

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

26 martie 2009*

În cauza C-326/07,

având ca obiect o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor formulată în temeiul articolului 226 CE, introdusă la 13 iulie 2007,

Comisia Comunităților Europene, reprezentată de doamna L. Pignataro-Nolin și de domnul H. Støvlbæk, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

reclamantă,

împotriva

Republicii Italiene, reprezentată de domnul I. M. Braguglia, în calitate de agent, asistat de domnul P. Gentili, avvocato dello Stato, cu domiciliul ales în Luxemburg,

pârâtă,

* Limba de procedură: italiana.

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul A. Rosas, președinte de cameră, domnii J. N. Cunha Rodrigues, J. Klučka, doamna P. Lindh (raportor) și domnul A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul D. Ruiz-Jarabo Colomer,
grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 2 octombrie 2008,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 6 noiembrie 2008,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Prin cererea introductivă, Comisia Comunităților Europene solicită Curții să constate că, prin adoptarea dispozițiilor de la articolul 1 alineatul 2 din Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri pentru definirea criteriilor referitoare la exercitarea prerogativelor speciale prevăzute la articolul 2 din Decretul-lege nr. 332 din 31 mai 1994 transformat, cu modificări, prin Legea nr. 474 din 30 iulie 1994 (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, di cui all'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla

legge 30 luglio 1994, n. 474) din 10 iunie 2004 (GURI nr. 139 din 16 iunie 2004, p. 26, denumit în continuare „Decretul din 2004”), Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 43 CE și 56 CE.

Cadrul juridic

Decretul-lege nr. 332/1994

- 2 Decretul-lege nr. 332 privind accelerarea procedurilor de cesiune a participațiilor statului și ale organismelor publice la societățile pe acțiuni (decreto-legge n. 332, norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in società per azioni) din 31 mai 1994 (GURI nr. 126 din 1 iunie 1994, p. 38) a fost transformat, cu modificări, prin Legea nr. 474 din 30 iulie 1994 (GURI nr. 177 din 30 iulie 1994, p. 5). Acest decret-lege a fost ulterior modificat prin Legea nr. 350 privind formarea bugetului anual și plurianual al statului (Legea finanțelor pentru anul 2004) [legge n. 350, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)] din 24 decembrie 2003 (supliment ordinar la GURI nr. 196 din 27 decembrie 2003, denumită în continuare „Legea finanțelor nr. 350/2003”). Decretul-lege menționat, astfel cum a fost transformat și modificat (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 332/1994”) prevede că statul deține prerogative speciale în anumite societăți (denumite în continuare „prerogative speciale”).
- 3 Potrivit articolului 2 alineatul 1 din Decretul-lege nr. 332/1994:

„Prin decret al Președintelui Consiliului de Miniștri, adoptat la propunerea ministrului economiei și finanțelor, de comun acord cu ministrul pentru activități productive, precum și cu miniștrii de resort, după comunicarea către comisiile parlamentare competente, sunt stabilite, dintre societățile controlate în mod direct sau indirect de stat și care își desfășoară activitatea în sectorul apărării, al transporturilor, al telecomunicațiilor, al resurselor energetice și al altor servicii publice, acele societăți în ale căror acte constitutive trebuie introdusă, prin hotărâre a adunării extraordinare, înainte de adoptarea oricărui act care are ca efect pierderea controlului, o clauză care

conferă ministrului economiei și finanțelor una sau mai multe dintre următoarele prerogative speciale, care trebuie exercitate de comun acord cu ministrul activităților productive [...]”

- 4 Aceste prerogative speciale menționate la articolul 2 alineatul 1 literele a)-d) sunt următoarele:
- a) opoziția la achiziționarea, de către investitori, de participații importante reprezentând cel puțin 5 % din drepturile de vot sau un procent inferior stabilit prin decret de ministrul economiei și finanțelor. Pentru a-și face cunoscută opoziția, autoritățile au la dispoziție un termen de 10 zile de la data comunicării ce trebuie efectuată de administratorii societății respective la momentul cererii de înscriere în registrul acționarilor, iar cesionarul dispune de 60 de zile pentru a ataca la tribunalul competent decizia autorităților;
 - b) opoziția la încheierea de pacte sau de acorduri între acționari reprezentând cel puțin 5 % din drepturile de vot sau un procent inferior stabilit prin decret de ministrul economiei și finanțelor. Termenele de 10 și de 60 de zile menționate la litera a) sunt aplicabile opoziției formulate de autorități și, respectiv, acțiunii formulate de acționarii care sunt părți la pactele sau la acordurile respective;
 - c) veto la adoptarea de decizii de dizolvare a societății, de transfer al întreprinderii, de fuziune, de divizare, de mutare a sediului social în străinătate, de schimbare a obiectului de activitate al societății, de modificare a actelor constitutive, care elimină sau modifică prerogativele speciale. Un termen de 60 de zile este prevăzut pentru atacarea unei decizii de veto;

d) numirea unui administrator fără drept de vot.

