SENTENZA DELLA CORTE

4 giugno 2002 *

Nella causa C-367/98,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata inizialmente dal sig. A. Caeiro, quindi dai sigg. F. Benyon e F. de Sousa Fialho, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica portoghese, rappresentata inizialmente dai sigg. L. Fernandes e L. Bigotte Chorão, quindi dal sig. L. Fernandes e dalla sig.ra J. Vasconcelos, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

avente ad oggetto un ricorso diretto a far accertare che la Repubblica portoghese, avendo emanato e mantenendo in vigore la legge 5 aprile 1990, n. 11, legge quadro sulle privatizzazioni (*Diário da República* I, serie A, n. 80, del 5 aprile

* Lingua processuale: il portoghese.

1990, pag. 1664), in particolare l'art. 13, n. 3, della stessa, i decreti legge sulla privatizzazione di imprese successivamente emanati per la sua attuazione, nonché i decreti legge 15 novembre 1993, n. 380 (*Diário da República* I, serie A, n. 267, del 15 novembre 1993, pag. 6362), e 28 febbraio 1994, n. 65 (*Diário da República* I, serie A, n. 49, del 28 febbraio 1994, pag. 933), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del Trattato CE, in particolare degli artt. 52 (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE), 56 (divenuto, in seguito a modifica, art. 46 CE), 58 (divenuto art. 48 CE), 73 B (divenuto art. 56 CE) e seguenti nonché dell'art. 221 del medesimo (divenuto, in seguito a modifica, art. 294 CE) e degli artt. 221-231 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei Trattati (GU 1985, L 302, pag. 23),

LA CORTE,

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

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

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 2 maggio 2001, durante la quale la Commissione è stata rappresentata dal sig. F. de Sousa Fiahlo e dalla

sig.ra M. Patakia, in qualità di agente, e la Repubblica portoghese dal sig. L. Fernandes e dal sig. C. Botelho Moniz, in qualità di agente,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ricorso depositato nella cancelleria della Corte il 14 ottobre 1998, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far accertare che la Repubblica portoghese, avendo emanato e mantenendo in vigore la legge 5 aprile 1990, n. 11, legge quadro sulle privatizzazioni (*Diário da República* I, serie A, n. 80, del 5 aprile 1990, pag. 1664; in prosieguo: la «legge n. 11/90»), in particolare l'art. 13, n. 3, della stessa, i decreti legge sulla privatizzazione di imprese successivamente emanati per la sua attuazione, nonché i decreti legge 15 novembre 1993, n. 380 (*Diário da República*, I, serie A, n. 267, del 15 novembre 1993, pag. 6362; in prosieguo: il «decreto legge n. 380/93»), e 28 febbraio 1994, n. 65 (*Diário da República* I, serie A, n. 49, del 28 febbraio 1994, pag. 933; in prosieguo: il «decreto legge n. 65/94»), la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi del Trattato CE, in particolare degli artt. 52 (divenuto, in seguito a modifica, art. 43 CE), 56 (divenuto, in seguito a modifica, art. 46 CE), 58 (divenuto art. 48 CE), 73 B (divenuto art. 56 CE) e seguenti nonché dell'art. 221 del medesimo (divenuto, in seguito a modifica, art. 294 CE) e degli artt. 221-231 dell'Atto relativo alle condizioni di adesione del Regno di Spagna e della Repubblica portoghese e agli adattamenti dei Trattati (GU 1985, L 302, pag. 23; in prosieguo: l'«Atto di adesione»).

Contesto normativo della controversia

Diritto comunitario

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

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

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

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

(...)

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

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 di cui all'art. 1 di tale direttiva. Vi sono elencati, in particolare, i movimenti seguenti:

«I. Investimenti diretti (...)

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

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

(...)».

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:

«III. Operazioni su 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. 222 del Trattato CE (divenuto art. 295 CE) così dispone:

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

8 Ai sensi dell'art. 222 dell'Atto di adesione:

«1. La Repubblica portoghese può mantenere fino al 31 dicembre 1989 un regime di autorizzazione preventiva per gli investimenti diretti, ai sensi della

prima direttiva del Consiglio, dell'11 maggio 1960, per l'applicazione dell'articolo 67 del trattato CEE, modificata e completata dalla seconda direttiva 63/21/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1962, e dall'atto di adesione del 1972, i quali siano stati effettuati in Portogallo da cittadini degli altri Stati membri, siano connessi con l'esercizio del diritto di stabilimento e di libera prestazione dei servizi ed abbiano un valore globale superiore agli importi seguenti:

(...)

2. Il paragrafo 1 non si applica agli investimenti diretti relativi al settore degli stabilimenti di credito.

3. Le autorità portoghesi devono prendere posizione entro due mesi dell'introduzione della domanda per qualsiasi progetto di investimento soggetto ad autorizzazione preventiva conformemente al paragrafo 1. Se le autorità portoghesi non hanno preso posizione entro questo termine, si considera che l'investimento progettato sia stato autorizzato.

4. Non si può discriminare tra gli investitori di cui al paragrafo 1; essi non possono ricevere un trattamento meno favorevole di quello accordato ai cittadini di paesi terzi».

9 L'art. 231 dell'Atto di adesione è formulato come segue:

«Se le circostanze lo permettono la Repubblica portoghese attuerà la liberalizzazione dei movimenti di capitali e delle transazioni invisibili di cui agli articoli da 224 a 230 prima della scadenza dei termini fissati in tali articoli».

Diritto nazionale

10 La legge n. 11/90, all'art. 3, dispone quanto segue:

«Le riprivatizzazioni rispondono principalmente agli obiettivi seguenti:

a) modernizzare i fattori economici e aumentare la loro competitività, nonché contribuire alle strategie di ristrutturazione del settore o dell'impresa;

b) rafforzare la capacità nazionale d'impresa;

c) favorire la riduzione della presenza dello Stato nell'economia;

d) contribuire allo sviluppo del mercato dei capitali;

e) permettere un'ampia partecipazione dei cittadini portoghesi alla detenzione del capitale delle imprese, attraverso una ripartizione adeguata del capitale, con particolare attenzione ai lavoratori delle imprese considerate e ai piccoli azionisti;

f) tutelare gli interessi patrimoniali dello Stato e valorizzare gli altri interessi nazionali;

g) favorire la riduzione dell'entità del debito pubblico nell'economia».

11 L'art. 13, n. 3, della legge n. 11/90 così prevede:

«Il testo che prevede la trasformazione potrà inoltre limitare la quantità di azioni che possono essere acquisite o sottoscritte da società straniere o il cui capitale maggioritario è detenuto da società straniere. Esso potrà stabilire anche il valore massimo della loro rispettiva partecipazione al capitale sociale e la modalità di controllo corrispondente, pena, alle condizioni che saranno state previste, la vendita forzata delle azioni eccedenti tali limiti, la perdita del diritto di voto conferito da tali azioni, o, ancora, la nullità delle acquisizioni o sottoscrizioni».

12 La possibilità offerta dall'art. 13, n. 3, della legge n. 11/90 sembra essere stata utilizzata in un vasto numero di decreti legge che disciplinano la privatizzazione di talune imprese e precisano, in ciascun caso, la partecipazione straniera massima autorizzata. Nel suo ricorso, la Commissione ha indicato quindici decreti legge che prevedono partecipazioni straniere massime che variano tra il 5% e il 40% per quanto riguarda imprese che operano nel settore bancario, delle assicurazioni, dell'energia e dei trasporti.

13 L'articolo unico del decreto legge n. 65/94 così prevede:

«Ai fini dell'applicazione dell'art. 13, n. 3, della legge 5 aprile 1990, n. 11, il limite di partecipazione di soggetti stranieri nel capitale delle società il cui processo di riprivatizzazione è completato è ora stato fissato al 25%, a meno che un limite superiore sia già stato fissato dal testo normativo che ne ha previsto la riprivatizzazione».

14 L'art. 1 del decreto legge n. 380/93 stabilisce quanto segue:

«1. L'acquisizione inter vivos, a titolo oneroso o gratuito, da parte di un'unica persona, fisica o giuridica, di azioni societarie che rappresentano più del 10% del capitale con diritto di voto, nonché l'acquisizione di azioni che, sommate a quelle già possedute, superano tale limite, nel caso di società destinate ad operazioni di riprivatizzazione, è soggetta a previa autorizzazione del Ministro delle Finanze.

2. Salvo quanto viene stabilito in ciascuna operazione di privatizzazione, il disposto di cui al precedente paragrafo si applica soltanto agli atti di acquisizione successivi all'operazione di privatizzazione».

Procedimento precontenzioso

15 In seguito a contatti avvenuti nel 1992, 1993 e 1994, rimasti infruttuosi, il 4 luglio 1994 la Commissione ha inviato al governo portoghese una lettera di diffida nella quale faceva valere che la legge n. 11/90 e i decreti legge nn. 380/93 e 65/94 violavano gli artt. 52, 56, 58, 73 B e seguenti nonché l'art. 221 del Trattato e gli artt. 221-231 dell'Atto di adesione.

16 Il governo portoghese ha risposto a tale lettera di diffida con lettera 28 settembre 1994, nella quale sosteneva che la situazione particolare del Portogallo dopo il 1975 giustificava le restrizioni controverse. Contemporaneamente, tale governo si impegnava, per le privatizzazioni future, a non imporre più restrizioni all'acquisizione di azioni basate sulla nazionalità degli investitori.

17 La Commissione, non essendo stata convinta dagli argomenti presentati dal governo portoghese, il 29 maggio 1995 ha inviato alla Repubblica portoghese un parere motivato.

18 Il governo portoghese ha risposto al parere motivato con lettera 7 settembre 1995. In tale lettera, esso si impegnava nuovamente a non utilizzare nell'ambito di future privatizzazioni la possibilità di limitare la partecipazione degli investitori comunitari ai sensi della legge n. 11/90. Inoltre esso sosteneva che il regime stabilito dal decreto-legge n. 380/93 era applicabile senza alcuna discriminazione basata sulla nazionalità degli investitori e che era volto a permettere la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalle operazioni di riprivatizzazione ai sensi dell'art. 3 della legge n. 11/90.

19 La Commissione, insoddisfatta di tali risposte, ha deciso di proporre alla Corte il presente ricorso.

Motivi e argomenti delle parti

20 In via preliminare, la Commissione spiega che la notevole estensione degli investimenti intracomunitari ha indotto alcuni Stati membri a prendere provvedimenti nell'intento di controllare tale situazione. Tali provvedimenti, adottati in gran parte nell'ambito di privatizzazioni, rischierebbero, a talune condizioni, di essere incompatibili con il diritto comunitario. Per tale ragione la Commissione avrebbe adottato, il 19 luglio 1997, la comunicazione relativa a taluni aspetti giuridici attinenti agli investimenti intracomunitari (GU C 220, pag. 15; in prosieguo: la «comunicazione del 1997»).

21 In tale comunicazione la Commissione avrebbe interpretato in materia le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei capitali e al diritto di stabilimento, segnatamente nell'ambito delle procedure di autorizzazione generale o di diritto di veto da parte delle autorità pubbliche.

22 Il punto 9 della comunicazione del 1997 così recita:

«Dall'analisi dei provvedimenti a carattere restrittivo per gli investimenti intracomunitari emerge che i provvedimenti discriminatori (cioè quelli che si applicano esclusivamente agli investitori cittadini di un altro Stato membro dell'UE) saranno giudicati incompatibili con gli artt. 73 B e 52 del Trattato — relativi alla libera circolazione dei capitali e al diritto di stabilimento —, a meno che non rientrino nel quadro di una delle deroghe previste dal Trattato stesso. I provvedimenti non discriminatori (cioè quelli che si applicano ai cittadini nazionali e ai cittadini di un altro Stato membro dell'UE) sono ammessi se si fondano su una serie di criteri obiettivi, stabili e resi pubblici e possono essere giustificati da motivi imperiosi di interesse generale. Va comunque rispettato il principio di proporzionalità».

23 Secondo la Commissione, la normativa in esame non rispetta le condizioni enunciate dalla comunicazione del 1997.

24 In primo luogo, il divieto fatto agli investitori cittadini di un altro Stato membro di acquisire più di un numero determinato di azioni in talune imprese portoghesi, ai sensi del decreto legge n. 65/94 in combinato disposto con la legge n. 11/90, opererebbe una discriminazione tra i soggetti portoghesi ed i soggetti di altri Stati membri che sarebbe incompatibile con gli artt. 52 e 73 B del Trattato. Restrizioni discriminatorie di questo tipo potrebbero essere accettate solo ove siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza o di sanità pubblica, ipotesi che tuttavia non ricorrerebbe nella fattispecie.

25 In secondo luogo, nemmeno l'obbligo, risultante dal decreto legge n. 380/93, di ottenere una previa autorizzazione per acquisire una partecipazione che superi un determinato livello in un'impresa portoghese sarebbe conforme agli artt. 52 e 73 B del Trattato.

26 Infatti, tali disposizioni nazionali, anche se indistintamente applicabili, creerebbero ostacoli al diritto di stabilimento dei cittadini di altri Stati membri, come pure alla libera circolazione dei capitali all'interno della Comunità, in quanto potrebbero intralciare o scoraggiare l'esercizio di tali libertà.

27 Secondo la Commissione, le procedure di autorizzazione o di opposizione possono essere considerate compatibili con le dette libertà solo se rientrano tra le eccezioni previste agli artt. 55 del Trattato CE (divenuto art. 45 CE), nonché 56 e 73 D del Trattato, o se sono giustificate da ragioni imperative di interesse generale o se sono abbinate a criteri oggettivi, stabili e resi pubblici, in modo da limitare al minimo il potere discrezionale delle autorità nazionali.

28 Orbene, le disposizioni controverse non risponderebbero ad alcuno di questi criteri e le condizioni delle dette eccezioni non sarebbero soddisfatte. D'altra parte, non sarebbe pertinente, nella fattispecie, il richiamo all'art. 222 del Trattato. Questa disposizione significherebbe unicamente che ogni Stato membro può organizzare come vuole il regime di proprietà delle imprese, rispettando al contempo le libertà fondamentali sancite dal Trattato.

29 Il governo portoghese contesta l'inadempimento dedotto. Per quanto riguarda, in primo luogo, il divieto fatto agli investitori cittadini di un altro Stato membro di acquisire più di un numero determinato di azioni in talune imprese portoghesi, ai sensi del decreto legge n. 65/94 in combinato disposto con la legge n. 11/90, il governo portoghese, pur ammettendo in via di principio la violazione dedotta, fa

tuttavia valere di essersi impegnato politicamente a partire dal 1994 a non fare uso dei poteri che tali disposizioni gli conferiscono. Peraltro, in forza dell'effetto diretto e della preminenza del diritto comunitario, queste disposizioni dovrebbero in ogni caso essere interpretate come dirette unicamente agli investitori che non siano cittadini della Comunità.

30 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'obbligo, risultante dal decreto legge n. 380/93, di ottenere una previa autorizzazione per acquisire una partecipazione che superi un determinato livello in un'impresa portoghese, si tratterebbe di un regime d'applicazione generale a tutti gli investitori potenziali — nazionali, comunitari o stranieri — che non creerebbe alcuna restrizione o discriminazione basata sulla cittadinanza.

31 In ogni caso, ragioni imperative d'interesse generale giustificherebbero l'esistenza di tale regime. Il decreto legge n. 380/93 sarebbe inteso a permettere alla Repubblica portoghese, quando riprivatizza gradualmente un'impresa, di vegliare, in nome della difesa dell'interesse generale, a che gli obiettivi di politica economica perseguiti dalla riprivatizzazione non vengano frustrati durante l'operazione. Tali obiettivi potrebbero consistere, a seconda delle operazioni, vuoi nella scelta di un partner strategico, con riguardo all'internazionalizzazione dell'impresa, vuoi nel rafforzamento della struttura concorrenziale del mercato di cui trattasi, vuoi nella modernizzazione e nel rafforzamento dell'efficacia dei mezzi di produzione.

32 Peraltro, il governo portoghese sostiene che sarebbe inammissibile che uno Stato membro non possa condurre un processo di riprivatizzazione intervenendo con mezzi appropriati, nel rispetto delle regole generali del Trattato, per tutelare il proprio interesse finanziario. Un tale interesse costituirebbe una ragione imperativa di interesse generale.

33 Anche il criterio di proporzionalità sarebbe soddisfatto. Infatti, la valutazione delle operazioni che modificano la struttura dell'azionariato costituirebbe un mezzo appropriato per raggiungere l'obiettivo perseguito.

34 Per quanto riguarda il carattere necessario del regime menzionato, il governo portoghese fa valere che esso si applica solo per il tempo in cui l'operazione di riprivatizzazione è in corso e riguarda solo le partecipazioni importanti, cioè quelle che conferiscono più del 10% dei diritti di voto.

35 Inoltre, le decisioni prese dal Ministro delle Finanze ai sensi del decreto legge n. 380/93 potrebbero essere sottoposte ad un controllo tramite un ricorso contenzioso e, all'occorrenza, essere dichiarate invalide.

Giudizio della Corte

Sull'art. 73 B del Trattato

36 In via preliminare occorre ricordare che l'art. 73 B, n. 1, del Trattato attua la libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri e tra gli Stati membri e i paesi terzi. A tal fine, nell'ambito delle disposizioni del capo del Trattato intitolato «Capitali e pagamenti», esso dispone che sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.

37 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).

38 Infatti, i punti I e III della nomenclatura riportata nell'allegato I della direttiva 88/361, nonché le note esplicative che l'accompagnano, indicano che l'investimento diretto sotto forma di partecipazione ad un'impresa attraverso il possesso di azioni nonché l'acquisto di titoli sul mercato dei capitali costituiscono movimenti di capitali ai sensi dell'art. 73 B del Trattato. In forza di tali note esplicative, l'investimento diretto, in particolare, è caratterizzato dalla possibilità di partecipare effettivamente alla gestione di una società e al suo controllo.

39 Alla luce di tali considerazioni, si deve esaminare se la normativa in esame — la quale, da una parte, vieta agli investitori cittadini di un altro Stato membro di acquisire più di un determinato numero di azioni in talune imprese portoghesi e, dall'altra, subordina alla previa autorizzazione della Repubblica portoghese l'acquisizione di una partecipazione che superi un determinato livello in talune imprese portoghesi — costituisca una restrizione ai movimenti di capitali tra gli Stati membri.

40 Per quanto riguarda il divieto imposto agli investitori cittadini di un altro Stato membro di acquisire più di un numero determinato di azioni in talune imprese portoghesi, è pacifico — dato che dopo tutto il governo portoghese non lo contesta — che si tratta di una disparità di trattamento dei cittadini di altri Stati membri, che limita la libera circolazione dei capitali. Il governo portoghese non fa valere giustificazioni a tal riguardo. Esso afferma tuttavia di essersi impegnato politicamente a non fare uso dei poteri conferitigli dalle disposizioni controverse e che, in ogni caso, l'effetto diretto e la preminenza del diritto comunitario hanno come conseguenza che queste disposizioni debbano essere interpretate come riguardanti unicamente gli investitori che non siano cittadini della Comunità.

41 Questo argomento del governo portoghese non può essere accolto. Per giurisprudenza consolidata, infatti, l'incompatibilità di norme nazionali con le disposizioni del Trattato, anche direttamente applicabili, può essere eliminata definitivamente soltanto mediante norme interne vincolanti che abbiano lo stesso valore giuridico delle norme da modificare. Semplici prassi amministrative, per loro natura modificabili a discrezione dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono essere considerate come una valida esecuzione degli obblighi derivanti dal Trattato, in quanto mantengono per gli interessati uno stato di incertezza in merito alla portata dei diritti garantiti loro dal Trattato (v., in particolare, sentenze 26 ottobre 1995, causa C-151/94, Commissione/Lussemburgo, Racc. pag. I-3685, punto 18, e 9 marzo 2000, causa C-358/98, Commissione/Italia, Racc. pag. I-1255, punto 17).

42 Di conseguenza, per quanto riguarda il divieto imposto agli investitori cittadini di un altro Stato membro di acquisire più di un numero determinato di azioni in talune imprese portoghesi, la violazione dell'art. 73 B del Trattato è dimostrata.

43 Per quanto riguarda l'obbligo di ottenere una previa autorizzazione della Repubblica portoghese per acquisire una partecipazione che superi un determinato livello in talune imprese portoghesi, il governo portoghese, pur ammettendo in via di principio che le restrizioni risultanti dalla normativa controversa rientrino nell'ambito di applicazione della libera circolazione dei capitali, fa valere che tale normativa si applica senza distinzione agli azionisti nazionali e agli azionisti cittadini di altri Stati membri. Non si tratterebbe quindi di un trattamento discriminatorio o particolarmente restrittivo per quanto riguarda i cittadini di altri Stati membri.

44 Tale argomento non può essere accolto. Infatti, l'art. 73 B del Trattato vieta in maniera generale le restrizioni ai movimenti di capitali tra gli Stati membri. Tale divieto va oltre l'eliminazione di una disparità di trattamento tra gli operatori sui mercati finanziari in base alla loro cittadinanza.

45 La normativa controversa, anche se non crea una disparità di trattamento, può impedire l'acquisizione di azioni nelle società interessate e dissuadere gli investitori di altri Stati membri dall'investire nel capitale di tali società. Essa può quindi, per tale ragione, vanificare la libera circolazione dei capitali (v., a tal proposito, sentenze 14 dicembre 1995, cause riunite C-163/94, C-165/94 e C-250/94, Sanz de Lera e a., Racc. pag. I-4821, punto 25, e 1° giugno 1999, causa C-302/97, Konle, Racc. pag. I-3099, punto 44).

46 Pertanto, si deve ritenere che la normativa controversa costituisca una restrizione ai movimenti di capitali ai sensi dell'art. 73 B del Trattato. Occorre quindi verificare se e a quali condizioni possa ammettersi una giustificazione di tale restrizione.

47 Come risulta anche dalla comunicazione del 1997, non possono essere negate le preoccupazioni che, a seconda delle circostanze, possono giustificare il fatto che gli Stati membri conservino una certa influenza sulle imprese inizialmente pubbliche e successivamente privatizzate, qualora tali imprese operino nei settori dei servizi di interesse generale o strategico [v. sentenze in data odierna, causa C-483/99, Commissione/Francia (Racc. pag. I-4781, punto 43), e causa C-503/99, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-4809, punto 43)].

48 Tali preoccupazioni non possono tuttavia permettere agli Stati membri di avvalersi dei loro regimi di proprietà, come considerati all'art. 222 del Trattato, per giustificare ostacoli alle libertà previste dal Trattato derivanti da un regime di autorizzazione amministrativa relativo a imprese privatizzate. Infatti, come risulta dalla giurisprudenza della Corte (sentenza Konle, citata, punto 38), il detto articolo non ha l'effetto di sottrarre i regimi di proprietà esistenti negli Stati membri ai principi fondamentali posti dal Trattato.

49 La libera circolazione dei capitali, in quanto principio fondamentale del Trattato, può essere limitata da una normativa nazionale solo se quest'ultima sia giustificata da motivi previsti all'art. 73 D, n. 1, del Trattato o da ragioni imperative di interesse pubblico e che si applichino ad ogni persona o impresa che eserciti un'attività sul territorio dello Stato membro ospitante. Inoltre, per essere così giustificata, la normativa nazionale deve essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di quest'ultimo, al fine di soddisfare il criterio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenze Sanz de Lera e a., citata, punto 23, e 14 marzo 2000, causa C-54/99, Église de scientologie, Racc. pag. I-1335, punto 18).

50 Relativamente ad un regime di previa autorizzazione amministrativa come quello oggetto della fattispecie, la Corte ha già dichiarato che esso deve essere proporzionale allo scopo perseguito, in modo che lo stesso obiettivo non potrebbe essere conseguito con misure meno restrittive, in particolare con un sistema di dichiarazioni a posteriori (v., in tal senso, sentenze Sanz de Lera e a., citata, punti 23-28; Konle, citata, punto 44, e 20 febbraio 2001, causa C-205/99, Analir e a., Racc. pag. I-1271, punto 35). Un siffatto regime deve essere fondato su criteri oggettivi, non discriminatori e noti in anticipo alle imprese interessate; inoltre, qualsiasi soggetto colpito da una misura restrittiva di questo tipo deve poter disporre di un rimedio giurisdizionale (sentenza Analir e a., citata, punto 38).

51 Alla luce di tali considerazioni, occorre esaminare le giustificazioni dedotte dal governo portoghese.

52 Per quanto riguarda la tutela dell'interesse finanziario della Repubblica portoghese, occorre ricordare che, a parte le ragioni elencate all'art. 73 D, n. 1, del Trattato, che si riferiscono in particolare al diritto tributario, una giustificazione basata su un interesse finanziario generale dello Stato membro non è ammessa. Infatti, per giurisprudenza consolidata motivi di natura economica non possono giustificare ostacoli vietati dal Trattato (v., per la libera circolazione delle merci, sentenza 9 dicembre 1997, causa C-265/95, Commis-

sione/Francia, Racc. pag. I-6959, punto 62, e, per la libera prestazione di servizi, sentenza 5 giugno 1997, causa C-398/95, SETTG, Racc. pag. I-3091, punto 23). Questo ragionamento si applica anche agli obiettivi di politica economica che si riflettono nell'art. 3 della legge n. 11/90, nonchè agli obiettivi enunciati dal governo portoghese nell'ambito del presente procedimento, cioè la scelta di un partner strategico, il rafforzamento della struttura concorrenziale del mercato di cui trattasi nonché la modernizzazione ed il rafforzamento dell'efficacia dei mezzi di produzione. Siffatti interessi non possono costituire una valida giustificazione delle restrizioni alla libertà fondamentale considerata.

53 Di conseguenza, per quanto riguarda l'obbligo di ottenere una previa autorizzazione della Repubblica portoghese per acquisire una partecipazione che superi un dato livello in talune imprese portoghesi, la violazione dell'art. 73 B del Trattato è dimostrata.

54 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre dichiarare che la Repubblica portoghese, avendo adottato e mantenendo in vigore la normativa controversa, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 73 B del Trattato.

Sugli artt. 52, 56, 58 e 221 del Trattato

55 La Commissione chiede inoltre che venga accertata la violazione degli artt. 52, 56, 58 e 221 del Trattato, cioè delle norme di quest'ultimo relative al diritto di stabilimento nei limiti in cui riguardano le imprese.

56 A tal proposito occorre rilevare che, in quanto la disciplina controversa comporti restrizioni alla libertà di stabilimento, tali restrizioni costituiscono la conseguenza diretta degli ostacoli alla libera circolazione dei capitali precedentemente esaminati, da cui esse sono inscindibili. Pertanto, essendo stata accertata una violazione dell'art. 73 B, del Trattato, non è necessario esaminare i provvedimenti controversi separatamente, alla luce delle norme del Trattato relative alla libertà di stabilimento.

Sugli artt. 221-231 dell'Atto di adesione

57 La Commissione chiede ancora alla Corte di accertare che l'adozione ed il mantenimento in vigore della normativa controversa costituiscono una violazione degli artt. 221-231 dell'Atto di adesione. Essa tuttavia non indica, nella motivazione del suo ricorso, in che cosa consisterebbe tale violazione.

58 È giocoforza constatare che tali disposizioni dell'Atto di adesione instaurano, per quanto riguarda gli investimenti diretti, un regime transitorio, che scade il 31 dicembre 1989. Dato che la normativa nazionale controversa è stata integralmente adottata dopo tale data, essa non può violare un regime transitorio che ha esaurito la sua efficacia.

59 Occorre quindi respingere la domanda della Commissione diretta all'accertamento di una violazione degli artt. 221-231 dell'Atto di adesione.

Sulle spese

60 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, la Repubblica portoghese, rimasta sostanzialmente soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **La Repubblica portoghese, avendo emanato e mantenendo in vigore la legge 5 aprile 1990, n. 11, legge quadro sulle privatizzazioni, in particolare l'art. 13, n. 3, della stessa, i decreti legge sulla privatizzazione di imprese successivamente emanati per la sua attuazione, nonché i decreti legge 15 novembre 1993, n. 380, e 28 febbraio 1994, n. 65, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'art. 73 B del Trattato CE (divenuto art. 56 CE).**

2) Per il resto, il ricorso è respinto.

3) La Repubblica portoghese è condannata alle spese.

Rodríguez Iglesias	Jann	Colneric
von Bahr	Gulmann	Edward
La Pergola	Puissochet	Schintgen
Skouris	Cunha Rodrigues	

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 4 giugno 2002.

Il cancelliere

R Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias