SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
13 luglio 1993 *

Nel procedimento C-42/92,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal Raad van State del Belgio, nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Adrianus Thijssen

e

Controledienst voor de Verzekeringen,

domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 55, primo comma, del Trattato CEE,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente di sezione, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse e D. A. O. Edward, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Adrianus Thijssen, dall'avv. Georges Van Hecke, del foro di Bruxelles,

* Lingua processuale: l'olandese.

— per il governo belga, dal signor J. Devadder, direttore presso il ministero degli Affari esteri, del Commercio estero e della Cooperazione, in qualità di agente, assistito dagli avv. ti J. Putzeys, S. Gehlen e X. Leurquin, del foro di Bruxelles,

— per il governo del Regno Unito, dalla signorina S. Cochrane, del Treasury solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dal signor Nicholas Paines, barrister,

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Antonio Caeiro, consigliere giuridico, e Ben Smulders, membro del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della ricorrente nella causa principale, del governo britannico e della Commissione, all'udienza del 18 febbraio 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 24 marzo 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 21 gennaio 1992, pervenuta alla Corte il 17 febbraio successivo, il Raad van State del Belgio ha sottoposto a questa Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 55, primo comma, di detto Trattato.

2 Tale questione è sorta nell'ambito di una controversia fra il signor Adrianus Thijssen e il Controledienst voor de verzekeringen (Ufficio di controllo delle assicurazioni) in merito al diniego di ammissione alle funzioni di commissario autorizzato, come istituite dagli artt. 38-40 della legge belga 9 luglio 1975, riguardante il controllo sulle imprese di assicurazione (*Moniteur belge* 29 luglio 1975, in prosieguo: la «legge del 1975»).

3 Dagli atti di causa emerge che, con lettera 24 settembre 1986, il signor Thijssen presentava domanda per un posto di commissario autorizzato, rispondendo in tal modo al relativo annuncio dell'Ufficio di controllo delle assicurazioni (in prosieguo: l'«UCA»). Dai documenti allegati alla lettera del signor Thijssen risultava che questi possedeva la cittadinanza olandese. Con lettera 6 novembre 1986, il presidente dell'UCA comunicava al signor Thijssen il rigetto della sua candidatura, in quanto egli non soddisfaceva il requisito della cittadinanza prescritto dall'art. 2, n. 1, primo comma, del regolamento n. 6 dell'UCA (*Moniteur belge* 26 marzo 1986, in prosieguo: il «regolamento n. 6»).

4 Contro detto provvedimento il signor Thijssen proponeva ricorso d'annullamento dinanzi al Raad van State, sostenendo, mediante mezzo unico, che il rigetto della sua candidatura, per il fatto di non possedere la cittadinanza belga, era dovuto ad una violazione degli artt. 52 e 55 del Trattato. A tal proposito, il ricorrente sottolinea che, in base alla sentenza della Corte 21 gennaio 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. pag. 631), l'art. 52 del Trattato è direttamente efficace.

5 Il convenuto nella causa principale sostiene che, a norma dell'art. 55, primo comma, del Trattato, il diritto di stabilimento non si applica alle funzioni del commissario autorizzato.

6 Ritenendo che la soluzione della controversia dipendesse dall'interpretazione del diritto comunitario, il Raad van State ha deciso di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«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 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento e delle osservazioni presentate alla Corte, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

8 Occorre ricordare in limine litis che, in forza dell'art. 55, primo comma, del Trattato, sono escluse dall'applicazione delle disposizioni relative al diritto di stabilimento le attività che in uno Stato membro partecipano, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. Tuttavia, come la Corte ha rilevato nella precitata sentenza Reyners, al 'considerando' 45, l'eccezione contemplata dall'art. 55 va limitata alle attività che, considerate di per sè, costituiscono una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri.

9 La questione sollevata dal giudice a quo verte quindi sul se un'attività quale quella del commissario autorizzato ai sensi della legge del 1975 implichi una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri. Per risolvere tale quesito, occorre considerare la natura delle funzioni espletate dal commissario autorizzato ai sensi della suddetta legge, come essa è descritta dal giudice nazionale.

10 A questo proposito, occorre considerare che l'art. 29 della legge del 1975, primo comma, istituisce l'UCA in quanto ente pubblico provvisto della personalità giuridica e soggetto alla tutela del ministro per gli Affari economici. Ai sensi del secondo comma di detto articolo, l'UCA ha il compito di controllare l'applicazione di detta legge e dei suoi regolamenti di esecuzione. A norma dell'art. 29, quarto comma, l'UCA ha competenza regolamentare. In tale veste, esso stabilisce gli obblighi cui vanno soggette le imprese di assicurazione «affinché la loro attività sia conforme alla tecnica assicurativa, ai requisiti dell'equità e all'interesse generale degli assicurati e dei beneficiari dei contratti di assicurazione».

11 È pacifico che l'UCA partecipa all'esercizio dei pubblici poteri. La sua funzione di controllo mira a tutelare gli assicurati e l'interesse pubblico. Esso può intervenire direttamente nella gestione delle imprese di assicurazione emanando ordini e stabilendo divieti.

12 In forza della sua competenza regolamentare, l'UCA ha emanato il regolamento 20 novembre 1978, n. 2, relativo all'autorizzazione dei commissari autorizzati (*Moniteur belge* 15 dicembre 1978), abrogandolo poi mediante il sopraccitato regolamento n. 6.

13 A differenza del regolamento n. 2, che autorizzava, fra l'altro, i cittadini di altri Stati membri a svolgere le funzioni di commissario autorizzato, l'art. 2, n. 1, del regolamento n. 6 dispone quanto segue:

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

1° essere belga,

(...)».

14 Si deve pertanto constatare che il requisito della cittadinanza, il quale non è menzionato nella legge del 1975, è stato introdotto solo nel 1986, mediante un regolamento dell'UCA.

15 Occorre inoltre osservare che il regolamento n. 6 non contiene alcuna motivazione circa la necessità del requisito della cittadinanza. Il governo belga, dal canto suo, rispondendo a un quesito della Corte, si è limitato ad osservare di aver ritenuto necessario, nel 1986, aggiungere il requisito della cittadinanza belga. Ai sensi

dell'art. 20 del regolamento n. 6, i commissari autorizzati, cittadini di un altro Stato membro, che, all'atto dell'entrata in vigore del regolamento, fossero già stati designati, continuano ad essere autorizzati.

16 Va rilevato infine che, a norma dell'art. 38 della legge del 1975, le società per azioni o le cooperative d'assicurazioni belghe devono designare almeno un commissario fra i membri dell'Istituto dei revisori di imprese, istituito ai sensi della legge 22 luglio 1953, che siano autorizzati dall'UCA. Lo stesso vale per le imprese belghe costituite sotto forma di associazioni di mutua assicurazione o di associazioni senza scopo di lucro, nonché per le imprese straniere di assicurazione, le quali devono designare, per la gestione delle loro operazioni in Belgio, un commissario autorizzato, scelto tra le stesse persone.

17 Il commissario autorizzato, in forza dell'art. 39 della legge del 1975, deve prestare uno specifico giuramento per iscritto. L'art. 40 così dispone:

«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 costituisca un illecito penale oppone il suo veto a questa esecuzione e ne riferisce d'urgenza all'Ufficio. Il veto ha un effetto sospensivo di otto giorni».

18 Come il governo belga ha sottolineato nelle sue osservazioni, le attività del revisore di imprese o del «commissario ordinario», come tale governo lo definisce, non rientrano nell'esercizio dei pubblici poteri. Il suo compito consiste infatti nel controllare la situazione finanziaria e i conti annuali della società e nel presentare all'assemblea generale una relazione sui controlli così effettuati in base a tutta la documentazione e a tutte le informazioni che egli possa chiedere ai responsabili dell'impresa.

19 I commissari autorizzati sono designati liberamente e retribuiti dalle imprese di assicurazione fra i commissari debitamente autorizzati dall'UCA. Essi godono della fiducia dell'impresa di assicurazioni, al pari di quella delle autorità di controllo.

20 Per quanto riguarda gli obblighi del commissario, menzionati al precedente punto 17, consistenti nel presentare una relazione all'UCA, regolarmente o su richiesta di questo, nel portare a sua conoscenza fatti specifici, nonché nell'informare l'impresa di assicurazioni su eventuali illeciti e fatti che potrebbero minacciare la sua situazione finanziaria, occorre rilevare, come ha osservato in udienza il ricorrente nella causa principale, che altri organi hanno obblighi simili, senza che essi siano considerati per questo organi che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri. Ciò vale, segnatamente, per gli enti di credito e gli istituti finanziari i quali, a norma dell'art. 6 della direttiva del Consiglio 10 giugno 1991, 91/308/CEE, relativa alla prevenzione dell'uso del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività illecite (GU L 166, pag. 77), devono comunicare alle autorità ogni fatto che possa costituire indizio di un riciclaggio.

21 Per quanto riguarda il veto che il commissario autorizzato può opporre all'esecuzione di una decisione dell'impresa la cui esecuzione costituisca illecito penale, occorre rilevare che il commissario autorizzato è tenuto a riferirne d'urgenza all'UCA. Anche se il suo veto ha un effetto sospensivo di otto giorni, la decisione definitiva in merito spetta esclusivamente all'UCA, il quale non è quindi affatto vincolato dal veto del commissario autorizzato e il quale adotta, nei limiti dei suoi poteri, ogni provvedimento richiesto dalla situazione. Occorre infine sottolineare che, come precisato dall'art. 40 della legge del 1975, il commissario autorizzato svolge le sue funzioni sotto la sorveglianza dell'UCA.

22 Ne consegue che i compiti ausiliari e preparatori conferiti al commissario autorizzato nei confronti dell'UCA — il quale, dal canto suo, esercita pubblici poteri adottando la decisione finale — non possono essere considerati alla stregua di una partecipazione diretta e specifica all'esercizio dei pubblici poteri, ai sensi dell'art. 55, primo comma, del Trattato.

23 Di conseguenza, la questione sollevata dal Raad van State del Belgio va risolta come segue: l'art. 55, primo comma, del Trattato CEE deve essere interpretato nel senso che la deroga al diritto di stabilimento, sancita da detta disposizione, non si applica alla funzione del commissario autorizzato, come descritta nella sentenza di rinvio.

Sulle spese

24 Le spese sostenute dal governo belga, dal governo del Regno Unito e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Raad van State del Belgio, con sentenza 21 gennaio 1992, dichiara:

L'art. 55, primo comma, del Trattato CEE deve essere interpretato nel senso che la deroga al diritto di stabilimento, sancita da detta disposizione, non si applica alla funzione del commissario autorizzato, come descritta nella sentenza di rinvio.

Rodríguez Iglesias Joliet

Moitinho de Almeida Grévisse Edward

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 13 luglio 1993.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente della Quinta Sezione

G. C. Rodríguez Iglesias