SENTENZA DELLA CORTE

13 maggio 2003 *

Nella causa C-98/01,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. F. Benyon e dalla sig.ra M. Patakia, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

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

convenuto,

* Lingua processuale: l'inglese.

avente ad oggetto un ricorso diretto a far constatare che le disposizioni che limitano la possibilità di divenire acquirente di azioni con diritto di voto della società BAA plc, nonché la procedura di autorizzazione riguardante la cessione dei beni di tale società, il controllo sulle sue società controllate e la sua liquidazione, sono incompatibili con gli artt. 43 CE e 56 CE,

LA CORTE,

composta dal sig. G.C. Rodríguez Iglesias, presidente, dai sigg. J.-P. Puissochet, M. Wathelet e R. Schintgen, presidenti di sezione, dai sigg. C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola, P. Jann (relatore) e V. Skouris, dalle sig.re F. Macken e N. Colneric, nonché dai sigg. S. von Bahr e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig. H. von Holstein, vicecancelliere

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 5 novembre 2002, nel corso della quale la Commissione è stata rappresentata dal sig. F. Benyon e dalla sig.ra M. Patakia ed il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dal sig. J.E. Collins, in qualità di agente, assistito dai sigg. D. Wyatt e J. Crow,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 6 febbraio 2003,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 27 febbraio 2001, la Commissione delle Comunità europee ha proposto contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, ai sensi dell'art. 226 CE, un ricorso diretto a far constatare che le disposizioni che limitano la possibilità di divenire acquirente di azioni con diritto di voto della società BAA plc (in prosieguo: la «BAA»), nonché la procedura di autorizzazione riguardante la cessione dei beni di tale società, il controllo sulle sue società controllate e la sua liquidazione, sono incompatibili con gli artt. 43 CE e 56 CE.

Contesto normativo della controversia

Diritto comunitario

2 L'art. 56, n. 1, CE è formulato nei seguenti termini:

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

3 L'art. 58, n. 1, lett. b), CE così dispone:

«Le disposizioni dell'articolo 56 non pregiudicano il diritto degli Stati membri:

(...)

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

4 L'allegato I della direttiva del Consiglio 24 giugno 1988, 88/361/CEE, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato (GU L 178, pag. 5), contiene una nomenclatura dei movimenti di capitale contemplati dall'art. 1 della medesima direttiva. In esso sono elencati, in particolare, i seguenti movimenti di capitali:

«I. Investimenti diretti (...)

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

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

(...)».

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

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

(...)

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

(...)».

6 La nomenclatura contenuta nell'allegato I della direttiva 88/361 comprende anche i seguenti movimenti di capitali:

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

(...)

A. Transazioni su titoli del mercato dei capitali

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

(...)

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

(...)».

7 L'art. 295 CE stabilisce quanto segue:

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

Diritto nazionale

8 La British Airports Authority, che possedeva e gestiva sette aeroporti internazionali nel Regno Unito, è stata privatizzata in virtù dell'Airports Act 1986 (legge del 1986 sugli aeroporti), dell'8 luglio 1986. Ai sensi di tale legge, il Secretary of State disponeva del potere di approvare, con o senza modifiche, lo statuto della società chiamata ad assumere le funzioni della British Airports Authority. Nel 1987 è stata creata a tal fine la BAA. Un'azione speciale da una sterlina («One Pound Special Share») è stata creata a favore del Secretary of State for Transport.

9 Lo statuto della BAA, adottato il 7 luglio 1987, definisce più dettagliatamente tale azione speciale.

10 A questo proposito, l'art. 10 dello statuto della BAA, intitolato «L'azione speciale», prevede quanto segue:

«(1) L'azione speciale può essere ceduta soltanto ad uno dei Secretaries of State di Sua Maestà, ad un altro ministero della Corona o a qualsiasi altro soggetto che agisce in nome della Corona.

(2) Nonostante qualsiasi contraria disposizione del presente statuto, ciascuna delle seguenti materie sarà considerata come una modifica dei diritti connessi all'azione speciale e sarà quindi efficace soltanto con il consenso scritto dell'azionista speciale:

(a) la modifica, la soppressione o l'alterazione degli effetti della totalità o di una parte dei seguenti articoli:

(i) l'art. 1, per quanto riguarda le definizioni di "azionista", di "azione speciale", di «azionista speciale» e di "mandatario in borsa";

(ii) il presente articolo;

(iii) l'art. 39;

(iv) l'art. 40;

(b) qualora la società cessasse (per una qualunque ragione) di avere il diritto di esercitare o di controllare l'esercizio di più della metà dei diritti di voto che possono essere esercitati per tutte le delibere esaminate in occasione di un'assemblea generale di qualsiasi controllata che possieda un aeroporto designato, ovvero se un qualunque accordo venisse concluso affinché la società cessi di avere tale diritto;

(c) qualsiasi proposta di liquidazione volontaria o di scioglimento della società o di qualsiasi controllata che possieda un aeroporto designato, purché non abbia ad oggetto una liquidazione o uno scioglimento volontari di una controllata facente parte di un progetto di riorganizzazione o di fusione nell'ambito del quale il detto aeroporto designato venga ceduto in modo tale che la società o un'altra controllata divenga l'ente gestore di tale aeroporto;

(d) se la società o una qualunque delle sue controllate cede o conclude un accordo avente ad oggetto la cessione di un aeroporto designato o di una parte qualunque di quest'ultimo in modo tale che né la società né una qualunque delle sue controllate divenga l'ente gestore di tale aeroporto.

(3) Ai fini del presente articolo:

(a) l'espressione "aeroporto designato" indica un aeroporto che, fino a nuovo ordine, è designato ai fini dell'art. 40 dell'Airports Act 1986;

(b) il termine "cedere" comprenderà la vendita, il trasferimento, la rinunzia, la dazione in garanzia, la destinazione ad un uso particolare, la creazione di qualsiasi bene, interesse o diritto, l'alienazione del possesso o del controllo e la cessione sotto qualunque altra forma;

(c) l'espressione "ente gestore di aeroporto" avrà il senso indicato all'art. 82, n. 1, dell'Airports Act 1986.

(4) Gli amministratori della società eserciteranno tutti i poteri di controllo che possono essere esercitati dalla società sulle proprie controllate in modo tale da garantire (nei limiti in cui possono garantirlo mediante l'esercizio di tali poteri) che nessuna controllata assumerà alcuna iniziativa che (sia di per sé considerata, sia insieme a qualsiasi altra iniziativa) determini una modifica di uno qualunque dei diritti connessi all'azione speciale.

(5) L'azionista speciale ha il diritto di essere convocato, di assistere e di esprimersi nell'ambito di qualsiasi assemblea generale o di qualsiasi assemblea di qualunque categoria di azionisti della società, ma l'azione speciale non conferisce alcun diritto di voto o alcun altro diritto in nessuna di queste assemblee.

(6) Nell'ambito di una distribuzione del capitale in seguito alla liquidazione della società, l'azionista speciale avrà diritto al rimborso del capitale versato per l'azione speciale con priorità su qualunque altro rimborso di capitale a favore di qualsiasi altro azionista. L'azione speciale non conferisce alcun diritto di partecipare al capitale o agli utili della società.

(7) L'azionista speciale può, salva l'applicazione delle disposizioni della legge, chiedere alla società di rimborsare l'azione speciale alla pari in qualsiasi momento, inviando un avviso scritto alla società e fornendo il corrispondente certificato azionario».

11 L'art. 40, n. 1, dello statuto della BAA prevede quanto segue:

«Il presente articolo è inteso ad impedire che un soggetto (ad eccezione di un soggetto autorizzato) sia o sia reputato o appaia agli amministratori titolare di diritti su azioni della società che conferiscono (o possono conferire, in

determinate circostanze previste dalle loro modalità di emissione) oltre il 15% dei voti esprimibili in sede di adozione di qualunque delibera nell'ambito di qualsiasi assemblea generale della società (indipendentemente dal fatto che tali voti possano o no essere espressi in occasione della votazione di tutte le delibere adottate nel corso di qualunque assemblea generale)».