- 5 Din cererea introductivă reiese că o clauză referitoare la exercitarea prerogativelor speciale a fost introdusă în special în actele constitutive ale societăților de drept italian ENI, Telecom Italia, Enel și Finmeccanica, societăți care își desfășoară activitatea în sectoarele petrochimiei și energiei, telecomunicațiilor, electricității, precum și, respectiv, apărării.
- 6 Articolul 4 alineatul 230 din Legea finanțelor nr. 350/2003 prevede că criteriile pentru exercitarea prerogativelor speciale, a căror utilizare este limitată la cazurile în care sunt prejudiciate interesele vitale ale statului, sunt stabilite prin decret ad hoc al Președintelui Consiliului de Miniștri, la propunerea ministrului economiei și finanțelor, precum și a celui pentru activități productive, decret care trebuie adoptat în termen de 90 de zile de la intrarea în vigoare a legii menționate.

Decretul din 2004

- 7 Potrivit articolului 1 alineatele 1 și 2 din Decretul din 2004:

„1. Prerogativele speciale prevăzute la articolul 2 din Decretul-lege nr. [332/1994] se exercită numai dacă sunt justificate de motive importante și imperative de interes general, care privesc mai precis ordinea publică, siguranța publică, sănătatea publică și apărarea, și iau forma unor măsuri adaptate și proporționale cu protejarea acestor interese, precum stabilirea eventuală a unor termene adecvate, cu respectarea principiilor de drept național și de drept comunitar și, mai înainte de toate, a principiului nediscriminării.

2. Prerogativele speciale prevăzute la articolul 2 alineatul 1 literele a), b) și c) din Decretul-lege nr. [332/1994] se exercită, fără a se aduce atingere modalităților indicate la alineatul 1, în următoarele împrejurări:

- a) risc grav și real de întrerupere a aprovizionării naționale minime cu produse petroliere și energetice, precum și a furnizării de servicii conexe și ulterioare și, în general, a aprovizionării cu materii prime și cu bunuri esențiale pentru colectivitate, și de întrerupere a furnizării unui serviciu minim[al] în sectoarele telecomunicațiilor și transporturilor;

- b) risc grav și real pentru continuitatea executării obligațiilor față de colectivitate în cadrul furnizării unui serviciu public, precum și pentru executarea misiunii de interes public încredințate societății;

- c) risc grav și real pentru securitatea instalațiilor și a rețelelor din serviciile publice esențiale;

- d) risc grav și real pentru apărarea națională, securitatea militară, ordinea publică și siguranța publică;

- e) urgențe sanitare.”

Procedura precontencioasă

- 8 Comisia a inițiat o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor pentru încălcarea articolelor 43 CE și 56 CE în ceea ce privește condițiile de exercitare a prerogativelor speciale prin trimiterea unei scrisori de punere în întârziere către Republica Italiană, la 6 februarie 2003. În urma acesteia, Republica Italiană și-a modificat legislația, adoptând Legea finanțelor nr. 350/2003, precum și Decretul din 2004. Considerând totuși că modificările introduse astfel nu erau suficiente, Comisia i-a trimis acesteia, la 22 decembrie 2004, o scrisoare de punere în întârziere complementară.
- 9 După ce a primit răspunsul guvernului italian din 20 mai 2005, Comisia, întrucât a considerat că nu putea fi de acord cu argumentele din acest răspuns, a adresat Republicii Italiene, la 18 octombrie 2005, un aviz motivat având ca obiect numai criteriile stabilite la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, prin care o invita să se conformeze avizului în termen de două luni de la primirea acestuia. Ca răspuns, Republica Italiană a trimis o notă prin care contesta, în esență, analiza Comisiei.
- 10 Considerând că situația era în continuare nesatisfăcătoare, Comisia a introdus prezenta acțiune.

Cu privire la acțiune

Argumentele părților

- 11 Potrivit Comisiei, încălcarea de către Republica Italiană a articolelor 43 CE și 56 CE constă în faptul că Decretul din 2004 nu precizează în mod suficient criteriile pentru

exercitarea prerogativelor speciale. În opinia acestei instituții, criteriile menționate nu permit investitorilor să cunoască situațiile în care vor fi utilizate aceste prerogative.

- 12 Astfel, Comisia susține că situațiile concrete care se pot regăsi în noțiunea „risc grav și real” de la articolul 1 alineatul 2 literele a)-d) din Decretul din 2004 sunt potențial numeroase, nedeterminate și nedeterminabile. Această lipsă de precizie în determinarea împrejurărilor specifice și obiective care justifică recurgerea de către stat la prerogative speciale ar conferi un caracter discreționar acestor prerogative, având în vedere marja de apreciere de care ar dispune autoritățile italiene. Ca rezultat, investitorii ar fi în general descurajați, în special cei care intenționează să se instaleze în Italia pentru a exercita o influență asupra administrării întreprinderilor vizate de reglementarea în cauză.
- 13 Comisia observă că, întrucât articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004 privește punerea în aplicare a prerogativelor speciale prevăzute de Decretul-lege nr. 332/1994, evaluarea proporționalității acestui decret include examinarea legitimității prerogativelor respective în situații determinate.
- 14 Comisia admite că libertatea de stabilire și libera circulație a capitalurilor pot fi limitate prin măsuri naționale justificate în temeiul articolelor 46 CE și 58 CE sau de motive imperative de interes general, însă numai atât timp cât nu există o reglementare comunitară de armonizare care să prevadă măsurile necesare pentru a asigura protecția intereselor fundamentale ale statului.
- 15 În ceea ce privește sectoarele reglementate, precum cel al energiei, al gazelor naturale și al telecomunicațiilor, Comisia consideră că obiectivul de apărare a intereselor fundamentale ale statului poate fi atins prin adoptarea unor măsuri mai puțin restrictive, precum cele prevăzute de legiuitorul european. Comisia menționează în special Directiva 2003/54/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă de energie electrică și de abrogare a Directivei 96/92/CE (JO L 176, p. 37, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 61), Directiva 2003/55/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2003 privind normele comune pentru piața internă în sectorul gazelor naturale și de abrogare a Directivei 98/30/CE (JO L 176, p. 57, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 80), precum și Directiva 2002/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 martie 2002 privind un cadru de reglementare comun pentru rețelele și serviciile de comunicații

