Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

13 luglio 2023*

«Rinvio pregiudiziale – Libera circolazione dei capitali – Libertà di stabilimento – Regolamento (UE) 2019/452 – Normativa di uno Stato membro che istituisce un meccanismo di controllo degli investimenti esteri in società residenti considerate come "strategiche" – Decisione adottata in base a tale normativa, che vieta l'acquisizione da parte di una società residente della totalità delle quote di un'altra società residente – Società acquisita considerata come "strategica" sulla base del rilievo che la sua attività principale concerne l'estrazione mineraria di determinate materie prime di base, quali la ghiaia, la sabbia e l'argilla – Società acquirente considerata come un "investitore estero" sulla base del rilievo che essa fa parte di un gruppo di società la cui società capogruppo è stabilita in un paese terzo – Pregiudizio o rischio di pregiudizio a un interesse nazionale, alla pubblica sicurezza o all'ordine pubblico dello Stato membro – Obiettivo volto a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime di base a vantaggio del settore edile, in particolare a livello regionale»

Nella causa C-106/22,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria), con decisione del 1º febbraio 2022, pervenuta in cancelleria il 15 febbraio 2022, nel procedimento

Xella Magyarország Építőanyagipari Kft.

contro

Innovációs és Technológiai Miniszter,

con l'intervento di:

"JANES ÉS TÁRSA" Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft.,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da A. Prechal (relatrice), presidente di sezione, M.L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl e J. Passer, giudici,

avvocato generale: T. Ćapeta

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

* Lingua processuale: l'ungherese.

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'8 dicembre 2022,

considerate le osservazioni presentate:

– per la Xella Magyarország Építőanyagipari Kft., da T. Kocsis, ügyvéd;

– per il governo ungherese, da M.Z. Fehér e K. Szíjjártó, in qualità di agenti;

– per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;

– per la Commissione europea, da G. Conte, M. Mataija, G. von Rintelen e A. Tokár, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 30 marzo 2023,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, letto in combinato disposto con i considerando 4 e 6 del regolamento (UE) 2019/452 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 marzo 2019, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti diretti esteri nell'Unione (GU 2019, L 79 I, pag. 1), nonché dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE.

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. (in prosieguo: la «Xella Magyarország»), una società di diritto ungherese, e l'Innovációs és Technológiai Miniszter (Ministro dell'Innovazione e della Tecnologia, Ungheria; in prosieguo: il «Ministro»), in merito a una decisione con cui quest'ultimo ha vietato a tale società di acquisire la totalità delle quote della "JANES ÉS TÁRSA" Szállítmányozó, Kereskedelmi és Vendéglátó Kft. (in prosieguo: la «Janes és Társa»), un'altra società di diritto ungherese, che è considerata come «strategica» ai sensi della normativa nazionale che istituisce un meccanismo di controllo degli investimenti esteri.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 I considerando 4, 6, 10, 13 e 36 del regolamento 2019/452 così recitano:

«(4) Il presente regolamento fa salvo il diritto degli Stati membri di derogare alla libera circolazione dei capitali previsto all'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE. Numerosi Stati membri hanno adottato misure in base alle quali possono imporre restrizioni a detta circolazione per motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza. (...)

(...)

(6) Gli investimenti esteri diretti rientrano nell'ambito della politica commerciale comune. A norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva per quanto concerne la politica commerciale comune.

(...)

(10) Gli Stati membri che dispongono di un meccanismo di controllo, dovrebbero provvedere, nel rispetto del diritto dell'Unione, alle misure necessarie ad evitare l'elusione dei loro meccanismi di controllo e delle relative decisioni. Tali misure dovrebbero riguardare gli investimenti realizzati nell'Unione tramite costruzioni artificiose che non riflettono la realtà economica ed eludono i meccanismi di controllo e le relative decisioni, ove l'investitore sia in ultima istanza di proprietà di una persona fisica o un'impresa di un paese terzo o da essa controllato, senza pregiudicare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei capitali sancite dal TFUE.

(...)

(13) Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, dovrebbe essere possibile per gli Stati membri e la Commissione [europea] tenere conto di tutti i fattori pertinenti, compresi gli effetti sulle infrastrutture critiche, sulle tecnologie, comprese le tecnologie abilitanti fondamentali, e sui fattori produttivi che sono essenziali per la sicurezza o il mantenimento dell'ordine pubblico la cui perturbazione, disfunzione, perdita o distruzione avrebbe un impatto significativo in uno Stato membro o nell'Unione. A tale proposito, dovrebbe altresì essere possibile per gli Stati membri e la Commissione tenere conto del contesto e delle circostanze dell'investimento estero diretto, in particolare della possibilità che un investitore estero sia controllato direttamente o indirettamente, ad esempio attraverso finanziamenti consistenti, comprese le sovvenzioni, da parte del governo di un paese terzo, o persegua progetti o programmi all'estero a guida statale.

(...)

(36) Se un investimento estero diretto costituisce una concentrazione che rientra nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 139/2004 del Consiglio[, del 20 gennaio 2004, relativo al controllo delle concentrazioni tra imprese (GU 2004, L 24, pag. 1)], il presente regolamento dovrebbe essere applicato facendo salva l'applicazione dell'articolo 21, paragrafo 4, d[i detto regolamento]. (...)».

4 L'articolo 1 del Regolamento 2019/452, intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Il presente regolamento istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione da parte degli Stati membri per motivi di sicurezza o di ordine pubblico (...)».

