

SENTENZA DELLA CORTE

4 giugno 2002 *

Nella causa C-483/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dalla sig.ra M. Patakia, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica francese, rappresentata inizialmente dalla sig.ra K. Rispal-Bellanger e dal sig. S. Seam, quindi dai sigg. G. de Bergues e S. Seam, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

sostenuta da

Regno di Spagna, rappresentato dalla sig.ra N. Díaz Abad, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

e da

* Lingua processuale: il francese.

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dalla sig.ra R. Magrill, in qualità di agente, assistita dai sigg. J. Crow, barrister, e D. Wyatt, QC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervenant,

avente ad oggetto una domanda volta a far dichiarare che, mantenendo in vigore l'art. 2, nn. 1 e 3, del decreto 13 dicembre 1993, n. 93-1298, che istituisce un'azione che conferisce poteri speciali (in prosieguo: la «golden share») dello Stato nella Société nationale Elf-Aquitaine (JORF del 14 dicembre 1993, pag. 17354), ai sensi del quale la golden share della Repubblica francese in tale società è accompagnata dai seguenti diritti:

- a) ogni superamento, da parte di una persona fisica o giuridica, che agisca da sola o di concerto, dei limiti massimi di detenzione diretta o indiretta di titoli del decimo, del quinto o del terzo del capitale o dei diritti di voto della società dev'essere previamente approvato dal Ministro dell'Economia (art. 2, n. 1, del detto decreto);

- b) può proporsi opposizione contro le decisioni di cessione o di attribuzione a titolo di garanzia degli elementi patrimoniali che figurano nell'allegato del detto decreto, ossia della maggioranza del capitale di quattro consociate della società madre: la Elf-Aquitaine Production, la Elf-Antar France, la Elf-Gabon SA e la Elf-Congo SA (art. 2, n. 3, del detto decreto),

e non avendo previsto criteri sufficientemente precisi ed obiettivi per quanto riguarda l'approvazione delle operazioni sopra menzionate o l'opposizione

contro le medesime, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. da 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE) a 58 del Trattato CE (divenuto art. 48 CE) nonché dell'art. 73 B del Trattato CE (divenuto art. 56 CE),

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dal sig. P. Jann (relatore), dalla sig.ra N. Colneric e dal sig. S. von Bahr, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,

avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: H.A. Rühl, amministratore principale

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 2 maggio 2001, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dalla sig.ra M. Patakia e dal sig. F. de Sousa Fialho, in qualità di agente, la Repubblica francese dal sig. S. Seam e dal sig. F. Alabrune, in qualità di agente, il Regno di Spagna dal sig. S. Ortiz Vaamonde, in qualità di agente, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dalla sig.ra R. Magrill, assistita dal sig. D. Wyatt,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 3 luglio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 21 dicembre 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, a norma dell'art. 226 CE, un ricorso volto a far dichiarare che, mantenendo in vigore l'art. 2, nn. 1 e 3, del decreto 13 dicembre 1993, n. 93-1298, che istituisce una golden share dello Stato nella Société nationale Elf-Aquitaine (JORF del 14 dicembre 1993, pag. 17354; in prosieguo: il «decreto n. 93-1298»), ai sensi del quale la golden share della Repubblica francese in tale società è accompagnata dai seguenti diritti:
 - a) ogni superamento, da parte di una persona fisica o giuridica, che agisca da sola o di concerto, dei limiti massimi di detenzione diretta o indiretta di titoli del decimo, del quinto o del terzo del capitale o dei diritti di voto della società dev'essere approvato previamente dal Ministro dell'Economia (art. 2, n. 1, del detto decreto);
 - b) può proporsi opposizione contro le decisioni di cessione o di attribuzione a titolo di garanzia degli elementi patrimoniali che figurano nell'allegato del detto decreto, ossia della maggioranza del capitale di quattro consociate della società madre: la Elf-Aquitaine Production, la Elf-Antar France, la Elf-Gabon SA e la Elf-Congo SA (art. 2, n. 3, del detto decreto),

e non avendo previsto criteri sufficientemente precisi ed obiettivi per quanto riguarda l'approvazione delle operazioni sopra menzionate o l'opposizione contro le medesime, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. da 52 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE) a 58 del Trattato CE (divenuto art. 48 CE), nonché dell'art. 73 B del Trattato CE (divenuto art. 56 CE).

- 2 Con istanze depositate nella cancelleria della Corte rispettivamente il 13, il 22 e il 27 giugno 2000, il Regno di Spagna, il Regno di Danimarca e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord hanno chiesto di intervenire nella causa a sostegno delle conclusioni della Repubblica francese. Con ordinanze del Presidente della Corte rispettivamente del 4, del 7 e del 12 luglio 2000, tali Stati membri sono stati ammessi ad intervenire. Con lettera 6 aprile 2001, il Regno di Danimarca ha rinunciato al proprio intervento.

Contesto normativo della controversia

Diritto comunitario

- 3 L'art. 73 B, n. 1, del Trattato dispone quanto segue:

«Nell'ambito delle disposizioni previste dal presente capo sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi».

- 4 Ai sensi dell'art. 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato CE (divenuto art. 58, n. 1, lett. b), CE):

«Le disposizioni dell'articolo 73 B non pregiudicano il diritto degli Stati membri:

(...)

b) di prendere tutte le misure necessarie per impedire le violazioni della legislazione e delle regolamentazioni nazionali, in particolare nel settore fiscale e in quello della vigilanza prudenziale sulle istituzioni finanziarie, o di stabilire procedure per la dichiarazione dei movimenti di capitali a scopo di informazione amministrativa o statistica, o di adottare misure giustificate da motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza».

- 5 L'allegato I della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato (GU L 178, pag. 5), contiene una nomenclatura dei movimenti di capitali di cui all'art. 1 di tale direttiva. Vi sono elencati, in particolare, i movimenti seguenti:

«I. Investimenti diretti (...)

- 1) Costituzione ed estensione di succursali o di imprese nuove appartenenti esclusivamente al finanziatore e acquisto integrale di imprese già esistenti

2) Partecipazione a imprese nuove o esistenti al fine di stabilire o mantenere legami economici durevoli

(...».

6 In base alle note esplicative che figurano alla fine dell'allegato I della direttiva 88/361, per «investimenti diretti» si intendono:

«Gli investimenti di qualsiasi tipo effettuati da persone fisiche, imprese commerciali, industriali o finanziarie aventi lo scopo di stabilire o mantenere legami durevoli e diretti fra il finanziatore e l'imprenditore o l'impresa a cui tali fondi sono destinati per l'esercizio di un'attività economica. Tale nozione va quindi intesa in senso lato.

(...)

Per quanto riguarda le imprese menzionate al punto I.2 della nomenclatura e che hanno lo statuto di società per azioni, si ha partecipazione con carattere di investimento diretto, quando il pacchetto di azioni in possesso di una persona fisica, di un'altra impresa o di qualsiasi altro detentore, attribuisce a tali azionisti, sia a norma delle disposizioni di legge nazionali sulle società per azioni, sia altrimenti, la possibilità di partecipare effettivamente alla gestione di tale società o al suo controllo.

(...».

- 7 La nomenclatura contenuta nell'allegato I della direttiva 88/361 riguarda anche i seguenti movimenti:

«III. Operazioni in titoli normalmente trattati sul mercato dei capitali (...)

(...)

A. Transazioni su titoli del mercato dei capitali

1) Acquisto da parte di non residenti di titoli nazionali trattati in borsa (...)

(...)

3) Acquisto da parte di non residenti di titoli nazionali non trattati in borsa (...)

(...))».

8 L'art. 222 del Trattato CE (divenuto art. 295 CE) dispone:

«Il presente Trattato lascia del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri».

Diritto nazionale

9 Gli artt. 1 e 2 del decreto n. 93-1298 prevedono quanto segue:

«Articolo 1

Al fine di proteggere gli interessi nazionali, una golden share ordinaria dello Stato nella Société nationale Elf-Aquitaine è trasformata in una golden share specifica accompagnata dai diritti definiti al seguente articolo 2.