electronice (Directivă-cadru) (JO L 108, p. 33, Ediție specială, 13/vol. 35, p. 195). Comisia subliniază că aceste directive prevăd punerea în aplicare a unor măsuri care au ca rol protejarea aprovizionării naționale minime în domeniile vizate. Această instituție arată că Republica Italiană nu indică de ce protecția aprovizionării naționale minime în sectoarele economiei reglementate astfel nu ar putea fi asigurată în temeiul directivelor menționate.

- 16 În ceea ce privește sectoarele nereglementate, Comisia susține că Republica Italiană nu a prezentat nicio justificare pentru aplicarea criteriilor în litigiu.
- 17 În plus, aceasta observă că nu există nicio legătură de cauzalitate între, pe de o parte, necesitatea de a garanta aprovizionarea cu energie, precum și de a furniza servicii publice și, pe de altă parte, controlul acționariatului și al administrării unei întreprinderi.
- 18 Potrivit Comisiei, Decretul din 2004 constituie, așadar, un instrument care depășește ceea ce este necesar pentru a apăra interesele publice pe care le vizează.
- 19 Republica Italiană arată, în primul rând, că o mare parte din analiza Comisiei este consacrată pretensei nelegalități a prerogativelor speciale al căror regim este stabilit în Decretul-lege nr. 332/1994. Or, neîndeplinirea obligațiilor avută în vedere prin acțiune și prin avizul motivat ar privi numai Decretul din 2004, iar nu și Decretul-lege nr. 332/1994. În consecință, pretinsa nelegalitate a regimului prerogativelor speciale ce rezultă din acest decret-lege nu ar face obiectul prezentei acțiuni.
- 20 Potrivit acestui stat membru, rezultă de aici că nu pot fi admise principalele motive expuse de Comisie în cuprinsul acțiunii. În această situație ar fi motivele referitoare la

limitele impuse de Republica Italiană dobândirii de acțiuni în societățile respective, motive care privesc proprietatea acțiunilor, cu alte cuvinte structura acestor societăți. Astfel, Comisia ar critica Republica Italiană în principal pentru că a introdus măsuri de control privind această structură, iar nu măsuri care să permită controlarea deciziilor de administrare specifice. Or, aceste motive ar privi Decretul-lege nr. 332/1994, iar nu Decretul din 2004.

21 Republica Italiană concluzionează, așadar, că trebuie respinse motivele întemeiate pe lipsa de proporționalitate a dispozițiilor referitoare la prerogativele speciale, având în vedere că această parte a acțiunii privește în realitate Decretul-lege nr. 332/1994.

22 În al doilea rând, Republica Italiană contestă analiza Comisiei întrucât aceasta reține ca temei pentru principalele sale motive o pretinsă încălcare a articolului 56 CE privind libera circulație a capitalurilor, adăugând în același timp că aceste motive ar putea fi întemeiate și pe o încălcare a articolului 43 CE privind libertatea de stabilire. Potrivit acestui stat membru, din jurisprudența Curții, în special din Hotărârea din 12 septembrie 2006, Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas (C-196/04, Rec., p. I-7995), rezultă că, dacă o problemă poate fi examinată prin prisma libertății de stabilire, este exclusă posibilitatea ca aceasta să intre sub incidența liberei circulații a capitalurilor. Or, în condițiile în care măsurile în litigiu privesc acte destinate să exercite o influență decisivă asupra administrării societăților respective, articolele 43 CE, 45 CE și 46 CE ar fi relevante. Acest aspect ar fi important, întrucât aceste articole cuprind dispoziții mai puțin restrictive decât articolele 56 CE și 58 CE.

23 În al treilea rând, Republica Italiană contestă temeinicia motivului privind caracterul discreționar pe care dispozițiile Decretului din 2004 l-ar conferi prerogativelor speciale atribuite administrației naționale.

24 În al patrulea rând, acest stat membru respinge argumentația Comisiei referitoare la directivele aplicabile în sectoarele reglementate. Astfel, aceste directive nu ar fi

relevante decât dacă acțiunea ar privi Decretul-lege nr. 332/1994, care prevede măsuri structurale. Decretul din 2004, pe de altă parte, nu ar fi introdus nicio măsură de acest tip, ci s-ar limita la a preciza cazurile și condițiile de adoptare a măsurilor prevăzute de decretul-lege menționat. Republica Italiană susține că, în orice caz, nimic nu interzice statelor membre să adopte, în aceste sectoare esențiale, măsuri care introduc prerogative de intervenție ce depășesc chiar dispozițiile directivelor menționate.

