



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 5 iunie 2014¹¹

Cauza C-270/13

**Iraklis Haralambidis
împotriva
Calogero Casilli**

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Italia)]

„Libera circulație a lucrătorilor — Funcția de președinte al unei autorități portuare — Articolul 45 alineatul (4) TFUE — Condiție privind cetățenia — Noțiunea «administrație publică» — Competențe conferite de dreptul public — Funcții exercitate în interes general — Competențe exercitate sporadic sau în circumstanțe excepționale”

1. Funcția de președinte al unei autorități portuare intră în domeniul de aplicare al noțiunii „administrație publică” în sensul articolului 45 alineatul (4) TFUE și, în consecință, statele membre pot rezerva acest post exclusiv propriilor lor cetățeni, prin derogare de la regula liberei circulații a lucrătorilor? Aceasta este, în esență, problema-cheie ridicată prin întrebările preliminare adresate de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) (Italia).
2. Curtea s-a ocupat deja de noțiunea „administrație publică” într-o serie de cauze cu care a fost sesizată, atât în cadrul unor trimiteri preliminare, cât și al unor proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Totuși, unele dintre deciziile Curții, mai ales cele mai timpurii, sunt foarte concise și nu clarifică foarte bine acele aspecte care – în opinia noastră – sunt esențiale pentru a stabili dacă un anumit post din administrația publică a unui stat membru se încadrează sau nu se încadrează în domeniul de aplicare al articolului 45 alineatul (4) TFUE.
3. Prezenta cauză oferă astfel Curții oportunitatea să perfecționeze și să clarifice mai bine noțiunea „administrație publică” – o noțiune ale cărei domeniu de aplicare și semnificație pot fi stabilite, după cum vom încerca să arătăm în aceste concluzii, doar examinând însăși *ratio legis* a articolului 45 alineatul (4) TFUE.

¹ — Limba originală: engleza.

I – Dispozițiile legislative italiene aplicabile

4. Articolul 38 alineatele 1 și 2 din Decretul legislativ nr. 165 din 30 martie 2001, „Norme generale privind organizarea muncii în administrația publică”², în versiunea aflată în vigoare la data faptelor, prevedea:

„1. Cetățenii statelor membre [ale Uniunii] au acces la funcții din administrația publică în măsura în care acestea nu implică exercitarea directă sau indirectă a prerogativelor publice sau nu sunt legate de protecția interesului național.

2. Prin decret al Președintelui Consiliului de Miniștri [...] se stabilesc posturile și funcțiile la care au acces doar cetățenii italieni, precum și criteriile obligatorii privind accesul cetățenilor menționați la alineatul 1.”

5. Decretul Președintelui Consiliului de Miniștri în cauză a fost adoptat la 7 februarie 1994³. Articolul 1 alineatul 1 litera (b) din decretul respectiv prevede că printre posturile din administrația publică la care nu poate fi obținut accesul fără cetățenia italiană se află „cele mai înalte posturi administrative din structurile periferice ale administrației publice, inclusiv autonome, din entitățile publice fără caracter economic, ale provinciilor și municipalităților, precum și ale regiunilor și ale Băncii Italiei”.

6. Potrivit deciziei de trimitere, autoritățile portuare sunt un tip special de organism public, reglementat prin Legea nr. 84 din 28 ianuarie 1994, „Reformarea normelor privind porturile” (denumită în continuare „Legea nr. 84/1994”)⁴.

7. Articolul 6 alineatul 1 din Legea nr. 84/1994 instituie o autoritate portuară în portul Brindisi și în alte locuri, atribuindu-i următoarele sarcini:

- a) Conducerea, programarea, coordonarea, promovarea și controlul operațiunilor portuare și ale altor activități comerciale și industriale exercitate în porturi, cu competențe de reglementare și de a emite ordine, inclusiv cu privire la protecția împotriva riscurilor de accidente legate de astfel de activități și la condițiile de igienă în muncă [...];
- b) întreținerea obișnuită și extraordinară a zonelor comune din port [...];
- c) încredințarea și controlul activităților care vizează furnizarea cu titlu oneros a unor servicii de interes general [...] utilizatorilor portuari [...] definite prin decret al ministrului transporturilor și navigației.”

8. Potrivit articolului 6 alineatele 2-4 din Legea nr. 84/1994, autoritatea portuară este o persoană juridică de drept public și dispune de autonomie administrativă, sub rezerva dispozițiilor articolului 12 din aceeași lege, precum și de autonomie bugetară și financiară, în anumite limite. Gestiunea patrimoniului și gestiunea financiară a autorității portuare sunt reglementate printr-un regulament contabil aprobat de ministrul transporturilor și navigației, cu acordul ministrului de finanțe. Situația financiară a autorității portuare este supusă controlului Curtii de Conturi italiene.

2 — Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche* (GURI nr. 106 din 9 mai 2001, supliment ordinar nr. 112).

3 — „Regulamentul de stabilire a normelor privind accesul cetățenilor din statele membre ale Uniunii la posturi din administrația publică” (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 febbraio 1994, n. 174, *Regolamento recante norme sull'accesso dei cittadini degli Stati membri dell'Unione europea ai posti di lavoro presso le amministrazioni pubbliche*) (GURI nr. 61 din 15 martie 1994).

4 — Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale* (GURI nr. 28 din 4 februarie 1994, supliment ordinar nr. 21).

9. Potrivit articolului 7 din Legea nr. 84/1994:

„1. Organele de conducere ale autorității portuare sunt: a) președintele, b) comitetul portuar, c) secretariatul general, d) colegiul auditorilor.

2. Remunerația președintelui [și a celorlalți membri ai organelor autorității portuare] este asigurată de autoritatea portuară și este fixată de comitetul portuar în limitele maxime stabilite [...] prin decret al ministrului transporturilor și navigației [...]”

10. Aceeași dispoziție prevede la alineatul 3 că ministrul transporturilor și navigației poate dispune, prin decret, revocarea președintelui și dizolvarea comitetului portuar în anumite împrejurări.

11. Articolul 8 alineatele 1 și 2 din Legea nr. 84/1994 prevede că președintele autorității portuare este numit prin decret al ministrului transporturilor și navigației, cu acordul regiunii în cauză, dintr-un grup de trei experți calificați în domeniul transportului și al economiei portuare, desemnați de organele competente din provincia, orașul și camera de comerț corespunzătoare. Mandatul președintelui are o durată de patru ani și poate fi reînnoit o singură dată. Acesta reprezintă autoritatea portuară.

12. Potrivit articolului 8 alineatul 3 din aceeași lege, președintele autorității portuare are următoarele sarcini:

- „a) prezidează comitetul portuar;
 - b) prezintă comitetului portuar spre adoptare planul operațional trienal;
 - c) prezintă comitetului portuar spre adoptare planul de amenajare portuară;
 - d) prezintă comitetului portuar proiectele de decizii privind estimările bugetare și modificările aferente, bilanțul și remunerația secretarului general, precum și punerea în aplicare a acordurilor contractuale referitoare la personalul secretariatului tehnic și operațional;
 - e) propune comitetului portuar proiecte de decizii privind concesiunile prevăzute la articolul 6 alineatul 5;
 - f) asigură coordonarea activităților desfășurate în port de diferitele autorități ale administrației publice, precum și coordonarea și controlul activităților care fac obiectul autorizării și concesiunii, precum și a serviciilor portuare [...];
- [...]
- h) administrează zonele și bunurile din domeniul maritim din circumscripția teritorială [în care acesta își exercită competențele], în conformitate cu legislația aplicabilă, prin exercitarea, după ascultarea comitetului portuar, a atribuțiilor prevăzute la articolele 36-55 și 68 din Codul [italian al] navigației⁵ și în conformitate cu normele de punere în aplicare a acestor dispoziții;

5 — Aceste dispoziții din Codul italian al navigației privesc concesiunile sau utilizarea unor zone din domeniul maritim al statului (articolele 36-55) și supravegherea activităților exercitate în porturi (articolul 68).

i) exercită competențele atribuite autorității portuare în temeiul articolelor 16^[6] și 18^[7] și acordă, după ascultarea comitetului portuar, autorizațiile și concesiunile prevăzute la articolele menționate, atunci când acestea au o durată care nu depășește patru ani, și determină valoarea taxelor datorate [...];

[...]

l) promovează formarea unui sindicat al lucrătorilor portuari [...];

m) asigură navigabilitatea în zona portuară, precum și realizarea lucrărilor de excavare și de întreținere a fundului mării [...] în caz de necesitate imediată și urgență, prin adoptarea unor decizii obligatorii [...];

n) face propuneri privind delimitarea zonelor libere, după ascultarea autorității maritime și a autorităților locale în cauză;

n-bis) exercită orice altă competență neatribuită prin prezenta lege celorlalte organe ale autorității portuare.”

13. În temeiul articolului 12 din Legea nr. 84/1994, autoritatea portuară se află sub supravegherea ministrului transporturilor și navigației. În special, deciziile președintelui și ale comitetului portuar sunt supuse aprobării acestui ministru atunci când acestea privesc: a) aprobarea bugetului estimat, posibile modificări ale acestuia și bilanțul și b) recrutarea personalului secretariatului tehnic și operațional. Mai mult, deciziile menționate mai sus la litera a) necesită totodată acordul ministrului responsabil cu trezoreria. De asemenea, Curtea de Conturi italiană trebuie să supravegheze anumite activități ale autorității portuare.

II – Situația de fapt, procedura și întrebările preliminare

14. Domnul Iraklis Haralambidis (numit în continuare „domnul Haralambidis”), cetățean grec, a fost numit președinte al autorității portuare din Brindisi (Italia) de către ministrul infrastructurii și transporturilor din Italia prin decretul din 7 iunie 2011, emis în urma unei proceduri de numire stabilite prin lege.

15. Ulterior, unul dintre ceilalți candidați pentru acest post, domnul Calogero Casilli (numit în continuare „domnul Casilli”), cetățean italian, a introdus o acțiune în fața Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia, Sede di Lecce (Tribunalul Administrativ Regional din Puglia, Secția Lecce) (denumit în continuare „TAR Puglia”) pentru anularea decretului ministerial. Domnul Casilli a susținut că domnul Haralambidis nu putea fi numit președinte al autorității portuare din Brindisi, întrucât cetățenia italiană era o cerință obligatorie pentru această funcție publică.

16. TAR Puglia a admis acțiunea domnului Casilli și, prin hotărârea din 26 iunie 2012, a anulat decretul ministerial de numire a domnului Haralambidis.

17. Hotărârea pronunțată de TAR Puglia a fost atacată de domnul Haralambidis la Consiglio di Stato. În acest context, domnul Haralambidis a susținut că, dacă dispozițiile naționale aplicabile trebuie să fie interpretate în sensul că este obligatorie cetățenia italiană pentru obținerea postului respectiv, aceste dispoziții ar fi incompatibile cu articolul 45 alineatul (4) TFUE.

6 — Articolul 16 din Legea nr. 84/1994 privește „operațiunile portuare și serviciile portuare”.

7 — Articolul 18 din Legea nr. 84/1994 privește „acordarea concesiunilor asupra zonelor [portuare] și docurilor”.

18. Având îndoieli cu privire la compatibilitatea dispozițiilor italiene aplicabile cu dreptul Uniunii, Consiglio di Stato a decis să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Întrucât derogarea prevăzută la articolul 45 alineatul (4) TFUE nu este aplicabilă în speță [numirea unui cetățean al unui alt stat membru al Uniunii Europene în funcția de președinte al unei autorități portuare, persoană juridică calificată drept organism de drept public], în măsura în care privește [...] cazurile de muncă subordonată din cadrul administrației publice (situație care nu se regăsește [...] în speță), dar totuși, având în vedere că, în orice caz, exercitarea funcției de președinte al unei autorități portuare este calificată drept «activitate profesională» în sens larg, [...] clauza prin care îndeplinirea funcției menționate este rezervată numai cetățenilor italieni constituie sau nu constituie o discriminare pe motiv de cetățenie interzisă de articolul 45?
- 2) Funcția de președinte al unei autorități portuare italiene îndeplinită de un cetățean al unui alt stat membru al Uniunii Europene se poate încadra, altfel, în dreptul de stabilire prevăzut la articolul 49 și următoarele TFUE și, în acest caz, interdicția prevăzută în dreptul intern privind îndeplinirea acestei funcții de către o persoană care nu este cetățean italian constituie sau nu constituie o discriminare pe motiv de cetățenie ori această împrejurare poate fi considerată exclusă de articolul 51 TFUE?
- 3) Cu titlu subsidiar, în ipoteza în care funcția de președinte al unei autorități portuare italiene îndeplinită de un cetățean al unui alt stat membru al Uniunii Europene poate constitui o prestare de «servicii» în sensul Directivei 2006/123/CE⁸, excluderea aplicării acestei directive serviciilor portuare este sau nu este pertinentă în prezenta cauză și, în cazul unui răspuns negativ, interdicția prevăzută de dreptul intern pentru îndeplinirea funcției determină sau nu determină o discriminare pe motiv de cetățenie?
- 4) [C]u titlu încă mai subsidiar, [...] în ipoteza în care funcția de președinte al unei autorități portuare italiene îndeplinită de un cetățean al unui alt stat membru al Uniunii Europene nu se poate încadra în domeniul de aplicare al dispozițiilor de mai sus, aceasta poate fi privită totuși mai general în sensul articolului 15 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [denumită în continuare «carta»] drept o prerogativă care se încadrează în dreptul cetățeanului [Uniunii] «de a lucra, de a se stabili sau de a presta servicii în orice stat membru», indiferent de prevederile specifice «din domeniu», cuprinse la articolul 45 și la articolul 49 și următoarele TFUE, precum și în [Directiva 2006/123] privind serviciile în cadrul pieței interne, și, prin urmare, interdicția prevăzută de dreptul intern pentru îndeplinirea funcției contravine sau nu contravine interdicției la fel de generale a discriminării pe motiv de cetățenie prevăzută la articolul 21 alineatul (2) din [cartă]?”

19. În prezenta procedură au depus observații scrise domnul Haralambidis, domnul Casilli, Autoritățile Portuale di Brindisi, guvernele italian, spaniol și olandez, precum și Comisia.

20. La 12 februarie 2014, Curtea a solicitat anumite lămuriri din partea guvernului italian privind sensul anumitor dispoziții din dreptul italian și, în același timp, le-a cerut părților participante la ședință să se concentreze în cadrul observațiilor lor orale asupra primelor două întrebări adresate de instanța de trimitere. Guvernul italian a răspuns la cererea de lămuriri la 27 februarie 2014.

21. Guvernul italian și Comisia și-au susținut argumentația în cadrul ședinței din 26 martie 2014.

8 — Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 12 decembrie 2006 privind serviciile în cadrul pieței interne (JO 2006, L 376, p. 36, Ediție specială, 13/vol. 58, p. 50).