Articolo 2

I. Ogni superamento, qualunque ne sia la natura o la forma giuridica, da parte di una persona fisica o giuridica, che agisca da sola o di concerto, dei limiti massimi di detenzione diretta o indiretta di titoli del decimo, del quinto o del terzo del capitale sociale o dei diritti di voto della società deve essere previamente

approvato dal Ministro dell'Economia. Tale approvazione deve essere rinnovata se il suo beneficiario agisce di concerto, subisce un cambiamento di controllo o se cambia l'identità di uno o dei membri della concertazione. Analogamente, qualsiasi limite massimo superato a titolo individuale da un membro della concertazione deve costituire oggetto di autorizzazione preventiva (...).

II. Due rappresentanti dello Stato nominati per decreto siedono nel consiglio di amministrazione della società, senza diritto di voto. Uno dei rappresentanti è nominato su proposta del Ministro dell'Economia e l'altro su proposta del Ministro dell'Energia.

III. Alle condizioni fissate dal summenzionato decreto n. 93-1296, può essere proposta opposizione contro le decisioni di cessione o di attribuzione a titolo di garanzia degli elementi patrimoniali il cui elenco figura in allegato al presente decreto».

- 10 L'elenco che compare in allegato al decreto n. 93-1298 riguarda la maggioranza del capitale della Elf-Aquitaine Production, della Elf-Antar France, della Elf-Gabon SA e della Elf-Congo SA.

Procedimento precontenzioso

- 11 Con lettera 15 maggio 1998, la Commissione ha inviato al governo francese una diffida con riferimento a talune disposizioni di legge francesi relative all'acquisizione di azioni in società privatizzate, che sarebbero incompatibili con il diritto comunitario.

- 12 Il Ministro dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria, con lettera 31 luglio 1998, ha risposto asserendo di ritenere che le disposizioni del Trattato non impediscano agli Stati membri di garantire la sicurezza dei loro approvvigionamenti energetici. Tuttavia esso si dichiarava disposto a modificare, di concerto con la Commissione, taluni punti della normativa interessata.
- 13 La Commissione, ritenendo che gli argomenti e le proposte di modifica presentate dal governo francese non fossero soddisfacenti, ha rivolto alla Repubblica francese, il 18 gennaio 1999, un parere motivato che invitava quest'ultima a conformarsi ad esso entro il termine di due mesi.
- 14 Il governo francese ha risposto al parere motivato con lettera 11 febbraio 1999, accompagnata da un progetto di decreto di modifica del decreto n. 93-1298, in cui si precisava che l'autorizzazione del Ministro dell'Economia prevista all'art. 2, n. 1, di tale decreto sarebbe stata da quel momento richiesta solo nel caso in cui il superamento dei limiti massimi in questione «fosse tale da compromettere la continuità dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi della Francia».
- 15 In una nota inviata alla Commissione il 19 aprile 1999, le autorità francesi hanno sottolineato l'importanza del mantenimento di un centro decisionale in Francia, il timore che la Société nationale Elf-Aquitaine finisse sotto il controllo di una società non comunitaria, nonché l'importanza delle riserve di petrolio di tale società per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico della Francia e per l'economia francese in generale.
- 16 La Commissione, considerando insufficienti le modifiche proposte dal governo francese, ha deciso di proporre alla Corte il ricorso in esame.

Motivi e argomenti delle parti

- 17 In via preliminare, la Commissione spiega che la notevole estensione degli investimenti intracomunitari ha indotto alcuni Stati membri a prendere provvedimenti nell'intento di controllare tale situazione. Tali provvedimenti, adottati in gran parte nell'ambito di privatizzazioni, rischierebbero, a talune condizioni, di essere incompatibili con il diritto comunitario. Per tale ragione la Commissione avrebbe adottato, il 19 luglio 1997, la comunicazione relativa a taluni aspetti giuridici attinenti agli investimenti intracomunitari (GU C 220, pag. 15; in prosieguo: la «comunicazione del 1997»).
- 18 In tale comunicazione la Commissione avrebbe interpretato in materia le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei capitali e al diritto di stabilimento, segnatamente nell'ambito delle procedure di autorizzazione generale o di diritto di veto da parte delle autorità pubbliche.
- 19 Il punto 9 della comunicazione del 1997 così recita:

«Dall'analisi dei provvedimenti a carattere restrittivo per gli investimenti intracomunitari emerge che i provvedimenti discriminatori (cioè quelli che si applicano esclusivamente agli investitori cittadini di un altro Stato membro dell'UE) saranno giudicati incompatibili con gli articoli 73 B e 52 del Trattato — relativi alla libera circolazione dei capitali e al diritto di stabilimento —, a meno che non rientrino nel quadro di una delle deroghe previste dal Trattato stesso. I

provvedimenti non discriminatori (cioè quelli che si applicano ai cittadini nazionali e ai cittadini di un altro Stato membro dell'UE) sono ammessi se si fondano su una serie di criteri obiettivi, stabili e resi pubblici e possono essere giustificati da motivi imperativi di interesse generale. Va comunque rispettato il principio di proporzionalità».

- 20 Secondo la Commissione, la normativa che istituisce una golden share a favore della Repubblica francese nella Société nationale Elf-Aquitaine, che prevede un'autorizzazione previa da parte di tale Stato membro per ogni superamento di determinati limiti massimi di detenzione di titoli o di diritti di voto, nonché un diritto di opposizione alle decisioni di cessione o di attribuzione a titolo di garanzia della maggioranza del capitale di quattro consociate di tale società, non rispetta le condizioni enunciate nella comunicazione del 1997 e viola in tal modo gli artt. 52-58 e 73 B del Trattato.
- 21 Infatti, tali disposizioni nazionali, anche se indistintamente applicabili, creerebbero ostacoli al diritto di stabilimento dei cittadini di altri Stati membri, come pure alla libera circolazione dei capitali all'interno della Comunità, in quanto potrebbero intralciare o scoraggiare l'esercizio di tali libertà.
- 22 Secondo la Commissione, le procedure di autorizzazione o di opposizione possono essere considerate compatibili con le dette libertà solo se rientrano tra le eccezioni previste agli artt. 55 del Trattato CE (divenuto art. 45 CE), 56 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 46 CE) e 73 D del Trattato o se sono giustificate da motivi imperativi di interesse generale e se sono abbinate a criteri obiettivi, stabili e resi pubblici, in modo da limitare al minimo il potere discrezionale delle autorità nazionali.

- 23 Orbene, le disposizioni controverse non risponderebbero ad alcuno di questi criteri. Esse rischierebbero, di conseguenza, di introdurre indirettamente un elemento di discriminazione nonché un'incertezza giuridica a causa della loro mancanza di trasparenza. D'altra parte, l'art. 222 del Trattato non può essere fatto valere in maniera pertinente, in quanto nel caso di specie non si tratterebbe di detenzione da parte dello Stato di una partecipazione di controllo nel capitale di società, ma del controllo, da parte dello Stato stesso, della ripartizione della proprietà tra privati.
- 24 Se la continuità dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi in caso di crisi potrebbe in linea di principio rientrare tra i motivi imperativi di interesse generale, bisognerebbe ancora stabilire il carattere necessario e proporzionato dei provvedimenti in questione rispetto allo scopo da raggiungere.
- 25 Infatti, lo scopo perseguito potrebbe essere raggiunto in modo più efficace attraverso provvedimenti settoriali, operativi in tempo di crisi, accompagnati da criteri tecnici ben definiti e non vertenti sul capitale delle società controverse, ma sull'utilizzazione delle riserve.
- 26 D'altra parte, l'obiettivo dell'approvvigionamento di prodotti petroliferi in caso di crisi sarebbe già assicurato a sufficienza dai provvedimenti previsti nel contesto giuridico comunitario e in quello internazionale. Così, esisterebbe un contesto comunitario in cui viene fissata una politica volta a garantire agli Stati membri la sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti petroliferi, nel rispetto delle regole del mercato interno, vale a dire di talune direttive e decisioni del Consiglio. Analogamente, sul piano internazionale, esisterebbe un meccanismo creato dall'Agenzia internazionale dell'energia, costituito dall'accordo sul programma internazionale per energia, a cui la Repubblica francese avrebbe aderito. Tale accordo conterrebbe disposizioni volte ad assicurare un'equa ripartizione del petrolio in caso di penuria. Esso completerebbe così le direttive comunitarie che riguardano solo la costituzione di riserve e la riduzione della domanda.