12 Il medesimo art. 40, ai nn. 2 e 3, descrive in dettaglio le modalità di attuazione della norma fissata nel suo paragrafo 1.

Fase precontenziosa del procedimento

13 Con lettera 3 febbraio 1999, la Commissione informava il governo del Regno Unito che essa riteneva che i poteri speciali ad esso conferiti dallo statuto della BAA fossero suscettibili di violare le disposizioni del Trattato CE in materia di libera circolazione dei capitali e di libertà di stabilimento. La Commissione invitava pertanto il detto governo a trasmetterle le sue osservazioni entro un termine di due mesi.

14 Il governo del Regno Unito non rispondeva a tale lettera di diffida.

15 La Commissione inviava dunque al Regno Unito, in data 6 agosto 1999, un parere motivato, con il quale invitava tale Stato membro a conformarsi al parere medesimo entro un termine di due mesi.

16 Il governo del Regno Unito replicava al parere motivato con lettera in data 5 novembre 1999. In tale lettera, il detto governo difendeva la tesi secondo cui gli

Stati membri hanno il diritto di definire, nell'ambito della normativa nazionale sulle società, le caratteristiche essenziali delle azioni di società private negoziate sul mercato, affermando che l'uso di tale diritto non pregiudica l'accesso al mercato di tali azioni.

17 Insoddisfatta di tale risposta, la Commissione decideva di presentare alla Corte l'odierno ricorso.

Motivi e argomenti delle parti

18 Nel suo ricorso, la Commissione fa riferimento, in via preliminare, alla propria comunicazione 19 luglio 1997, 97/C 220/06, relativa ad alcuni aspetti giuridici attinenti agli investimenti intracomunitari (GU C 220, pag. 15; in prosieguo: la «comunicazione del 1997»). La Commissione ricorda che, in tale comunicazione, essa ha reso noto il proprio punto di vista in merito all'interpretazione delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento nell'ambito delle misure adottate da uno Stato membro in occasione della privatizzazione di un'impresa pubblica.

19 Secondo la Commissione, le disposizioni dell'art. 40 dello statuto della BAA che limitano la possibilità di divenire acquirente di azioni con diritto di voto di tale società, da un lato, nonché la procedura di autorizzazione prevista dall'art. 10 del detto statuto quanto alla cessione degli attivi della società, al controllo sulle sue società controllate e alla sua liquidazione, dall'altro, non rispettano le condizioni indicate nella comunicazione del 1997 e violano pertanto gli artt. 43 CE e 56 CE.

20 Le disposizioni nazionali in questione, benché indistintamente applicabili, potrebbero creare ostacoli al diritto di stabilimento dei cittadini di altri Stati membri nonché alla libera circolazione dei capitali all'interno della Comunità, in

quanto esse sarebbero suscettibili di pregiudicare o di rendere meno attrattivo l'esercizio di tali libertà. Quanto alla libera circolazione dei capitali, occorrerebbe fare riferimento all'allegato I della direttiva 88/361, il quale si riferirebbe, da un lato, all'investimento di portafoglio, vale a dire all'acquisto di titoli senza intenzione di influire sulla gestione della società, e, dall'altro, all'investimento diretto, caratterizzato dal fatto che le azioni acquistate conferiscono al loro titolare la possibilità di partecipare effettivamente alla gestione della società o al controllo della medesima.

21 Se è vero che gli Stati membri possono, in virtù di eccezioni previste dal Trattato, imporre restrizioni alle dette libertà in talune circostanze connesse all'esercizio dei pubblici poteri, all'ordine pubblico, alla pubblica sicurezza ed alla sanità pubblica, tuttavia tali eccezioni dovrebbero essere interpretate restrittivamente e la loro portata non potrebbe essere stabilita unilateralmente dagli Stati membri. Inoltre, le dette eccezioni dovrebbero soddisfare il criterio di proporzionalità, essere conformi al principio della certezza del diritto e non essere introdotte per scopi puramente economici (v. sentenze 31 marzo 1993, causa C-19/92, Kraus, Racc. pag. I-1663, e 30 novembre 1995, causa C-55/94, Gebhard, Racc. pag. I-4165).

22 L'art. 40 dello statuto della BAA sarebbe chiaramente incompatibile con le disposizioni del Trattato. Il governo del Regno Unito non avrebbe neppure invocato a tale proposito un qualsiasi interesse generale, né dedotto circostanze particolari al fine di giustificare un provvedimento di questo tipo.

23 Allo stesso modo, l'art. 10, n. 2, dello statuto della BAA, che assoggetterebbe a un'autorizzazione dell'azionista speciale un certo numero di decisioni importanti riguardanti le attività di tale società, attribuirebbe al Regno Unito un potere totalmente discrezionale, il cui contenuto non sarebbe definito. Tale potere limiterebbe la facoltà — pur inerente agli investimenti diretti — che hanno gli altri azionisti di partecipare alla gestione dell'impresa. Di conseguenza, esso pregiudicherebbe o renderebbe meno attrattivo l'esercizio delle libertà di cui trattasi.

24 Quanto all'argomento dedotto dal governo del Regno Unito nella sua risposta al parere motivato, vale a dire che l'utilizzazione di meccanismi di diritto privato delle società esulerebbe, in prima battuta, dalle previsioni del Trattato, la Commissione fa valere che le misure in questione, malgrado siano effettivamente autorizzate dalla normativa nazionale sulle società, non derivano da una normale applicazione di quest'ultima, bensì sono state adottate dallo Stato membro mediante un atto legislativo e debbono dunque essere esaminate in quanto comportamento di uno Stato.

25 Nel suo controricorso, il governo del Regno Unito sostiene che i diritti conferiti all'azionista speciale dagli artt. 10 e 40 dello statuto della BAA non costituiscono restrizioni delle libertà previste dal Trattato. Il ricorso sarebbe pertanto infondato e dovrebbe essere respinto.

26 Il detto governo afferma che, nella normativa nazionale in materia di società in vigore nel Regno Unito, possono esistere diverse categorie di azioni e che i diritti a queste connesse possono essere di vario tipo, relativamente sia alla partecipazione agli utili della società che alla gestione di quest'ultima. L'azione speciale in questione rientrerebbe semplicemente in una di queste categorie. In particolare, azioni senza diritto di voto sarebbero del tutto usuali in talune società.

27 Le misure di cui trattasi sarebbero assolutamente conformi al diritto comunitario, in quanto si applicherebbero a tutti i cittadini degli Stati membri senza distinzione di nazionalità e non limiterebbero l'accesso al mercato. Pertanto, una giustificazione di tali misure non sarebbe necessaria.

28 La Commissione commetterebbe l'errore di difendere la tesi secondo cui qualsiasi misura che pregiudichi o renda meno attrattivo l'esercizio di libertà fondamentali dev'essere giustificata alla luce dei precetti inerenti al principio di proporzionalità, mentre invece tali precetti si applicherebbero soltanto alle misure restrittive

dell'accesso al mercato. Nell'ambito della libera circolazione delle merci, un'applicazione eccessivamente estensiva della giurisprudenza della Corte sarebbe stata esclusa dalla sentenza 24 novembre 1993, cause riunite C-267/91 e C-268/91, Keck e Mithouard (Racc. pag. I-6097). La tesi sostenuta dalla Commissione nel presente procedimento avrebbe come conseguenza che tutte le difficoltà che hanno portato alla detta sentenza si riprodurrebbero allo stesso modo nel contesto della libertà di stabilimento e della libera circolazione dei capitali.

29 Nella fattispecie, né le norme di diritto privato che definiscono le caratteristiche delle azioni immesse sul mercato, né le norme che autorizzano gli azionisti speciali a partecipare alle decisioni di una società o che richiedono il consenso di tali azionisti prima dell'adozione di talune decisioni, costituirebbero restrizioni dell'accesso al mercato.

