

Causa C-758/22

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

15 dicembre 2022

Giudice del rinvio:

Bundesverwaltungsgericht (Germania)

Data della decisione di rinvio:

27 settembre 2022

Ricorrenti in primo grado e in cassazione:

Bayerische Ärzteversorgung

Bayerische Architektenversorgung

Bayerische Apothekerversorgung

Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung

Bayerische Ingenieurversorgung-Bau mit
Psychotherapeutenversorgung

Resistenti in primo grado e in cassazione:

Deutsche Bundesbank

Bundesverwaltungsgericht

ORDINANZA

[*omissis*]

[*omissis*]

Nel procedimento contenzioso amministrativo promosso da

1. Bayerische Ärzteversorgung,
ente di diritto pubblico,

- [*omissis*] [Monaco di Baviera]
2. Bayerische Architektenversorgung,
 3. Bayerische Apothekerversorgung,
 4. Bayerische Rechtsanwalts- und Steuerberaterversorgung,
 5. Bayerische Ingenieurversorgung-Bau mit Psychotherapeutenversorgung,
- enti di diritto pubblico, [*omissis*] 81925 Monaco di Baviera
da 1 a 5:
rappresentati dalla Bayerische Versorgungskammer,
[*omissis*] [Monaco di Baviera]

Ricorrenti in primo grado e ricorrenti in cassazione:

[*omissis*]

contro

Deutsche Bundesbank

[*omissis*], Francoforte sul Meno,

convenuta e resistente in cassazione,

l'ottava Sezione del Bundesverwaltungsgericht (Corte amministrativa federale, Germania)

in seguito all'udienza del 21 settembre 2022

[*omissis*]

in data 27 settembre 2022 ha così deciso:

Il procedimento è sospeso.

La Corte di giustizia dell'Unione europea è chiamata a pronunciarsi in via pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, sulle seguenti questioni relative all'interpretazione del regolamento (UE) 2018/231 della Banca centrale europea, del 26 gennaio 2018, sugli obblighi di segnalazione statistica dei fondi pensione, BCE/2018/2 (GU 2018 L 45, pag. 3, e rettifica in GU 2019, L 132, pag. 47), in combinato disposto con il regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (GU 2013, L 174, pag. 1):

1. a) Se il paragrafo 3.19, primo comma, lettera b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 richieda che tutti i consumatori dei prodotti che i produttori siano disposti a fornire siano liberi di acquistare o non acquistare tali prodotti e di operare la loro scelta sulla base dei prezzi praticati.

Qualora la risposta alla precedente questione sia negativa:

b) Se le condizioni poste dalla disposizione citata siano soddisfatte, nei casi in cui la grande maggioranza di detti consumatori, senza disporre di una simile libertà di scelta, riceva dal produttore, in virtù di un obbligo legale di iscrizione allo stesso, prodotti in quantità superiore alla metà della produzione di quest'ultimo e debba versare contributi obbligatori in un ammontare fissato dallo stesso produttore, qualora una minoranza di detti consumatori abbia avuto la facoltà di aderire volontariamente al produttore e abbia fatto uso di tale facoltà per ottenere i prodotti pagando gli stessi contributi corrisposti dagli iscritti a titolo obbligatorio.

2. Se una produzione di beni e servizi destinabili alla vendita a prezzi economicamente significativi ai sensi dei paragrafi da 3.17 a 3.19 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 sussista ogni qualvolta sia soddisfatto il «criterio del 50%», definito al paragrafo 3.19, terzo comma, terza e quarta frase, del medesimo allegato, relativo alla copertura di almeno la metà dei costi attraverso le vendite su un periodo di vari anni, o se tale criterio debba essere inteso come una condizione (di per sé) non sufficiente ma necessaria, che si aggiunge alle due condizioni previste dal paragrafo 3.19, primo comma, seconda frase, lettere a) e b), di detto allegato.

3. Se, per stabilire se le unità istituzionali siano produttori di beni o servizi destinabili alla vendita ai sensi del paragrafo 3.24 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, si debba tenere conto, oltre che dei paragrafi 3.17, 3.19 e 3.26 di tale allegato, anche dei requisiti supplementari di cui al paragrafo 1.37, secondo comma, di quest'ultimo.

4. a) Se, affinché un'unità istituzionale sia classificata nel sottosettore S. 129, il paragrafo 2.107 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 esiga obbligatoriamente che tutte le prestazioni di detta unità siano fornite a ciascun partecipante sulla base di un accordo contrattuale.

Ove questo sia il caso:

b) Se il requisito di una base contrattuale per le prestazioni in questo senso sia già soddisfatto qualora l'iscrizione a titolo obbligatorio, i contributi obbligatori e le prestazioni obbligatorie dell'unità istituzionale siano disciplinati dalla pubblica autorità mediante statuto, ma anche gli iscritti a titolo obbligatorio possano acquisire diritti a prestazioni aggiuntive versando contributi supplementari volontari.

5. Se l'articolo 1, paragrafo 1, terza frase, lettera f), del regolamento 2018/231 debba essere interpretato nel senso che esso esclude dalla nozione di fondi pensione di cui alla prima frase di detta disposizione solo le unità istituzionali che rispondono a entrambi i criteri di cui al paragrafo 2.117 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 oppure se tale esclusione riguardi anche altre unità istituzionali che devono essere considerate sistemi pensionistici di sicurezza sociale ai sensi del paragrafo 17.43 di tale allegato, senza soddisfare tutti i requisiti di cui al suddetto paragrafo 2.117.