- 27 La Repubblica francese contesta la pretesa violazione. A suo parere, le eventuali restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei capitali risultanti dalla normativa controversa sono comunque giustificate, da un lato, dall'eccezione di pubblica sicurezza prevista agli artt. 56 e 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato e, dall'altro, da motivi imperativi di interesse generale. Esse sarebbero, peraltro, proporzionate ed adeguate all'obiettivo da esse perseguito.
- 28 In primo luogo, il governo francese sostiene che l'approvvigionamento di prodotti petroliferi in caso di crisi, garantito, da un lato, dal diritto alla requisizione delle riserve di petrolio grezzo della Société nationale Elf-Aquitaine all'estero e, dall'altro, dalle procedure di autorizzazione volte a mantenere in Francia il centro decisionale di tale società, rientra nella pubblica sicurezza. La Corte, nella sentenza 10 luglio 1984, causa 72/83, Campus Oil e a. (Racc. pag. 2727, punto 34), avrebbe assimilato la sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti petroliferi in caso di crisi alla nozione di sicurezza interna. Tale impostazione troverebbe piena applicazione nel caso di specie.
- 29 In secondo luogo, la disciplina che costituisce oggetto del ricorso in esame non sarebbe discriminatoria. La condizione, formulata dalla Commissione, di criteri precisi, obiettivi e stabili, in modo da limitare al minimo il potere discrezionale delle autorità nazionali, non troverebbe fondamento nella giurisprudenza della Corte e non potrebbe dunque essere applicata.
- 30 In terzo luogo, i provvedimenti in questione risponderebbero ai criteri di necessità e di proporzionalità. I prodotti petroliferi sarebbero essenziali per l'esistenza di uno Stato poiché da essi dipenderebbe non solo il funzionamento della sua economia, ma soprattutto quello delle sue istituzioni e dei suoi servizi pubblici essenziali, e perfino, come nel caso della Francia, la sopravvivenza della sua popolazione. Un'interruzione delle forniture di prodotti petroliferi e i rischi che ne derivano per l'esistenza dello Stato potrebbero pertanto comprometterne

gravemente la pubblica sicurezza, a maggior ragione in quanto la Francia, in questo settore, dipende ampiamente dalle importazioni.

31 Infatti, in caso di crisi grave, la Francia potrebbe efficacemente garantire la sicurezza dei suoi approvvigionamenti di prodotti petroliferi solo procedendo alla requisizione delle riserve di petrolio greggio che la Société nationale Elf-Aquitaine detiene all'estero. Ciò sarebbe tuttavia possibile solo qualora il centro decisionale di tale società fosse mantenuto in Francia.

32 Il governo francese fa valere che non esistono provvedimenti nazionali settoriali che permettano di assicurare in modo più efficace la sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti petroliferi da parte della Francia in caso di crisi grave, in particolare non per quanto riguarda l'utilizzazione delle riserve. Non potrebbe essere adottato alcun provvedimento settoriale in ordine all'approvvigionamento di petrolio greggio, in mancanza di riserve nazionali di petrolio di entità significativa.

33 Secondo il governo francese, la normativa comunitaria citata dalla Commissione e i provvedimenti adottati dall'Agenzia internazionale dell'energia non bastano ad assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti petroliferi in caso di grave crisi, come la Corte aveva già riconosciuto ai punti 28-31 della citata sentenza *Campus Oil e a.* La Commissione non avrebbe dunque dimostrato, come avrebbe dovuto, che i provvedimenti in questione non sono conformi al principio di proporzionalità. I diritti speciali oggetto del ricorso in esame costituirebbero comunque un'integrazione necessaria dei provvedimenti internazionali.