25 Republica Italiană adaugă că principiul subsidiarității trebuie să se aplice. Astfel, legislația națională ar fi mai potrivită decât legislația comunitară pentru a reglementa situații care prezintă riscuri pentru interesele vitale ale statului, situații pe care numai acesta din urmă le poate aprecia în termen util și în mod corect.

26 În celelalte sectoare ale serviciilor publice, care nu au făcut încă obiectul unei armonizări, precum sectorul apărării naționale, un stat membru ar avea dreptul să adopte măsuri pentru a face față unor situații care ar putea prejudicia în mod grav interesul general.

27 Potrivit Republicii Italiene, singurul argument din acțiune care trebuie luat în considerare este pretinsa incapacitate de a prevedea cazurile concrete în care se poate recurge la dispozițiile Decretului-lege nr. 332/1994. Totuși, acest stat membru susține că numai în momentul în care se prezintă un investitor sunt identificate și pot fi apreciate toate împrejurările specifice. Acesta concluzionează că, așadar, condițiile pentru exercitarea prerogativelor speciale nu pot fi stabilite cu mai mare precizie decât sunt stabilite în Decretul din 2004.

Aprecierea Curții

Cu privire la obiectul acțiunii

- 28 Potrivit Republicii Italiene, printr-o parte semnificativă a argumentelor invocate, Comisia contestă în realitate prerogativele speciale introduse prin Decretul-lege nr. 332/2004, iar nu criteriile înscrise în Decretul din 2004, și urmărește ca aceste prerogative să fie declarate neconforme cu dreptul comunitar. Aceste argumente ar extinde astfel obiectul litigiului și ar fi, prin urmare, inadmisibile.
- 29 În această privință, trebuie amintit că obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor este delimitat de avizul motivat și de cererea introductivă (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 24 iunie 2004, Comisia/Țările de Jos, C-350/02, Rec., p. I-6213, punctul 20 și jurisprudența citată). Ținând seama de faptul că, în prezenta cauză, aceste două acte au în vedere numai criteriile stabilite la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, trebuie să se constate că, întrucât Comisia nu a extins obiectul litigiului, acțiunea este admisibilă.
- 30 Desigur, Comisia prezintă argumente prin care critică prerogativele speciale introduse prin Decretul-lege nr. 332/1994, însă nu contestă aceste prerogative și nu atacă decât criteriile care permit punerea în aplicare a acestora.
- 31 Întrucât pretinsa neîndeplinire a obligațiilor nu privește decât criteriile definite la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, este necesară numai pronunțarea asupra conformității acestei dispoziții cu dreptul comunitar.

Cu privire la aplicarea articolelor 43 CE și 56 CE

- 32 Comisia apreciază că neîndeplinirea obligațiilor pe care o denunță trebuie examinată în raport cu articolul 43 CE privind libertatea de stabilire, precum și cu articolul 56 CE privind libera circulație a capitalurilor.
- 33 În ceea ce privește întrebarea dacă o reglementare națională ține de una sau de alta dintre aceste libertăți, dintr-o jurisprudență consacrată rezultă că trebuie luat în considerare obiectul reglementării în cauză (a se vedea Hotărârea din 24 mai 2007, *Holböck*, C-157/05, Rep., p. I-4051, punctul 22 și jurisprudența citată).
- 34 Se includ în domeniul de aplicare materială al dispozițiilor Tratatului CE referitoare la libertatea de stabilire dispozițiile naționale care se aplică deținerii de către un resortisant al unui stat membru, în capitalul unei societăți stabilite într-un alt stat membru, a unei participații care îi permite să exercite o influență certă asupra deciziilor acestei societăți și să îi stabilească astfel activitățile (a se vedea în acest sens, printre altele, Hotărârea din 13 aprilie 2000, *Baars*, C-251/98, Rec., p. I-2787, punctul 22, și Hotărârea din 23 octombrie 2007, *Comisia/Germania*, C-112/05, Rep., p. I-8995, punctul 13).
- 35 Intră sub incidența articolului 56 CE privind libera circulație a capitalurilor în special investițiile directe, și anume investițiile de orice natură pe care le efectuează persoanele fizice sau juridice și care ajută la crearea sau la menținerea unor relații durabile și directe între cel care oferă fondurile și societatea căreia îi sunt destinate aceste fonduri, în vederea exercitării unei activități economice. Acest obiectiv presupune ca acțiunile deținute de acționar să îi confere posibilitatea de a participa efectiv la administrarea sau la controlul acestei societăți (a se vedea Hotărârea *Comisia/Germania*, citată anterior, punctul 18 și jurisprudența citată).
- 36 O reglementare națională care nu este aplicabilă numai participațiilor care permit să se exercite o influență certă asupra deciziilor unei societăți și să se stabilească activitățile acesteia, ci se aplică indiferent de mărimea participației pe care acționarul o are într-o

societate, este susceptibilă de a intra atât sub incidența articolului 43 CE, cât și a articolului 56 CE (a se vedea în acest sens Hotărârea Holböck, citată anterior, punctele 23 și 24). Contrar celor susținute de Republica Italiană, Hotărârea Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas, citată anterior, nu permite să se concluzioneze că, într-un astfel de caz, numai articolul 43 CE ar fi relevant. Într-adevăr, astfel cum reiese de la punctul 32 din aceasta, hotărârea menționată privește numai o situație în care o societate deține participații care îi conferă controlul altor societăți (a se vedea Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Spania, C-207/07, punctul 36).

37 În speță, trebuie să se facă diferența între situația în care criteriile sunt aplicate prerogativelor de opoziție ale statului la dobândirea de participații și la încheierea de pacte de către acționarii reprezentând un anumit procent din drepturile de vot și situația în care criteriile sunt aplicate prerogativei de veto față de anumite decizii ale societății.

38 În primul rând, în ceea ce privește prerogativele de opoziție menționate la articolul 2 alineatul 1 literele a) și b) din Decretul-lege nr. 332/1994, din dosar reiese că proporția de cel puțin 5 % din drepturile de vot sau, dacă este cazul, procentul inferior stabilit de ministrul competent trebuie să permită persoanelor interesate să participe efectiv la administrarea unei societăți avute în vedere, ceea ce intră sub incidența articolului 56 CE. Cu toate acestea, nu este exclusă posibilitatea ca, în ceea ce privește societățile al căror acționariat este în general foarte dispersat, deținătorii de participații corespunzătoare acestui procent să exercite o influență certă asupra administrării unei astfel de societăți și să îi stabilească astfel activitățile, ceea ce intră sub incidența articolului 43 CE, după cum susține Republica Italiană. În plus, întrucât Decretul-lege nr. 332/1994 stabilește un procent minim, această reglementare este aplicabilă și participațiilor care depășesc acest procent și conferă o putere de control evidentă. Prin urmare, criteriile care au legătură cu exercitarea prerogativelor de opoziție menționate trebuie examinate în raport cu aceste două dispoziții din tratat.

39 În al doilea rând, în ceea ce privește prerogativa de veto menționată la articolul 2 alineatul 1 litera c) din Decretul-lege nr. 332/1994, se impune constatarea că această prerogativă privește decizii care țin de administrarea societății și, prin urmare, nu privește decât acționarii capabili să exercite o influență certă asupra societăților respective, astfel încât criteriile care au legătură cu exercitarea acestei prerogative trebuie examinate în raport cu articolul 43 CE. În cele din urmă, presupunând că aceste

criterii produc efecte restrictive în privința liberei circulații a capitalurilor, acestea ar fi consecința inevitabilă a unui eventual obstacol în calea libertății de stabilire și nu ar justifica o analiză autonomă a legislației respective în raport cu articolul 56 CE (a se vedea Hotărârea Cadbury Schweppes și Cadbury Schweppes Overseas, citată anterior, punctul 33). În consecință, examinarea criteriilor care au legătură cu exercitarea prerogativei de veto trebuie efectuată numai în raport cu articolul 43 CE.

Cu privire la criteriile menționate la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, în măsura în care au legătură cu exercitarea prerogativelor de opoziție

— Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor rezultate din articolul 56 CE

⁴⁰ Cu titlu introductiv, trebuie să se arate că criteriile examinate aici stabilesc împrejurările în care pot fi puse în aplicare prerogativele statului de a se opune dobândirii anumitor participații sau încheierii de anumite pacte de către acționari în societățile avute în vedere. Din jurisprudența Curții reiese că recurgerea la asemenea prerogative poate fi contrară liberei circulații a capitalurilor garantate de articolul 56 CE (a se vedea printre altele Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Regatul Unit, C-98/01, Rec., p. I-4641, punctul 50, și Hotărârea Comisia/Spania, citată anterior, punctul 58). Problema în litigiu în prezenta cauză este dacă criteriile menționate stabilesc condiții care permit justificarea exercitării unor asemenea prerogative.

⁴¹ În această privință, trebuie amintit că libera circulație a capitalurilor poate fi limitată prin măsuri naționale justificate de motivele menționate la articolul 58 CE sau de motive imperative de interes național, atât timp cât nu există o măsură comunitară de armonizare care să prevadă măsurile necesare pentru a asigura protecția acestor interese (a se vedea Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 72 și jurisprudența citată).

- 42 În lipsa unei asemenea armonizări comunitare, este, în principiu, de competența statelor membre să decidă nivelul la care doresc să asigure protecția unor astfel de interese legitime, precum și modul în care trebuie atins acest nivel. Totuși, acestea nu o pot face decât în limitele trasate de tratat și în special cu respectarea principiului proporționalității, care impune ca măsurile adoptate să poată garanta realizarea obiectivului urmărit de statele membre și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia. (a se vedea Hotărârea Comisia/Germania, citată anterior, punctul 73 și jurisprudența citată).
- 43 Pe de altă parte, chiar în domeniile care au făcut obiectul unei armonizări, principiul proporționalității este aplicabil în cazul în care legiuitorul comunitar a lăsat statelor membre o marjă de apreciere.
- 44 În speță, punctele de vedere ale Republicii Italiene și Comisiei sunt diferite în ceea ce privește problema dacă criteriile aplicabile exercitării prerogativelor de opoziție la dobândirea de participații sau la încheierea de pacte de către acționarii reprezentând cel puțin 5 % din drepturile de vot sau chiar un procent inferior în anumite cazuri sunt de asemenea natură încât această exercitare este proporțională cu obiectivele urmărite și, prin urmare, este compatibilă cu libertatea garantată la articolul 56 CE.
- 45 În această privință, trebuie să se arate că criteriile în litigiu vizează interese generale care privesc în special aprovizionarea minimă cu resurse energetice și cu bunuri esențiale pentru colectivitate, continuitatea serviciului public, securitatea instalațiilor utilizate în cadrul serviciilor publice esențiale, apărarea națională, protecția ordinii publice și a siguranței publice, precum și urgențele sanitare. Sub rezerva respectării principiului proporționalității, urmărirea unor astfel de interese poate justifica anumite restricții privind exercitarea libertăților fundamentale (a se vedea printre altele Hotărârea din 14 februarie 2008, Comisia/Spania, C-274/06, punctul 38).
- 46 Cu toate acestea, astfel cum s-a amintit la punctele 42 și 43 din prezenta hotărâre, respectarea principiului proporționalității impune în primul rând ca măsurile luate să fie de natură să permită atingerea obiectivelor urmărite.

47 Or, aplicarea criteriilor în litigiu, în măsura în care au legătură cu exercitarea prerogativelor de opoziție, nu este de natură să permită atingerea obiectivelor urmărite în speță, din cauza lipsei unei legături între criteriile respective și aceste prerogative.

48 Astfel, Curtea a statuat anterior că simpla dobândire de participații reprezentând mai mult de 10 % din capitalul social al unei societăți care își desfășoară activitatea în sectorul energiei sau orice altă dobândire care conferă o influență semnificativă asupra unei astfel de societăți nu poate fi considerată, în principiu, ca atare, o amenințare reală și suficient de gravă pentru siguranța aprovizionării (a se vedea Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctele 38 și 51).

49 În înscrisurile depuse, Republica Italiană nu a prezentat nicio probă și niciun indiciu în sensul că aplicarea criteriilor în litigiu pentru punerea în aplicare a prerogativelor de opoziție permite atingerea obiectivelor urmărite. Este adevărat că aceasta a citat câteva exemple în cadrul ședinței de audiere a pledoariilor. Astfel, Republica Italiană a menționat eventualitatea în care un operator străin ce are legături cu o organizație teroristă încearcă să dobândească participații importante în societăți naționale într-un domeniu strategic. Aceasta a evocat și posibilitatea ca o societate străină care controlează rețele internaționale de transport de energie și care, în trecut, s-ar fi folosit această poziție pentru a crea dificultăți grave de aprovizionare țărilor limitrofe să dobândească acțiuni într-o societate națională. Potrivit acestui stat membru, existența unor precedente de această natură ar putea justifica o opoziție la dobândirea, de către astfel de investitori, de participații semnificative în societățile naționale avute în vedere.

50 Cu toate acestea, se impune constatarea că asemenea considerații nu se regăsesc în Decretul din 2004, care nu menționează nicio împrejurare specifică și obiectivă.

51 Curtea a statuat anterior că prerogativele de intervenție ale unui stat membru precum prerogativele de opoziție ale căror condiții de exercitare sunt stabilite de criteriile în cauză, care nu sunt supuse niciunei condiții, cu excepția unei referiri la protejarea intereselor naționale, formulată cu caracter general și fără a fi precizate împrejurările specifice și obiective în care vor fi exercitate aceste prerogative, constituie o atingere

gravă a libertății de circulație a capitalurilor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Franța, C-483/99, Rec., p. I-4781, punctele 50 și 51).

52 Aceste considerații sunt aplicabile în prezenta cauză. Astfel, chiar dacă criteriile în cauză vizează diferite tipuri de interese generale, acestea sunt formulate cu caracter general și în mod imprecis. În plus, lipsa unei legături între aceste criterii și prerogativele speciale la care se referă face să crească incertitudinea în ceea ce privește împrejurările în care aceste prerogative pot fi exercitate și conferă un caracter discreționar prerogativelor respective în raport cu marja de apreciere de care dispun autoritățile naționale pentru punerea în aplicare a acestora. O astfel de marjă de apreciere este disproporționată în raport cu obiectivele urmărite.

53 Pe de altă parte, simpla mențiune de la articolul 1 alineatul 1 din Decretul din 2004 potrivit căreia prerogativele speciale nu trebuie exercitate decât în conformitate cu dreptul comunitar nu poate determina compatibilitatea cu dreptul comunitar a exercitării acestor criterii. Într-adevăr, caracterul general și abstract al criteriilor nu este de natură să garanteze că exercitarea prerogativelor speciale va fi efectuată conform cerințelor dreptului comunitar (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, C-463/00, Rec., p. I-4581, punctele 63 și 64).

54 În sfârșit, deși împrejurarea că exercitarea prerogativelor speciale poate fi supusă controlului instanței naționale, în temeiul articolului 2 alineatul 1 literele a)-c) din Decretul-lege nr. 332/1994, este necesară pentru protejarea persoanelor în raport cu aplicarea normelor privind libera circulație a capitalurilor, numai această împrejurare nu este totuși suficientă pentru a înlătura incompatibilitatea cu aceste norme a criteriilor de aplicare a prerogativelor speciale.

55 În consecință, trebuie să se constate că, prin adoptarea dispozițiilor de la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi

revin în temeiul articolului 56 CE, în măsura în care aceste dispoziții se aplică prerogativelor speciale prevăzute la articolul 2 alineatul 1 literele a) și b) din Decretul-lege nr. 332/1994.

— Cu privire la neîndeplinirea obligațiilor rezultate din articolul 43 CE

56 În măsura în care exercitarea prerogativelor de opoziție vizează și participațiile care le conferă deținătorilor puterea de a exercita o influență certă asupra administrării unor astfel de societăți, precum și de a le stabili activitățile și poate, așadar, să restrângă libertatea de stabilire, trebuie să se considere, pentru aceleași motive precum cele expuse mai sus în cadrul examinării referitoare la compatibilitatea cu articolul 56 CE a criteriilor menționate la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, că aceste criterii conferă autorităților italiene o marjă de apreciere disproporționată în exercitarea prerogativelor de opoziție.

57 În consecință, trebuie să se constate că, prin adoptarea dispozițiilor de la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE, în măsura în care aceste dispoziții se aplică prerogativelor speciale prevăzute la articolul 2 alineatul 1 literele a) și b) din Decretul-lege nr. 332/1994.

Cu privire la criteriile menționate la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, în măsura în care au legătură cu exercitarea prerogativei de veto

58 Astfel cum a fost menționat la punctul 39 din prezenta hotărâre, aplicarea criteriilor menționate la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004 în privința prerogativei de veto împotriva anumitor decizii trebuie examinată numai în raport cu articolul 43 CE.

- 59 Comisia apreciază că aceste criterii, în măsura în care sunt aplicabile acestei prerogative de veto, sunt disproporționate în raport cu obiectivul urmărit și, prin urmare, sunt contrare articolului 43 CE. Republica Italiană contestă această analiză.
- 60 Trebuie să se constate că, în ceea ce privește societățile avute în vedere, deciziile privind dizolvarea acestora, transferul întreprinderii, fuziunea, divizarea, mutarea sediului social în străinătate, schimbarea obiectului de activitate, precum și modificarea actelor constitutive care elimină sau modifică prerogativele speciale privesc aspecte importante ale administrării acestor societăți.
- 61 Este posibil ca asemenea decizii, care pot privi chiar existența acestor societăți, să afecteze în special continuitatea serviciului public sau menținerea aprovizionării naționale minime cu bunuri esențiale pentru colectivitate, interese generale menționate de Decretul din 2004.
- 62 Există, așadar, o legătură între prerogativa specială de veto și criteriile stabilite în Decretul din 2004.
- 63 Cu toate acestea, împrejurările în care poate fi exercitată această prerogativă sunt imprecise.
- 64 În ceea ce privește dreptul de opoziție la anumite decizii de cesionare sau de afectare cu titlu de garanție a activelor unei societăți care își desfășoară activitatea în domeniul petrolier, Curtea a statuat că, întrucât exercitarea acestui drept nu era supusă niciunei condiții care să limiteze puterea discreționară a ministrului în ceea ce privește controlul identității deținătorilor de active în aceste societăți, regimul respectiv depășea ceea ce este necesar pentru a atinge scopul invocat, și anume prevenirea unei afectări a aprovizionării minime cu produse petroliere în cazul unei amenințări efective. Curtea a adăugat că, în lipsa unor criterii obiective și precise în structura regimului respectiv,

reglementarea vizată era disproporționată în raport cu scopul indicat (a se vedea Hotărârea Comisia/Franța, citată anterior, punctele 52 și 53).

- 65 Trebuie să se verifice dacă în prezenta speță sunt aplicabile considerații similare.
- 66 Decretul din 2004 nu conține precizări cu privire la împrejurările în care se pot aplica criteriile de exercitare a prerogativei de veto prevăzute la articolul 2 alineatul 1 litera c) din Decretul-lege nr. 332/1994. Chiar dacă această prerogativă nu poate fi exercitată decât în situații de risc grav și real sau de urgențe sanitare, conform articolului 1 alineatul 2 din decretul menționat, și cu respectarea condițiilor de la articolul 1 alineatul 1 din același text, și anume în special pentru motive de ordine publică, de siguranță publică, de sănătate publică și de apărare, în lipsa unor precizări privind împrejurările concrete care permit exercitarea prerogativei în discuție, investitorii nu știu când se poate aplica această prerogativă de veto. În consecință, trebuie să se considere, astfel cum susține Comisia, că situațiile în care este permisă exercitarea prerogativei de veto sunt potențial numeroase, nedeterminate și nedeterminabile și că lasă o largă putere de apreciere autorităților italiene.
- 67 Republica Italiană arată însă că principiul subsidiarității este aplicabil în domeniile strategice avute în vedere și că statele membre trebuie să păstreze o largă putere de apreciere, întrucât sunt cel mai în măsură să gestioneze situații de urgență care afectează interese vitale ale statului. Directivele adoptate în domeniile reglementate, precum cel al energiei, nu ar conține decât norme minime referitoare la respectarea cerințelor unui serviciu public.
- 68 În această privință, astfel cum s-a arătat la punctul 43 din prezenta hotărâre, chiar dacă aceste directive lasă o marjă de apreciere statelor membre, în special pentru adoptarea de măsuri în caz de urgență, dispozițiile pe care acestea le adoptă trebuie să respecte limitele trasate de tratat și în special principiul proporționalității.

- 69 În ceea ce privește entitățile care își desfășoară activitatea în sectoarele petrolului, telecomunicațiilor și electricității, Curtea a admis, printre altele, că obiectivul de a garanta siguranța aprovizionării cu astfel de produse sau furnizarea de asemenea servicii în caz de criză pe teritoriul statului membru în cauză poate constitui un motiv de siguranță publică și, prin urmare, poate justifica o restricție privind o libertate fundamentală (a se vedea Hotărârea din 13 mai 2003, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 71).
- 70 Cu toate acestea, Curtea a statuat și că, deși, în general, statele membre sunt libere să stabilească cerințele de ordine publică și de siguranță publică, în conformitate cu nevoile lor naționale, ca motive de derogare de la o libertate fundamentală, aceste cerințe trebuie interpretate restrictiv, astfel încât întinderea acestora nu poate fi determinată în mod unilateral, fără controlul instituțiilor Comunității Europene. Astfel, ordinea publică și siguranța publică nu pot fi invocate decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă, care afectează un interes fundamental al societății (a se vedea printre altele Hotărârea din 9 martie 2000, Comisia/Belgia, C-355/98, Rec., p. I-1221, punctul 28, Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie, C-54/99, Rec., p. I-1335, punctul 17, și Hotărârea din 17 iulie 2008, Comisia/Spania, citată anterior, punctul 47).
- 71 Curtea a aplicat această analiză unui regim de opoziție care era în vigoare în Belgia în domeniul energiei, regim care viza anumite decizii privind activele strategice ale societăților naționale, în special rețelele de energie, precum și decizii de administrare specifice în legătură cu aceste societăți, statul putând interveni numai în cazul în care ar fi fost afectate obiectivele politicii energetice. Curtea a considerat că acest regim se întemeia pe criterii obiective și controlabile de instanțe și că nu fusese demonstrat de Comisie că ar fi putut fi luate măsuri mai puțin restrictive pentru a se atinge obiectivul urmărit (a se vedea Hotărârea din 4 iunie 2002, Comisia/Belgia, C-503/99, Rec., p. I-4809, punctele 50-53).
- 72 În speță, însă, astfel cum s-a constatat la punctul 66 din prezenta hotărâre, Decretul din 2004 nu conține precizări privind împrejurările concrete în care poate fi exercitată prerogativa de veto și, prin urmare, criteriile pe care le menționează nu se întemeiază pe condiții obiective și controlabile.

73 Astfel cum s-a amintit la punctele 53 și 54 din prezenta hotărâre, mențiunea potrivit căreia prerogativa de veto nu poate fi exercitată decât în conformitate cu dreptul comunitar și împrejurarea că exercitarea acesteia poate fi supusă controlului instanței naționale nu pot determina compatibilitatea Decretului din 2004 cu dreptul comunitar.

74 Prin urmare, trebuie să se constate că, prin adoptarea dispozițiilor de la articolul 1 alineatul 2 din Decretul din 2004, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 43 CE, în măsura în care aceste dispoziții se aplică prerogativelor speciale prevăzute la articolul 2 alineatul 1 litera c) din Decretul-lege nr. 332/1994.

Cu privire la cheltuielile de judecată

75 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a solicitat obligarea Republicii Italiene la plata cheltuielilor de judecată, iar Republica Italiană a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară și hotărăște:

- 1) Prin adoptarea dispozițiilor de la articolul 1 alineatul 2 din Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri pentru definirea criteriilor referitoare la exercitarea prerogativelor speciale prevăzute la articolul 2 din Decretul lege nr. 332 din 31 mai 1994 transformat, cu modificări, prin Legea nr. 474 din**

30 iulie 1994 (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, definizione dei criteri di esercizio dei poteri speciali, di cui all'art. 2 del decreto-legge 31 maggio 1994, n. 332, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 1994, n. 474) din 10 iunie 2004, Republica Italiană nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin:

- **în temeiul articolelor 43 CE și 56 CE, în măsura în care dispozițiile menționate se aplică prerogativelor speciale prevăzute la articolul 2 alineatul 1 literele a) și b) din acest decret-lege, astfel cum a fost modificat prin Legea nr. 350 privind formarea bugetului anual și plurianual al statului (Legea finanțelor pentru anul 2004) [legge n. 350, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)] din 24 decembrie 2003 și**

- **în temeiul articolului 43 CE, în măsura în care dispozițiile menționate se aplică prerogativei speciale prevăzute la articolul 2 alineatul 1 litera c) din același decret-lege.**

2) Obligă Republica Italiană la plata cheltuielilor de judecată.

Semnături