

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIUSEPPE TESAURO

presentate il 29 settembre 1992 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. Con due ordinanze, emanate in data 14 gennaio e 11 marzo 1991, il Tribunal des affaires de sécurité sociale de l'Hérault chiede alla Corte se un ente incaricato della gestione di un regime previdenziale speciale costituisca un'impresa ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE e se la posizione dominante attribuita dalle norme di diritto interno di uno Stato membro all'ente incaricato della gestione di un regime previdenziale speciale sia compatibile con il mercato comune.

2. Gli antefatti del presente procedimento sono semplici e possono essere riassunti come segue.

Nella causa C-159/91 il signor Poucet ha fatto opposizione ad un'ingiunzione di pagamento emessa dal direttore della Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, organismo incaricato della gestione del regime di assicurazione contro le malattie e per la maternità dei lavoratori autonomi delle professioni non agricole.

Il signor Poucet non mette in discussione il principio dell'obbligo assicurativo, ma sostiene che un siffatto obbligo potrebbe essere assolto assicurandosi presso imprese

assicurative private stabilite sul territorio della Comunità. A suo avviso la Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon e l'ente con essa convenzionato, les Assurances Générales de France, non possono dunque pretendere il pagamento delle somme richieste, in quanto la loro posizione dominante contrasta con i principi di libera concorrenza stabiliti dal Trattato CEE.

Con analoghi argomenti, nella causa C-160/91, il signor Pistre si oppone all'ingiunzione di pagamento emessa dal direttore della Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse di Clermont-Ferrand, organismo incaricato della gestione del regime di assicurazione per la vecchiaia degli artigiani.

3. Prima di affrontare il quesito posto dal giudice di rinvio è necessario illustrare, sia pur brevemente, le caratteristiche essenziali dei regimi di sicurezza sociale in questione.

Il sistema francese di sicurezza sociale comprende principalmente un regime generale per i lavoratori dipendenti delle professioni non agricole, un regime relativo ai lavoratori agricoli ed infine alcuni regimi autonomi che riguardano i lavoratori non subordinati di settori diversi da quello agricolo.

* Lingua originale: l'italiano.

Nell'ambito dei regimi autonomi, il legislatore ha poi previsto, da un lato, un'assicurazione obbligatoria per la vecchiaia che riguarda gli artigiani e, dall'altro, un regime assicurativo contro le malattie e per la maternità, ugualmente obbligatorio e riguardante tutti i lavoratori autonomi delle professioni non agricole.

4. Il regime assicurativo relativo alla malattia ed alla maternità è contenuto negli artt. 611 e seguenti del Codice della sicurezza sociale. In base a tali norme è prevista l'istituzione di una cassa nazionale e di varie casse mutue regionali.

La Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés, che è un organismo privato incaricato della gestione di un pubblico servizio, ha il compito di assicurare, in particolare, il carattere unitario del finanziamento del regime, di animare, coordinare e controllare l'azione delle casse mutue regionali e degli organismi convenzionati, nonché di esercitare attività di interesse generale in materia sanitaria e sociale.

Le casse mutue regionali, tra cui figura appunto la citata Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon, sono a loro volta responsabili, nella loro circoscrizione, della gestione del regime di previdenza.

Sia la cassa nazionale che quelle regionali sono rette da un consiglio di amministrazione in cui figurano, almeno per i due terzi, amministratori eletti direttamente dagli assicurati per le casse regionali o dagli amministratori delle casse regionali per quel che riguarda la cassa nazionale. Nel consiglio di amministrazione siedono inoltre persone

nominate con ordinanza interministeriale (per le casse nazionali) o prefettizia (per le casse regionali).

Tale regime assicurativo è finanziato sia con i contributi degli affiliati sia mediante versamenti provenienti da altri regimi obbligatori di previdenza sociale, nonché con frazioni di tasse di diversa provenienza. Negli anni 1989 e 1990 i contributi degli assicurati hanno rappresentato, secondo quanto affermato dal governo francese, l'87% degli introiti.

Il tasso e le modalità di calcolo dei contributi sono stabiliti mediante decreto, sulla base del reddito professionale dell'anno precedente per i lavoratori in attività o sulla base del trattamento pensionistico per i pensionati; questi ultimi sono peraltro esonerati dal versamento dei contributi assicurativi qualora il loro reddito risulti inferiore ad un certo ammontare.

Le operazioni di riscossione dei contributi e di erogazione delle prestazioni sono affidate dalle casse regionali, mediante apposite convenzioni, a società assicurative o ad organismi retti dal codice della mutualità che abbiano ricevuto una preventiva abilitazione da parte della cassa nazionale.

Gli organismi convenzionati ricevono ogni anno, in contropartita delle spese di gestione effettuate, una somma, proporzionale al numero di affiliati, detta «rimessa di gestione».

L'attività delle varie casse ed organismi convenzionati è sottoposta al controllo dello Stato, in particolare per il tramite del mini-

stro della Previdenza sociale e di quello del Bilancio.

5. Il regime relativo all'assicurazione per la vecchiaia delle professioni artigianali è a sua volta retto dagli artt. L. 633 e seguenti del Codice di sicurezza sociale.

In base a tali disposizioni la gestione del regime è affidata a 33 casse di base, amministrate da un consiglio eletto dagli assicurati. Tali casse agiscono sotto l'egida della Caisse autonome nationale de l'assurance vieillesse artisanale (amministrata alle stesse condizioni), che ha il compito di determinare la politica generale del regime, assicurare la sua unità finanziaria, nonché animare, coordinare e controllare l'azione delle casse di base.

Il regime di assicurazione vecchiaia comprende tre assicurazioni obbligatorie: due assicurazioni per la vecchiaia, di cui una «di base» e l'altra complementare, ed un'assicurazione per invalidità-decesso.

In particolare, il finanziamento del regime obbligatorio «di base» è assicurato dai contributi degli assicurati, da versamenti effettuati a titolo di compensazione da altri regimi obbligatori di sicurezza sociale, da una frazione del contributo di solidarietà a carico delle imprese ed infine da un contributo statale il cui ammontare è stabilito dalla legge finanziaria.

Anche nell'ambito di tale regime l'attività delle varie casse è poi sottoposta al controllo

dello Stato per il tramite del ministro della Previdenza sociale e di quello del Bilancio.

6. È alla luce del contesto normativo qui brevemente delineato che occorrerà stabilire se un organismo incaricato della gestione di un regime speciale di sicurezza sociale sia da considerare un'impresa e ricada quindi nell'ambito di applicazione degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE.

Premetto, peraltro, che le mie osservazioni non riguarderanno gli organismi convenzionati, quali le Assurances Générales de France. Tali organismi esercitano infatti una mera attività di riscossione dei contributi e di erogazione delle prestazioni e ricevono dalle casse una remunerazione, detta rimessa di gestione, che è proporzionale al numero di assicurati e che rappresenta la contropartita dell'attività prestata. Essi svolgono quindi nei confronti delle casse un'attività di carattere economico, ma non mi sembra che tale aspetto venga in rilievo nella presente causa.

7. Come è noto, il Trattato CEE non contiene alcuna definizione della nozione di impresa ai sensi degli artt. 85 e 86.

La Corte ha fornito una prima definizione di tale nozione già nel quadro del Trattato CECA affermando che: «l'impresa consiste in un complesso unitario di elementi personali, materiali ed immateriali facente capo ad un soggetto giuridico autonomo e diretto in modo durevole al perseguimento di uno scopo economico¹».

¹ — Sentenza 13 luglio 1962, cause riunite 17/61 e 20/61, Klöcker-Werke e Hoesch (Racc. pag. 595, in particolare pag. 626); sentenza 13 luglio 1962, causa 19/61, Mannesmann (Racc. pag. 653, in particolare pag. 682).

Successivamente, nella causa Sacchi², con riferimento all'ente italiano concessionario esclusivo del diritto di effettuare trasmissioni televisive, la Corte ha precisato che: «nell'adempimento dei loro compiti, questi enti restano soggetti al divieto di effettuare discriminazioni, e ad essi si applicano — in quanto tale adempimento implichi attività di natura economica — le disposizioni richiamate dall'art. 90 per le imprese pubbliche e le imprese cui gli Stati riconoscono diritti speciali o esclusivi». La Corte non ha tuttavia precisato la nozione di attività di natura economica.

Recentemente poi, nella causa Höfner³, la Corte ha avuto modo di chiarire ulteriormente la nozione di impresa rilevante rispetto al diritto comunitario della concorrenza.

In tale causa, dovendo stabilire se il monopolio del collocamento di personale direttivo di aziende, riservato ad un ufficio pubblico per l'occupazione, costituisca un abuso di posizione dominante, la Corte, dopo aver precisato che nel contesto del diritto della concorrenza la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, indipendentemente dal suo status giuridico e dalle modalità di finanziamento, ha poi dichiarato che l'attività di collocamento è un'attività economica.

Essa ha infatti chiarito che la circostanza che le attività di collocamento sono di norma affidate a uffici pubblici non può influire sulla natura di queste attività, che non sempre sono state, né devono essere necessariamente esercitate da enti pubblici; e ciò vale,

in particolare, per le attività di collocamento di personale direttivo di aziende.

Da ciò consegue, afferma la Corte, che un ente come un ufficio pubblico per l'occupazione, che svolge attività di collocamento, può essere qualificato come un'impresa ai fini dell'applicazione delle norme di concorrenza comunitarie.

8. Dalla citata giurisprudenza emerge che, se lo status giuridico e le modalità di finanziamento di un ente, come pure l'assenza di un fine lucrativo, non sono di per sé rilevanti ai fini della qualificazione dell'ente come impresa, è pur sempre necessario che l'organismo in questione eserciti un'attività di carattere economico suscettibile di essere esercitata, almeno in linea di principio, da un'impresa privata e per un fine di lucro.

Ed è appunto l'accertamento del carattere economico o meno dell'attività svolta da organismi quali la Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon o la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans che costituisce il problema centrale della presente causa.

9. A tal fine rilevo anzitutto che i regimi legali di sicurezza sociale sopra descritti sono caratterizzati da tre elementi fondamentali: l'assenza di uno scopo lucrativo, il persegui-

2 — Sentenza 30 aprile 1974, causa 155/73 (Racc. pag. 409, punto 14 della motivazione).

3 — Sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90 (Racc. pag. I-1979, punti 21-23 della motivazione).

mento di un fine sociale e l'applicazione del principio di solidarietà, elementi che sono invece, con ogni evidenza, estranei ai regimi di assicurazione di carattere commerciale.

In primo luogo, si deve osservare che tanto l'ammontare dei contributi versati che quello delle prestazioni erogate sono stabiliti dalla pubblica autorità e non dalle casse. Tale fissazione è il frutto di una scelta di politica economica che, se da un lato mira ad assicurare il finanziamento dei regimi in questione, dall'altro incide specificamente sulla ripartizione della ricchezza tra i membri del corpo sociale effettuando tra essi le necessarie perequazioni.

Infatti, tali regimi sono caratterizzati, diversamente dai regimi assicurativi privati, dalla mancanza di un nesso diretto tra i contributi versati e le prestazioni erogate.

10. In particolare, per quel che riguarda il regime di assicurazione contro le malattie, l'ammontare dei contributi è rapportato al reddito dell'assicurato e non alla valutazione del rischio assicurativo, garantendo in tal modo una copertura assicurativa a condizioni favorevoli anche ad individui che, date le loro condizioni di salute, non potrebbero avere accesso ad un regime assicurativo privato se non mediante il versamento di premi assicurativi estremamente elevati.

Va del pari rilevato che in tale regime sono esonerate dal versamento di contributi talune categorie di assistiti, quali i titolari di una pensione di invalidità nonché i pensionati con un reddito particolarmente modesto.

11. Quanto poi al regime di assicurazione per la vecchiaia degli artigiani, esso, come del resto gli altri regimi analoghi di assicurazione per la vecchiaia, è fondato sul principio della ripartizione, secondo cui i contributi versati dai lavoratori attivi sono direttamente utilizzati per il finanziamento delle prestazioni erogate ai pensionati.

In tal modo si crea una solidarietà nel tempo tra le diverse generazioni di lavoratori, secondo una logica molto diversa da quella che ispira i regimi di assicurazione privati detti di capitalizzazione, ove invece i contributi assicurativi sono investiti in prodotti finanziari e quindi riversati sotto forma di rendita vitalizia o di capitale.

Il carattere solidaristico del regime di assicurazione per la vecchiaia emerge anche dal riconoscimento, in taluni casi, di diritti pensionistici maturati, indipendentemente dal versamento di contributi, durante taluni periodi di cessazione dell'attività lavorativa, come in particolare durante i periodi di malattia, invalidità, disoccupazione o servizio militare.

Inoltre, neanche nel regime di assicurazione per la vecchiaia esiste un vero e proprio nesso tra diritti a pensione maturati e contributi versati. Infatti, qualora un assicurato abbia versato, successivamente al 31 dicembre 1972, contributi assicurativi per un periodo superiore ai 10 anni, il reddito annuo che costituisce la base per il calcolo della pensione è quello corrispondente ai contributi versati durante i 10 anni la cui presa in conto è più vantaggiosa per l'interessato.

A ciò si aggiunga che il sistema francese di sicurezza sociale prevede una più generale solidarietà finanziaria tra i diversi regimi obbligatori, solidarietà che si realizza attraverso una compensazione tra regimi eccedentari e regimi deficitari.

12. Quanto detto chiarisce peraltro perché i regimi sopra descritti, dato il loro spiccato carattere solidaristico, non sono concepibili in assenza di un obbligo generale di affiliazione ad uno stesso ente, che solo può garantire le compensazioni necessarie all'erogazione delle prestazioni ai lavoratori che hanno una limitata capacità contributiva.

Più in generale, si deve rilevare che se è vero che, come emerge dalla giurisprudenza della Corte, l'assenza di un fine lucrativo non sottrae di per sé un organismo all'applicazione

delle regole del Trattato relative alla concorrenza, è pur vero che l'insieme degli elementi che caratterizzano il sistema francese di sicurezza sociale fa sì che organismi quali la Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon e la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans possano essere difficilmente considerati come organismi che svolgono un'attività di carattere economico.

Gli enti in questione mirano infatti a realizzare, nel pubblico interesse, una funzione di carattere sociale fondata sul principio di solidarietà. Una tale attività, pertanto, a differenza dell'attività di collocamento dei lavoratori oggetto della ricordata giurisprudenza Höfner, non può che essere esercitata da un ente pubblico o per conto di quest'ultimo e non è comparabile all'attività assicurativa svolta dalle imprese private.

13. Alla luce delle considerazioni sopra svolte concludo pertanto suggerendo alla Corte di rispondere nel seguente modo ai quesiti posti dal Tribunal des affaires de sécurité sociale de l'Hérault:

«Un ente quale la Caisse mutuelle régionale du Languedoc-Roussillon o la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans, incaricato di gestire un regime di sicurezza sociale per il quale il legislatore ha prescritto l'affiliazione obbligatoria ed al quale ha affidato un compito sociale da svolgere in base al principio di solidarietà, compito necessariamente svolto da o per conto di un ente pubblico, non è un'impresa ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato CEE».