5 Ai sensi dell'articolo 2 di tale regolamento, intitolato «Definizioni»:

«Ai fini del presente regolamento si intende per:

1) "investimento estero diretto", un investimento di qualsiasi tipo da parte di un investitore estero inteso a stabilire o mantenere legami durevoli e diretti tra l'investitore estero e l'imprenditore o l'impresa cui è messo a disposizione il capitale al fine di esercitare un'attività economica in uno Stato membro, compresi gli investimenti che consentono una partecipazione effettiva alla gestione o al controllo di una società che esercita un'attività economica;

2) "investitore estero", una persona fisica di un paese terzo o un'impresa di un paese terzo che intende realizzare o ha realizzato un investimento estero diretto;

(...)

4) "meccanismo di controllo", uno strumento di applicazione generale, come una legge o un regolamento, accompagnato dalle relative prescrizioni amministrative o norme di attuazione o dai relativi orientamenti, che definisce i termini, le condizioni e le procedure per valutare, esaminare, autorizzare, sottoporre a condizioni, vietare o liquidare investimenti esteri diretti per motivi di sicurezza o di ordine pubblico;

(...)

7) "impresa di un paese terzo", un'impresa costituita o comunque organizzata conformemente alla legislazione di un paese terzo».

6 L'articolo 3 di detto regolamento, intitolato «Meccanismi di controllo degli Stati membri», al paragrafo 6 prevede quanto segue:

«Gli Stati membri che dispongono di un meccanismo di controllo mantengono, modificano o adottano le misure necessarie a individuare e prevenire l'elusione dei meccanismi di controllo e delle decisioni di controllo».

7 L'articolo 4 del medesimo regolamento, intitolato «Fattori che possono essere presi in considerazione dagli Stati membri e dalla Commissione», così dispone:

«1. Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri e la Commissione possono prendere in considerazione i suoi effetti potenziali, tra l'altro, a livello di:

(...)

c) sicurezza dell'approvvigionamento di fattori produttivi critici, tra cui l'energia e le materie prime, nonché la sicurezza alimentare;

(...)

2. Nel determinare se un investimento estero diretto possa incidere sulla sicurezza o sull'ordine pubblico, gli Stati membri e la Commissione tengono altresì conto, in particolare, se:

a) l'investitore estero sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, inclusi organismi statali o forze armate, di un paese terzo, anche attraverso l'assetto proprietario o finanziamenti consistenti;

(...)».

8 L'articolo 6 del regolamento 2019/452, intitolato «Meccanismo di cooperazione in relazione agli investimenti esteri diretti oggetto di un controllo in corso», al paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri notificano alla Commissione e agli altri Stati membri tutti gli investimenti esteri diretti nel loro territorio che sono oggetto di un controllo in corso fornendo il prima possibile le informazioni di cui all'articolo 9, paragrafo 2, del presente regolamento. (...)».

9 Ai sensi dell'articolo 9 di tale regolamento:

«1. Gli Stati membri provvedono affinché le informazioni comunicate a norma dell'articolo 6, paragrafo 1, o richieste dalla Commissione e dagli altri Stati membri a norma dell'articolo 6, paragrafo 6, e dell'articolo 7, paragrafo 5, siano messe a disposizione della Commissione e degli Stati membri richiedenti senza indebito ritardo.

2. Le informazioni di cui al paragrafo 1 comprendono:

a) l'assetto proprietario dell'investitore estero e dell'impresa in cui l'investimento estero diretto è in programma o è stato realizzato, comprese informazioni sull'investitore finale e sulla partecipazione al capitale;

(...)».

Diritto ungherese

10 L'articolo 276 della veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (legge n. LVIII del 2020 sulle norme transitorie relative alla cessazione dello stato di emergenza e sulla crisi epidemiologica), del 17 giugno 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/144), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: la «Vmtv»), così dispone:

«Ai fini della presente sezione si intende per:

1. "interesse nazionale": l'interesse pubblico, non disciplinato dalla normativa settoriale dell'Unione o nazionale, relativo alla sicurezza e al funzionamento delle reti e degli impianti e alla continuità dell'approvvigionamento;

2. “investitore estero”:

a) qualsiasi persona giuridica o altra entità registrata in Ungheria, in un altro Stato membro dell’Unione europea, in un altro Stato facente parte dello Spazio economico europeo o nella Confederazione svizzera che acquisisca una partecipazione o un’influenza qualificata in una società commerciale con sede in Ungheria e che svolga un’attività determinata ai sensi dell’articolo 277, paragrafo 2, a condizione che il soggetto che dispone di un’“influenza maggioritaria”, ai sensi della Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (legge n. V del 2013 che istituisce il codice civile), del 26 febbraio 2013 (*Magyar Közlöny* 2013/31), nella versione applicabile al procedimento principale (in prosieguo: il «codice civile»), su tale persona giuridica o altra entità sia una persona fisica cittadina di uno Stato non facente parte dell’Unione europea o dello Spazio economico europeo o diverso dalla Confederazione svizzera, oppure una persona giuridica o altra entità registrata in uno Stato non facente parte dell’Unione europea o dello Spazio economico europeo o diverso dalla Confederazione svizzera,

b) qualsiasi persona fisica cittadina di uno Stato non facente parte dell’Unione europea o dello Spazio economico europeo o diverso dalla Confederazione svizzera oppure qualsiasi persona giuridica o altra entità registrata in uno Stato non facente parte dell’Unione europea o dello Spazio economico europeo o diverso dalla Confederazione svizzera;

3. “società strategica”: qualsiasi società a responsabilità limitata (“korlátolt felelősségű társaság”), società per azioni chiusa, ossia non quotata in borsa (“zártkörűen működő részvénytársaság”), o società per azioni aperta, ossia quotata in borsa (“nyilvánosan működő részvénytársaság”), con sede in Ungheria e la cui attività, svolta a titolo principale o in quanto parte dei suoi settori di attività, quali definiti con decreto governativo, rientri nel settore dell’energia, dei trasporti o delle comunicazioni, o in un settore di importanza strategica – ad esclusione delle infrastrutture finanziarie – ai sensi dell’articolo 4, paragrafo 1, lettere da a) a e), del [regolamento 2019/452]».

