeto totalmente diferente do relativo ao controlo.

94 Daqui decorre que a terceira questão deve ser analisada apenas à luz do indicador de controlo relativo ao nível de financiamento, que é regulado, como resulta do n.º 69 do presente acórdão, pelo Anexo A, ponto 2.39, alínea d), ponto 20.15, alínea d), e ponto 20.309, alínea i), última frase, do Regulamento n.º 549/2013.

95 Em primeiro lugar, no que se refere à questão da tomada em consideração das quotizações dos associados para efeitos da verificação da existência de controlo público no âmbito do indicador de controlo relativo ao nível de financiamento, há que salientar que o indicador referido no número anterior do presente acórdão impõe que se determine, com caráter prévio a esta verificação, a parte representada pelo financiamento público nas receitas totais de uma ISFL. Como as quotizações dos associados fazem parte das receitas das ISFL como a FIG e a FISE, estas devem ser tidas em conta, de uma forma ou outra, para poder determinar em que proporção a ISFL é financiada por recursos públicos e poder assim estabelecer ou não a existência de controlo público.

96 Em segundo lugar, no que diz respeito à questão da natureza pública ou privada das quotizações dos associados, há que salientar, tal como o órgão jurisdicional de reenvio, que, com efeito, à primeira vista, parece tratar-se de um pagamento privado de natureza não sinalagmática, efetuado por particulares integrados, no âmbito da classificação do SEC 2010, em famílias a unidades institucionais organizadas sob a forma de ISFL.

97 No entanto, tendo em conta o objetivo subjacente ao Regulamento n.º 549/2013, ou seja, como foi recordado no n.º 32 do presente acórdão, a elaboração das contas dos Estados-Membros com base num único conjunto de princípios que não deem azo a interpretações divergentes, de forma a permitir alcançar resultados comparáveis, a qualificação, para efeitos estatísticos, das quotizações dos associados

entre as fontes de financiamento privado ou público não deve ter apenas em conta a qualidade pública ou privada do devedor da quotização ou da relação jurídica existente entre esse devedor e a ISFL nos termos do direito nacional.

98 Com efeito, há que ter igualmente em conta os elementos suscetíveis de determinar a natureza pública ou privada das quotizações, como o contexto em que estas últimas se inscrevem, a sua utilização à luz dos interesses públicos a que podem estar associadas, o seu caráter obrigatório ou facultativo, o facto de constituírem ou não a contrapartida da utilização efetiva dos serviços prestados pela entidade em causa e a autonomia de que esta entidade dispõe na fixação do seu montante. Assim, uma quotização, como a que os associados devem pagar às federações desportivas nacionais em causa nos processos principais, pode, apesar da qualidade privada dos seus devedores e da sua qualificação jurídica em direito nacional, revestir, para efeitos do SEC 2010, um caráter público, uma vez que se trata de uma contribuição obrigatória que, sem constituir necessariamente a contrapartida da utilização efetiva dos serviços prestados, é cobrada no interesse público económico ou social, em benefício, nomeadamente, de pessoas coletivas de direito privado, como essas federações desportivas nacionais.

99 A este respeito, no caso em apreço, resulta do processo submetido ao Tribunal de Justiça que, primeiro, as federações desportivas nacionais italianas, como a FIG e a FISE, detêm, como foi indicado no n.º 52 do presente acórdão, o monopólio das modalidades desportivas que estão respetivamente a seu cargo, no sentido de que a prática do desporto na sua dimensão pública, ou seja, a sua prática num contexto formal, oficial ou representativo, está sujeita à sua autoridade exclusiva. Segundo, a atividade dessas federações implica, nos termos do artigo 15.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 242/1999 e dos artigos 7.º, n.º 5, e 20.º, n.º 4, dos estatutos do CONI, uma dimensão pública, que consiste na organização regular de competições, na preparação olímpica e na atividade desportiva de alta competição. Terceiro, atendendo ao monopólio referido no presente número, o pagamento das quotizações reveste um caráter obrigatório para quem pretenda praticar a atividade desportiva regulada pela federação desportiva nacional correspondente na sua dimensão pública, cabendo precisar que a pessoa que queira participar nas atividades abrangidas pela federação terá de filiar-se. Quarto, as quotizações não constituem necessariamente a contrapartida da utilização efetiva dos serviços prestados pelas federações desportivas nacionais, na medida em que nem todos os associados praticam a atividade desportiva em causa na sua dimensão pública.

100 Assim, as quotizações que devem ser pagas pelos associados às federações desportivas nacionais em causa nos processos principais podem ser consideradas de natureza pública, uma vez que contribuem, devido ao seu caráter obrigatório, para financiar objetivos de interesse público prosseguidos, em cada modalidade desportiva, por uma única federação nacional e destinados a promover o desporto no geral e o desporto de alta competição em particular, sem que essas quotizações constituam uma contrapartida da utilização efetiva dos serviços assim prestados.

101 Contudo, na audiência no Tribunal de Justiça, a FIG sustentou que as federações desportivas nacionais determinam com toda a autonomia o montante das referidas quotizações, questão que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar. Embora este elemento, no caso de ser comprovado, deva efetivamente ser tomado em consideração na apreciação da natureza privada ou pública das quotizações dos associados, há, não obstante, que sublinhar que essa autonomia não tem necessariamente como efeito pôr em causa o caráter público dessas quotizações.

102 Com efeito, embora seja verdade que a autonomia das federações desportivas nacionais na fixação do montante das quotizações pode, como parte de uma autonomia organizativa e orçamental mais ampla, opor-se a que se considere que essas federações se encontram num estado de dependência estreita em relação ao CONI, tal não seria o caso se o CONI tivesse a faculdade, por um lado, no âmbito do seu poder de controlo do orçamento das referidas federações, de influenciar de forma significativa o montante dessas quotizações ou, por outro, de reduzir o montante da sua própria contribuição financeira no caso de desacordo sobre o montante das referidas quotizações, conforme fixado pelas mesmas federações. Incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar essas questões e determinar,

no caso de as federações desportivas nacionais terem efetivamente o poder de fixar com toda a autonomia o montante das quotizações dos associados, se essa autonomia é suficiente para pôr em causa a análise realizada no n.º 100 do presente acórdão.

103 No caso de, em resultado desta verificação, o órgão jurisdicional de reenvio chegar à conclusão de que as quotizações dos associados revestem uma natureza privada, terá de declarar, tendo em conta o que foi indicado no n.º 70 do presente acórdão, que o controlo da FIG e da FISE pelo CONI não fica demonstrado à luz do indicador de controlo relativo ao nível de financiamento, devido ao facto de essas federações, financiadas apenas até cerca de 30 % pelo CONI, não serem principalmente financiadas por recursos públicos.

104 Em contrapartida, no caso de o órgão jurisdicional de reenvio qualificar de «contribuições públicas» as quotizações que devem ser pagas pelos associados às federações desportivas nacionais, essas quotizações devem então ser classificadas entre as fontes de financiamento público, da mesma forma que as ajudas concedidas pelo CONI. A este respeito, resulta do processo submetido ao Tribunal de Justiça, e mais especificamente das contas de resultado da FIG e da FISE relativas ao exercício de 2015, às quais o órgão jurisdicional de reenvio se refere, que a parte do financiamento público, que inclui tanto as ajudas do CONI, até cerca de 30 %, como as quotizações dos associados, mais de 60 %, ultrapassa 90 % das receitas totais tanto da FIG como da FISE, circunstâncias que caberá ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, se necessário. Assim, no âmbito do indicador de controlo relativo ao nível de financiamento, haveria, nesta hipótese, que concluir que essas duas federações desportivas nacionais são quase integralmente financiadas por ajudas e contribuições públicas.

105 Assim sendo, como foi indicado no n.º 70 do presente acórdão, resulta do Anexo A, ponto 20.15, quinta frase, e ponto 20.309, alínea i), última frase, do Regulamento n.º 549/2013 que o facto de uma unidade institucional como a ISFL ser quase integralmente financiada pelo setor público não basta, em si, para concluir pela existência de controlo público a seu respeito, uma vez que os controlos exercidos sobre esses fluxos de financiamento não são suficientemente restritivos para influenciar a política geral ou o programa da unidade em questão e esta última mantém assim a capacidade de determinar essa política ou esse programa.

106 Com efeito, o grau de independência que a ISFL possa ter na utilização e na afetação de parte das receitas resultantes de financiamento público e o grau de controlo e de limitação ao qual esta ISFL possa estar sujeita a este respeito condicionam a apreciação da existência de controlo público.

107 Por conseguinte, na situação presente, no caso de o órgão jurisdicional de reenvio qualificar de «contribuições públicas» as quotizações que devem ser pagas pelos associados, deverá verificar se o CONI, no âmbito do controlo que exerce sobre os aspetos públicos das federações desportivas nacionais ao abrigo do artigo 7.º, n.º 5, dos seus estatutos, se limita a controlar a utilização total ou parcial das ajudas financeiras que concede à FIG e à FISE até cerca de 30 % ou se tem igualmente a faculdade de controlar integral ou parcialmente a utilização que as federações fazem dessas quotizações. No âmbito desta análise, o órgão jurisdicional de reenvio só poderá concluir pela existência de controlo público se os controlos exercidos pelo CONI em relação às ajudas que concede e às referidas quotizações forem suficientemente restritivos para influenciar a política geral ou o programa da FIG e da FISE, de forma tal que estas deixem de ter a capacidade de determinar a sua política ou o seu programa.

108 Atendendo às considerações precedentes, há que responder à terceira questão que o Anexo A, ponto 2.39, alínea d), ponto 20.15, alínea d), e ponto 20.309, alínea i), última frase, do Regulamento n.º 549/2013 deve ser interpretado no sentido de que as quotizações pagas pelos associados a uma ISFL de direito privado, como as federações desportivas nacionais em causa nos processos principais, devem ser tidas em conta para verificar a existência de controlo público. Essas quotizações são suscetíveis, não obstante a qualidade privada dos seus devedores e a sua qualificação jurídica em direito nacional, de revestir, no âmbito do indicador de controlo relativo ao nível de financiamento, referido

no Anexo A, ponto 2.39, alínea d), e ponto 20.15, alínea d), deste regulamento, um caráter público quando se trate de contribuições obrigatórias que, sem constituírem necessariamente a contrapartida da utilização efetiva dos serviços prestados, são cobradas no interesse público em benefício de federações desportivas nacionais que detêm um monopólio na modalidade desportiva que têm a seu cargo, no sentido de que a prática do desporto na sua dimensão pública está sujeita à sua autoridade exclusiva, a menos que essas federações mantenham o controlo organizativo e orçamental dessas quotizações, o que cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar. No caso de chegar à conclusão de que as referidas quotizações devem ser consideradas contribuições públicas, esse órgão jurisdicional deverá ainda verificar se, apesar do financiamento quase integral das federações desportivas nacionais em causa pelo setor público, os controlos exercidos sobre esses fluxos de financiamento são suficientemente restritivos para influenciar de forma real e substancial a política geral ou o programa das referidas federações ou se estas últimas mantêm a capacidade de determinar essa política ou esse programa.

Quanto às despesas

109 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

1) **O conceito de «intervenção pública sob a forma de regulamentações gerais aplicáveis a todas as unidades que se dedicam à mesma atividade», referido no Anexo A, ponto 20.15, segunda frase, do Regulamento (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia, deve ser interpretado no sentido de que abrange toda a intervenção de uma unidade do setor público que estabeleça ou aplique uma regulamentação destinada a sujeitar de forma indistinta e uniforme o conjunto das unidades do domínio de atividade em causa a regras gerais, amplas e abstratas ou a orientações gerais, sem que essa regulamentação, pela sua natureza ou pelo seu caráter nomeadamente «excessivos», na aceção do Anexo A, ponto 20.309, alínea h), do Regulamento n.º 549/2013, seja suscetível de ditar, na prática, a política geral ou o programa das unidades do domínio de atividade em causa.**

2) **O conceito de «capacidade de determinar a política geral ou o programa» de uma instituição sem fins lucrativos (ISFL), na aceção do Anexo A, ponto 20.15, primeira frase, do Regulamento n.º 549/2013, deve ser interpretado como a capacidade de uma administração pública exercer, de forma duradoura e permanente, uma influência real e substancial, inclusive sobre a definição e a realização dos objetivos da ISFL, das suas atividades e dos seus aspetos operacionais, bem como das orientações estratégicas e das orientações que o ISFL pretende prosseguir no exercício dessas atividades. Em litígios como os que estão em causa nos processos principais, incumbe ao órgão jurisdicional nacional verificar, tendo em conta os indicadores de controlo referidos no Anexo A, ponto 2.39, alíneas a) a e), e ponto 20.15, alíneas a) a e), do Regulamento n.º 549/2013, bem como os indicadores de controlo correspondentes aplicáveis às ISFL, referidos no Anexo A, ponto 20.309, desse regulamento, se uma administração pública como o Comité Olímpico Nacional em causa nos processos principais exerce um controlo público sobre federações desportivas nacionais constituídas sob a forma de ISFL, como as que estão em causa nos processos principais, efetuando, para o efeito, uma apreciação global que implica, por natureza, um juízo de valor, nos termos do Anexo A, ponto 2.39, última frase, ponto 20.15, quinta a oitava frases, e ponto 20.310, do referido regulamento.**

3) O Anexo A, ponto 2.39, alínea d), ponto 20.15, alínea d), e ponto 20.309, alínea i), última frase, do Regulamento n.º 549/2013 deve ser interpretado no sentido de que as quotizações pagas pelos associados a uma ISFL de direito privado, como as federações desportivas nacionais em causa nos processos principais, devem ser tidas em conta para verificar a existência de controlo público. Essas quotizações são suscetíveis, não obstante a qualidade privada dos seus devedores e a sua qualificação jurídica em direito nacional, de revestir, no âmbito do indicador de controlo relativo ao nível de financiamento, referido no Anexo A, ponto 2.39, alínea d), e ponto 20.15, alínea d), deste regulamento, um caráter público quando se trate de contribuições obrigatórias que, sem constituírem necessariamente a contrapartida da utilização efetiva dos serviços prestados, são cobradas no interesse público em benefício de federações desportivas nacionais que detêm um monopólio na modalidade desportiva que têm a seu cargo, no sentido de que a prática do desporto na sua dimensão pública está sujeita à sua autoridade exclusiva, a menos que essas federações mantenham o controlo organizativo e orçamental dessas quotizações, o que cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar. No caso de chegar à conclusão de que as referidas quotizações devem ser consideradas contribuições públicas, esse órgão jurisdicional deverá ainda verificar se, apesar do financiamento quase integral das federações desportivas nacionais em causa pelo setor público, os controlos exercidos sobre esses fluxos de financiamento são suficientemente restritivos para influenciar de forma real e substancial a política geral ou o programa das referidas federações ou se estas últimas mantêm a capacidade de determinar essa política ou esse programa.

Assinaturas