III – Analiză

A – Reformularea întrebărilor preliminare

22. Prin cele patru întrebări pe care le-a adresat, instanța de trimitere solicită îndrumări cu privire la chestiunea dacă o normă internă care rezervă propriilor cetățeni postul de președinte al unei autorități portuare este compatibilă cu dreptul Uniunii.

23. Considerăm că este important ca înainte de a începe analiza noastră juridică să plasăm prezenta cauză în contextul juridic corect pentru a reformula în mod corespunzător întrebările preliminare. În acest scop, vom prezenta patru observații preliminare.

24. În *primul* rând, formularea cererii de decizie preliminară cuprinde o referire la mai multe dispoziții din dreptul primar al Uniunii [articolele 45 și 49 și următoarele TFUE, precum și articolul 15 și articolul 21 alineatul (2) din cartă] și din legislația secundară (dispozițiile Directivei 2006/123), ca dispoziții care ar putea fi incompatibile cu norma națională în discuție.

25. Totuși, după cum am menționat în introducerea acestor concluzii, în opinia noastră, este clar că în prezenta cauză dispoziția-cheie din dreptul Uniunii este articolul 45 TFUE.

26. În pofida îndoielilor exprimate, pe de o parte, de instanța de trimitere și, pe de altă parte, de guvernul italian, considerăm că președintele unei autorități portuare poate fi considerat lucrător în sensul articolelor 45-48 TFUE.

27. După cum a statuat Curtea în mod constant, noțiunea „lucrător” nu poate fi interpretată diferit potrivit normelor sau principiilor aplicabile în diferitele state membre, întrucât are un sens autonom în dreptul Uniunii⁹. În plus, o asemenea noțiune trebuie să fie interpretată în sens larg, astfel încât să cuprindă orice persoană care desfășoară activități care sunt reale și autentice, cu excluderea activităților efectuate la o scară atât de redusă încât trebuie să fie considerate pur marginale și auxiliare. Caracteristica raportului de muncă o constituie împrejurarea că o persoană îndeplinește, într-o anumită perioadă, pentru o altă persoană și sub îndrumarea acesteia, prestații în schimbul cărora primește o remunerație¹⁰.

28. După cum au susținut guvernul spaniol și Comisia, președintele unei autorități portuare pare să îndeplinească aceste cerințe. Astfel, persoana numită pe acest post intră într-un raport contractual cu autoritatea portuară, care, pentru activitatea desfășurată de persoana respectivă în mod regulat într-o perioadă de timp determinată (patru ani, cu posibilitate de reînnoire o singură dată), îi plătește o remunerație. Valoarea remunerației este stabilită în avans și este corelată cu cea a posturilor comparabile de înalt nivel din administrația publică, în limitele stabilite de ministrii competenți.

29. Deși deține un post executiv în cadrul entității care l-a angajat, iar astfel dispune de o marjă relativ largă de apreciere cu privire la îndeplinirea efectivă a funcțiilor sale, președintele este totuși supus supravegherii. În special ministrul infrastructurii și transportului (acționând, uneori, cu acordul ministrului de finanțe sau al altor autorități publice) își păstrează competențele de direcție, de control și, atunci când este cazul, de sancționare a președintelui unei autorități portuare.

9 — A se vedea printre multe altele Hotărârea Comisia/Țările de Jos, C-542/09, EU:C:2010:448, punctul 68, și Hotărârea Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:179, punctul 16.

10 — A se vedea *inter alia* Hotărârea Petersen, C-544/11, EU:C:2013:124, punctul 30, și Hotărârea Lawrie-Blum, EU:C:1986:284, punctele 16 și 17.

30. Președintele unei autorități portuare nu este doar numit de către ministrul infrastructurii și transporturilor (cu acordul autorității competente regionale), ci poate fi și destituit de acest ministru. Acest lucru este posibil când apar circumstanțele stabilite la articolul 7 alineatul 3 din Legea nr. 84/1994 și, mai general, când destituirea devine necesară pentru a asigura buna gestionare a autorității portuare, în virtutea competențelor implicite pe care le deține guvernul în această chestiune potrivit jurisprudenței instanțelor italiene¹¹.

31. Mai mult, unele din deciziile-cheie pe care trebuie să le ia președintele sau comitetul portuar pe care îl prezidează sunt supuse de asemenea aprobării guvernamentale, potrivit articolului 12 din Legea nr. 84/1994. Apoi, atribuțiile de conducere ale ministrului competent par să fie mai importante. Astfel, după cum a arătat guvernul italian, jurisprudența Consiglio di Stato a calificat ca „de neconceput” posibilitatea ca un președinte al unei autorități portuare să ignore în mod deliberat instrucțiunile care îi sunt date în mod repetat de ministrul competent. Consiglio di Stato a subliniat, în acest context, relația de încredere care trebuie să existe între președintele unei autorități portuare și ministrul competent¹². Astfel, deși este oarecum limitată și se manifestă în principal sub formă de control *ex post*, subordonarea președintelui unei autorități portuare față de ministrul competent nu poate fi negată.

32. Dimpotrivă, postul de președinte al autorității portuare este în mod vădit lipsit de caracteristicile care sunt de obicei asociate cu ideea de furnizor de servicii independent: mai multă libertate în ceea ce privește alegerea tipului de muncă și a sarcinilor care trebuie executate, a modului în care munca și sarcinile respective trebuie să fie realizate, a orelor de muncă și a locului de muncă, precum și în ceea ce privește selectarea personalului propriu¹³.

33. Pentru a rezuma, se poate spune că președintele unei autorități portuare se află într-un raport de muncă *sui generis* cu statul care este, *mutatis mutandis*, similar cu cel analizat de Curte în Hotărârea Danosa¹⁴. În această hotărâre, Curtea a statuat că un membru al comitetului director al unei societăți private trebuie să fie considerat „lucrător” în sensul Directivei 92/85/CEE¹⁵.

34. Astfel, considerăm că situația care face obiectul litigiului principal trebuie să fie analizată din perspectiva dispozițiilor tratatului privind libera circulație a lucrătorilor. Mai precis, libertatea de circulație a lucrătorilor [astfel cum este garantată prin articolul 45 alineatele (1)-(3) TFUE] și derogarea de la aceasta [în alineatul (4) al aceluiași articol] sunt dispoziții care vor oferi un răspuns în cazul de față.

35. În consecință – și ajungem astfel la *a doua* dintre observațiile noastre preliminare –, avem convingerea că, în pofida formulării lor diferite, regulile stabilite la articolul 45 alineatul (4) și la articolul 51 TFUE trebuie interpretate în mod consecvent. După cum au susținut în mod convingător avocații generali Mayras¹⁶ și Mancini¹⁷, conținutul diferit al celor două dispoziții este justificat de diferența dintre situațiile avute în vedere în cazul fiecăreia. Totuși, scopul ambelor dispoziții este același: să permită statelor membre să prevadă derogări de la principiul fundamental care interzice discriminarea pe motiv de cetățenie în cadrul pieței interne, prin rezervarea în favoarea propriilor cetățeni a exercitării anumitor activități efectuate în interesul general de persoane investite, în acest

11 — A se vedea în special Hotărârea Consiglio di Stato din 13 mai 2013, Sezione IV, No 2596, *Ciani c. Ministero delle Infrastrutture e Trasporti*, punctul 4.4.1.

12 — *Ibidem*, punctul 4.6.

13 — A se vedea în acest sens Hotărârea Agegate, C-3/87, EU:C:1989:650, punctul 36. A se vedea de asemenea Hotărârea Comisia/Italia, C-596/12, EU:C:2014:77, punctul 16 și urm., și, *a contrario*, Hotărârea Asscher, C-107/94, EU:C:1996:25, punctul 26.

14 — Hotărârea Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, punctele 38-51.

15 — Directiva Consiliului din 19 octombrie 1992 privind introducerea de măsuri pentru promovarea îmbunătățirii securității și a sănătății la locul de muncă în cazul lucrătoarelor gravide, care au născut de curând sau care alăptează (JO 1992, L 348, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 3, p. 3).

16 — Concluziile prezentate în cauza Reyners, 2/74, EU:C:1974:59.

17 — Concluziile prezentate în cauza Comisia/Franța, 307/84, EU:C:1986:150.

scop, cu o anumită autoritate. În consecință, considerăm că la interpretarea și aplicarea articolului 45 alineatul (4) TFUE trebuie să se aibă în vedere nu doar jurisprudența Curții care privește această dispoziție, ci și, *mutatis mutandis*, principiile stabilite în jurisprudența Curții privind articolul 51 TFUE, care s-a dezvoltat într-un mod în mare măsură similar¹⁸.

36. În *al treilea* rând, după cum în mod corect a arătat Comisia în observațiile sale, celelalte dispoziții din dreptul Uniunii la care a făcut referire instanța națională sunt fie inaplicabile în litigiul principal, fie în orice caz redundante pentru analizarea cauzei de față. Pentru început, articolul 2 alineatul (2) litera (d) din Directiva 2006/123 prevede în mod explicit că aceasta nu se aplică în ceea ce privește „serviciile în domeniul transportului, inclusiv serviciile portuare care intră în domeniul de aplicare al titlului V din tratat”. Astfel, chiar dacă s-ar considera că președintele autorității portuare este un furnizor de servicii, aplicabilitatea Directivei 2006/123 ar părea, *prima facie*, exclusă. Mai mult, cele două dispoziții din cartă menționate de instanța de trimitere nu par să adauge vreun alt aspect al incompatibilității pe lângă acela care poate decurge din aplicarea normelor privind libera circulație a lucrătorilor. Mai mult, cele două dispoziții ale cartei care au fost menționate de instanța de trimitere nu par să adauge vreun alt aspect al incompatibilității pe lângă acela care poate decurge din aplicarea normelor privind libera circulație a lucrătorilor¹⁹. Astfel, atât articolul 15, care privește „libertatea de alegere a ocupației și dreptul la muncă”, cât și articolul 21 alineatul (2) din cartă, prin care se interzice discriminarea pe motiv de cetățenie în domeniul de aplicare al tratatelor Uniunii, stabilesc principii care sunt în mod explicit sau implicit cuprinse în articolul 45 TFUE.

37. În sfârșit, în *al patrulea* rând, dorim să subliniem de la început că, în mod consecvent, Curtea a adoptat o definiție *funcțională* a posturilor care fac parte din administrația publică în sensul articolului 45 alineatul (4) TFUE²⁰. Așadar, elementele care sunt de fapt relevante potrivit acestei dispoziții nu sunt denumirea sau statutul juridic al postului, legăturile sale organice cu autoritățile publice²¹ sau poziția sa în cadrul administrației publice²², ci mai degrabă natura sa efectivă, responsabilitățile și funcțiile aferente acestuia²³.

38. În consecință, în prezenta cauză, Curtea nu poate statua *in abstracto* cu privire la chestiunea dacă postul de președinte al unei autorități portuare poate să fie rezervat cetățenilor statelor membre în temeiul articolului 45 alineatul (4) TFUE. Curtea poate doar să analizeze și să se pronunțe în legătură cu chestiunea dacă acest lucru este posibil în ceea ce privește postul de președinte al unei autorități portuare, astfel cum este reglementat de legislația italiană în acest caz concret. De fapt, este posibil ca aprecierea compatibilității cu dreptul Uniunii a unei norme interne a unui alt stat membru care privește un post similar să conducă la o concluzie diferită, în măsura în care natura, responsabilitățile și funcțiile postului respectiv ar fi diferite față de cele analizate în prezenta cauză. Totuși, aceasta nu înseamnă că principiile care stau la baza analizei juridice din prezenta cauză ar fi diferite în cauzele viitoare²⁴.

18 — A se vedea în acest scop, în doctrina juridică, Dashwood, A., et al., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011 (ediția a șasea), p. 569; Mortelmans, K. J. M., „The Functioning of the Internal Market: The Freedoms”, în Kapteyn, P. J. G. et al. (editori), *The Law of the European Union and the European Communities*, Kluwer International, Alphen aan den Rhijn, 2008 (ediția a patra), p. 575-784, la p. 731, și Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2007 (ediția a patra), p. 520.

19 — A se vedea articolul 52 alineatul (2) din cartă.

20 — A se vedea Hotărârea Comisia/Franța, 307/84, EU:C:1986:222, punctul 12, și Concluziile avocatului general Léger prezentate în cauza Comisia/Grecia (C-290/94, EU:C:1996:82, punctul 21).

21 — Faptul că este posibil ca persoana care ocupă acest post să fie angajată de o persoană fizică sau juridică privată nu este, ca atare, suficient pentru a se exclude aplicabilitatea articolului 45 alineatul (4) TFUE dacă se poate stabili că, în ceea ce privește anumite activități, persoana acționează ca un reprezentant al autorităților publice. A se vedea Hotărârea Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, C-405/01, EU:C:2003:515, punctul 43.

22 — A se vedea în acest sens Hotărârea Sotgiu, 152/73, EU:C:1974:13, punctul 5, și Hotărârea Comisia/Franța, EU:C:1986:222, punctul 11.

23 — A se vedea în acest sens Hotărârea Comisia/Luxemburg, C-473/93, EU:C:1996:263, punctul 28, și Hotărârea Comisia/Franța, EU:C:1986:222, punctul 12.

24 — A se vedea în special considerațiile dezvoltate mai jos, la punctele 46-62.

39. Din perspectiva celor de mai sus, considerăm că cele patru întrebări preliminare adresate de Consiglio di Stato pot fi analizate împreună și reformulate după cum urmează: „O normă națională care rezervă cetățenilor statului membru postul de președinte al unei autorități portuare, care implică exercitarea unor funcții cum sunt cele indicate la articolul 8 alineatul 3 din Legea nr. 84/1994, este compatibilă cu articolul 45 TFUE?”

B – Analizarea întrebărilor preliminare

40. Înainte de a explica motivele pentru care considerăm că răspunsul la întrebarea preliminară adresată de Consiglio di Stato, astfel cum a fost reformulată, trebuie să fie negativ, vom aminti pe scurt jurisprudența relevantă a Curții și, în același timp, vom încerca să analizăm în detaliu principiile cuprinse în aceasta, în speranța de a clarifica mai mult interpretarea corectă a articolului 45 alineatul (4) TFUE.

41. Libera circulație a persoanelor, în special a lucrătorilor, constituie unul din principiile fundamentale ale Uniunii. Potrivit articolului 45 alineatul (2) TFUE, aceasta implică eliminarea oricărei discriminări pe motiv de cetățenie între lucrătorii statelor membre, indiferent de natura sau importanța sa, în ceea ce privește încadrarea în muncă, remunerarea și celelalte condiții de muncă²⁵.