6. a) Se la nozione di «amministrazioni pubbliche» di cui ai paragrafi 2.117, lettera b), e 17.43 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 designi unicamente l'unità primaria interessata o se includa anche i fondi pensione costituiti su un fondamento legale, giuridicamente autonomi, a partecipazione obbligatoria, finanziati da contributi e che hanno il diritto di gestirsi autonomamente e una contabilità propria.

In quest'ultima ipotesi:

b) Se la fissazione dei contributi e delle prestazioni di cui al paragrafo 2.117, lettera b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 si riferisca alla fissazione di un ammontare o se sia sufficiente che una legge preveda i rischi minimi da garantire e il livello minimo della garanzia e disciplini i principi e i limiti applicabili alla riscossione dei contributi, lasciando al fondo pensione la determinazione in tale ambito dei contributi e delle prestazioni.

c) Se la nozione di «unità delle amministrazioni pubbliche» ai sensi del paragrafo 20.39 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 comprenda soltanto le unità istituzionali che soddisfano tutte le condizioni di cui ai paragrafi 20.10 e 20.12 del medesimo allegato.

M o t i v a z i o n e

I

- 1 Le parti controbattono sulla questione se le ricorrenti siano soggette ad obblighi di segnalazione in forza del regolamento 2018/231.
- 2 Le ricorrenti sono state costituite come enti di diritto pubblico dotati di personalità giuridica nel Freistaat Bayern [Stato libero di Baviera, Germania] dal Bayerisches Gesetz über das öffentliche Versorgungswesen – VersoG [legge bavarese in materia di regime pubblico di previdenza; in prosieguo il «VersoG»], nella versione pubblicata il 16 giugno 2008 (BayGVBl. pag. 371), modificata da ultimo dall'articolo 32a, paragrafo 18, della legge del 10 maggio 2022 (BayGVBl. pag. 182). Esse garantiscono ai propri iscritti prestazioni previdenziali di invalidità professionale, vecchiaia e morte, conformemente a detta legge e al proprio statuto. A tal fine, esse devono soddisfare le condizioni per l'esenzione dei propri iscritti dall'obbligo di assicurazione nel quadro del regime obbligatorio di assicurazione

pensionistica (articolo 28, terza frase, del VersoG). Possono svolgere solo attività senza scopo di lucro di pubblica utilità e utilizzare le proprie risorse e il proprio patrimonio unicamente nell'adempimento della propria funzione previdenziale (articolo 9, paragrafi 1 e 3, del VersoG). Esse devono utilizzare risorse proprie per far fronte alle proprie spese amministrative, comprese le retribuzioni dei dipendenti e degli aventi diritto alle prestazioni pensionistiche (articolo 9, paragrafo 2, prima frase, del VersoG).

- 3 La grande maggioranza degli iscritti di ciascuna delle ricorrenti è soggetta ad un obbligo legale di affiliazione, in quanto esercita la propria professione nel Land Baviera (articolo 30, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 33 e seguenti, del VersoG). L'articolo 30, paragrafo 2, del VersoG prevede un'esenzione dall'obbligo di adesione solo in casi eccezionali, come l'esercizio marginale di una professione o l'appartenenza ad un altro regime pensionistico. Ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 3, del VersoG, i membri iscritti obbligatoriamente che hanno cessato di essere affiliati possono restare membri volontari, conformemente allo statuto, al fine di acquisire diritti pensionistici versando gli stessi contributi dei membri iscritti obbligatoriamente. Le ricorrenti disciplinano, per mezzo di statuti e nel rispetto delle disposizioni di legge, l'imposizione di contributi o le condizioni relative al finanziamento dell'assolvimento dei propri compiti nonché le condizioni, la natura, l'ammontare e l'estinzione dei diritti pensionistici (articolo 10, paragrafi 2 e 3, del VersoG). Lo statuto può autorizzare gli iscritti ad effettuare versamenti supplementari volontari al fine di aumentare i diritti pensionistici, a condizione che la somma dei pagamenti supplementari e dei contributi obbligatori non superi il massimale previsto ex lege per i contributi (articolo 31, paragrafo 4, del VersoG). È pacifico che ciascuna ricorrente fornisce oltre il 50 % delle prestazioni a titolo obbligatorio ai propri membri iscritti obbligatoriamente.
- 4 Con lettere del 7 settembre 2018 e del 25 marzo 2019, la resistente ha informato le ricorrenti da 1 a 4 che, ai sensi degli articoli 1 e 2 del regolamento (UE) 2018/231, esse erano soggette agli obblighi di segnalazione statistica in quanto fondi pensione e che, a partire dalla data di riferimento del 30 settembre 2019, avrebbero dovuto fornire alla resistente dati trimestrali dettagliati sulla loro situazione finanziaria. Con lettere della resistente pressoché identiche del 12 novembre 2018 e del 17 luglio 2019, alla quinta ricorrente è stato imposto di trasmettere una quantità minore di dati su base annuale. Con i loro ricorsi, le ricorrenti chiedono l'annullamento delle comunicazioni che le riguardano e, in subordine, la dichiarazione che esse non sono soggette all'obbligo di segnalazione. [omissis] [Osservazioni sulla misura provvisoria]
- 5 Con sentenza del 4 novembre 2021, il Verwaltungsgericht [Tribunale amministrativo] ha respinto i ricorsi, dichiarando che le ricorrenti sono fondi pensione ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento 2018/231 e che sono soggette agli obblighi di segnalazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, dello stesso. A parere di tale giudice, esse sarebbero produttori di beni e servizi destinabili alla vendita rientranti nelle società finanziarie e appartenenti al