11 L’articolo 277 della Vmtv prevede quanto segue:

«1) Nel caso delle società strategiche, qualora la conclusione di un contratto, la prestazione di una dichiarazione di volontà unilaterale o una decisione della società (...) produca i risultati definiti ai paragrafi da 2 a 4, sono necessarie (...) la notifica al [Ministro] e l’avviso di ricevimento di tale notifica per i seguenti negozi giuridici:

a) il trasferimento di parte o della totalità delle partecipazioni nella proprietà di una società strategica mediante qualsiasi atto di trasferimento della proprietà, compresi i conferimenti, a titolo oneroso o gratuito,

(...)

2) Nei settori di cui all’articolo 276, paragrafo 3, deve essere indicato nella notifica, se il valore totale dell’investimento è pari o superiore a 350 milioni di fiorini ungheresi (HUF) (circa 935 720 euro):

a) qualsiasi “investitore estero”, ai sensi dell’articolo 276, paragrafo 2, lettera a) (...) se, come risultato di:
   aa) acquisizione diretta o indiretta di una partecipazione (...) nella società strategica interessata a seguito di un negozio giuridico di cui al paragrafo 1, lettere da a) a c),

(...)

acquisisce, direttamente o indirettamente, un'"influenza maggioritaria" su tale società strategica, ai sensi del codice civile,

(...)».

12 Ai sensi dell'articolo 283 della Vmtv:

«1) Immediatamente dopo avere ricevuto la notifica, il Ministro esamina:

(...)

b) se, nel caso in cui la parte notificante acquisisca la proprietà, un diritto di proprietà su buoni o obbligazioni, un diritto di usufrutto o un diritto di sfruttamento, risultino lesi o siano messi a rischio l'interesse nazionale, la sicurezza pubblica o l'ordine pubblico ungheresi, o se esista la possibilità che ciò si verifichi, tenuto conto in particolare della necessità di garantire il soddisfacimento dei bisogni primari di interesse sociale, conformemente agli articoli 36 TFUE, 52, paragrafo 1, TFUE e 65, paragrafo 1, TFUE,

(...)

2) Il Ministro, entro 30 giorni dal ricevimento della notifica (...):

a) qualora non ricorrano le circostanze di cui al paragrafo 1, lettere da b) a e), dichiara per iscritto di aver preso conoscenza della notifica;

b) se ricorrono, vieta l'acquisizione della proprietà, l'acquisizione del diritto di proprietà di buoni e obbligazioni, l'acquisizione del diritto di usufrutto o l'acquisizione del diritto di sfruttamento (...)

(...)».

13 L'allegato 1 del magyarországi székhelyű gazdasági társaságok gazdasági célú védelméhez szükséges tevékenységi körök meghatározásáról szóló 289/2020. (VI. 17.) Korm. rendelet [decreto governativo n. 289/2020 (VI. 17.), che definisce i settori di attività necessari per la tutela economica delle società commerciali con sede in Ungheria], del 17 giugno 2020 (*Magyar Közlöny* 2020/145), nella versione applicabile al procedimento principale, elenca i settori di attività in riferimento ai quali si ritiene che le società commerciali con sede in Ungheria rientrino in un settore di importanza strategica ai fini della Vmtv. La categoria 22 menzionata in tale allegato riguarda le «[m]aterie prime di importanza fondamentale» e la sottocategoria 8 di tale categoria concerne gli «[a]ltri tipi di attività estrattiva».

14 Ai sensi dell'articolo 8:2 del codice civile, intitolato «Influenza»:

«1) Per "influenza maggioritaria" si intende qualsiasi relazione in base alla quale una persona fisica o giuridica ("soggetto influente") detiene più del 50% dei diritti di voto o esercita un'influenza determinante in seno a una persona giuridica.

2) Un soggetto influente detiene un'influenza determinante in seno a una persona giuridica se, a seconda dei casi, ne è membro o azionista, e

a) ha il diritto di nominare o rimuovere la maggioranza dei dirigenti o dei membri del consiglio di vigilanza di tale persona giuridica, oppure

b) gli altri membri o azionisti di tale persona giuridica votano, in virtù di un accordo concluso con il soggetto influente, allo stesso modo di quest'ultimo, o esercitano i loro diritti di voto per suo tramite, a condizione che detengano congiuntamente più della metà dei voti.

3) L'influenza maggioritaria è presunta anche nel caso in cui un'influenza indiretta conferisca al soggetto influente i diritti di cui ai paragrafi 1 e 2».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

15 La Xella Magyarország, una società di diritto ungherese, opera sul mercato ungherese dei materiali edili e ha come attività principale la fabbricazione di prodotti in calcestruzzo per l'edilizia. Essa è detenuta al 100% dalla Xella Baustoffe GmbH, una società di diritto tedesco che, a sua volta, è detenuta, anch'essa al 100%, dalla Xella International SA, una società di diritto lussemburghese. Quest'ultima società è, a sua volta, detenuta indirettamente dalla LSF10 XL Investments Ltd, società capogruppo del gruppo Lone Star registrata alle Bermuda, gruppo che appartiene, in ultima istanza, a J.P.G., un cittadino irlandese.

