

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIUSEPPE TESAURO

presentate il 13 luglio 1995 *

1. Con il quesito pregiudiziale oggetto della presente procedura, il Consiglio di Stato francese chiede alla Corte di stabilire se un organismo pubblico incaricato della gestione di un regime previdenziale complementare e facoltativo sia soggetto alle disposizioni del Trattato in materia di concorrenza.

integrativo e facoltativo di assicurazione per la vecchiaia degli agricoltori, dei loro coniugi e dei loro familiari (in prosieguo: il «regime»). Tale disposizione prevede che il funzionamento e l'organizzazione del regime siano stabiliti per decreto.

I fatti all'origine della controversia principale ed il contesto normativo nel quale essi si inseriscono sono semplici e possono essere riassunti come segue.

Ai sensi dell'art. 42-III della stessa legge, i contributi versati a titolo del regime sono detraibili dal reddito imponibile da lavoro.

2. Fino al 1988 esisteva in Francia un regime di base obbligatorio di assicurazione per la vecchiaia degli agricoltori, gestito dalla *Caisse nationale d'assurance vieillesse mutuelle agricole* (in prosieguo: la «CNAV-MA»). In aggiunta a tale regime di base, diverse società private offrivano prodotti assicurativi complementari, beninteso facoltativi.

Il decreto n. 90-1051, del 26 novembre 1990 (in prosieguo: il «decreto») ², ha stabilito le modalità di funzionamento del regime, affidandone la gestione alla stessa CNAVMA, con l'ausilio delle casse mutue agricole dipartimentali e pluridipartimentali (talvolta cumulativamente indicate come «MSA», *Mutualité Sociale Agricole*).

3. L'art. 42-II della legge n. 88-1202, del 30 dicembre 1988 ¹, introducendo nel codice rurale l'art. 1122-7, ha istituito un regime

4. Alcune delle società di assicurazione presenti sul mercato (in prosieguo: le

* Lingua originale: l'italiano.

¹ — *Loi relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social* (JORF pag. 16745).

² — *Décret relatif au régime complémentaire facultatif d'assurance vieillesse des personnes non salariées des professions agricoles* (JORF, pag. 14581).

«ricorrenti») ³ hanno impugnato il decreto davanti al Consiglio di Stato per eccesso di potere, deducendo, tra l'altro, la violazione delle disposizioni del Trattato in materia di concorrenza.

In particolare, le ricorrenti hanno sostenuto che il decreto conferirebbe alla CNAVMA una posizione di monopolio di fatto contraria agli artt. 86, 90 e 92 del Trattato, atta a modificare la struttura del mercato esistente e a provocare l'eliminazione progressiva di tutte le imprese concorrenti nel settore. Fattori determinanti sarebbero la deducibilità fiscale dei contributi che la CNAVMA è in grado di offrire, nonché i vantaggi di cui questa può beneficiare in qualità di ente già incaricato di gestire in monopolio il regime di base obbligatorio di assicurazione per la stessa clientela.

5. Il Consiglio di Stato ha ritenuto che, per poter dichiarare il decreto incompatibile con le citate disposizioni del Trattato, fosse necessario preventivamente accertare la natura di impresa della CNAVMA ai sensi del diritto comunitario e, pertanto, ha sospeso il procedimento e operato il presente rinvio pregiudiziale.

³ — E precisamente: la *Fédération française des sociétés d'assurance*, la *Société Paternelle-Vie*, l'*Union des assurances de Paris-Vie* e la *Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs*.

In particolare, il giudice francese chiede alla Corte se possa essere considerato impresa, ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato, un ente che, senza perseguire scopo di lucro, gestisce un regime di assicurazione per la vecchiaia facoltativo, istituito per legge al fine di integrare un regime di base obbligatorio, e che opera secondo il principio della capitalizzazione e nel rispetto delle norme stabilite dalle autorità amministrative, in particolare per quanto riguarda le condizioni di adesione, i contributi e le prestazioni.

6. Prima di affrontare il merito di tale quesito, è opportuno illustrare brevemente, alla luce delle disposizioni del decreto ⁴, le caratteristiche essenziali del regime in parola.

Il nuovo regime è istituito in favore degli agricoltori di età inferiore a 65 anni che partecipano, a titolo obbligatorio o facoltativo, al regime previdenziale di base per la vecchiaia, nonché dei loro coniugi e familiari.

7. I contributi sono calcolati sulla base del reddito professionale, al tasso del 4,5% o del 7%, a scelta dell'assicurato.

⁴ — Tale decreto è stato completato dal regolamento del consiglio di amministrazione della CNAVMA, adottato il 28 dicembre 1990 (JORF, pag. 1572).

Una esenzione o una riduzione dei contributi può essere accordata da una commissione speciale su domanda dell'interessato in caso di malattia di durata superiore ai sei mesi. Un «fondo d'azione sociale», alimentato da un prelievo sui contributi⁵, supplisce allora ai mancati introiti del regime.

Sempre su richiesta dell'interessato, la stessa commissione può accordare una sospensione temporanea del versamento dei contributi per ragioni legate alle condizioni economiche del fondo agricolo; in questo caso, l'assicurato è obbligato a corrispondere gli arretrati al massimo entro i due anni successivi alla scadenza del periodo di sospensione.

8. Coerentemente con il suo carattere facoltativo, il funzionamento del regime è stato strutturato, come già accennato, sul principio della capitalizzazione. In altre parole, i contributi versati dagli assicurati vengono capitalizzati ed investiti dalla CNAVMA in prodotti finanziari diversi, sicché l'ammontare della prestazione finale per ciascun assicurato dipenderà dai risultati delle operazioni finanziarie e dal buon esito degli investimenti.

I tipi di operazioni che la CNAVMA è autorizzata a compiere sul mercato finanziario

sono stabiliti con decisione ministeriale⁶ e soggetti al controllo della Corte dei conti. Secondo quanto affermato dal governo francese, sarebbero inoltre previsti dei meccanismi che dovrebbero poter garantire all'assicurato una prestazione almeno equivalente al valore dei contributi versati. Dagli atti di causa, tuttavia, non risulta quali siano tali meccanismi e quali caratteristiche abbiano. Risulta invece, per esplicita ammissione dell'agente del governo francese all'udienza, che in ogni caso il rischio degli investimenti è a carico dell'assicurato.

La prestazione può essere liquidata ed erogata solo a condizione che l'assicurato abbia preventivamente o contestualmente richiesto anche la liquidazione della pensione cui ha diritto in virtù del regime di base.

9. L'attività della CNAVMA e delle altre casse che contribuiscono alla gestione del regime è sottoposta al controllo dello Stato, attraverso, rispettivamente, il ministero dell'Agricoltura e il capo del servizio regionale dell'ispettorato del lavoro, dell'occupazione e della politica sociale⁷. In particolare, sono sottoposti ad approvazione amministrativa gli atti di costituzione, il bilancio, la contabilità, le delibere dei consigli di amministrazione nonché l'assunzione e la remunerazione dei dipendenti delle diverse casse facenti parte della MSA.

5 — Nella percentuale massima dello 0,5% calcolato sull'ammontare complessivo dei contributi lordi.

6 — *Arrêté du 27 février 1987 modifiant l'arrêté du 13 mars 1973 relatif aux placements, prêts et emprunts des caisses de mutualité sociale agricole* (JORF, pag. 4332).

7 — *Chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale.*

Per l'essenziale, dunque, trattasi di un regime integrativo, facoltativo, istituito per legge e disciplinato da questa, la cui gestione è affidata ad organismi che agiscono, senza scopo di lucro, in base al criterio della capitalizzazione e dell'investimento finanziario.

incaricato di svolgere attività di collocamento senza scopo di lucro, sull'assunto che detta attività poteva essere svolta, almeno in linea di principio, da un'impresa privata e per un fine di lucro.

10. Com'è noto, il Trattato non contiene alcuna definizione di impresa ai fini dell'applicazione delle regole di concorrenza. È pertanto in base alla giurisprudenza della Corte che va individuato l'ambito di applicazione degli artt. 85 e seguenti del Trattato stesso.

12. Pronunciandosi, più recentemente, su una fattispecie non dissimile da quella che oggi ci occupa, la Corte ha negato che potessero rientrare nell'ambito di applicazione delle norme comunitarie sulla concorrenza due organismi francesi incaricati l'uno della gestione di un regime assicurativo obbligatorio per la vecchiaia degli artigiani e l'altro della gestione di un regime assicurativo, egualmente obbligatorio, contro le malattie e per la maternità dei lavoratori autonomi delle professioni non agricole¹⁰.

Sin dalle sue prime pronunce in materia, la Corte ha sottolineato che l'elemento determinante perché un'impresa possa essere qualificata tale ai sensi del Trattato è il perseguimento di un'attività di natura economica⁸.

Per giungere a tale conclusione, la Corte si è fondata sulla constatazione che i regimi in parola perseguivano un fine sociale, si basavano sul principio di solidarietà ed erano soggetti al controllo dell'autorità pubblica, incaricata di stabilire, tra l'altro, l'ammontare dei contributi e delle prestazioni.

11. Nella sentenza *Höfner e Elser*⁹ la Corte ha fornito ulteriori dettagli sul punto, precisando che la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dal suo *status* giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Nella specie, coerentemente, essa ha qualificato come impresa un ufficio pubblico

13. È dunque sulla base degli elementi che emergono dalla giurisprudenza qui breve-

8 — V., in particolare, sentenze 13 luglio 1962, cause riunite 17/61 e 20/61, *Klöckner-Werke e Hoesch* (Racc. pag. 595), e causa 19/61, *Mannesmann* (Racc. pag. 653), rese nell'ambito del Trattato CECA, nonché sentenza 30 aprile 1974, causa 155/73, *Sacchi* (Racc. pag. 409).

9 — Sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90 (Racc. pag. I-1979).

10 — Sentenza 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, *Poucet e Pistre* (Racc. pag. I-637).

mente riassunta che va affrontato il quesito posto dal Consiglio di Stato francese.

Anzitutto, è pacifico che non assume alcuna rilevanza la circostanza che la CNAVMA e le altre casse mutue agricole agiscano senza scopo di lucro, in quanto è fuori discussione che l'attività che sono incaricate di svolgere è suscettibile di essere svolta anche da un'impresa privata e per un fine di lucro ai sensi della sopra ricordata sentenza Höfner e Elser ¹¹.

14. È necessario quindi appurare se le casse della MSA, indipendentemente dal loro *status* giuridico, svolgano o meno un'attività che può essere definita di natura economica ai sensi della giurisprudenza della Corte.

Più precisamente, mi sembra opportuno anzitutto verificare se il regime che tali casse sono incaricate di gestire presenti delle caratteristiche comuni a quelle individuate dalla Corte con riferimento ai regimi in questione nella causa Poucet e Pistre, per stabilire se sussistano le stesse giustificazioni che hanno portato a sottrarre tali regimi all'applicazione delle norme di concorrenza.

15. A tale proposito, dirò subito che, se è indiscusso ed incontestato che il regime persegue un fine sociale e soggiace al controllo della pubblica autorità, mi sembra viceversa che esso non si fondi, se non in minima parte, sul principio di solidarietà.

Ricordo che nella causa Poucet e Pistre la Corte ha riscontrato una forte componente di solidarietà nel funzionamento dei regimi previdenziali francesi per la vecchiaia degli artigiani e contro le malattie e per la maternità dei lavoratori autonomi delle professioni non agricole, in ragione dell'obbligatorietà e del meccanismo della ripartizione degli oneri.

16. La solidarietà è apparsa sussistere sotto molteplici aspetti: in primo luogo una solidarietà nel tempo (propria di ogni regime basato sulla ripartizione, in cui non c'è un nesso diretto tra i contributi e le prestazioni), atteso che i contributi versati dai lavoratori attivi vengono direttamente utilizzati per il finanziamento delle prestazioni erogate ai pensionati; in secondo luogo una solidarietà finanziaria tra i diversi regimi obbligatori, basata sulla compensazione tra regimi eccedentari e regimi deficitari; ed infine una solidarietà nei confronti dei meno abbienti, ai quali spettano determinate prestazioni minime anche in assenza di contributi versati o comunque indipendentemente dall'ammontare di questi ¹².

11 — V., nello stesso senso, recentemente, anche la sentenza 19 gennaio 1994, causa C-364/92, Eurocontrol (Racc. pag. I-43).

12 — V. punti 9-13.

17. La situazione appare del tutto diversa nel caso che ci occupa.

Anzitutto, non mi sembra si possa riscontrare una solidarietà nel tempo nei termini stabiliti dalla Corte. Trattandosi infatti di un regime basato sul principio di capitalizzazione, esiste da una parte un nesso diretto tra l'ammontare dei versamenti e quello delle prestazioni; dall'altra la proporzionalità tra versamenti e prestazioni può venire addirittura a mancare, a ragione del rischio inerente alla politica di investimenti dell'organismo incaricato della gestione.

In altre parole, l'assicurato versa i contributi all'ente, da cui più tardi riceve — comunque in relazione ai risultati finanziari degli investimenti — una prestazione proporzionale ai versamenti effettuati; ma potrà anche ricevere una prestazione proporzionalmente inferiore, se i risultati finanziari saranno negativi. Il sistema, dunque, risponde ad una logica chiaramente diversa da quella che sta alla base di un sistema finalizzato al finanziamento della popolazione passiva da parte di quella attiva.

18. In secondo luogo, fa difetto la solidarietà «orizzontale», atteso che non risultano predisposti meccanismi di compensazione reciproca delle eccedenze e delle perdite tra i diversi regimi previdenziali facoltativi.

19. Infine, è difficile anche riscontrare, a mio avviso, una reale solidarietà nei confronti dei meno abbienti. Se è vero infatti che il decreto prevede, come accennato, alcune ipotesi di esenzione o riduzione dei contributi, queste sono tuttavia connesse allo stato di salute dell'interessato piuttosto che alla sua condizione economica. Per giunta, i mancati introiti sono sopportati dal «fondo d'azione sociale», che è alimentato con prelievi sui contributi, ma solo nei limiti (previsti dalla legge) dello 0,5% del totale complessivo dei contributi lordi.

Quanto, poi, alle sospensioni dal versamento dei contributi di cui possono beneficiare gli assicurati per ragioni legate alle condizioni economiche del fondo agricolo, queste, come già accennato, hanno un carattere solo temporaneo e gli arretrati devono comunque essere rimborsati, per di più entro tempi determinati.

20. Diversamente, quindi, da quanto avviene generalmente nei sistemi previdenziali obbligatori, il regime in questione obbedisce solo in maniera minima al principio di solidarietà, precisamente nella misura in cui prevede un limitato meccanismo di compensazione tra gli assicurati appartenenti allo stesso regime, funzionante attraverso il «fondo d'azione sociale».

D'altra parte mi sembra evidente che, se da un lato, come correttamente rilevato dalla

stessa Corte nella sentenza Poucet e Pistre¹³, la solidarietà è un elemento proprio dei regimi obbligatori, dall'altro un regime facoltativo può ben essere strutturato in modo tale da prescindere completamente dalle esigenze di solidarietà o da soddisfarle solo in minima parte.

21. Ma v'è di più. Se è vero, come accennato, che il funzionamento del regime soggiace al controllo della pubblica autorità, è altresì vero che siffatto controllo non è totale, almeno per quanto riguarda le modalità di calcolo dei contributi. L'ammontare dei contributi, e dunque delle prestazioni, dipende infatti anche dalla scelta (ancorché limitata a due diverse opzioni) dell'assicurato. Tale possibilità non mi sembra corrispondere esattamente al rigido inquadramento legislativo che la Corte aveva riscontrato nei regimi

previdenziali oggetto della causa Poucet e Pistre.

22. I criteri su cui si è fondata la Corte per dichiarare che gli organismi di cui alla causa Poucet e Pistre non rientrano nell'ambito di applicazione delle regole di concorrenza suggeriscono dunque di adottare la soluzione opposta nel caso che ci occupa.

Ritengo pertanto che la CNAVMA (come pure le altre casse della MSA), almeno nella sua funzione di gestione del regime in parola, vada qualificata come impresa ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato. Non v'è ragione che detta impresa goda di un trattamento diverso da quello riservato alle imprese concorrenti in grado di assicurare lo stesso servizio a condizioni simili.

23. Alla luce delle osservazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere nel modo seguente al quesito posto dal Consiglio di Stato francese:

«Un ente incaricato di gestire, senza scopo di lucro, un regime di assicurazione per la vecchiaia complementare e facoltativo, istituito per legge ed operante secondo il principio della capitalizzazione sotto il controllo della pubblica autorità, è un'impresa ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato CE».