34 Gli Stati membri intervenienti condividono nella sostanza il punto di vista della Repubblica francese.

Giudizio della Corte

Sull'art. 73 B del Trattato

- 35 In via preliminare occorre ricordare che l'art. 73 B, n. 1, del Trattato attua la libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e i paesi terzi. A tal fine, nell'ambito delle disposizioni del capo del Trattato intitolato «Capitali e pagamenti», esso dispone che sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.
- 36 Se il Trattato non definisce le nozioni di movimenti di capitali e di pagamenti, è pacifico che la direttiva 88/361, unitamente alla nomenclatura ad essa allegata, ha un valore indicativo per definire la nozione di movimenti di capitali (v. sentenza 16 marzo 1999, causa C-222/97, Trummer e Mayer, Racc. pag. I-1661, punti 20 e 21).
- 37 Infatti, i punti I e III della nomenclatura riportata nell'allegato I della direttiva 88/361 nonché le note esplicative che l'accompagnano indicano che l'investimento diretto sotto forma di partecipazione ad un'impresa attraverso il possesso di azioni nonché l'acquisto di titoli sul mercato dei capitali costituiscono movimenti di capitali ai sensi dell'art. 73 B del Trattato. In forza di tali note esplicative, l'investimento diretto, in particolare, è caratterizzato dalla possibilità di partecipare effettivamente alla gestione di una società e al suo controllo.
- 38 Alla luce di tali considerazioni, si deve esaminare se la normativa che istituisce una golden share a favore della Repubblica francese nella Société nationale Elf-Aquitaine, che prevede una previa autorizzazione da parte di tale Stato

membro per ogni superamento di determinati limiti massimi di detenzione di titoli o di diritti di voto, nonché un diritto di opposizione alle decisioni di cessione o di attribuzione a titolo di garanzia della maggioranza del capitale di quattro consociate della detta società, costituisca una restrizione ai movimenti di capitali tra gli Stati membri.

- 39 Il governo francese, pur ammettendo in linea di principio che le restrizioni derivanti dalla normativa controversa rientrano nel campo di applicazione della libera circolazione dei capitali, sostiene che tale normativa si applica, senza distinzioni, agli azionisti nazionali e agli azionisti cittadini di altri Stati membri. Non si tratterebbe dunque di un trattamento discriminatorio o particolarmente restrittivo per quanto riguarda i cittadini di altri Stati membri.
- 40 Tale argomento non può essere accolto. Infatti, l'art. 73 B del Trattato vieta in maniera generale le restrizioni ai movimenti di capitali tra gli Stati membri. Tale divieto va oltre l'eliminazione di una disparità di trattamento tra gli operatori sui mercati finanziari in base alla loro cittadinanza.
- 41 La normativa controversa, anche se non crea una disparità di trattamento, può impedire l'acquisizione di azioni nelle società interessate e dissuadere gli investitori di altri Stati membri dall'investire nel capitale di tali società. Essa può quindi, per tale ragione, vanificare la libera circolazione dei capitali (v., a tal proposito, sentenze 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Sanz de Lera e a., Racc. pag. I-4821, punto 25, e 1° giugno 1999, causa C-302/97, Konle, Racc. pag. I-3099, punto 44).
- 42 Pertanto, si deve ritenere che la normativa controversa costituisca una restrizione ai movimenti dei capitali ai sensi dell'art. 73 B del Trattato. Occorre quindi verificare se e a quali condizioni possa ammettersi una giustificazione di tale restrizione.

- 43 Come risulta anche dalla comunicazione del 1997, non possono essere negate le preoccupazioni che, a seconda delle circostanze, possono giustificare il fatto che gli Stati membri conservino una certa influenza sulle imprese inizialmente pubbliche e successivamente privatizzate, qualora tali imprese operino nei settori dei servizi di interesse generale o strategico [v. sentenze in data odierna, causa C-367/98, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-4731, punto 47), e causa C-503/99, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4809, punto 43)].
- 44 Tali preoccupazioni non possono tuttavia permettere agli Stati membri di far valere i loro regimi di proprietà, come considerati all'art. 222 del Trattato, per giustificare ostacoli alle libertà previste dal Trattato, derivanti da privilegi di cui essi muniscano la loro posizione di azionista in un'impresa privatizzata. Infatti, come risulta dalla giurisprudenza della Corte (sentenza Konle, citata, punto 38), il detto articolo non ha l'effetto di sottrarre i regimi di proprietà esistenti negli Stati membri ai principi fondamentali posti dal Trattato.
- 45 La libera circolazione dei capitali, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata da una normativa nazionale solo se quest'ultima sia giustificata da motivi previsti all'art. 73 D, n. 1, del Trattato o da ragioni imperative di interesse pubblico e che si applichino ad ogni persona o impresa che eserciti un'attività sul territorio dello Stato membro ospitante. Inoltre, per essere così giustificata, la normativa nazionale deve essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di quest'ultimo, al fine di soddisfare il criterio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenze Sanz de Lera e a., citata, punto 23, e 14 marzo 2000, causa C-54/99, Église de scientologie, Racc. pag. I-1335, punto 18).
- 46 Relativamente ad un regime di previa autorizzazione amministrativa come quello che forma oggetto della principale contestazione della Commissione, la Corte, alla lett. a) delle sue conclusioni, relativa all'art. 2, n. 1, del decreto n. 93-1298, ha già dichiarato che esso deve essere proporzionale allo scopo perseguito, in modo che lo stesso obiettivo non potrebbe essere conseguito con misure meno

restrittive, in particolare con un sistema di dichiarazioni a posteriori (v., in tal senso, sentenza Sanz de Lera e a., citata, punti 23-28; Konle, citata, punto 44, e 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir e a., Racc. pag. I-1271, punto 35). Un siffatto regime deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate; inoltre, qualsiasi soggetto colpito da una misura restrittiva di questo tipo deve poter disporre di un rimedio giurisdizionale (sentenza Analir e a., citata, punto 38).

47 Nella fattispecie non può negarsi che l'obiettivo perseguito dalla normativa controversa, ossia garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti petroliferi in caso di crisi, rientri nell'ambito di un legittimo interesse pubblico. Infatti, la Corte ha già individuato, tra i motivi di pubblica sicurezza che possono giustificare un ostacolo alla libera circolazione delle merci, l'obiettivo di garantire una fornitura minima costante di prodotti petroliferi (sentenza Campus Oil e a., citata, punti 34 e 35). Lo stesso ragionamento vale per gli ostacoli alla libera circolazione dei capitali, in quanto la pubblica sicurezza compare anche tra i motivi giustificativi menzionati all'art. 73 D, n. 1, lett. b), del Trattato.

48 Tuttavia, la Corte ha anche dichiarato che le esigenze della pubblica sicurezza, particolarmente in quanto autorizzano una deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei capitali, devono essere intese in senso restrittivo, di guisa che la loro portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni comunitarie. La pubblica sicurezza può essere quindi invocata solamente in caso di minaccia effettiva ed abbastanza grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività ((v., in particolare, sentenza Église de scientologie, citata, punto 17).

49 Occorre dunque verificare se gli ostacoli derivanti dalla normativa controversa permettano di garantire, in caso di minaccia effettiva e grave, una fornitura minima di prodotti petroliferi nello Stato membro considerato e non vadano oltre quanto necessario a tal fine.

- 50 A tal proposito, per quanto riguarda la principale contestazione della Commissione relativa all'art. 2, n. 1, del decreto n. 93-1298, si deve ricordare che il regime istituito da tale disposizione prevede che ogni superamento, qualunque ne sia la natura o la forma giuridica, di determinati limiti massimi di detenzione diretta o indiretta di titoli, deve essere previamente approvato dal Ministro dell'Economia per ciascuno dei soggetti partecipanti. L'esercizio di tale diritto non è subordinato, secondo le disposizioni applicabili, ad alcuna condizione, ad eccezione di un riferimento alla protezione degli interessi nazionali, formulato in termini generali all'art. 1 del detto decreto. Non è quindi minimamente precisato agli investitori interessati quali siano le circostanze specifiche ed oggettive in presenza delle quali sarà concessa o rifiutata una previa autorizzazione. Una siffatta indeterminatezza non permette ai singoli di conoscere l'estensione dei loro diritti ed obblighi derivanti dall'art. 73 B del Trattato, per cui un siffatto regime dev'essere considerato contrario al principio della certezza del diritto (v. sentenza *Église de scientologie*, citata, punti 21 e 22).
- 51 Un potere discrezionale così ampio rappresenta un grave pregiudizio alla libera circolazione dei capitali che può portare alla soppressione di quest'ultima. Pertanto il regime controverso va manifestamente oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo fatto valere dal governo francese, ossia la prevenzione di un pregiudizio alla fornitura minima di prodotti petroliferi in caso di reale minaccia.
- 52 Per quanto riguarda la contestazione della Commissione relativa all'art. 2, n. 3, del decreto n. 93-1298, che prevede un diritto di opposizione a ogni decisione di cessione o di attribuzione a titolo di garanzia degli elementi patrimoniali di quattro consociate della Société nationale Elf-Aquitaine all'estero, valgono le stesse considerazioni. Infatti, anche se in tal caso non si tratta di un regime di previa autorizzazione, ma di un regime di opposizione a posteriori, è tuttavia certo che neppure l'esercizio di tale diritto è soggetto ad alcuna condizione che limiti l'ampio potere discrezionale di cui il Ministro dispone per quanto riguarda il controllo dell'identità dei possessori degli elementi patrimoniali delle società consociate. Il regime va dunque manifestamente oltre quanto necessario a conseguire l'obiettivo fatto valere dal governo francese, vale a dire la prevenzione di un pregiudizio alla fornitura minima di prodotti petroliferi in caso di reale

minaccia. Del resto, le disposizioni di legge francesi controverse non riportano una simile limitazione.

- 53 Vista la mancanza di criteri oggettivi e precisi nella struttura del regime istituito, la normativa controversa va oltre quanto necessario per conseguire l'obiettivo indicato.
- 54 Occorre dunque constatare che, mantenendo in vigore la normativa controversa, la Repubblica francese è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 73 B del Trattato.

Sugli artt. 52-58 del Trattato

- 55 La Commissione chiede inoltre che venga accertata la violazione degli artt. 52-58 del Trattato, cioè delle norme di quest'ultimo relative al diritto di stabilimento nei limiti in cui riguardano le imprese.
- 56 A tal proposito occorre rilevare che, in quanto la disciplina controversa comporti restrizioni alla libertà di stabilimento, tali restrizioni costituiscono la conseguenza diretta degli ostacoli alla libera circolazione dei capitali precedentemente esaminati, da cui esse sono inscindibili. Pertanto, essendo stata accertata una violazione dell'art. 73 B del Trattato, non è necessario esaminare i provvedimenti controversi separatamente, alla luce delle norme del Trattato relative alla libertà di stabilimento.

Sulle spese

- 57 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna alle spese della Repubblica francese, la quale è rimasta soccombente, le spese devono essere poste a carico di quest'ultima. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, primo comma, di detto regolamento, il Regno di Spagna e il Regno Unito, che sono intervenuti nella causa, sopportano le proprie spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

- 1) La Repubblica francese, mantenendo in vigore l'art. 2, nn. 1 e 3, del decreto 13 dicembre 1993, n. 93-1298, che istituisce una golden share dello Stato nella Société nationale Elf-Aquitaine, ai sensi del quale la golden share della Repubblica francese in tale società è accompagnata dai seguenti diritti:
 - a) ogni superamento, da parte di una persona fisica o giuridica, che agisca da sola o di concerto, dei limiti massimi di detenzione diretta o indiretta di titoli del decimo, del quinto o del terzo del capitale o dei diritti di voto della società dev'essere previamente approvato dal Ministro dell'Economia;

b) può proporsi opposizione contro le decisioni di cessione o di attribuzione a titolo di garanzia degli elementi patrimoniali che figurano nell'allegato del detto decreto, ossia la maggioranza del capitale di quattro consociate di tale società: la Elf-Aquitaine Production, la Elf-Antar France, la Elf-Gabon SA e la Elf-Congo SA,

è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza dell'art 73 B del Trattato CE (divenuto art. 56 CE).

2) La Repubblica francese è condannata alle spese.

3) Il Regno di Spagna e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.

Rodríguez Iglesias

Jann

Colneric

von Bahr

Gulmann

Edward

La Pergola

Puissochet

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 giugno 2002.

Il cancelliere

Il presidente

R. Grass

G.C. Rodríguez Iglesias