42. Totuși, articolul 45 alineatul (4) TFUE prevede că dispozițiile acestui articol nu se aplică încadrării în administrația publică. Totuși, ca excepție de la un principiu general, această dispoziție trebuie să fie interpretată în mod restrictiv sau, după cum a afirmat Curtea în mod repetat, „într-un mod care să limiteze domeniul său de aplicare la ceea ce este strict necesar pentru apărarea intereselor pe care această dispoziție permite statelor să le protejeze”²⁶.

43. Potrivit unei jurisprudențe constante, noțiunea „administrație publică” în sensul acestei dispoziții trebuie să primească o interpretare și aplicare uniformă pe întreg teritoriul Uniunii Europene și, prin urmare, nu poate fi lăsată la discreția statelor membre²⁷. Curtea a statuat în mod constant că noțiunea de administrație publică acoperă numai acele posturi care presupun, din partea titularilor lor, existența unui „raport special de solidaritate” față de stat, precum și reciprocitatea de drepturi și de obligații care constituie fundamentul legăturii de cetățenie²⁸.

44. Totuși, Curtea nu a analizat niciodată conceptul „raport special de solidaritate” față de stat. Curtea a arătat doar că două condiții *foarte stricte*²⁹ trebuie să fie îndeplinite în mod cumulativ pentru ca un post să se încadreze în noțiunea „administrație publică”: postul trebuie să implice participarea directă sau indirectă la exercitarea competențelor conferite de dreptul public și îndeplinirea unor funcții al căror scop este de a proteja interesul general al statului sau al altor autorități publice³⁰. Aceasta a mai adăugat că, în pofida îndeplinirii celor două condiții, derogarea de la interzicerea discriminării nu ar fi justificată dacă respectivele competențe publice sunt exercitate doar sporadic sau constituie o parte minoră din întreaga activitate pe care o presupune postul³¹.

25 — A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Franța, 167/73, EU:C:1974:35, punctele 43 și 44, precum și Hotărârea Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken Betrieb, C-514/12, EU:C:2013:799, punctul 23.

26 — A se vedea printre multe altele Hotărârea Lawrie-Blum, EU:C:1986:284, punctul 26, și Hotărârea Comisia/Italia, 225/85, EU:C:1987:284, punctul 7.

27 — A se vedea Hotărârea Anker și alții, C-47/02, EU:C:2003:516, punctul 57 și jurisprudența citată.

28 — *Ibidem*, punctul 58 și jurisprudența citată.

29 — A se vedea Hotărârea Comisia/Luxemburg, EU:C:1996:263, punctul 33 și jurisprudența citată.

30 — A se vedea printre altele Hotărârea Comisia/Belgia, 149/79, EU:C:1980:297, punctul 10, și Hotărârea Comisia/Grecia, citată anterior, punctul 2.

31 — A se vedea Hotărârea Anker și alții, EU:C:2003:516, punctele 63 și 64, precum și Hotărârea Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punctele 44 și 45.

45. Astfel, jurisprudența Curții stabilește o analiză în trei etape pentru aplicarea articolului 45 alineatul (4) TFUE. Înainte de a examina în detaliu aceste trei etape, dorim să abordăm pe scurt noțiunea „raport special de solidaritate”, întrucât ea clarifică, în opinia noastră, însăși *ratio legis* a dispoziției. Ca atare, acest concept constituie cadrul din care principiile care pot fi extrase din jurisprudența Curții ar trebui să fie interpretate și aplicate.

1. Noțiunea „raport special de solidaritate”

46. Noțiunea de raport special de solidaritate intervine referitor la posturile care – statul poate să susțină în mod legitim – implică sarcini pe care, din cauza caracteristicile lor intrinseci, doar persoanele care sunt legate de stat nu doar printr-un simplu raport de muncă, ci și prin cetățenie, sunt cele mai potrivite să le îndeplinească. Ipoteza subiacentă este aceea că de regulă o persoană are sentimente de loialitate, încredere și devotament mai puternice față de țara sa, a familiei sale și a strămoșilor săi. Principiile juridice prevalente pentru stabilirea naționalității unei persoane nu sunt legătura de sânge (*ius sanguinis*) sau de teritoriu (*ius soli*)? În absența unor astfel de legături de *sanguis* și *solum* – potrivit acestui punct de vedere –, este posibil ca o persoană să fie mai puțin dispusă sau pur și simplu mai puțin aptă să își îndeplinească, în orice împrejurări, îndatoririle în așa fel încât să realizeze pe deplin un obiectiv de interes public.

47. Este posibil ca persoana respectivă să fie mai puțin *dispusă* să facă aceasta fiindcă, de exemplu, poate fi necesar ca titularul postului să pună interesele comunității sau ale statului mai presus de ale sale, chiar dacă – în anumite împrejurări – nu este ușor de făcut acest lucru. Acest lucru se poate întâmpla, în special, în cazul persoanelor care ocupă posturi în forțele armate sau de poliție ale statelor membre.

48. Persoana ar putea fi mai puțin *aptă* fiindcă, de exemplu, cetățenii afectați de exercitarea competențelor publice care i s-au acordat ar putea să nu considere că ea acționează în numele și în interesul statului³². De exemplu, un cetățean al altui stat ar putea fi considerat ca nefiind suficient de reprezentativ pentru țara respectivă pentru a avea acces la posturi de vârf din guvern. De asemenea, o persoană fără legături puternice cu aspectele sociale, politice și culturale ale societății în care trebuie să își îndeplinească funcțiile publice nu poate fi considerată de toți cetățenii ca „unul dintre ei”. Rezultatul acestui fapt ar putea fi acela că actele întreprinse de acea persoană în numele statului, care pot să aibă chiar și consecințe grave pentru cetățenii săi, vor beneficia de un nivel scăzut de legitimitate și acceptare. Acest lucru se poate întâmpla, de exemplu, în cazul membrilor organelor judiciare naționale.

49. Totuși, Comunitățile au fost create tocmai în scopul de a depăși vremurile „Blut und Boden” (sângele și glia). În plus, nici statele membre, ca entități suverane, nici cetățenii lor nu sunt în prezent ceea ce erau la momentul creării Comunităților³³.

50. În primul rând, percepția rolului statului (i) în cadrul societății și (ii) în contextul internațional se schimbă în mod semnificativ. În ceea ce privește primul aspect, ceea ce așteaptă cetățenii să facă statul pentru ei și modul de acțiune al acestuia se schimbă în mod vădit rapid în cadrul societății. În ultimele decenii a existat o tendință clară de privatizare și externalizare a sarcinilor care erau în trecut rezervate în mod strict autorităților publice³⁴. În ceea ce privește al doilea aspect, doctrina juridică a

32 — Remarcăm că guvernul italian a făcut referire la această idee, în opinia noastră în mod corect, în cadrul ședinței.

33 — A se vedea în acest context discuția recentă privind posibilitatea de obținere a cetățeniei doar pe baza averii în unele state.

34 — Este interesant că această tendință nu conduce doar la o implicare sporită a particularilor și întreprinderilor în activități guvernamentale, ci determină totodată o creștere perceptibilă a schimburilor comerciale între guverne pe scena internațională. A se vedea Dettmer, O., „Unbundling the nation state – Countries have started to outsource public services to each other”, 14(2014) *The Economist* (publicat la 8 februarie 2014).

subliniat recent modul în care, în lumea globalizată din prezent, în care părți semnificative din competențele constituționale ale statelor suverane fie au fost transferate unor organizații supranaționale, fie sunt *de facto* exercitate în diverse forumuri internaționale³⁵, conceptul de suveranitate nu poate fi înțeles prin aceleași noțiuni tradiționale care erau utilizate în trecut³⁶.

51. În al doilea rând, noțiunea de cetățenie a suferit schimbări semnificative. Odată cu mobilitatea crescută a lucrătorilor (și, mai general, a persoanelor) în cadrul Uniunii Europene, loialitatea la care se aștepta un stat din partea cetățenilor săi în trecut a fost, dacă nu erodată, cel puțin supusă unei transformări din punct de vedere conceptual în cadrul Uniunii Europene. Mai mult, după Tratatul de la Maastricht, tratatele Uniunii includ cetățenia Uniunii ca o noțiune care este distinctă și colaterală față de aceea de cetățenie a unui stat membru. După cum a statuat Curtea în Hotărârea de referință Grzelczyk, „se urmărește ca cetățenia Uniunii să devină statutul fundamental al resortisanților statelor membre, care să permită celor care se află în aceeași situație să se bucure de același tratament juridic, indiferent de cetățenia lor și fără a aduce atingere excepțiilor prevăzute special în acest sens”³⁷. Cu alte cuvinte, parafrazând ceea ce avocatul general Jacobs a afirmat în Concluziile sale prezentate în cauza Konstantinidis³⁸, orice cetățean al Uniunii poate acum să spună „*civis europaeus sum*” și să invoce acest statut pentru a se opune oricărei încălcări a drepturilor sale fundamentale și – am adăuga – oricărei discriminări nerezonabile și nejustificate bazate pe cetățenie în cadrul Uniunii Europene.

52. Articolul 45 alineatul (4) TFUE ar trebui, în consecință, să fie supus unei interpretări din perspectiva circumstanțelor actuale³⁹.

53. Din perspectiva tuturor acestor considerații vom discuta mai detaliat analiza în trei etape menționată la punctele 44 și 45 de mai sus.

2. Analiza în trei etape pentru aplicarea articolului 45 alineatul (4) TFUE

54. În ceea ce privește prima etapă, referitoare la exercitarea competențelor conferite de dreptul public, Curtea nu a oferit, până acum, o definiție generală și clară a acestor termeni. Totuși, o serie de elemente pot fi desprinse din jurisprudență, inclusiv – pentru motivele deja explicate – elementul legat de realizarea unor activități care sunt legate de exercitarea autorității oficiale potrivit articolului 51 TFUE.

55. În primul rând, este cert că printre termenii respectivi se află *imperium*⁴⁰, și anume competențele legislative, executive, judiciare și militare supreme inerente conceptului de putere suverană, care este exercitată de stat prin anumite organe sau persoane⁴¹. În al doilea rând, în opinia noastră, este de necontestat că acești termeni includ de asemenea competențe indicate adesea prin termenul *potestas*⁴², care se referă la toate acele competențe care implică posibilitatea de a adopta acte care sunt obligatorii din punct de vedere juridic, independent de voința destinatarului (sau în pofida voinței sale),

35 — Sand, I. J., „From National Sovereignty to International and Global Cooperation: The Changing Context and Challenges of Constitutional Law in a Global Society” 2007 *Scandinavian Studies in Law*, p. 273-298, la p. 275.

36 — A se vedea *inter alia* Weiler, J. H. H., *The Constitution of Europe – „Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; McCormick, N., *Questioning Sovereignty*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

37 — Hotărârea Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31.

38 — C-168/91 EU:C:1992:504, punctul 46.

39 — Pe această bază, în opinia noastră, concluziile la care s-a ajuns, într-o cauză foarte veche privind aplicabilitatea articolului 45 alineatul (4) TFUE (de acum) ar putea să nu mai constituie precedente utile. De exemplu, în prezent, nu am fi de acord cu ceea ce Curtea a considerat a fi o aplicare corectă a acestei dispoziții la punctul 8 din Hotărârea din 26 mai 1982, Comisia/Belgia, 149/79, Rec., p. 1845.

40 — Cu privire la această expresie, a se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauzele C-47/08, C-50/08, C-51/08, C-54/08 și C-61/08, Comisia/Belgia și alții (EU:C:2010:513, punctul 97).

41 — „Elementele care caracterizează comanda supremă sunt: crearea și abrogarea legilor; deciziile privind războiul și pacea, cunoașterea și judecarea tuturor diferendelor, fie personal, fie prin judecători numiți de el; alegerea tuturor magistraților, miniștrilor și consilierilor.” [traducere liberă] (Thomas Hobbes, *De Cive* (Despre cetățean), [1642] capitolul VI, §XVIII.)

42 — A se vedea, cu privire la sensul general al acestui termen, Berger, A., *Encyclopedic Dictionary of Roman Law*, The American Philosophical Society, Philadelphia, 1953, p. 640.

și care sunt impuse prin mijloace de constrângere și pedepse⁴³. În al treilea rând, este la fel de evident că simpla exercitare a *oricărei* competențe de natură administrativă (*i.e.* de o natură diferită de cea care aparține particularilor) nu poate, dimpotrivă, să fie în mod automat considerată că implică atribuții conferite de dreptul public. Astfel, posturile care presupun în principal îndeplinirea unor sarcini de secretariat sau exercitarea unor funcții tehnice⁴⁴, care nu implică deținerea unor competențe de apreciere discreționară sau decizionale⁴⁵, nu intră în sfera acestei noțiuni.

56. Există, desigur, o zonă gri între aceste categorii, în care este posibil să nu fie atât de ușor să se stabilească dacă atribuții administrative legate de o anumită funcție publică sunt de natură să intre în domeniul de aplicare al articolului 45 alineatul (4) TFUE. Considerăm că doar o apreciere de la caz la caz, care ia în considerare toate caracteristicile prerogativelor și activităților legate de un anumit post, poate permite să se stabilească acest lucru.

57. „Busola” care, în opinia noastră, indică direcția corectă pentru efectuarea interpretării nu poate, după cum am menționat mai sus, să fie alta decât întrebarea dacă există motive obiective pentru care un stat poate considera că doar persoanele care sunt legate de el prin cetățenie sunt, după toate probabilitățile, mai dispuse sau mai apte să îndeplinească sarcinile pe care le presupune un anumit post. Printre elementele care, în opinia noastră, pot fi relevante în mod special în această privință se află următoarele: (i) proximitatea sau legătura activităților exercitate în raport cu competențele sus-menționate de *imperium* sau *potestas*; (ii) dacă postul implică tratarea unor chestiuni care implică protecția intereselor esențiale de securitate ale statelor membre⁴⁶; (iii) nivelul de responsabilitate⁴⁷ pe care îl implică exercitarea acelor competențe, în ceea ce privește vechimea, sau sarcinile de conducere sau supraveghere⁴⁸; (iv) dacă aceste competențe sunt, în societatea modernă, prin însăși natura lor⁴⁹ sau în mod obișnuit⁵⁰ considerate ca fiind exercitate de către autoritățile de stat; (v) efectele de amploare sau, dimpotrivă, limitate pe care activitățile pe care le implică postul le pot avea asupra altor persoane și (vi) dacă actele sau măsurile adoptate de titularul postului produc efecte juridice imediate și directe în privința altor persoane sau dacă ele sunt numai de natură pregătitoare sau auxiliară⁵¹.

58. Ultimul aspect necesită probabil câteva explicații suplimentare. Astfel, o participare *indirectă* la exercitarea competențelor publice ar putea, de asemenea, în anumite circumstanțe, să fie considerată suficientă pentru a satisface cerințele noțiunii „administrație publică”⁵². Totuși, această participare indirectă nu poate fi atât de *îndepărtată*⁵³ încât – am spune – legătura dintre exercitarea efectivă a competențelor publice și contribuția la această exercitare a titularului postului să pară slabă sau nesemnificativă⁵⁴.

43 — A se vedea în acest sens Hotărârea Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española, EU:C:2003:515, punctul 42, și Hotărârea Anker și alții, EU:C:2003:516, punctul 61.

44 — A se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Italia, C-3/88, EU:C:1989:606, punctul 13, Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, EU:C:2006:208, punctele 39 și 40, și Hotărârea din 22 octombrie 2009, Comisia/Portugalia, C-438/08, EU:C:2009:651, punctul 40.

45 — A se vedea Hotărârea Comisia/Italia, 225/85, EU:C:1987:284, punctul 9. A se vedea de asemenea prin analogie Hotărârea Comisia/Franța, C-50/08, EU:C:2011:335, punctul 76, și Hotărârea Reyners, EU:C:1974:59, punctele 51-53.

46 — A se vedea articolul 346 alineatul (1) TFUE.

47 — A se vedea în acest sens Hotărârea Bleis, C-4/91, EU:C:1991:448, punctul 6.

48 — A se vedea în acest sens Hotărârile Comisia/Belgia (EU:C:1982:195 punctele 8 și 11), precum și Comisia/Italia (EU:C:1987:284, punctul 9). A se vedea, de asemenea prin analogie Hotărârea Comisa/Portugalia, EU:C:2009:651, punctul 41.

49 — A se vedea Concluziile avocatului general Stix-Hackl, prezentate în cauza Colegio de Oficiales de la Marina Mercante Española (EU:C:2003:345, punctul 83).

50 — A se vedea Hotărârea Comisia/Luxemburg, EU:C:1996:263, punctul 27, și Hotărârea Comisia/Belgia, EU:C:1982:195, punctul 12.

51 — A se vedea prin analogie Hotărârea Comisia/Portugalia, EU:C:2009:651, punctul 36 și jurisprudența citată.

52 — A se vedea jurisprudența citată *supra* în nota de subsol 28.

53 — A se vedea Hotărârea Comisia/Luxemburg, EU:C:1996:263, punctul 31.

54 — A se vedea de exemplu prin analogie Hotărârea Comisia/Spania, C-114/97, EU:C:1998:519, punctele 37 și 38, precum și Hotărârea Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, EU:C:2006:208, punctele 47 și 48.

59. După ce s-a stabilit că postul în cauză implică participarea la exercitarea competențelor conferite de dreptul public în sensul articolului 45 alineatul (4) TFUE, trebuie să se mai verifice – în a doua etapă – că aceste competențe sunt acordate pentru desfășurarea unor activități de interes general. Cu alte cuvinte, trebuie să analizeze dacă persoana care deține funcția publică trebuie să îndeplinească funcții în interesul comunității sau, dimpotrivă, să îndeplinească funcții prin care se urmărește un interes privat.

60. Prin urmare, această condiție nu este îndeplinită în cazurile în care statul acordă unei persoane sau unei entități competențe sau prerogative speciale – în schimbul unei remunerații sau, în orice caz, în cadrul unui raport sinalagmatic – pe care persoana sau entitatea respectivă le poate utiliza pentru a urmări propriile interese sau pe cele ale unui număr limitat de persoane. Mai mult, suntem de acord cu guvernul italian în privința faptului că această condiție nu este îndeplinită nici atunci când competențele administrative trebuie să fie exercitate pentru urmărirea unui simplu interes economic sau industrial al statului. Cu alte cuvinte, interesul statului ca o comunitate este cel care prezintă relevanță potrivit articolului 45 alineatul (4) TFUE, iar nu interesul statului atunci când acționează ca un operator economic obișnuit.

61. În sfârșit, iar aceasta este a treia etapă a analizei, pentru ca articolul 45 alineatul (4) TFUE să se aplice, este necesar ca exercitarea acestor competențe publice acordate pentru urmărirea interesului general să nu fie doar ocazională sau să nu constituie doar o parte minoră din totalul activităților efectuate de persoana care deține postul respectiv. De fapt, Curtea a considerat că utilizarea competențelor publice avute în vedere la articolul 45 alineatul (4) TFUE de cetățeni ai altui stat membru decât cel în cauză, care este doar sporadică sau excepțională, nu poate să aducă atingere intereselor pe care acea dispoziție este menită să le protejeze. Un post poate astfel să se încadreze în domeniul de aplicare al articolului 45 alineatul (4) TFUE numai atunci când exercitarea competențelor conferite de dreptul public în interes general constituie funcția esențială a postului respectiv⁵⁵ sau cel puțin trebuie să aibă loc în mod regulat⁵⁶. Considerăm că, în această privință, principiul proporționalității trebuie să joace un rol-cheie⁵⁷.

62. Din perspectiva acestor principii vom examina acum aplicabilitatea articolului 45 alineatul (4) TFUE în cazul postului de președinte al unei autorități portuare care exercită funcții precum cele prevăzute în dreptul italian.

3. Aplicabilitatea articolului 45 alineatul (4) TFUE în prezenta cauză

63. Domnul Haralambidis, Autorità Portuale di Brindisi, guvernul italian și Comisia susțin că articolul 45 alineatul (4) TFUE nu este aplicabil în acțiunea principală. În esență, aceștia subliniază că postul respectiv necesită în principal competențe manageriale și tehnice, iar exercitarea oricărei competențe publice în sensul articolului 45 alineatul (4) TFUE este cel mult ocazională. Articolul 45 alineatele (1)-(3) TFUE s-ar opune, în consecință, unei dispoziții naționale care condiționează accesul la postul de președinte al unei autorități portuare de deținerea cetățeniei italiene.

64. Dimpotrivă, domnul Casilli, precum și guvernele spaniol și olandez susțin că postul de președinte al autorității portuare se încadrează perfect în noțiunea „administrație publică” în sensul articolului 45 alineatul (4) TFUE. Aceștia subliniază că atribuțiile administrative care le sunt conferite persoanelor care ocupă acest post sunt foarte extinse și că ele trebuie să fie exercitate în interesul general.

55 — A se vedea Concluziile avocatului general Lenz prezentate în cauza Lawrie-Blum, EU:C:1986:179, p. 2136.

56 — A se vedea jurisprudența citată *supra* la nota de subsol 29.

57 — A se vedea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Comisia/Belgia și alții, EU:C:2010:513, punctul 140 și urm.

65. Vom evalua în continuare competențele pe care dreptul italian le conferă postului de președinte al unei autorități portuare potrivit analizei în trei etape indicate mai sus. După cum vom arăta, majoritatea competențelor cu care este învestit președintele unei autorități portuare nu pot fi considerate ca fiind conferite de dreptul public în sensul articolului 45 alineatul (4) TFUE. Mai mult, chiar și acele competențe care s-ar putea încadra în definiția respectivă fie nu par a fi exercitate în interesul comunității, ci doar în interesul economic propriu al autorității portuare, fie sunt menite să fie exercitate doar sporadic sau în circumstanțe excepționale.

66. Pentru început trebuie să arătăm că toate competențele de care beneficiază președintele unei autorități portuare, potrivit dreptului italian, nu sunt în mod evident acelea care sunt în mod normal conferite de stat organelor sale executive, militare sau judiciare supreme. Nici nu sunt strâns legate de aceste competențe suverane.

67. Este adevărat că exercitarea funcțiilor președintelui implică în general un nivel ridicat de responsabilitate și presupune o marjă relativ largă de apreciere discreționară. Este de asemenea recunoscut faptul că activitatea sa este adeseori exercitată prin intermediul unor acte de natură administrativă, care produc efecte juridice imediate în privința destinatarilor lor. Totuși, doar câteva dintre aceste activități par să implice o putere de decizie efectivă, iar când implică o astfel de putere, rareori presupun adoptarea unor acte care pot fi executate fără ajutorul poliției sau al organelor judiciare naționale⁵⁸.

68. În ceea ce privește sarcinile atribuite președintelui unei autorități portuare potrivit articolului 8 alineatul 3 literele a), b), c), d), e) și n) din Legea nr. 84/1994, observăm că președintelui i se acordă doar competența de a face propuneri comitetului portuar. Fără a contesta rolul său important sau central de președinte al acestui organism, este cert că acest comitet portuar este compus din mai mulți membri, iar președintele nu deține prerogative speciale față de ceilalți membri (cum ar fi, de exemplu, dreptul de veto). În orice caz, aceste acte (*e.g.*, estimarea bugetară, bilanțul și planul operațional trianual) par să aibă doar un caracter programatic și produc majoritatea efectelor lor juridice în cadrul entității care le adoptă.

69. Cu privire la sarcinile indicate la articolul 8 alineatul 3 literele f) și l) din Legea nr. 84/1994, trebuie să arătăm că ele sunt definite în termeni generali și par să implice în principal competențe de coordonare sau promovare a activităților care trebuie în final să fie exercitate de alte autorități sau organisme.

70. Desigur, președintele autorității portuare nu exercită competențe decizionale și executive în legătură cu sarcinile care i-au fost încredințate prin articolul 8 alineatul 3 literele h), i) și m) din Legea nr. 84/1994.

71. Totuși, după o analiză mai aprofundată, considerăm că exercitarea competențelor respective nu este suficientă pentru îndeplinirea condițiilor *foarte stricte* de la articolul 45 alineatul (4) TFUE. Pe de o parte, considerăm că acele competențe conferite în legătură cu acordarea autorizațiilor și concesiunilor pentru utilizarea anumitor zonele portuare sau pentru exercitarea anumitor activități în cadrul portului sunt, în esență, comparabile cu cele exercitate de întreprinderile private care desfășoară o activitate industrială sau comercială. În special, în pofida faptului că iau forma actelor administrative și privesc proprietatea de stat, actele adoptate de președintele unei autorități portuare în acest context sunt, din punct de vedere economic, asemănătoare contractelor de leasing sau de închiriere a bunurilor care se pot încheia între întreprinderile private⁵⁹. Pe de altă parte, scopul principal urmărit de președintele unei autorități portuare atunci când își îndeplinește sarcinile în această privință este – după cum a

58 — A se vedea prin analogie, cu privire la importanța acestui element, Hotărârea Comisia/Portugalia, EU:C:2009:651, punctul 44, și Hotărârea Comisia/Franța, EU:C:2011:335, punctul 93.

59 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 25 octombrie 2007, CO.GE.P, C-174/06, EU:C:2007:634, punctele 31-35.

subliniat guvernul italian – să asigure o utilizare eficientă și profitabilă a bunurilor statului care sunt gestionate de autoritatea portuară. Cu alte cuvinte, „steaua polară” care orientează activitatea președintelui în această privință este mai degrabă interesul economic și financiar al autorității pe care o conduce decât interesul mai general al comunității.

72. În consecință, în opinia noastră, există două sarcini conferite președintelui unei autorități portuare care implică putere de constrângere față de cetățeni și care par să fie exercitate nu numai în interesul autorității portuare în sine, ci și în cel al comunității. Ne referim, în primul rând, la competența, conferită de articolele 54 și 55 din Codul italian al navigației [la care se referă articolul 8 alineatul 3 litera h) din Legea 84/1994], de a adopta un ordin prin care se impune unei persoane care a ocupat în mod ilegal o zonă din domeniul maritim al statului să restabilească statu quoul într-un anumit termen și, în caz de nerespectare a acestui ordin, să dispună această restituire *ex officio*, pe cheltuiala contravenientului. În al doilea rând, ne referim la sarcina de a asigura navigabilitatea în zona portului și efectuarea lucrărilor de excavare și întreținere a fundului mării, în legătură cu care președintele unei autorități portuare dispune de competența de a adopta decizii obligatorii în caz de necesitate imediată și de urgență.

73. Este clar totuși că aceste competențe nu privesc funcțiile esențiale atribuite președintelui unei autorități portuare. Dimpotrivă, acestea constituie o parte relativ minoră din întreaga sa activitate. Mai mult, guvernul italian a confirmat că ele sunt destinate să fie exercitate doar sporadic sau în împrejurări excepționale. Astfel, competențe mai generale și mai extinse de control și constrângere în zonele administrate de autoritatea portuară sunt exercitate de forțele de poliție competente, în special de Capitanerie di Porto – Guardia Costiera (paza de coastă italiană)⁶⁰. În plus, executarea oricărui alt act adoptat de președintele unei autorități portuare necesită sprijinul forțelor de poliție respective și, atunci când este cazul, intervenția unui judecător.

74. În sfârșit, articolul 8 alineatul (3) litera n-bis) din Legea nr. 84/1994 pare să ofere o dispoziție „atocuprinzătoare”⁶¹. Totuși, dintr-o analiză generală a Legii nr. 84/1994, nu găsim nicio astfel de competență care ar putea îndeplini cerințele de la articolul 45 alineatul (4) TFUE.

75. În concluzie, în opinia noastră, postul de președinte al unei autorități portuare pare să fie unul în care marea majoritate a funcțiilor atribuite și, în orice caz, competențele esențiale aferente acestuia sunt de natură tehnică și managerială. În esență, criteriile necesare pentru ocuparea acestui post par să fie competența și experiența în domeniul transportului, economiei și resurselor umane. Nu vedem motivele pentru care un stat membru ar putea în mod rezonabil să considere că, după toate probabilitățile, numai un cetățean al aceluși stat ar fi suficient de apt sau dispus să îndeplinească sarcinile pe care le implică acest post. Cu alte cuvinte, nu vedem care este plusvaloarea pe care o legătură de cetățenie ar putea să o aducă în ceea ce privește realizarea corespunzătoare a funcțiilor atribuite prin lege președintelui unei autorități portuare.

60 — Paza de coastă italiană este un corp al marinei italiene ale cărei sarcini și funcții sunt legate în principal de utilizarea civilă a mării.

61 — Articolul 8 alineatul (3) litera n-bis) din Legea nr. 84/1994 prevede că „[p]reședintele unei autorități portuare are sarcina de a exercita orice alte competențe [atribuite autorității portuare] pe care legea nu le încredințează altor organe de conducere ale autorității portuare”.

IV – Concluzie

76. În temeiul considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Consiglio di Stato după cum urmează:

„Articolul 45 TFUE trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei norme naționale care rezervă cetățenilor statului membru postul de președinte al unei autorități portuare, care implică exercitarea unor funcții cum sunt cele indicate la articolul 8 alineatul 3 din Legea nr. 84 din 28 ianuarie 1994, «Reformarea normelor privind porturile» (Legge 28 gennaio 1994, n. 84, *Riordino della legislazione in materia portuale*).”