16 In una decisione del 29 marzo 2017, la Commissione non si è opposta, nell'ambito di un controllo di una concentrazione tra imprese svolto ai sensi del regolamento n. 139/2004, all'acquisizione del controllo della Xella International da parte della LSF10 XL Bidco SCA, che ha sede in Lussemburgo, una controllata della Lone Star Fund X, con sede negli Stati Uniti, e della Lone Star Fund X, avente sede alle Bermuda, e ha dichiarato l'operazione compatibile con il mercato interno.

17 La Janes és Társa, una società di diritto ungherese, è detenuta dalla «PAN3» Építőipari és Kereskedelmi Kft., un'altra società di diritto ungherese. La sua attività principale consiste nell'estrazione di ghiaia, sabbia e argilla nella sua cava situata a Lázi (contea di Győr-Moson-Sopron, distretto di Pannonhalma, Ungheria), attività prevista alla sottocategoria 8 della categoria 22 di cui all'allegato I del decreto governativo n. 289/2020, con la conseguenza che essa è qualificata come «società strategica» ai sensi dell'articolo 276, paragrafo 3, della Vmtv. La sua quota di mercato sul mercato ungherese della produzione delle materie prime di cui trattasi sarebbe pari allo 0,52%.

18 La Xella Magyarország acquista circa il 90% della produzione annua della Janes és Társa ai fini della trasformazione di tali materie prime in pietra arenaria calcarea nel suo stabilimento vicino alla cava, mentre il restante 10% di tale produzione è acquistato da imprese edili locali.

19 Il 29 ottobre 2020 la Xella Magyarország ha stipulato un contratto di compravendita ai fini dell'acquisizione del 100% delle quote della Janes és Társa e ha inviato al Ministro una notifica ai sensi dell'articolo 277, paragrafo 1, lettera a), della Vmtv, chiedendogli di prendere nota dell'operazione di cui trattasi conformemente all'articolo 283, paragrafo 2, lettera a), della Vmtv o di confermare che tale formalità non era necessaria in considerazione del suo assetto proprietario.

20 Con decisione del 30 dicembre 2020, il Ministro ha vietato l'esecuzione dell'operazione giuridica notificata conformemente all'articolo 283, paragrafo 1, lettera b), e paragrafo 2, lettera b), della Vmtv, invocando il motivo concernente l'"interesse nazionale" previsto all'articolo 276, punto 1, di quest'ultima.

21 La Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale, Ungheria), giudice del rinvio, ha annullato tale decisione, sulla base del rilievo che il Ministro non aveva rispettato le norme procedurali ed era venuto meno al suo obbligo di motivazione, e ha ingiunto a quest'ultimo di avviare un nuovo procedimento.

22 In una decisione del 20 luglio 2021 (in prosieguo: la «decisione controversa nel procedimento principale»), emessa in esito a tale nuovo procedimento, il Ministro ha nuovamente vietato l'esecuzione dell'operazione giuridica notificata, fondandosi sull'articolo 283, paragrafo 2, lettera b), della Vmtv, tenuto conto dell'articolo 276, punti 1 e 2, dell'articolo 277, paragrafo 2, lettera a), sub aa), nonché dell'articolo 283, paragrafo 1, lettera b), di quest'ultima.

23 Nella motivazione di tale decisione, il Ministro ha qualificato la Xella Magyarország come «investitore estero» ai sensi dell'articolo 276, punto 2, della Vmtv, essendo essa indirettamente detenuta dalla LSF10 XL Investments, una società registrata alle Bermuda. Inoltre, egli ha sostenuto l'importanza strategica della sicurezza e della prevedibilità dell'estrazione e dell'approvvigionamento di materie prime. Secondo il Ministro, la pandemia di COVID-19 ha fatto emergere in modo chiaro che il funzionamento delle reti di approvvigionamento globali poteva rapidamente subire gravi perturbazioni, con ripercussioni negative tali da di danneggiare l'economia nazionale. Egli ha sottolineato che la produzione di aggregati, come la sabbia, la ghiaia e la pietra frantumata, per il settore edile, era già dominata da produttori ungheresi a capitale estero.

24 Il Ministro ha ritenuto che qualora la Janes és Társa divenisse indirettamente di proprietà di una società registrata alle Bermuda sussisterebbe un rischio a più lungo termine per la sicurezza dell'approvvigionamento di materie prime per il settore edile, in particolare nella regione in cui tale società ha sede, dato che la quota di mercato di quest'ultima in tale regione sarebbe pari al 20,77%. L'acquisizione di una società strategica da parte di un proprietario estero ridurrebbe peraltro la proporzione di società a capitale nazionale, il che potrebbe nuocere all'«interesse nazionale» in senso ampio.

25 La Xella Magyarország ha contestato dinanzi al giudice del rinvio la decisione controversa nel procedimento principale, sostenendo che tale decisione costituiva una discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata alla libera circolazione dei capitali alla luce, in particolare, degli articoli 54 e 55 TFUE, che riconoscono, parallelamente, il beneficio della libertà di stabilimento alle società aventi sede nell'Unione. Essa ha sottolineato che, in ultima istanza, essa è detenuta da una persona che è cittadina di uno Stato membro dell'Unione. L'unico motivo per cui l'acquisizione le era stata vietata riguarderebbe il carattere «non nazionale» del suo assetto proprietario. Essa ha altresì sostenuto che la mancanza di chiarezza della nozione di «interesse nazionale», ai sensi della Vmtv, poteva violare il principio fondamentale dello Stato di diritto.

26 In tali circostanze, la Fővárosi Törvényszék (Corte di Budapest-Capitale) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Alla luce dei considerando 4 e 6 del [regolamento 2019/452] e di quanto previsto dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, se l'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE debba essere interpretato nel senso che include la possibilità di adottare una disciplina come quella di cui al titolo 85 della [Vmtv] e in particolare come quella di cui agli articoli 276, punti 1 e 2, lettera a), e 283, paragrafo 1, lettera b), della stessa.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se la mera circostanza che la Commissione abbia svolto una procedura di controllo delle concentrazioni, abbia esercitato le proprie competenze e abbia autorizzato una concentrazione relativa alla catena di proprietà di un investitore estero indiretto osti all'esercizio del potere decisionale ai sensi del diritto dello Stato membro applicabile».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

27 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, letto in combinato disposto con i considerando 4 e 6 del regolamento 2019/452 nonché con l'articolo 4, paragrafo 2, TUE, debba essere interpretato nel senso che osta a un meccanismo di controllo degli investimenti esteri previsto dalla normativa di uno Stato membro che consente di vietare l'acquisizione della proprietà di una società residente considerata come strategica da parte di un'altra società residente facente parte di un gruppo di società stabilite in più Stati membri, in cui una società di un paese terzo dispone di un'influenza maggioritaria, con la motivazione che tale acquisizione pregiudica o rischia di pregiudicare l'interesse nazionale consistente nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a vantaggio del settore edile, in particolare a livello locale, per quanto riguarda materie prime di base, quali la ghiaia, la sabbia e l'argilla.

28 Tale questione è sorta nel contesto dell'acquisizione, da parte della Xella Magyarország, una società di diritto ungherese facente parte di un gruppo di società la cui società capogruppo ha sede alle Bermuda e appartenente, in ultima istanza, a un cittadino irlandese, della totalità delle quote della Janes és Társa, una società di diritto ungherese la cui attività principale concerne l'estrazione mineraria di talune materie prime di base, in particolare la ghiaia, la sabbia e l'argilla e che è considerata, a motivo di tale attività mineraria, come una società «strategica». Tale acquisizione è stata notificata al Ministro ungherese competente, che l'ha vietata mediante la decisione controversa nel procedimento principale sulla base del rilievo, in sostanza, che essa rischierebbe di pregiudicare l'interesse nazionale consistente nel garantire la continuità dell'approvvigionamento di tali materie prime di base a vantaggio del settore edile, in particolare a livello regionale.

Sull'individuazione del diritto dell'Unione applicabile

29 Per quanto riguarda, in primo luogo, il riferimento, nella prima questione, al regolamento 2019/452, si deve rilevare, come parimenti osservato, in sostanza, dalla Commissione, che l'acquisizione di cui trattasi nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione di tale regolamento.

30 In effetti, tale ambito è definito al paragrafo 1 dell'articolo 1 del regolamento 2019/452, ai sensi del quale quest'ultimo istituisce un quadro per il controllo degli «investimenti esteri diretti» nell'Unione da parte degli Stati membri per motivi di sicurezza o di ordine pubblico.

31 Orbene, dall'articolo 2 del regolamento 2019/452, in particolare dalle definizioni contenute ai punti 1, 2 e 7 di tale articolo, risulta che la nozione di «investimento diretto estero» include determinati investimenti concernenti partecipazioni durevoli e dirette di un «investitore estero», nozione che comprende quella di «impresa di un paese terzo», la quale riguarda «un'impresa costituita o comunque organizzata conformemente alla legislazione di un paese terzo».

32 Ne consegue che, nel caso di investimenti effettuati da società, l'ambito di applicazione del regolamento 2019/452 è limitato agli investimenti nell'Unione effettuati da imprese costituite o comunque organizzate conformemente alla legislazione di un paese terzo.

33 Per contro, il meccanismo di controllo degli investimenti esteri previsto dalla normativa nazionale in questione nel procedimento principale si applica non solo in una siffatta ipotesi di investimenti effettuati da società di un paese terzo, ma anche nell'ipotesi, oggetto proprio del procedimento principale, di investimenti effettuati da società registrate in Ungheria o in un altro Stato membro nelle quali una società registrata in un paese terzo detiene un'«influenza maggioritaria», ai sensi dell'articolo 8:2 del codice civile.

34 Di conseguenza, poiché detta seconda ipotesi non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del regolamento n. 2019/452, tale normativa nazionale si colloca al di fuori, in tale misura, dell'ambito di applicazione di detto regolamento, sicché non rientra in quest'ultimo neanche l'acquisizione oggetto del procedimento principale prevista da tale seconda ipotesi.

35 Ciò non può essere rimesso in discussione dal fatto che dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera a), e dall'articolo 9, paragrafo 2, lettera a), del regolamento 2019/452 discende che l'assetto proprietario dell'investitore estero può essere preso in considerazione come fattore nella valutazione del potenziale rischio per la sicurezza o l'ordine pubblico posto dall'investimento di cui trattasi.

36 Infatti, tale fattore di valutazione riguarda nello specifico il fatto che «l'investitore estero sia direttamente o indirettamente controllato dall'amministrazione pubblica, inclusi organismi statali o forze armate, di un paese terzo, anche attraverso l'assetto proprietario o finanziamenti consistenti».

37 Tuttavia, poiché tale elemento di valutazione si riferisce in modo esplicito solo all'assetto proprietario dell'«investitore estero», nozione definita all'articolo 2, paragrafo 2, del regolamento 2019/452 e circoscritta alle società di un paese terzo, esso non implica che l'ambito di applicazione di tale regolamento, come definito all'articolo 1, paragrafo 1, di quest'ultimo, sia esteso sino ad includere gli investimenti effettuati da società organizzate conformemente alla legislazione di uno Stato membro in cui una società di un paese terzo detiene un'influenza maggioritaria.

38 Non risulta peraltro dal fascicolo di cui dispone la Corte che la decisione controversa nel procedimento principale sia stata adottata al fine di contrastare un tentativo di eludere il meccanismo di controllo, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 6, del regolamento 2019/452.

39 Infatti, nessun elemento di tale fascicolo è tale da suggerire che, nel caso di specie, si tratti di una situazione contemplata al considerando 10 di tale regolamento, il quale chiarisce la portata di detto articolo 3, paragrafo 6, ossia quella di «investimenti realizzati nell'Unione tramite costruzioni artificiose che non riflettono la realtà economica ed eludono i meccanismi di controllo e le relative decisioni, ove l'investitore sia in ultima istanza di proprietà di una persona fisica o un'impresa di un paese terzo o da essa controllato».

40 In secondo luogo, per quanto riguarda il riferimento, nella prima questione, all'articolo 4, paragrafo 2, TUE, il giudice del rinvio non chiarisce la sua rilevanza ai fini della risposta da fornire a tale questione, cosicché non occorre esaminare quest'ultima alla luce di detta disposizione.

41 In terzo e ultimo luogo, per quanto concerne l'individuazione della libertà fondamentale che può essere applicabile nel procedimento principale, sebbene il giudice del rinvio inviti la Corte ad esaminare la normativa nazionale di cui trattasi alla luce delle norme del Trattato FUE in materia di libera circolazione dei capitali e, in particolare, dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera b), TFUE, si deve rilevare che tale normativa, in particolare le disposizioni di quest'ultima relative all'acquisizione, da parte di un «investitore estero», di una partecipazione che gli conferisce un'«influenza maggioritaria» in una società strategica, come applicate nella decisione controversa nel procedimento principale e sulle quali verte espressamente la prima questione pregiudiziale, rientrano in un'altra libertà fondamentale, ossia la libertà di stabilimento.

42 Infatti, secondo una costante giurisprudenza, ricade nella sfera di applicazione delle norme in materia di libertà di stabilimento e non in quelle relative alla libera circolazione dei capitali una normativa nazionale destinata ad applicarsi alle partecipazioni che consentano di esercitare una sicura influenza sulle decisioni di una società e di determinarne le attività (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2019, Associação Peço a Palavra e a., C-563/17, EU:C:2019:144, punto 43 e giurisprudenza citata).

43 Orbene, nel caso di specie, l'acquisizione della totalità delle quote di una società è indubbiamente sufficiente a consentire alla società acquirente di esercitare una sicura influenza sulla gestione e il controllo della società acquisita (v., per analogia, sentenza del 27 febbraio 2019, Associação Peço a Palavra e a., C-563/17, EU:C:2019:144, punto 44).

44 In tale contesto, si deve sottolineare che, conformemente all'articolo 54 TFUE, possono beneficiare della libertà di stabilimento, in particolare, le società di diritto civile o di diritto commerciale, purché siano costituite conformemente alla legislazione di uno Stato membro e abbiano la sede sociale, l'amministrazione centrale o il centro di attività principale all'interno dell'Unione, ossia le società che hanno la cittadinanza di uno Stato membro.

45 A tale proposito, si deve ricordare, da un lato, che la localizzazione della sede sociale, dell'amministrazione centrale o del centro di attività principale di cui all'articolo 54 TFUE serve a determinare, al pari della cittadinanza delle persone fisiche, il loro collegamento all'ordinamento giuridico di uno Stato (sentenza del 30 settembre 2003, Inspire Art, C-167/01, EU:C:2003:512, punto 97).

46 Dall'altro, da nessuna disposizione del diritto dell'Unione risulta che la provenienza degli azionisti delle società residenti nell'Unione, siano essi persone fisiche o giuridiche, incida sul diritto di tali società di esercitare la libertà di stabilimento. Lo status di società dell'Unione si fonda, in virtù dell'articolo 54 TFUE, sul luogo della sede sociale e sull'ordinamento giuridico di appartenenza della società, e non sulla nazionalità dei suoi azionisti (sentenza del 1º aprile 2014, Felixstowe Dock and Railway Company e a, C-80/12, EU:C:2014:200, punto 40).

47 Ne consegue che una società come la Xella Magyarország, anche se fa parte di un gruppo di società la cui società capogruppo è stabilita in un paese terzo, ha il diritto di esercitare la libertà di stabilimento garantita dal Trattato FUE, dato che è collegata all'ordinamento giuridico di uno Stato membro ed è, quindi, una società dell'Unione.

48 Pertanto, l'origine degli azionisti della Xella Magyarország non può in alcun caso essere fatta valere per negare a tale società il beneficio della libertà di stabilimento, tanto più che è pacifico che il proprietario finale del gruppo di cui essa fa parte è un cittadino irlandese.

49 Di conseguenza, la prima questione pregiudiziale dev'essere esaminata solo alla luce delle disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento.

Sulla ricevibilità della prima questione

50 Per quanto riguarda la ricevibilità della prima questione pregiudiziale, dato che al punto precedente si è giunti alla conclusione che occorre rispondere a quest'ultima unicamente alla luce delle disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento, si deve ricordare che tali disposizioni non sono applicabili a una fattispecie i cui elementi si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro (sentenza del 7 settembre 2022, Cilevičs e a., C-391/20, EU:C:2022:638, punto 31 e giurisprudenza citata).

51 A tal riguardo, gli elementi che caratterizzano la situazione oggetto del procedimento principale sembrano, a prima vista, collocarsi tutti all'interno di un solo Stato membro in quanto, da un lato, tanto la Xella Magyarország, la società acquirente, quanto la Janes és Társa, la società acquisita, sono società residenti nello Stato membro interessato e, dall'altro, tale questione verte sulla compatibilità con le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento di una normativa nazionale che consente a tale Stato membro di vietare investimenti in società residenti considerate come società strategiche.

