

attività si svolge in un ambito, quale quello esistente in Belgio, in cui nei confronti dell’Ufficio di controllo delle assicurazioni, ente pubblico che partecipa all’esercizio di pubblici poteri ed è titolare di poteri regolamentari, ispettivi e di ingiunzione, e benché eserciti le sue funzioni sotto la sorveglianza di

questo ente, presta giuramento e possa opporre un voto sospensivo all’esecuzione di una decisione dell’impresa che costituisca illecito penale, il commissario autorizzato, designato liberamente e retribuito dall’impresa di assicurazioni, non è investito che di compiti ausiliari e preparatori.

RELAZIONE D'UDIENZA presentata nella causa C-42/92 *

I — Antefatti e procedimento

rati e dei beneficiari dei contratti di assicurazione» (art. 29, quarto comma).

Sfondo normativo

1. La legge 9 luglio 1975, riguardante il controllo sulle imprese di assicurazione (*Moniteur belge* 29 luglio 1975) (in prosieguo: la «legge sul controllo delle assicurazioni») ha istituito l’Ufficio di controllo delle assicurazioni (in prosieguo: l’«UCA») cogli artt. 29-37, la funzione dei commissari autorizzati cogli artt. 38-40, nonché un comitato consultivo, denominato «Commissione delle assicurazioni». L’UCA «ha il compito di controllare l’applicazione di detta legge e dei regolamenti di esecuzione della stessa» (art. 29, secondo comma). L’UCA ha competenza regolamentare in merito all’imposizione di obblighi e di divieti alle imprese di assicurazioni «affinché la loro attività sia conforme alla tecnica assicurativa, ai requisiti dell’equità e all’interesse generale degli assicu-

2. Ai sensi dell’art. 38 della legge sul controllo delle assicurazioni, le società per azioni o le cooperative di assicurazione belghe devono designare almeno un commissario fra i membri dell’Istituto dei revisori di imprese autorizzati dall’UCA. Le imprese belghe costituite come associazioni di mutua assicurazione o come associazioni senza scopo di lucro devono designare un commissario autorizzato scelto fra le persone di cui alla legge suddetta, o fra quelle appositamente autorizzate dall’UCA. Le imprese straniere di assicurazione devono designare appositamente per la gestione delle loro operazioni in Belgio un commissario autorizzato scelto tra le persone medesime.

3. L’art. 40 della legge in oggetto descrive come segue le funzioni del commissario autorizzato:

* Lingua processuale: l’olandese.

«Il commissario autorizzato svolge le sue funzioni sotto la sorveglianza dell’Ufficio di Controllo delle Assicurazioni.

Il commissario autorizzato porta immediatamente a conoscenza degli amministratori, dei direttori o del rappresentante generale dell’impresa, nonché dell’Ufficio, ogni violazione della presente legge o dei regolamenti adottati per la sua esecuzione, nonché ogni fatto che, a suo avviso, possa compromettere la situazione finanziaria dell’impresa.

Oltre a svolgere la sua funzione generale di commissario, come essa è stabilita dalle leggi sulle società private e sugli statuti delle società, il commissario autorizzato fa rapporto all’Ufficio sulla situazione finanziaria e sulla gestione dell’impresa ogni volta che lo stesso Ufficio gliene faccia domanda e, in mancanza di tale domanda, almeno una volta all’anno.

Il commissario autorizzato che sia a conoscenza di un atto dell’impresa la cui esecuzione costituiscia un illecito penale oppone il suo voto a questa esecuzione e ne riferisce d’urgenza all’Ufficio. Il voto ha un effetto sospensivo di otto giorni».

4. A norma dell’art. 39 della legge sul controllo delle assicurazioni, il commissario autorizzato presta uno specifico giuramento per iscritto. L’autorizzazione dei commissari era originariamente disciplinata dal regolamento 20 novembre 1978, n. 2, relativo all’autorizzazione e alla disciplina dei commissari autorizzati presso le imprese di assicurazione, regolamento emanato dall’UCA e approvato con decreto ministeriale 27 novembre 1978 (*Moniteur belge* 15 dicembre 1978). L’art. 3, primo comma, del regolamento n. 2 disponeva:

«Per poter essere autorizzato dall’Ufficio all’esercizio delle funzioni di commissario autorizzato presso le imprese di assicurazione occorre:

1° essere belga, o cittadino di uno Stato membro della Comunità che abbia conformato le sue disposizioni nazionali agli obblighi comunitari, oppure cittadino di un paese che garantisce ai belgi un trattamento equivalente a quello dei suoi cittadini in base al criterio della reciprocità;

(...)».

5. Il regolamento n. 2 è stato abrogato mediante il regolamento 15 gennaio 1986, n. 6 (*Moniteur belge* 26 marzo 1986). L’art. 2, n. 1, primo comma, del regolamento n. 6 disponeva:

«Per poter essere autorizzato dall’Ufficio di controllo all’esercizio delle funzioni di commissario autorizzato presso imprese controllate, occorre:

1° essere belga;

(...)».

Antefatti e procedimento in via principale

6. Con lettera 24 settembre 1986, il signor Adrianus Thijssen, rispondendo ad un annuncio dell’UCA, pubblicato nel *Moniteur belge* 30 agosto 1986, chiedeva di poter lavo-

rare come commissario autorizzato presso imprese di assicurazione ed enti previdenziali privati. Fra i documenti allegati alla domanda vi era un certificato di buona condotta, nonché un certificato di cittadinanza da cui risultava che egli possedeva la cittadinanza olandese.

«Se l'eccezione alla libertà di stabilimento di cui all'art. 55, primo comma, del Trattato CEE si applichi alla funzione di commissario autorizzato come essa è istituita dagli artt. 38-40 della legge 9 luglio 1975 riguardante il controllo sulle imprese di assicurazione».

7. Con lettera 6 novembre 1986, il presidente dell'UCA comunicava al signor Thijssen che la sua candidatura non era stata accolta, in quanto egli non soddisfaceva il requisito della cittadinanza posto dall'art. 2, n. 1, primo comma, del regolamento n. 6 dell'UCA.

8. In data 2 gennaio 1987, il signor Thijssen presentava dinanzi al Raad van State un ricorso volto all'annullamento della decisione di cui sopra. Con l'unico mezzo che ha dedotto il ricorrente nella causa principale sostiene che il rigetto della sua candidatura per difetto della cittadinanza richiesta viola gli artt. 52 e 55 del Trattato CEE. Più specificamente, egli assume che l'art. 52 è direttamente efficace, come risulta dalla sentenza della Corte di giustizia 21 gennaio 1974 pronunciata nella causa 2/74, Reyners/Belgio, Racc. 1974, pag. 631.

9. Il convenuto nella causa principale ribatte che, a norma dell'art. 55, primo comma, il principio della libertà di stabilimento non si applica ai commissari autorizzati.

La questione pregiudiziale

10. Il Raad van State di Bruxelles, con sentenza emanata in data 21 gennaio 1992, ha sottoposto alla Corte di giustizia la seguente questione pregiudiziale:

Procedimento dinanzi alla Corte

11. L'ordinanza di rinvio è stata registrata presso la cancelleria della Corte il 17 febbraio 1992.

12. A norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte:

— il 17 aprile 1992, il signor Adrianus Thijssen, ricorrente nella causa principale, rappresentato dall'avv. Georges van Hecke,

— il 18 maggio 1992, il governo del Belgio, rappresentato dal signor J. Devadder, direttore presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione, nonché dagli avv. ti J. Putzeys, S. Gehlen e X. Leurquin,

— l'11 giugno 1992, il governo del Regno Unito, rappresentato dal signor Nicholas Paines, barrister, e dalla signorina S. Cochrane, in qualità di agenti,

— il 27 maggio 1992, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai signori Antonio Caeiro, consigliere giuri-

dico, e Ben Smulders, membro del suo servizio giuridico, in qualità di agenti.

13. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria e di rimettere la causa alla Quinta Sezione.

II — Osservazioni scritte presentate alla Corte

14. Il signor *Adrianus Thijssen*, ricorrente nella causa principale, esamina innanzi tutto, quanto al contesto giuridico della controversia, lo status e le funzioni del revisore di imprese, i compiti dell'UCA, nonché la posizione e le attribuzioni dei commissari autorizzati.

15. Le funzioni del revisore di imprese, che è membro dell'Istituto dei revisori di imprese, sono disciplinate dalla legge 22 luglio 1953 (*Moniteur belge* 2 settembre 1953), modificata con legge 21 febbraio 1985 (*Moniteur belge* 28 febbraio 1985), in attuazione dell'ottava direttiva del Consiglio 10 aprile 1984, 84/253/CEE, relativa all'abilitazione delle persone incaricate del controllo di legge dei documenti contabili (GU L 126, pag. 20). I compiti del revisore di imprese consistono, fra l'altro, nel controllare i rendiconti annuali, la contabilità e la relazione annuale. Il commissario revisore, a proposito del quale in genere si ammette che egli non partecipa all'esercizio dei «pubblici poteri» ai sensi dell'art. 55, primo comma, dispone di ampie competenze. Egli può chiedere agli amministratori, agli agenti e ai responsabili della società tutti i documenti, tutti i chiarimenti e tutte le scritture necessari all'espleta-

mento delle sue funzioni di controllo. Secondo il signor Thijssen, affinché svolgano correttamente i loro compiti, è necessario che la legge 22 luglio 1953 (art. 8, n. 1, artt. 7 bis e 18 ter) garantisca l'indipendenza dei revisori rispetto ai loro committenti.

16. Il diverso profilo del revisore di imprese e del commissario autorizzato osterebbe a che si possa giungere alla conclusione che quest'ultimo partecipa all'esercizio dei pubblici poteri.

17. Secondo il signor Thijssen, il compito dell'UCA si sostanzia in un controllo sulle imprese di assicurazione. L'UCA ha facoltà di promulgare regolamenti e, ai sensi dell'art. 26, n. 4, della legge sul controllo delle assicurazioni, di adottare gli appositi provvedimenti qualora un'impresa di assicurazioni non operi in conformità con le norme di legge. Il signor Thijssen ammette che l'UCA esercita pubblici poteri.

18. Per contro, i commissari autorizzati esercitano i loro compiti nella più completa indipendenza. Il commissario autorizzato è designato e retribuito dall'impresa di assicurazioni, e gode della fiducia di quest'ultima, allo stesso modo che di quella delle autorità di controllo. Il fatto che i commissari autorizzati abbiano contatti regolari con l'UCA, fino al punto di contribuire al funzionamento del medesimo, non significa che essi partecipino all'esercizio dei pubblici poteri (v. sentenza Reyners, punto 51 della motivazione). L'autorizzazione del commissario autorizzato dall'UCA si configura come la presa d'atto di una determinata qualificazione professionale e non ha alcuna incidenza sulla completa indipendenza di quest'ultimo. Così, solamente l'UCA rappresenta l'autorità dello Stato ed è detentore di poteri decisionali in ordine alla tutela degli interessi degli associati.

19. Il ragionamento fatto proprio dalla Corte nell'interpretare l'art. 48, n. 4, relativo alla libera circolazione dei lavoratori, dovrebbe applicarsi anche all'art. 55, primo comma, del Trattato CEE (v. conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella sentenza Reyners, in particolare pag. 664). Il tenore diverso degli artt. 48, n. 4, e 55, primo comma, si spiegherebbe alla luce della differenza esistente fra i lavoratori subordinati alle dipendenze della pubblica amministrazione e i lavoratori autonomi che si stabiliscono all'estero per esercitare una professione necessariamente privata (v. conclusioni dell'avvocato generale Mancini nella causa 307/84, Commissione/Francia, Racc. 1986, pag. 1726, in particolare pag. 1731).

20. Secondo il signor Thijssen, la giurisprudenza della Corte ha confermato che l'art. 55, primo comma, costituisce una deroga alla libertà di stabilimento sancita dall'art. 52 del Trattato CEE, e va pertanto interpretato restrittivamente (sentenza Reyners, punto 43 della motivazione). Si deve peraltro tener conto del carattere comunitario della nozione di «attività che partecipino all'esercizio dei pubblici poteri» (sentenza Reyners, punto 50 della motivazione).

21. L'autorità pubblica può qualificarsi come l'incarnazione della sovranità dello Stato, e come tale consente ai soggetti che ne sono investiti di avvalersi di prerogative che esorbitano dal diritto comune, di privilegi e di poteri coercitivi cui i privati devono sottomettersi (v. conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella causa Reyners, in particolare pag. 665; v., altresì, le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs 15 gennaio 1991, nella causa C-41/90, Höfner & Elser/Macrotron, Racc. 1991, pag. I-1994, in particolare, paragrafo 22, pag. I-2000). Inoltre, essa si sostanzierebbe in funzioni aventi

ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o degli altri enti pubblici, che presuppongono, perciò, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato, nonché la reciprocità dei diritti e dei doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza (v. sentenza 3 luglio 1986, causa 66/85, Lawrie-Blum, Racc. pag. 2121, punto 27 della motivazione, nonché sentenza 30 maggio 1989, causa 33/88, Allué e a., Racc. pag. 1591, punto 7 della motivazione).

22. Nemmeno il fatto che il commissario autorizzato presti giuramento può, di per sé, portare alla conclusione che la natura delle sue funzioni sia ricompresa nell'ambito dell'art. 55, primo comma, del Trattato (v. sentenza Reyners).

23. L'obbligo di una relazione per l'impresa e per l'UCA non modificherebbe in modo rilevante le mansioni del comune revisore di ogni società privata. Inoltre, il signor Thijssen si richiama alle conclusioni dell'avvocato generale Mayras nella sentenza Reyners, in cui quest'ultimo citò l'esempio degli avvocati cassazionisti, i quali, benché di nomina governativa, non partecipano direttamente e specificamente all'esercizio dei pubblici poteri (v., in particolare, pag. 667). In tal modo, il rapporto redatto per l'UCA non conferisce al commissario autorizzato il rango di pubblica autorità. Ciononostante, i commissari autorizzati, in virtù della loro indipendenza e delle loro cognizioni, agevolano l'esercizio dell'attività dell'autorità investita di poteri decisionali, la quale, a questo titolo, rappresenta l'autorità dello Stato, vale a dire l'UCA.

24. Per quanto riguarda il diritto di voto, il commissario autorizzato ha l'obbligo di

sospendere, senza alcun potere di valutazione né alcun diritto di decisione, l'esecuzione di una decisione qualora questa possa costituire un illecito penale. Il signor Thijssen si richiama alla sentenza di rinvio 21 gennaio 1992 del Raad van State, la quale illustra i motivi della legge 9 luglio 1992:

«In taluni casi [i commissari autorizzati] sono titolari della facoltà di opporsi provvisoriamente a decisioni adottate dalle imprese onde dar tempo all'Autorità di Controllo di prendere tutti i provvedimenti del caso».

25. Le deroghe consentite dall'art. 55 non possono assumere una rilevanza che vada oltre l'obiettivo perseguito da detto articolo (v. sentenza Reyners, punto 43 della motivazione; v., altresì, sentenze 12 febbraio 1974, causa 152/73, Sotgiu, Racc. pag. 153, punto 4 della motivazione; 16 giugno 1987, causa 225/85, Commissione/Italia, Racc. pag. 2625, punto 7 della motivazione). In altri termini, il requisito di cittadinanza non deve contrastare col principio di proporzionalità (v. le conclusioni dell'avvocato generale Mancini nella causa 307/84, Commissione/Francia, Racc. pag. 1726, in particolare pag. 1732).

26. Il regolamento 20 novembre 1978, n. 2, poi abrogato col regolamento n. 6, sanciva il requisito della cittadinanza belga, o di quella di uno Stato membro delle Comunità europee. Pertanto, il vincolo di lealtà costituito dalla cittadinanza belga non sembrava necessario per esercitare le funzioni di commissario autorizzato. L'imposizione del requisito relativo alla cittadinanza viola il principio di proporzionalità.

27. Inoltre, dopo l'entrata in vigore del regolamento n. 6, i commissari autorizzati stranieri, cittadini di uno Stato membro delle Comunità europee, conservano la loro autorizzazione (art. 20 del regolamento n. 6). Essi possono continuare a svolgere i loro compiti.

28. Pertanto, il signor Thijssen propone che la Corte risolva negativamente la questione pregiudiziale sollevata.

29. Il *governo belga* osserva che la legge sul controllo delle assicurazioni ha ad oggetto sia la normativa in materia di imprese di assicurazione (nei vari aspetti finanziario, giuridico, tecnico nonché economico) sia il controllo interno delle medesime. Le mansioni dell'UCA consistono principalmente nel controllo, lato sensu, sull'esecuzione di detta legge, che si basa sul principio secondo cui un'impresa di assicurazione non è un'impresa di diritto comune. Peraltro, presso ogni impresa assicurativa autorizzata è presente un commissario autorizzato che svolge un controllo pressoché costante volto alla tempestiva individuazione di ogni irregolarità o negligenza che possa condurre l'impresa in perdita.

30. I tre istituti creati dalla legge sul controllo delle assicurazioni parteciperrebbero innegabilmente all'esercizio dei pubblici poteri allo scopo di tutelare i diritti degli assicurati e dei terzi interessati all'adempimento dei contratti assicurativi (v. art. 1 della legge sul controllo delle assicurazioni). Il ruolo di tutela delle equità e dell'interesse generale si attaglierebbe tanto al commissario autorizzato quanto all'UCA e alla Commissione delle assicurazioni.

31. Il governo belga sottolinea, a tal proposito, l'obbligo del commissario autorizzato a presentare una relazione all'UCA ogniqualvolta questo gliene faccia richiesta, il diritto di voto con efficacia sospensiva di otto giorni e, in seguito ad esso, il rapporto d'urgenza da inoltrare all'UCA. Inoltre, i commissari sono autorizzati da quest'ultimo ente a prestare giuramento per iscritto, datato e sottoscritto, e inoltrato allo stesso ente, nonché a svolgere i loro compiti sotto il suo controllo.
32. Il requisito della cittadinanza stabilito dal regolamento n. 6, art. 2, n. 1 non costituisce una nuova restrizione al diritto di stabilimento sul territorio belga dei cittadini degli altri Stati membri, quindi in contrasto con l'art. 53 del Trattato CEE, ma un'applicazione restrittiva ed esatta del disposto di cui all'art. 55, primo comma, in quanto il commissario autorizzato partecipa in via occasionale all'esercizio dei pubblici poteri. L'art. 53 del Trattato non si applica quando uno Stato membro invoca l'art. 55 del medesimo Trattato, in quanto l'art. 53 si applica «(...) fatte salve le disposizioni contemplate dal presente Trattato». Peraltro, non rileva il fatto che alcuni stranieri abbiano ottenuto l'autorizzazione da parte dell'UCA sulla base del regolamento 20 novembre 1978, n. 2.
33. Il governo belga ammette che l'art. 55 debba essere interpretato restrittivamente e che esso si applichi unicamente alle attività che implicano una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. Tuttavia, esso distingue tra la professione di avvocato e di commissario ordinario (artt. 65 e seguenti del codice di commercio, libro I, titolo IX), i quali non sono investiti dei pubblici poteri, da un lato, e il commissario autorizzato, dall'altro.
34. Il governo belga osserva che il Trattato non definisce l'espressione «esercizio dei pubblici poteri», e assume che tale nozione comporta l'esercizio di prerogative che esorbitano dal diritto comune, di poteri coercitivi nei riguardi di persone e di beni, di cui i comuni cittadini non sono titolari, e che consentono a chi li detiene di operare a prescindere dal consenso o persino contro la volontà altrui.
35. Il diritto di voto, che è una decisione obbligatoria, dimostra che egli partecipa all'esercizio dei pubblici poteri, contrariamente al «commissario ordinario» il quale nelle società private non ha alcun potere di voto. Il diritto di voto è espressione di un privilegio spettante unicamente all'amministrazione investita della rappresentanza dei pubblici poteri sotto la tutela dell'UCA. Tale rapporto tutelare è dimostrato dal potere dell'UCA di irrogare sanzioni disciplinari ai commissari autorizzati i quali non abbiano adempiuto i loro obblighi professionali.
36. La deroga di cui all'art. 55 non può valere per un'intera professione quando attività che partecipino eventualmente all'esercizio dei pubblici poteri costituiscono un elemento distinto, o persino occasionale, della professione in oggetto. Occorre individuare le attività «tipiche» della professione ed esaminarle alla luce della deroga di cui all'art. 55, primo comma.
37. Basandosi sulle opinioni espresse dall'avvocato generale e dalla Commissione delle Comunità europee nella causa Reyners, il governo belga sostiene che un avvocato il quale sostituisca in udienza il giudice assente

esercita direttamente la funzione giudicante, e quindi una porzione del potere pubblico. Tale funzione non appartiene alle normali attività della professione forense, le quali non rientrano nella deroga di cui all'art. 55, primo comma. Essa è distinta da dette attività e può essere separata dalle stesse.

38. Tuttavia sarebbe illogico e impossibile non attribuire il diritto di voto a ogni commissario autorizzato; essi vigilano sull'interesse generale, sull'adempimento dei contratti assicurativi e sui diritti di tutti gli assicurati. Tale funzione non è pertanto separabile dalla professione in oggetto.

39. Il governo belga conclude pertanto che, a causa dei loro compiti specifici, i commissari autorizzati partecipano all'esercizio dei pubblici poteri e che tutta la professione di cui trattasi rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 55, primo comma.

40. Il governo belga invita quindi la Corte a risolvere affermativamente la questione sollevata.

41. Il *governo del Regno Unito* suggerisce anch'esso una soluzione affermativa della questione pregiudiziale.

42. Per l'interpretazione dell'art. 55 valgono tre principi. Innanzi tutto, questo articolo va interpretato in modo restrittivo e la nozione di pubblici poteri è una nozione di diritto comunitario; uno Stato membro non può ampliarne unilateralmente l'ambito di applicazione.

43. In secondo luogo, l'art. 55 riguarda attività che implicano l'esercizio effettivo dei pubblici poteri e spetta agli Stati membri decidere a chi essi intendono conferirlo.

44. In terzo luogo, se coessenziale ad una determinata autorità è l'esercizio dei pubblici poteri, tale attività rientra nell'ambito dell'art. 55 se l'esercizio dei pubblici poteri costituisce un elemento inscindibile di tale attività, anche qualora essa sia esercitata solo occasionalmente (v. sentenza Reyners, punto 46 della motivazione).

45. Secondo il governo del Regno Unito, la funzione di commissario autorizzato presenta taluni aspetti che si possono definire «interni» ed altri «esterni». Le mansioni «interne» comprendono la funzione generale di commissario, come disciplinata dal diritto societario e dagli statuti dell'impresa (art. 40, terzo comma, della legge sul controllo delle assicurazioni), nonché lo status di membro della struttura sociale dell'impresa stessa.

46. L'aspetto «esterno» è composto da due elementi: i commissari autorizzati sono, da un lato, vincolati a precisi obblighi nei riguardi dell'UCA e, d'altro lato, sono titolari di prerogative di diritto pubblico nell'esercizio delle quali emettono proprie valutazioni e giudizi. Inoltre, il governo britannico cita tre esempi di potere di natura pubblicistica.

47. Innanzi tutto, la redazione di una relazione costituisce un atto con cui ci si inserisce nella sfera commerciale privata dell'im-

presa. Ciò vale sia per le relazioni annuali ordinarie, sia per le relazioni che possono essere redatte più frequentemente dal commissario autorizzato, su richiesta dell'UCA, o di propria iniziativa.

48. In secondo luogo, se il commissario autorizzato esercita il suo diritto di voto, la sua decisione è molto simile ad un provvedimento d'urgenza adottato da un organo giurisdizionale, volto a tutelare una data situazione nell'attesa di un'istituzione più completa. Il commissario autorizzato è quindi direttamente investito dei poteri di un organo pubblico che disponga siffatti provvedimenti.

49. Infine, il commissario autorizzato ha il potere, necessario ai fini dell'espletamento delle sue mansioni, di chiedere determinate informazioni all'impresa. Il commissario ha quindi un altro potere di inserirsi nella sfera commerciale privata.

50. Stando così le cose, il governo del Regno Unito conclude che ciascuno dei sopramenzionati poteri è conferito al commissario autorizzato mediante un atto di un organo pubblico, vale a dire l'UCA, le cui prerogative sono, a loro volta, di diritto pubblico. Detti poteri gli vengono attribuiti nell'ambito di una procedura che prevede la sua accettazione, sotto giuramento, di obblighi di diritto pubblico. Non rileva il fatto che il commissario autorizzato non eserciti costantemente pubblici poteri, in quanto l'art. 55, primo comma, riguarda attività esercitate «sia pure occasionalmente». Secondo il governo del Regno Unito, l'esercizio di tali poteri non costituisce un elemento «separabile» dal resto delle proprie attività, ed è innegabile che il commissario autorizzato disponga dell'«esercizio dei pubblici poteri» ai sensi dell'art. 55.

51. La Commissione sostiene che la giurisprudenza della Corte limita la portata

dell'art. 55, primo comma, a ciò che è «strettamente necessario» alla tutela degli interessi che tale norma consente agli Stati membri di garantire, vale a dire l'esclusione degli stranieri dall'esercizio dei pubblici poteri (v. sentenza Reyners, punto 43 della motivazione, e 15 marzo 1988, causa 147/86, Commissione/Grecia, Racc. pag. 1637, punto 7 della motivazione). Ciononostante, la Corte non ha mai definito in modo generale ed astratto ciò che va inteso come «attività che partecipino (...), sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri» (art. 55, primo comma, del Trattato CEE).

52. Dalla giurisprudenza della Corte (segnalmente, sentenza Reyners, precitata sentenza Commissione/Grecia, e sentenza 5 dicembre 1989, causa C-3/88, Commissione/Italia, Racc. pag. 4035) la Commissione deduce i seguenti principi.

53. L'art. 55 del Trattato CEE va valutato separatamente, per ciascuno Stato membro, alla luce del diritto nazionale, ma tale valutazione deve tener conto «del carattere comunitario dei limiti posti dall'art. 55 (...), onde evitare che l'effetto utile del Trattato non venga escluso da disposizioni unilaterali degli Stati membri» (v. sentenza Reyners, punti 49 e 50 della motivazione, e Commissione/Grecia, punto 8 della motivazione).

54. L'art. 55 autorizza gli Stati membri a derogare al Trattato solo per l'esercizio di talune attività e non per l'esercizio di professioni in quanto tali. Dalle attività implicant la partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri possono escludersi gli stranieri (v. sentenza Reyners, punto 54 della motivazione, e Commissione/Italia, punto 13 della motivazione). La Commissione sostiene che tale limitazione porta a due conseguenze:

55. Innanzi tutto, la partecipazione al funzionamento di un pubblico potere — anche quando essa è imposta dalla legge — non può considerarsi compresa nell'ambito di applicazione dell'art. 55, qualora tale partecipazione lasci intatta la valutazione dell'autorità giudiziaria e il libero esercizio della funzione giurisdizionale (v. sentenze Reyners, punto 53 della motivazione, e Commissione/Grecia, punto 7 della motivazione).

56. In secondo luogo, l'estensione della deroga di cui all'art. 55 a un'intera professione è lecita soltanto qualora le attività costituenti esercizio dei pubblici poteri siano talmente connesse a tale professione che lo Stato membro interessato avrebbe «l'obbligo di consentire l'esercizio, da parte di non cittadini, di funzioni che rientrano nei pubblici poteri» (sentenza Reyners, punti 45-47 della motivazione).

57. La Commissione ammette che l'UCA appartenga ai pubblici poteri. Tuttavia, la funzione del commissario autorizzato è volta unicamente ad agevolare e ad assistere l'UCA nello svolgimento delle sue funzioni di diritto pubblico. Il commissario autorizzato non partecipa direttamente e specificamente all'esercizio di detti poteri. Il compito del commissario autorizzato non tocca l'esercizio del controllo cautelare e i provvedimenti repressivi contro le imprese effettuati dall'UCA. Il commissario autorizzato, dopo aver informato l'UCA, o sospeso una decisione di un'impresa, non svolge un ruolo attivo nella repressione degli illeciti penali.

58. La Commissione non ritiene necessario imporre un requisito di cittadinanza, in quanto le figure giuridiche analoghe quali il «Treuhänder» nella Repubblica federale di Germania e l'«Appointed Actuary» nel

Regno Unito, non dispongono di tale requisito. A questo proposito, lo Stato belga non aveva posto tale requisito per otto anni, dal 1978 al 1986, mentre la definizione dei compiti del commissario autorizzato, effettuata dall'art. 40 della legge 9 luglio 1975 non fu modificata durante lo stesso periodo.

59. L'art. 2, n. 1, del regolamento n. 6, punti 2-9 inclusi, subordina del pari l'accesso alle mansioni di commissario autorizzato a vari altri requisiti molto rigidi, quali, ad esempio, l'obbligo di risiedere in Belgio e i requisiti attinenti all'onorabilità, alla perizia e all'indipendenza. La Commissione non comprende perché il requisito della cittadinanza integri gli altri requisiti contemplati dall'art. 2, n. 1, né in che modo la procedura di autorizzazione, la prestazione del giuramento e l'assoggettamento alla vigilanza e al potere disciplinare dell'UCA autorizzino la conclusione che solo i belgi siano in grado di svolgere correttamente siffatta funzione. Non è emerso che cittadini di altri Stati membri non possano offrire le garanzie adeguate in materia o garanzie equivalenti.

60. La Commissione ritiene pertanto che si debba risolvere negativamente la questione sollevata dal Consiglio di Stato del Belgio.

III — Risposte ai quesiti della Corte

61. Con lettera 18 dicembre 1992, il governo belga è stato invitato a rispondere a due quesiti della Corte. La sua risposta è stata la seguente:

Primo quesito

62. La Corte ha chiesto in base a quali motivi il governo belga abbia introdotto nel 1986 il requisito rigoroso della cittadinanza belga per esercitare le funzioni di commissario autorizzato.

63. Il governo belga ha risposto che, come esso aveva già sottolineato nelle sue osservazioni scritte, le attività del commissario autorizzato partecipano all'esercizio dei pubblici poteri. La funzione del commissario autorizzato si configura infatti come un prolungamento del controllo esercitato dall'Ufficio di controllo delle assicurazioni sulle società assicurative.

64. La suddetta attività partecipa all'esercizio dei pubblici poteri; si è ritenuto pertanto necessario nel 1986 aggiungere il requisito della cittadinanza belga a quelli già prescritti per ottenere, da detto Ufficio, l'autorizzazione a svolgere le mansioni di commissario autorizzato.

male del commissario (revisore di impresa) a norma dei testi unici in materia di società private, sia compiti che esulano da quelli di un commissario ordinario. Ai termini dell'art. 38 della suddetta legge, almeno uno dei commissari deve essere autorizzato dall'Ufficio di controllo. Vi è pertanto una differenza fra le funzioni del commissario autorizzato e quelle del commissario ordinario.

67. Oltre alle funzioni normali di commissario, il commissario *autorizzato*, a norma dell'art. 40 della legge 9 luglio 1975, *porta a conoscenza* degli amministratori, dei direttori o del mandatario generale dell'impresa, nonché dell'Ufficio di controllo delle assicurazioni, ogni violazione della normativa in materia di controllo, nonché ogni fatto che possa compromettere la situazione finanziaria dell'impresa. Il commissario autorizzato fa *rapporto* all'Ufficio di controllo sulla situazione finanziaria e sulla gestione dell'impresa ogni volta che lo stesso Ufficio gliene faccia domanda e, in mancanza di tale domanda, almeno una volta all'anno. Il commissario autorizzato può opporre il suo *veto* a ogni atto dell'impresa la cui esecuzione costituisca un illecito penale.

Secondo quesito

65. La Corte ha chiesto sotto quali aspetti esattamente le funzioni specifiche del commissario autorizzato di assicurazioni differiscono da quelle del revisore di imprese nelle società private.

66. Il governo belga ha risposto che l'art. 40 della legge 9 luglio 1975 definisce i vari aspetti della funzione del commissario autorizzato. Essa comprende sia il compito nor-

68. Secondo il governo belga, dall'analisi di detti vari punti emerge che le funzioni del commissario autorizzato sono notevolmente più ampie di quelle di un commissario ordinario. Siffatte funzioni si configurano in realtà come il *prolungamento* del controllo sull'impresa effettuato dallo stesso Ufficio di controllo.

D. A. O. Edward
giudice relatore