30 I diritti che l'azionista speciale può esercitare a norma dell'art. 10 dello statuto della BAA non ostacolerebbero né il diritto di stabilimento né la libera circolazione dei capitali, in quanto le società non sono obbligate a vendere determinati attivi e, prima che degli attivi vengano messi sul mercato, non potrebbe esserci alcuna violazione delle libertà fondamentali di soggetti interessati alla loro acquisizione. Un ostacolo a tali libertà potrebbe profilarsi soltanto nell'ipotesi in cui un preciso soggetto fosse costretto ad ottenere un'autorizzazione per acquistare attivi ceduti sul mercato, ipotesi questa insussitente nel caso di specie.

31 Il governo del Regno Unito afferma che i diritti dell'azionista speciale previsti dall'art. 10 dello statuto della BAA, che esige il previo consenso scritto del governo prima dell'adozione di talune decisioni da parte della società, sono assolutamente conformi alle ordinarie regole del diritto delle società in vigore nel Regno Unito, le quali permetterebbero l'emissione di diverse categorie di azioni. Non avrebbe importanza il fatto che tali regole siano «usuali» o no. Lo statuto della BAA non costituirebbe una normativa nazionale né potrebbe essere a questa assimilato. Infatti, gli Stati membri sarebbero autorizzati ad esercitare attività economiche sulle stesse basi degli operatori privati, nell'ambito di contratti di diritto privato. In assenza di un'armonizzazione delle normative nazionali in

materia di società, il diritto comunitario non potrebbe imporre a una società che emette azioni l'obbligo di permettere al mercato di assumerne il controllo, né l'obbligo di annettere a tali azioni la totalità dei diritti che tutti gli investitori reali o potenziali desidererebbero vedervi connessi.

32 La stessa interpretazione varrebbe per l'art. 40 dello statuto della BAA. Tale disposizione avrebbe lo scopo di definire le caratteristiche delle azioni immesse sul mercato, in forza della normativa sulle società applicabile, e non quello di sottoporre ad un'approvazione l'acquisto di una partecipazione da parte di un investitore determinato, e dunque di restringere l'accesso al mercato di tali azioni.

33 Nella sua replica, la Commissione fa valere che non può esservi alcun dubbio sul fatto che le misure in questione restringono l'accesso al mercato per gli investitori di altri Stati membri e rendono meno attrattivo l'esercizio delle libertà di cui trattasi. Posto che i poteri in questione sarebbero esercitati dal Regno Unito nella sua qualità di Stato, nessuna importanza avrebbe il fatto che i detti poteri vengano esercitati per il tramite della normativa nazionale in materia di società.

34 I principi affermati dalla Corte nella citata sentenza Keck e Mithouard non potrebbero essere applicati nella presente controversia. La detta sentenza avrebbe riguardato un caso particolare di modalità di vendita nazionali nell'ambito della libera circolazione delle merci. Anche nell'ipotesi in cui tali principi potessero essere applicati alla libera circolazione dei capitali e alla libertà di stabilimento — ciò che la Corte avrebbe già negato in diverse pronunce, quali le sentenze 10 maggio 1995, causa C-384/93, Alpine Investments (Racc. pag. I-1141, punti 36-38), e 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman (Racc. pag. I-4921, punto 103) —, occorrerebbe constatare come nella presente fattispecie siano in questione non le modalità di acquisizione o di gestione delle azioni, bensì il principio stesso dell'acquisizione di queste ultime e dunque la negazione di un aspetto fondamentale delle libertà di cui trattasi e una vera restrizione all'esercizio di queste ultime.

35 Nella sua controreplica, il governo del Regno Unito insiste sul fatto che l'azione speciale oggetto del ricorso rientra nell'ambito delle modalità offerte dalla normativa nazionale in materia di società e non è dunque necessario giustificare le misure di cui trattasi. Se fosse possibile contestare l'azione speciale, allora lo stesso varrebbe per qualsiasi categoria di azioni i cui diritti di voto possano essere considerati, in un modo o nell'altro, più estesi di quelli di un'altra categoria di azioni. La tesi della Commissione avrebbe come risultato che gli azionisti ordinari potrebbero far leva sul Trattato per rinegoziare i diritti connessi alle azioni che essi hanno acquistato.