52 Tuttavia, costituisce un elemento di estraneità rilevante ai fini della risposta da fornire alla prima questione pregiudiziale il fatto che la società acquirente faccia parte di un gruppo di società stabilite, in particolare, in diversi Stati membri, anche se tali società non sembrano svolgere un ruolo diretto nell'acquisizione di cui trattasi.

53 Infatti, la prima questione sollevata dal giudice del rinvio verte espressamente sulla compatibilità con il diritto dell'Unione dell'articolo 276, paragrafo 2, lettera a), della Vmtv, disposizione che tale giudice cita e che è applicata nella decisione controversa nel procedimento principale.

54 Orbene, conformemente ai termini stessi di tale disposizione nazionale, la normativa nazionale di cui trattasi nel procedimento principale si applica alle società residenti e alle società registrate in altri Stati membri che acquisiscono una partecipazione in una società strategica, a condizione che la persona che dispone di un'influenza maggioritaria in tali società sia una persona fisica o giuridica originaria di un paese terzo.

55 In tal senso, nella decisione controversa nel procedimento principale, detta disposizione nazionale è stata applicata in considerazione del fatto che il gruppo di società, ossia il gruppo Xella, di cui fanno parte, oltre alla società acquirente, in particolare, la società madre di diritto tedesco e la società «madre della madre» di quest'ultima, di diritto lussemburghese, è, a sua volta, controllato da un altro gruppo di società, vale a dire il gruppo Lone Star, la cui società capogruppo è registrata in un paese terzo, nel caso di specie alle Bermuda.

56 Di conseguenza, l'assetto proprietario transfrontaliero della società residente acquirente all'interno dell'Unione che caratterizza la situazione oggetto del procedimento principale costituisce un elemento di estraneità rilevante ai fini della risposta da fornire alla prima questione pregiudiziale.

57 Pertanto, tale questione è ricevibile.

Sull'esistenza di una restrizione alla libertà di stabilimento

58 Secondo una costante giurisprudenza della Corte, vanno considerate come «restrizioni alla libertà di stabilimento», ai sensi dell'articolo 49 TFUE, tutte le misure che ne vietano, ostacolano o scoraggiano l'esercizio (sentenza del 27 febbraio 2019, Associação Peço a Palavra e a., C-563/17, EU:C:2019:144, punto 54 e giurisprudenza citata).

59 Orbene, la normativa nazionale di cui trattasi, come applicata nella decisione controversa nel procedimento principale, nella misura in cui consente alle autorità di uno Stato membro di vietare a una società dell'Unione, per motivi di sicurezza e di ordine pubblico, l'acquisizione di una partecipazione in una società residente «strategica» che le consente di esercitare una sicura influenza sulla gestione e il controllo di quest'ultima società, costituisce, manifestamente, una restrizione alla libertà di stabilimento di tale società dell'Unione, nel caso di specie una restrizione particolarmente grave.

Sull'eventuale giustificazione della restrizione alla libertà di stabilimento

60 Da una costante giurisprudenza della Corte risulta che una restrizione ad una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE può essere ammessa unicamente a condizione che la misura nazionale di cui trattasi sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale, sia idonea a garantire il raggiungimento dell'obiettivo da essa perseguito e non vada al di là di quanto necessario per ottenerlo (sentenza del 3 febbraio 2021, Fussl Modestraße Mayr, C-555/19, EU:C:2021:89, punto 52 e giurisprudenza citata).

61 Per quanto riguarda l'esistenza di un motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare la restrizione alla libertà di stabilimento derivante dalla normativa nazionale oggetto del procedimento principale, dalla decisione di rinvio risulta che tale normativa, consentendo di vietare, in particolare, l'acquisizione della proprietà di società residenti strategiche qualora tale acquisizione pregiudichi o rischi di pregiudicare un interesse nazionale, mira segnatamente a garantire la sicurezza e la continuità dell'approvvigionamento «per quanto riguarda bisogni primari di interesse fondamentale», in conformità, segnatamente, all'articolo 52, paragrafo 1, TFUE.

62 Nel caso di specie, come risulta dalla decisione controversa nel procedimento principale, come sintetizzata nella decisione di rinvio, è in questione lo specifico interesse nazionale volto a garantire la sicurezza e la continuità dell'approvvigionamento del settore edile, in particolare a livello locale, per quanto riguarda talune materie prime di base, ossia la ghiaia, la sabbia e l'argilla, derivanti da un'attività estrattiva nel territorio nazionale.

63 In proposito, l'articolo 52, paragrafo 1, TFUE prevede che una restrizione alla libertà di stabilimento possa essere giustificata da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica.

64 Secondo una costante giurisprudenza, motivi di natura puramente economica, connessi alla promozione dell'economia nazionale o al buon funzionamento di quest'ultima, non possono servire come giustificazione di un ostacolo a una delle libertà fondamentali garantite dai Trattati (sentenza del 27 febbraio 2019, Associação Peço a Palavra e a., C-563/17, EU:C:2019:144, punto 70 e giurisprudenza citata).

65 La Corte ha invece riconosciuto che motivi di ordine economico che perseguano un obiettivo di interesse generale o la garanzia di un servizio di interesse generale possono rappresentare un motivo imperativo di interesse generale in grado di giustificare una limitazione a una libertà fondamentale garantita dai Trattati (v., in tal senso, sentenze del 22 ottobre 2013, Essent e a., da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 53, e del 27 febbraio 2019, Associação Peço a Palavra e a., C-563/17, EU:C:2019:144, punto 72 e giurisprudenza citata).

66 Tuttavia, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, se è pur vero che gli Stati membri restano sostanzialmente liberi di determinare, conformemente alle loro necessità nazionali, le esigenze dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza, resta il fatto che tali motivi, nel contesto dell'Unione, e in particolare in quanto autorizzano una deroga a una libertà fondamentale garantita dal Trattato FUE, devono essere intesi in senso restrittivo, di modo che la loro portata non può essere determinata unilateralmente da ciascuno Stato membro senza il controllo delle istituzioni dell'Unione. L'ordine pubblico e la pubblica sicurezza possono essere quindi invocati solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività. Tali motivi non possono essere inoltre distolti dalla loro propria funzione per essere utilizzati, in realtà, a fini puramente economici (v., in tal senso, sentenza del 14 marzo 2000, Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124, punto 17 e giurisprudenza citata).

67 Quando si tratta nello specifico di un obiettivo connesso alla sicurezza dell'approvvigionamento, la Corte ha dichiarato che tale obiettivo può essere invocato solamente in caso di minaccia effettiva e sufficientemente grave ad uno degli interessi fondamentali della collettività (sentenza dell'8 novembre 2012, Commissione/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, punto 67 e giurisprudenza citata).

68 Nel caso di imprese che esercitano attività e forniscono servizi pubblici nel settore del petrolio, delle telecomunicazioni e dell'energia, la Corte ha dichiarato che l'obiettivo di garantire la sicurezza dell'approvvigionamento di siffatti prodotti o la fornitura di siffatti servizi in caso di crisi, nel territorio dello Stato membro di cui trattasi, può costituire un motivo di pubblica sicurezza e, pertanto, giustificare eventualmente un ostacolo alla libera circolazione dei capitali (v., in tal senso, sentenza dell'8 novembre 2012, Commissione/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, punto 65 e giurisprudenza citata).

69 Tuttavia, non si può ritenere che l'obiettivo di cui trattasi nel procedimento principale, inteso a garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a favore del settore edile, in particolare a livello locale, per quanto riguarda determinate materie prime di base, vale a dire la ghiaia, la sabbia e l'argilla, derivanti da un'attività di estrazione mineraria, rientri, alla pari dell'obiettivo legato alla sicurezza dell'approvvigionamento dei settori del petrolio, delle telecomunicazioni e dell'energia, tra gli «interessi fondamentali della collettività» conformemente alla giurisprudenza citata ai punti 66 e 67 della presente sentenza, con la conseguenza che a tale obiettivo non si deve applicare la giurisprudenza richiamata al punto 68 della presente sentenza.

70 Si deve altresì rilevare che, nel caso di specie, detto obiettivo è invocato per giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento che, come dichiarato al punto 59 della presente sentenza, deve essere considerata come particolarmente grave, in quanto la decisione controversa nel procedimento principale osta all'esercizio di tale libertà fondamentale da parte di una società dell'Unione.

71 Inoltre, alla luce del fascicolo di cui dispone la Corte e fatta salva la verifica da parte del giudice nazionale, non risulta che, per quanto riguarda l'approvvigionamento di materie prime di base a vantaggio del settore edile locale, l'acquisizione vietata dalla decisione controversa nel procedimento principale sia effettivamente tale da determinare una «minaccia effettiva e sufficientemente grave» ai sensi della giurisprudenza citata ai punti 66 e 67 della presente sentenza.

72 In proposito, risulta infatti pacifico, da un lato, che prima di tale acquisizione la società acquirente acquistava già circa il 90% della produzione delle materie prime di base di cui trattasi della miniera della società acquistata, al fine di trasformarle nel suo stabilimento ubicato in prossimità di tale miniera, e che il restante 10% di detta produzione era acquistato da imprese locali del settore edile.

73 Dall'altro, è noto che poiché tali materie prime di base hanno, per loro natura, un valore commerciale relativamente basso rispetto, soprattutto, alle loro spese di trasporto, il rischio di esportazione di una parte rilevante della produzione di detta miniera anziché la vendita di dette materie prime di base sul mercato locale appare poco probabile, se non addirittura escluso in pratica.

74 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento devono essere interpretate nel senso che ostano a un meccanismo di controllo degli investimenti esteri previsto dalla normativa di uno Stato membro che consente di vietare l'acquisizione della proprietà di una società residente, considerata come strategica, da parte di un'altra società residente facente parte di un gruppo di società stabilite in più Stati membri, nella quale una società di un paese terzo dispone di un'influenza determinante, con la motivazione che tale acquisizione pregiudica o rischia di pregiudicare l'interesse nazionale consistente nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a favore del settore edile, in particolare a livello locale, per quanto riguarda materie prime di base, quali la ghiaia, la sabbia e l'argilla.

Sulla seconda questione

75 Poiché il giudice del rinvio ha sollevato la sua seconda questione solo in caso di risposta affermativa alla prima questione e quest'ultima ha ricevuto una risposta negativa, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulle spese

76 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

Le disposizioni del Trattato FUE in materia di libertà di stabilimento

devono essere interpretate nel senso che:

ostano a un meccanismo di controllo degli investimenti esteri previsto dalla normativa di uno Stato membro che consente di vietare l'acquisizione della proprietà di una società residente, considerata come strategica, da parte di un'altra società residente facente parte di un gruppo di società stabilite in più Stati membri, nella quale una società di un paese terzo dispone di un'influenza determinante, con la motivazione che tale acquisizione pregiudica o rischia di pregiudicare l'interesse nazionale consistente nel garantire la sicurezza dell'approvvigionamento a favore del settore edile, in particolare a livello locale, per quanto riguarda materie prime di base, quali la ghiaia, la sabbia e l'argilla.

Firme