sottosettore S. 129 del regolamento n. 549/2013. Nel quadro della loro attività principale, esse fornirebbero servizi previdenziali, per i quali praticerebbero prezzi economicamente significativi. Lo stesso varrebbe anche per le prestazioni obbligatorie, in quanto queste ultime dovrebbero essere valutate da un punto di vista economico, conformemente all'articolo 9, paragrafo 2, prima frase, del VersoG. Secondo il Verwaltungsgericht, in assenza di aiuti di Stato, le ricorrenti sarebbero costrette a gestire contributi e prestazioni in modo tale da garantire la propria funzionalità. In ogni caso, la classificazione (anche) delle prestazioni obbligatorie quali attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita risulterebbe dal paragrafo 3.19 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, dal momento che le ricorrenti coprirebbero con la vendita dei propri prodotti almeno il 50 % dei costi su un periodo di vari anni. Il paragrafo 1.37 di tale allegato non sarebbe di ostacolo. Ad avviso di detto giudice, la disposizione in questione si applicherebbe solo alle unità del settore pubblico, del quale le ricorrenti non farebbero parte dal momento che non sarebbero controllate dall'amministrazione pubblica. Per questa ragione sarebbe esclusa una classificazione nel sottosettore 1314 (enti di previdenza e assistenza sociale), alla quale l'obbligo di segnalazione di cui all'articolo 1, paragrafo 1, terza frase, lettera f), del regolamento (UE) 2018/231 non si applicherebbe. Il paragrafo 20.39 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 confermerebbe tale classificazione. In base a quest'ultima disposizione, un sistema con costituzione di riserve a contribuzione definita, istituito da un'unità delle amministrazioni pubbliche, non deve essere considerato un sistema di sicurezza sociale se – come nel caso delle ricorrenti – è privo di garanzie da parte dell'amministrazione pubblica sul livello delle pensioni dovute e tale livello dipende dal rendimento delle attività; esso sarebbe allora necessariamente incerto.

- 6 Con i loro ricorsi in cassazione per saltum [Sprungrevision], le ricorrenti sostengono di essere produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita. Le loro prestazioni obbligatorie, in relazione alle quali è pacifico che costituiscano la maggior parte della loro produzione, non verrebbero cedute a prezzi economicamente significativi. Al riguardo, i membri iscritti a titolo obbligatorio non potrebbero decidere liberamente di acquisire le prestazioni previdenziali sulla base dei contributi richiesti, come previsto dal paragrafo 3.19, primo comma, lettera b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013. La regola del 50% di cui al paragrafo 3.19, terzo comma, dell'allegato in esame non sarebbe rilevante; essa servirebbe unicamente per determinare la produzione. In ogni caso le ricorrenti farebbero parte degli enti di previdenza e assistenza sociale, al pari dell'assicurazione pensionistica obbligatoria.
- 7 La resistente chiede la conferma della sentenza impugnata.

II.

- 8 È necessario sospendere il procedimento e chiedere una pronuncia in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 267, paragrafo 3, TFUE. L'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento

(UE) 2018/231 e delle disposizioni dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 di cui al dispositivo non si impone con evidenza tale da non lasciare adito a ragionevoli dubbi e da permettere di ritenere che la stessa evidenza si imporrebbe altresì ai giudici degli altri Stati membri dell'Unione europea [v., su tale criterio, sentenza della Corte (Grande Sezione) del 6 ottobre 2021, Consorzio C-561/19, EU:C:2021:799, punto 40].

- 9 Le questioni sollevate sono rilevanti ai fini della pronuncia di cassazione. Il ricorso in cassazione per saltum è ricevibile. [*omissis*] [Osservazioni in ordine alla ricevibilità del ricorso e del ricorso in cassazione per saltum]
- 10 La fondatezza dei ricorsi per cassazione dipende dalla questione se le ricorrenti siano soggette agli obblighi di segnalazione statistica dei fondi pensione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, del regolamento 2018/231. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento in questione, gli operatori effettivamente soggetti agli obblighi di segnalazione consistono nei fondi pensione residenti negli Stati membri dell'area dell'Euro. L'articolo 1, paragrafo 1, prima frase, del medesimo regolamento definisce la nozione di fondo pensione facendo riferimento al sottosettore S. 129 del regolamento n. 549/2013 ed esige che si tratti di una società o quasi-società finanziaria che svolge come attività principale la funzione di intermediazione finanziaria in conseguenza del pooling dei rischi e dei bisogni degli assicurati (assicurazione sociale). Ai sensi della seconda frase della disposizione, i fondi pensione, in quanto sistemi di sicurezza sociale, forniscono reddito ai pensionati e possono fornire prestazioni in caso di morte o di invalidità. Ai sensi della terza frase, lettera f), della medesima disposizione, tuttavia, tale definizione non comprende il sottosettore degli enti di previdenza e assistenza sociale di cui al paragrafo 2.117 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013.
- 11 Le ricorrenti sono persone giuridiche con sede in Germania. Esse svolgono come attività principale, attraverso l'intermediazione finanziaria, la funzione di assicurazione sociale descritta all'articolo 1, paragrafo 1, prima e seconda frase, del regolamento 2018/231, erogando ai propri iscritti pensioni di vecchiaia, pensioni di reversibilità ai superstiti e pensioni di invalidità di tipo contributivo. Resta da chiarire se debbano essere classificate come società finanziarie rientranti nel sottosettore S. 129 del regolamento n. 549/2013 o se siano esonerate dall'obbligo di segnalazione in quanto enti di previdenza e assistenza sociale.
- 12 1. Le società finanziarie che fanno parte del settore S.12 del regolamento n. 549/2013 comprendono le unità istituzionali dotate di personalità giuridica e che agiscono come produttori di beni e servizi destinabili alla vendita, la cui attività principale consiste nel prestare servizi finanziari. Le ricorrenti sono persone giuridiche di diritto pubblico e adempiono quindi la prima condizione. Esse sono produttori di beni e servizi destinabili alla vendita ai sensi del paragrafo 3.24 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 se la loro produzione è costituita in prevalenza dalla produzione di beni e servizi destinabili alla vendita ai sensi dei paragrafi 3.17 e seguenti di detto allegato. Nella fattispecie vengono in

considerazione unicamente i prodotti venduti a prezzi economicamente significativi [paragrafo 3.18, lettera a)]. Ai sensi del paragrafo 3.19, primo comma, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, i prezzi economicamente significativi sono i prezzi che producono un effetto considerevole sui quantitativi di prodotti che i produttori sono disposti a fornire e sui quantitativi di prodotti che gli acquirenti sono pronti ad acquistare. Si hanno tali prezzi se sono adempiute entrambe le seguenti condizioni:

- a) il produttore è incentivato a adeguare l'offerta con lo scopo di realizzare un profitto [a lungo termine] o, come minimo, di coprire i costi di capitale e gli altri costi; e
 - b) i consumatori sono liberi di acquistare o di non acquistare e operano la loro scelta sulla base dei prezzi praticati.
- 13 A parere di questo Collegio, entrambe le condizioni devono essere soddisfatte cumulativamente. Ciò si evince dall'uso del plurale nella versione in lingua tedesca ed è confermato dalle versioni francese («la réunion des deux conditions») e inglese («both»). La prima condizione dovrebbe verosimilmente essere soddisfatta [nel caso di specie] in ragione dell'obbligo delle ricorrenti di utilizzare risorse proprie per far fronte alle proprie spese amministrative, comprese le retribuzioni (v. supra, punto 2, relativamente all'articolo 9, paragrafo 2, prima frase, del VersoG). La seconda condizione può essere soddisfatta solo se nelle nozioni di acquisto e di prezzo rientrano anche l'acquisizione di diritti e i prelievi di contributi in forza di un atto di un'autorità pubblica e, inoltre, se non è necessario che ciascun consumatore, o quantomeno chiunque si avvalga delle prestazioni del produttore, possa decidere liberamente se acquisire o meno tali prestazioni e operare la scelta sulla base dei prezzi praticati.
- 14 A favore di un'interpretazione estensiva delle nozioni di acquisto e di prezzo depone il fatto che, per distinguere tra il settore pubblico e il settore privato, il regolamento n. 549/2013 non si basa sulla forma giuridica di diritto pubblico o privato dell'unità istituzionale o sull'organizzazione dei rapporti di affiliazione o delle relazioni relative ai diritti, bensì sul fatto che l'unità sia controllata dalle amministrazioni pubbliche [v. paragrafo 1.35 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 e sentenze della Corte dell'11 novembre 2019, FIG e FISE, C-612/17 (EU:C: 2019:705), punti 34 e seguenti, 73 e 78, e del 28 aprile 2022, Secrétariat général de l'enseignement catholique, C 277/21 (EU:C:2022:318), punti 25 e seguenti]. Anche accogliendo un'interpretazione ampia, che comprenda i diritti acquisiti in forza di un atto di un'autorità e i contributi prelevati nello stesso modo, resta tuttavia problematico il fatto che la libertà di scelta prevista dalla condizione sub b) non sia accordata a tutti i consumatori. Sono esclusi dall'acquisizione delle prestazioni previdenziali delle ricorrenti i membri delle stesse che non siano iscritti a titolo obbligatorio e che non soddisfino i requisiti rigorosi dell'appartenenza volontaria. Per i consumatori ai quali la legge impone o consente l'adesione, non sussiste la necessaria libertà di scelta, in ogni caso per quanto riguarda gli iscritti a titolo obbligatorio relativamente alle prestazioni

obbligatorie. A meno che non soddisfino le condizioni per un'esenzione a titolo eccezionale dall'iscrizione obbligatoria, essi non possono sottrarsi né all'acquisizione di diritti né all'obbligo di versare i contributi. Essi sono unicamente liberi di versare contributi supplementari per acquisire prestazioni supplementari. Da ciò deriva la questione formulata al punto 1, sub a), del dispositivo, se il paragrafo 3.19, primo comma, lettera b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 preveda che tutti i consumatori dei prodotti che i produttori sono disposti a fornire siano liberi di acquistare o di non acquistare tali prodotti e di operare la loro scelta sulla base dei prezzi praticati.

- 15 La formulazione della condizione sub b) («i consumatori») potrebbe suggerire che la necessaria libertà di scelta e la scelta operata sulla base dei prezzi debbano sussistere per tutti i consumatori e con riferimento all'offerta globale del produttore. Se per l'interpretazione sistematica si deve fare riferimento alla distinzione tra beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita prevista per la classificazione settoriale (allegato A, paragrafo 1.37, del regolamento n. 549/2013) (v. sul punto la terza questione pregiudiziale), anche la condizione relativa alla vendita a chiunque sia disposto a pagare il prezzo, formulata nel paragrafo 1.37, secondo comma, punto 1, potrebbe deporre a favore di tale interpretazione. Lo stesso vale per l'ulteriore condizione di cui al paragrafo 1.37, secondo comma, punto 3, dell'allegato citato, ovvero l'esistenza di un mercato effettivo al quale i venditori e i compratori abbiano accesso e sul quale dispongano di informazioni. Tuttavia, la frase successiva precisa che un mercato effettivo può operare anche se tali condizioni non sono pienamente soddisfatte. Questo Collegio non è in grado di dedurre con certezza dal regolamento n. 549/2013 e dalla giurisprudenza esistente al riguardo quali debbano essere la natura e l'intensità delle restrizioni all'accesso o degli obblighi di acquisto al fine di escludere la sussistenza di prestazioni destinabili alla vendita e prezzi economicamente significativi. Le due decisioni della Corte citate al punto 14 supra e la sentenza del 3 ottobre 2019, *Fonds du Logement de la Région Bruxelles-Capitale*, C-632/18, EU:C:2019:833, punti 36 e seguenti, riguardano le condizioni per la classificazione di diverse unità nel settore delle amministrazioni pubbliche, senza affrontare la questione sopra citata o la libera decisione di acquisto dei consumatori quale condizione della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita.
- 16 2. Qualora la prima questione sub a) debba ricevere soluzione negativa, occorre appurare se la condizione di cui al paragrafo 3.19, primo comma, lettera b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 sia soddisfatta per il solo fatto che un numero ridotto di consumatori aderisca volontariamente alle ricorrenti e possa, pertanto, decidere liberamente in merito all'acquisizione di diritti pensionistici connessa alla loro condizione di iscritti a parità di contributi dei membri iscritti obbligatoriamente, anche se tali consumatori costituiscono la minoranza degli iscritti e la maggior parte della produzione delle ricorrenti è rappresentata dalle prestazioni obbligatorie corrisposte ai membri iscritti a titolo obbligatorio [prima questione, sub b)]. Secondo la resistente, la decisione di aderire volontariamente è espressione di una decisione di acquisto libera e basata sul prezzo e giustifica

anche che i contributi obbligatori di pari importo siano classificati come prezzi economicamente significativi. Questo Collegio dubita della validità di tale conclusione, in quanto i contributi versati dagli iscritti su base volontaria non risultano da un'interazione tra domanda e offerta in condizioni di mercato, come richiede evidentemente il paragrafo 3.19 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013. Per la maggior parte degli iscritti a titolo obbligatorio senza possibilità di esenzione, le ricorrenti erogano le loro prestazioni in regime di monopolio. Dal momento che, ai sensi dell'articolo 30, paragrafo 3, del VersoG, l'adesione a titolo volontario può essere consentita esclusivamente agli ex iscritti a titolo obbligatorio, a tutti gli altri consumatori è preclusa la possibilità di operare liberamente una scelta in merito all'acquisizione delle prestazioni delle ricorrenti. Ciò significa che non sono soddisfatti neppure i requisiti minimi concepibili per l'accesso al mercato da parte dei consumatori. Inoltre, l'importo dei contributi obbligatori non dipende dai contributi dei membri iscritti a titolo volontario. Al contrario, la fissazione dei contributi obbligatori da parte della pubblica autorità determina piuttosto l'ammontare dei contributi dovuti dagli iscritti a titolo volontario a parità di prestazioni.

- 17 3. La sentenza impugnata è quindi basata su una considerazione che costituisce l'unico fondamento della decisione, vale a dire che i contributi dovrebbero in ogni caso essere qualificati come prezzi economicamente significativi in conformità del criterio del 50 % di cui al paragrafo 3.19, terzo comma, terza e quarta frase 4, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013. Le disposizioni citate sono così formulate:

«Quanto alla produzione di altre unità istituzionali [*diverse dalle imprese non costituite in società di proprietà delle famiglie, di cui alla seconda frase*], la capacità di svolgere un'attività di produzione per il mercato a prezzi economicamente significativi va verificata sulla base di un criterio quantitativo (il criterio del 50 %) utilizzando il rapporto tra i ricavi delle vendite e i costi di produzione. Per configurarsi come un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, l'unità deve coprire con le vendite almeno il 50% dei suoi costi su un periodo di vari anni».

- 18 La sentenza impugnata considera il fatto che le vendite coprano almeno la metà dei costi come condizione sufficiente (di per sé) per dichiarare la sussistenza di prezzi economicamente significativi. Da tale premessa sembra muovere parimenti l'avvocato generale Hogan nella motivazione delle sue conclusioni del 28 febbraio 2019 presentate nella causa C-612/17, FIG e FISE, EU:C:2019:149, paragrafo 31. A parere di quest'ultimo, solo se le vendite non coprono almeno metà dei costi, l'istituzione di cui trattasi è considerata un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita. Secondo tale interpretazione, le ricorrenti dovrebbero essere considerate produttori di beni e servizi destinabili alla vendita per il fatto stesso che nell'ambito del primo grado di giudizio è stato stabilito che almeno la metà dei loro costi è coperta dalla riscossione di contributi, anche qualora non fossero soddisfatte le condizioni esaminate supra ai punti 12 e

seguenti e disposte dal paragrafo 3.19, primo comma, lettere a) e b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013.

- 19 Tuttavia, il criterio del 50% di cui al paragrafo 3.19, terzo comma, terza e quarta frase, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 potrebbe essere inteso anche come condizione necessaria, ma non ancora sufficiente (quindi non sufficiente di per sé) della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita. In tal caso, essa integrerebbe le condizioni di cui al primo comma, lettere a) e b), della stessa disposizione, ma non potrebbe compensarne l'assenza. Ciò è confermato dal fatto che il criterio del 50% di cui al paragrafo 3.19, terzo comma, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 è utilizzato solo per valutare la capacità di svolgere un'attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita e non è disciplinato come elemento della definizione della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita, come le condizioni di cui al primo comma. Ciò è confermato dalle versioni in lingua francese e inglese («La capacité de réaliser une activité marchande»; «The ability to undertake a market activity»). In base a tali versioni linguistiche, la copertura di almeno la metà dei costi determina (solo) la capacità di svolgere un'attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita e non la sua esistenza. Ciò vale anche per la disposizione, comparabile sotto il profilo sistematico, al paragrafo 20.29, terzo comma, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, che è parimenti finalizzata a distinguere tra beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita. Se si accoglie l'interpretazione del criterio del 50% di cui al paragrafo 3.19, terzo comma, terza frase, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 quale condizione necessaria ma non sufficiente (di per sé), esso funge allora da criterio di esclusione: in tal caso, anche se i due elementi della definizione di cui al primo comma sono soddisfatti, non vi è una produzione di beni e servizi destinabili alla vendita a prezzi economicamente significativi quando le vendite coprono, su un periodo di vari anni, meno della metà dei costi. Sembra logico non classificare più come produzione di beni e servizi destinabili alla vendita una produzione così gravemente in perdita da non poter essere finanziata a condizioni di mercato nemmeno sul medio termine. Viceversa, una copertura di almeno la metà dei costi non potrebbe giustificare, di per sé, la constatazione della sussistenza di una produzione di beni e servizi destinabili alla vendita se non fossero soddisfatte le condizioni di cui al paragrafo 3.19, primo comma, lettere a) e b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013.
- 20 Dalla pregressa giurisprudenza della Corte non risulta in modo inequivoco quale sia l'interpretazione corretta del paragrafo 3.19, terzo comma, terza e quarta frase, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013. Nella sentenza dell'11 settembre 2019, FIG e FISE, C-612/17, la Corte considera le federazioni ricorrenti in tale causa come istituzioni senza scopo di lucro e, quindi, produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita (v. paragrafi 2.129 e seguenti dell'allegato A del regolamento n. 549/2013), senza fare riferimento al criterio comparabile del 50 % di cui al paragrafo 20.29 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, citato al punto 9 di detta sentenza come «test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita» e

applicabile alle unità controllate dalle amministrazioni pubbliche. È possibile che la questione della copertura dei costi non fosse rilevante per la decisione di tale controversia, perché la classificazione delle federazioni come società era esclusa già in ragione della mancanza di un orientamento al profitto o quantomeno alla copertura dei costi (v. al riguardo le disposizioni dei paragrafi da 20.19 a 20.28 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, e in particolare, i paragrafi 20.21, seconda frase, e 20.23, alle quali fa riferimento il paragrafo 20.29, secondo comma, dello stesso allegato,). Sarebbe quindi plausibile, anche nell'ipotesi di applicazione della disposizione parallela di cui al paragrafo 3.19 dell'allegato in discorso, ipotizzare che sussista una produzione di beni e servizi destinati alla vendita, indipendentemente dalla copertura dei costi, solo se sono soddisfatte entrambe le condizioni di cui al primo comma, lettere a) e b), della disposizione citata.

- 21 4. La terza questione verte sulla possibilità utilizzare il paragrafo 1.37 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 ai fini di un'interpretazione sistematica per dissipare i dubbi residui nell'interpretazione del paragrafo 3.19, primo e terzo comma, del medesimo allegato. Se la classificazione come produttore di beni e servizi destinabili alla vendita ai sensi del paragrafo 3.24 di quest'ultimo presupponesse che, oltre alle condizioni di cui al paragrafo 3.19, siano soddisfatte anche le condizioni relative all'attività di produzione di beni e servizi destinabili alla vendita di cui al paragrafo 1.37, le ricorrenti dovrebbero essere classificate come produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita. Contrariamente al punto 1 di tale disposizione, esse non cercano di massimizzare i profitti sul lungo periodo e non vendono i loro servizi liberamente sul mercato a chiunque sia disposto a pagare il prezzo richiesto. Inoltre, la legge nazionale applicabile preclude loro entrambe le opzioni. Come indicato al punto 2 supra, le ricorrenti sono tenute a destinare la totalità delle entrate all'assolvimento dei propri compiti e quindi, in particolare, all'erogazione delle prestazioni previdenziali e alla copertura dei relativi costi. Inoltre, esse non possono accordare le loro prestazioni previdenziali a tutti i consumatori disposti a versare i contributi, ma solo agli iscritti a titolo obbligatorio per legge e a una cerchia ristretta di iscritti a titolo volontario.
- 22 Questo Collegio nutre dubbi sul fatto che, come sostiene la resistente, il paragrafo 1.37 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 si applichi solo alle unità del settore pubblico. In base al suo primo comma, tale disposizione mira sia a distinguere tra beni e servizi destinabili alla vendita e non destinabili alla vendita, sia («e») tra il settore pubblico e quello privato. Orbene, l'applicazione del secondo comma, punto 1, di tale disposizione appare problematica, in quanto i requisiti che essa stabilisce vanno al di là dei requisiti enunciati al paragrafo 3.19, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, che sono pertinenti nel caso di specie conformemente al paragrafo 3.24 del medesimo allegato. Verosimilmente, detto paragrafo 3.19 è volto a concretizzare i criteri formulati nel paragrafo 1.37 e diretti distinguere tra produttori di beni e servizi destinabili alla vendita e produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita. Tale paragrafo 1.37 fa riferimento alla griglia approssimativa della classificazione settoriale delineata

nella Tavola 1.1 che, per le unità controllate dalle amministrazioni pubbliche e da privati, opera una distinzione in funzione del fatto che si tratti di attività di produzione di beni e servizi rispettivamente destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita. I criteri previsti a tal fine, relativi all'obiettivo per i venditori di massimizzare i profitti e per gli acquirenti di ottimizzare il rapporto prezzo-utilità, sono più rigorosi delle due condizioni formulate per l'ipotesi della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita di cui al paragrafo 3.19, primo comma, lettere a) e b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, vale a dire un calcolo dell'offerta che preveda almeno la copertura dei costi e una libera decisione di acquisto da parte del consumatore, basata sul prezzo. Di conseguenza, il suddetto paragrafo 1.37 potrebbe essere applicato solo nella misura in cui i criteri generali ivi enunciati non contraddicano i criteri più specifici previsti dal paragrafo 3.19, ma si limitino a riformulare le condizioni ivi previste, cioè un minimo libero accesso al mercato o una situazione di concorrenza quale condizione per la formazione dei prezzi di mercato. Questo Collegio chiede un chiarimento alla Corte anche a tale proposito.

- 23 5. La quarta questione concerne il paragrafo 2.107, seconda frase, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, che riguarda le prestazioni dei contratti di fondi pensione o sistemi pensionistici. Ciò potrebbe indicare che non sono comprese le unità che, come le ricorrenti, forniscono i propri servizi esclusivamente sulla base di una regolamentazione di carattere pubblico. D'altro canto, la definizione della nozione contenuta nel paragrafo 2.105 del medesimo allegato non impone alcun requisito in merito alla base giuridica delle prestazioni e il successivo paragrafo 2.107 non contiene alcuna (ulteriore) definizione, bensì alcuni esempi. Facendo riferimento agli accordi contrattuali, esso potrebbe quindi riprendere soltanto una configurazione tipica, ma non necessaria ai fini della definizione della nozione del rapporto di prestazione. Il paragrafo 2.109 dell'allegato in questione precisa espressamente che i fondi pensione possono essere organizzati anche dalle amministrazioni pubbliche, senza soffermarsi sulla questione degli accordi contrattuali. Anche il paragrafo 20.39 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 si riferisce ad altri elementi per la classificazione dei casi limite. Tuttavia, ciò potrebbe spiegarsi con il fatto che si presuppone una configurazione contemplata dal paragrafo 2.107 di tale allegato. Né la finalità della normativa né i considerando dei regolamenti pertinenti consentono a questo Collegio di chiarire in modo univoco i dubbi interpretativi. Nell'ipotesi in cui non fosse necessaria una struttura contrattuale, a parere di questo Collegio si pone la questione se un sistema di affiliazione di diritto pubblico, a composizione associativa prevalentemente obbligatoria, sia sufficiente nella misura in cui ciascun iscritto possa aumentare il livello delle prestazioni mediante contributi volontari, anche se solo una minoranza può liberamente costituire o porre fine al rapporto di prestazione mediante adesione o dimissioni.
- 24 Le questioni da 1 a 4, relative alle specifiche condizioni della produzione di beni e servizi destinabili alla vendita e alla classificazione nel sottosettore S.129, non sono superflue in quanto, ad esempio, verrebbe stabilito chiaramente che le ricorrenti rientrano nella deroga applicabile agli enti di previdenza e assistenza

sociale ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, terza frase, lettera f), del regolamento 2018/231. Se sia questo il caso, dipende dalla quinta e dalla sesta questione di interpretazione, che del pari non possono essere risolte senza la pronuncia pregiudiziale sollecitata.

- 25 6. L'articolo 1, paragrafo 1, terza frase, lettera f), del regolamento 2018/231 rinvia al paragrafo 2.117, dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 per la definizione del sottosettore «enti di previdenza e assistenza sociale». Secondo quest'ultima disposizione, rientrano in detto sottosettore le unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali e che rispondono ai seguenti due criteri:
- a) in forza di disposizioni legislative o regolamentari determinati gruppi della popolazione sono tenuti a partecipare al regime o a versare contributi, e
 - b) le amministrazioni pubbliche sono responsabili della gestione dell'istituzione per quanto riguarda la fissazione o l'approvazione dei contributi e delle prestazioni, indipendentemente dal loro ruolo di organismo di sorveglianza o di datore di lavoro.
- 26 Il paragrafo 2.110, lettera a), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 precisa che le unità istituzionali che rispondono a tali due criteri non rientrano nel sottosettore dei fondi pensione (S. 129), bensì del sottosettore degli enti di previdenza sociale.
- 27 Tuttavia, non tutti gli elementi della definizione fornita al paragrafo 2.117 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 sono stati inclusi nella definizione dei sistemi pensionistici di sicurezza sociale di cui al paragrafo 17.43 di tale allegato. Da ciò deriva la quinta questione pregiudiziale. Ove la prima disposizione debba essere intesa come definizione del sottosettore «enti di previdenza e assistenza sociale» e la seconda come disposizione più specifica, al fine di stabilire una differenziazione nell'ambito di tale sottosettore, il paragrafo 17.43 dell'allegato presuppone che tutti gli elementi della definizione di cui al paragrafo 2.117 siano soddisfatti e li integra con ulteriori elementi allo scopo di differenziare gli enti di previdenza e di assistenza sociale. In tale ipotesi, potrebbe escludersi che le ricorrenti siano classificate come enti di previdenza e assistenza sociale qualora esse non soddisfino la condizione sub b) del paragrafo 2.117 dell'allegato in questione (v., in merito, infra sub 7, punto 28). La tesi opposta considera la definizione contenuta al paragrafo 17.43 dell'allegato di cui trattasi autonoma ed esaustiva. Tale tesi intende inoltre la nozione di amministrazione pubblica ivi definita nel senso che essa include anche le persone giuridiche di diritto pubblico che sono autonome rispetto all'unità primaria. In tal caso le ricorrenti dovrebbero essere classificate come enti di previdenza e assistenza sociale, in quanto la legge impone ai loro iscritti a titolo obbligatorio di partecipare alla propria assicurazione contro la vecchiaia e perché erogano le loro prestazioni in qualità di unità istituzionali dotate di personalità giuridica di un Land, lo Stato libero di Baviera.

- 28 7. La sesta questione, sub a), con cui si chiede di chiarire se la nozione di amministrazioni pubbliche di cui ai paragrafi 2.117, lettera b), e 17.43 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 riguardi anche tali unità istituzionali o se designi solo l'unità primaria corrispondente, non può essere, a sua volta, risolta con certezza in un senso o nell'altro. Poiché il paragrafo 2.117 di detto allegato fa riferimento ad una funzione di gestione che va oltre a quella di sorveglianza o di datore di lavoro, i termini «amministrazione pubblica» potrebbero in ogni caso riferirsi solo all'unità primaria responsabile per la funzione di sorveglianza o di datore di lavoro delle unità istituzionali, dotate del diritto di autogestirsi (autonomia). Se le nozioni fossero usate in modo coerente, anche la nozione di amministrazione pubblica di cui al paragrafo 17.43 dell'allegato dovrebbe essere intesa in siffatto senso stretto. Tuttavia, tale nozione potrebbe comprendere anche altre unità dell'amministrazione pubblica o perfino enti amministrativi autonomi rispetto all'unità principale in quanto enti di assicurazione pensionistica obbligatoria, che consentono ai propri iscritti di essere esenti dall'assicurazione pensionistica obbligatoria e sono volti a garantire un regime di pensione autogestito per determinati gruppi professionali, in funzione del loro livello di contribuzione e di prestazioni, senza essere controllati dalle amministrazioni pubbliche. In tal senso potrebbe deporre la norma di delimitazione di cui al paragrafo 20.39 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, che presuppone che le prestazioni possano essere gestite anche da «un'unità istituzionale separata». D'altro canto, il paragrafo 20.12 dello stesso allegato presuppone che i sistemi di assicurazione sociale debbano riguardare l'intera collettività o ampie fasce della stessa, e questo non è generalmente il caso degli istituti pensionistici professionali regionali per talune professioni.
- 29 A seconda dell'interpretazione della nozione di amministrazione pubblica nell'una e nell'altra disposizione, si pone l'ulteriore questione [sesta questione, sub b)], concernente il paragrafo 2.117, lettera b), dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, volta a chiarire se la fissazione o l'approvazione dei contributi e delle prestazioni da parte delle amministrazioni pubbliche richieda che l'unità primaria determini entrambi in termini di importo nel senso della loro quantificazione in ciascun caso di applicazione. La nozione di fissazione suggerisce la necessità di una regolamentazione definitiva. Secondo la tesi opposta sostenuta dalle ricorrenti, dovrebbe tuttavia essere sufficiente che l'unità primaria crei il quadro giuridico, descritto in modo più dettagliato nella questione pregiudiziale, all'interno del quale l'unità autonoma può fissare l'importo dei contributi e il tipo e la portata delle prestazioni.
- 30 Infine, nell'applicare la norma distintiva prevista per i casi limite, di cui al paragrafo 20.39 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, si pone la questione se la nozione di «unità delle amministrazioni pubbliche» comprenda solo le unità istituzionali che soddisfino tutti i requisiti di cui ai paragrafi 20.10 e 20.12 di tale allegato. Il criterio dei trasferimenti sostanziali dal bilancio centrale (paragrafo 20.10) dovrebbe considerarsi in questo caso non soddisfatto in base alle conclusioni vincolanti formulate dal giudice di merito (articolo 137, paragrafo 2, della [Verwaltungsgerichtsordnung, codice di procedura amministrativa]). Di

conseguenza, la questione se le ricorrenti siano controllate dalle amministrazioni pubbliche potrebbe essere pertinente solo nell'ipotesi in cui fosse applicabile il paragrafo 20.12 e non il paragrafo 20.10. Se, in base ad una corretta interpretazione delle disposizioni del regolamento n. 549/2013, applicabili a seconda del caso, esse non fossero produttori di beni e servizi destinabili alla vendita né rientrassero nella sicurezza sociale, dovrebbero essere considerate istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e, in quanto tali, non dovrebbero essere soggette all'obbligo di segnalazione, indipendentemente dall'esistenza di un controllo da parte delle amministrazioni pubbliche.

[omissis] [firme]

DOCUMENTO DI LAVORO