36 All'udienza, il governo del Regno Unito ha ulteriormente sottolineato che il regime di previa autorizzazione non pregiudica l'indipendenza della gestione ordinaria della BAA e riguarda ipotesi troppo incerte e troppo indirette per poter costituire una restrizione alle libertà previste dal Trattato.

37 All'udienza, la Commissione ha affermato di condividere le valutazioni formulate dalla Corte nell'ambito di sentenze pronunciate in cause analoghe dopo la presentazione del ricorso, vale a dire le sentenze 4 giugno 2002, causa C-367/98, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-4731), causa C-483/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4781), e causa C-503/99, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4809). Con tali sentenze, la Corte avrebbe statuito che regimi di previa autorizzazione quale quello di cui al presente procedimento sono incompatibili con la libera circolazione dei capitali.

Giudizio della Corte

Quanto all'art. 56 CE

38 In via preliminare, occorre ricordare che l'art. 56, n. 1, CE attua la libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e i paesi terzi. A

tal fine, esso stabilisce, nell'ambito delle disposizioni del capo del Trattato intitolato «Capitali e pagamenti», che sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.

39 Se il Trattato non definisce le nozioni di movimenti di capitali e di pagamenti, è pacifico che la direttiva 88/361, unitamente alla nomenclatura ad essa allegata, ha un valore indicativo per definire la nozione di movimenti di capitali (v. sentenza 16 marzo 1999, causa C-222/97, Trummer e Mayer, Racc. pag. I-1661, punti 20 e 21).

40 Infatti, i punti I e III della nomenclatura riportata nell'allegato I della direttiva 88/361 nonché le note esplicative contenute in tale allegato indicano che l'investimento diretto sotto forma di partecipazione ad un'impresa attraverso il possesso di azioni nonché l'acquisto di titoli sul mercato dei capitali costituiscono movimenti di capitali ai sensi dell'art. 56 CE. In forza delle dette note esplicative, l'investimento diretto, in particolare, è caratterizzato dalla possibilità di partecipare effettivamente alla gestione di una società e al suo controllo.

41 Alla luce di tali considerazioni, occorre esaminare, in primo luogo, se il regime che, secondo l'art. 40 dello statuto della BAA, impedisce a un soggetto non autorizzato di acquistare o di avere un interesse su azioni della BAA che danno il diritto di disporre di più del 15% dei voti costituisca una restrizione ai movimenti di capitali tra gli Stati membri. In secondo luogo, occorre stabilire se una previa autorizzazione, da parte dell'amministrazione nazionale, delle decisioni contemplate dall'art. 10, n. 2, dello statuto della BAA, ossia in particolare la liquidazione volontaria della società, la modificazione delle disposizioni di tale statuto relative ai diritti connessi all'azione speciale, la cessione di un aeroporto posseduto dalla società, nonché la rinunzia alla facoltà di esercitare più della metà dei diritti di voto in una controllata che possieda un aeroporto, costituisca anch'essa una restrizione ai movimenti di capitali tra gli Stati membri.

42 Il governo del Regno Unito fa valere che il regime di cui trattasi si applica senza distinzione di nazionalità. Esso non costituirebbe pertanto un trattamento discriminatorio per quanto riguarda i cittadini di altri Stati membri. Di conseguenza, il regime in questione non costituirebbe una restrizione della libera circolazione dei capitali.

43 Tale argomento non può essere accolto. Infatti, risulta, rispettivamente, dai punti 44 e 40 delle citate sentenze Commissione/Portogallo e Commissione/Francia che il divieto di cui all'art. 56 CE va oltre l'eliminazione di una disparità di trattamento tra gli operatori sui mercati finanziari in base alla loro cittadinanza.

44 Una normativa che limiti l'acquisto di partecipazioni, così come fa l'art. 40 dello statuto della BAA, o che restringa in altro modo la possibilità di partecipare effettivamente alla gestione di una società o al suo controllo, come è il caso del regime di previa autorizzazione previsto dall'art. 10, n. 2, del detto statuto, costituisce una restrizione della libera circolazione dei capitali.

45 In particolare, l'argomento del governo del Regno Unito secondo cui le misure in questione non restringono l'accesso al mercato ai sensi della citata sentenza Keck e Mithouard non può essere accolto. Le misure di cui trattasi non sono analoghe alle normative riguardanti le modalità di vendita che la detta sentenza ha ritenuto esulare dall'ambito di applicazione dell'art. 30 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 28 CE).

46 Secondo la detta sentenza, l'applicazione a prodotti provenienti da altri Stati membri di disposizioni nazionali che limitano o vietano, sul territorio dello Stato membro d'importazione, talune modalità di vendita non è atta a ostacolare il

commercio tra Stati membri, a condizione che, in primo luogo, esse si applichino a tutti gli operatori interessati che svolgono la loro attività sul territorio nazionale e, in secondo luogo, che colpiscano allo stesso modo, sia di diritto sia di fatto, lo smercio dei prodotti nazionali e quello di prodotti provenienti da altri Stati membri. Ciò perché l'applicazione di tali disposizioni non è atta a impedire ai secondi l'accesso al mercato dello Stato membro d'importazione o ad ostacolarlo più di quanto non ostacoli quello dei prodotti nazionali (sentenza Alpine Investements, cit., punto 37).

47 Orbene, nella fattispecie, se è vero che le restrizioni in questione riguardanti le operazioni di investimento sono indistintamente applicabili sia ai residenti sia ai non residenti, occorre tuttavia constatare come esse incidano sulla situazione dell'acquirente di una partecipazione in quanto tale e siano dunque idonee a dissuadere gli investitori di altri Stati membri dall'effettuare investimenti di questo tipo e, pertanto, a condizionare l'accesso al mercato (v. anche sentenza in data odierna, causa C-463/00, Commissione/Spagna, Racc. 2003, pag. I-4581, punto 61).

48 L'argomento dedotto dal governo del Regno Unito secondo cui nella fattispecie si tratterebbe unicamente dell'utilizzazione di meccanismi di diritto privato delle società non può essere accolto. Infatti, le restrizioni in questione non derivano da una normale applicazione della normativa sulle società. In forza dell'Airports Act 1986, lo statuto della BAA doveva essere approvato dal Secretary of State, come è effettivamente avvenuto. Alla luce di tali circostanze, lo Stato membro risulta aver agito nel caso di specie nella sua veste di autorità pubblica.

49 Di conseguenza, occorre affermare che la normativa in questione costituisce una restrizione ai movimenti di capitali ai sensi dell'art. 56 CE. Posto che il governo del Regno Unito ha esplicitamente dichiarato di non volersi avvalere di una giustificazione fondata su eventuali motivi imperativi di interesse generale, non è necessario procedere all'esame di una tale giustificazione.

50 Occorre dunque dichiarare che il Regno Unito, mantenendo in vigore le disposizioni che limitano la possibilità di divenire acquirente di azioni con diritto di voto della BAA, nonché la procedura di autorizzazione riguardante la cessione dei beni di tale società, il controllo sulle sue società controllate e la sua liquidazione, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 56 CE.

Quanto all'art. 43 CE

51 La Commissione chiede inoltre che venga constatata la violazione dell'art. 43 CE, vale a dire della libertà di stabilimento in quanto riguardante le imprese.

52 A questo proposito, occorre rilevare che, laddove la normativa in questione comporta restrizioni della libertà di stabilimento, queste ultime sono la conseguenza diretta degli ostacoli alla libera circolazione dei capitali esaminati supra, dai quali esse sono indissociabili. Pertanto, essendo stata constatata una violazione dell'art. 56 CE, non è necessario esaminare separatamente le misure in questione alla luce delle norme del Trattato in materia di libertà di stabilimento.

Sulle spese

53 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne

ha fatto domanda, il Regno Unito, rimasto soccombente, va condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, mantenendo in vigore le disposizioni che limitano la possibilità di divenire acquirente di azioni con diritto di voto della società BAA plc, nonché la procedura di autorizzazione riguardante la cessione dei beni di tale società, il controllo sulle sue società controllate e la sua liquidazione, è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 56 CE.**

2) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è condannato alle spese.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken

Colneric von Bahr Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 maggio 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias