CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE NIAL FENNELLY

presentate l'11 maggio 2000 *

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale solleva la questione se accordi collettivi riguardanti il versamento di contributi ad un'assicurazione malattia complementare volontaria da parte dei datori di lavoro a favore dei loro dipendenti rientri nel campo di applicazione delle regole comunitarie di concorrenza. Nella sentenze dello scorso anno Albany, Brentjens e Drijvende Bokken, la Corte ha dichiarato che l'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE) non si applica agli accordi collettivi di lavoro, quanto meno nel caso in cui essi perseguano effettivamente obiettivi di carattere sociale [1].

I — Il contesto in fatto e in diritto

2. Il signor Van der Woude lavora come capo servizio tecnico presso lo Stichting Beatrixoord, una fondazione che gestisce un istituto di assistenza medica. Egli non è iscritto ad alcun sindacato. Tuttavia, all'epoca dei fatti il suo contratto di lavoro era disciplinato, tra l'altro, dal Collectieve Arbeidsovereenkomst (contratto collettivo di lavoro) per gli ospedalieri (in prosieguo: il «CAO») [2].

3. La legge 24 dicembre 1927, che disciplina i contratti collettivi di lavoro (in prosieguo: la «legge relativa ai contratti collettivi di lavoro») [3], come modificata, dispone che i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro possono concordare collettivamente le condizioni di lavoro. L'art. 14 di detta legge dispone che i datori di lavoro vincolati dagli accordi collettivi di lavoro devono rispettarne le disposizioni anche nei confronti dei lavoratori non vincolati da tali accordi.

* Lingua originale: l'inglese.

1 — V. sentenze 21 settembre 1999, causa C-67/96, Albany International (Racc. pag. I-5751; in prosieguo: la «sentenza Albany»); cause riunite C-115/97, C-116/97 e C-117/97, Brentjens' Handelsonderneming (Racc. pag. I-6025), e causa C-219/97, Maatschappij Drijvende Bokken (Racc. pag. I-6121). Per comodità si farà riferimento a tali sentenze come alla «giurisprudenza Albany».

2 — Sebbene il giudice a quo faccia riferimento al contratto in discussione nella presente causa semplicemente come CAO, dalle osservazioni scritte presentate dalla Commissione sembrerebbe ch'esso sia meglio noto come CCT-H. Onde evitare confusioni, tuttavia, impiegherò la terminologia utilizzata dal giudice a quo. Il CAO è rimasto in vigore almeno sino al 31 marzo 1998.

3 — *Staatsblad* 415.

4. L'art. 32 del CAO dispone:

«Regime IZZ delle spese per malattia

1. Il lavoratore (o l'ex lavoratore) può essere iscritto al regime (o ai regimi) IZZ che copre le cure sanitarie.

Il regolamento relativo alle spese per malattia della fondazione IZZ stabilisce le condizioni di iscrizione del lavoratore e del suo eventuale coiscritto (o dei suoi eventuali coiscritti).

Il medesimo regolamento disciplina la fissazione del contributo. Previa concertazione con le parti del presente contratto collettivo di lavoro, il regolamento relativo alle cure sanitarie viene stabilito e modificato dal consiglio d'amministrazione della fondazione menzionata al n. 2. L'importo dell'eventuale quota di partecipazione (o delle eventuali quote di partecipazione) del datore di lavoro al contributo al regime di cassa malattia di cui trattasi (o ai regimi di cassa malattia di cui trattasi) è stabilito dalle parti del presente contratto collettivo di lavoro (...).

2. Le disposizioni del n. 1 sono attuate dall'Instituut Ziektekostenvoorziening Ziekenhuiswezen (IZZ-ente di assicurazione malattia del settore ospedaliero). Le parti del presente contratto collettivo di lavoro sono rappresentate nel consiglio di amministrazione di tale fondazione.

La fondazione può far eseguire i suoi compiti, del tutto o in parte, da uno o più assicuratori contro la malattia che non perseguano scopo di lucro.

3. La fondazione IZZ stabilisce, previa concertazione con le parti del presente contratto collettivo di lavoro, l'importo totale per iscritto del contributo dovuto per l'iscrizione del lavoratore (dell'ex lavoratore) al regime IZZ delle spese per malattia. Tale importo viene versato dal datore alla cassa malattia gestita dalla detta fondazione, salvo che il regolamento disponga diversamente».

5. Gli artt. 1, n. 4, e 10, n. 1, del regolamento effettivamente impongono al datore di lavoro di versare mensilmente solo i contributi a favore dei dipendenti (o ex-dipendenti) iscritti al regime IZZ.

6. L'art. II, lett. G del CAO, che ne precisa la portata, dispone quanto segue:

«Salve diverse disposizioni, non è consentito al datore di lavoro derogare alle disposizioni del presente contratto collettivo di lavoro o concordare con il lavoratore condizioni non previste del presente contratto collettivo di lavoro».

7. Ai sensi dell'art. 32, n. 1, del CAO, la Beatrixoord, qualora uno dei suoi dipendenti decida di sottoscrivere una polizza di assicurazione malattia complementare con la cassa malattia IZZ, è tenuto a versare il 50% del premio.

8. Le disposizioni dei contratti collettivi di lavoro vincolanti, nel caso dei Paesi Bassi, possono essere rese obbligatorie per un intero settore o per parte del territorio nazionale dal ministro degli Affari Sociali, in forza della legge 25 maggio 1937 sulla dichiarazione di obbligatorietà o non obbligatorietà delle disposizioni degli accordi collettivi di lavoro [4]. Sebbene l'ordinanza di rinvio non precisi se tale dichiarazione sia stata emanata in relazione al CAO, sembra che quest'ultimo sia comunque vincolante, in quanto la stessa ordinanza di rinvio precisa che «[la] Beatrixoord è in via di principio vincolata alle disposizioni sull'assicurazione malattia contenute nell'art. 32 del CAO».

9. La IZZ non gestisce essa stessa tale attività assicurativa. Essa l'ha affidata alla Onderlinge Waarborgmaatschappij VGZ (in prosieguo: la «VGZ»), una società mutua di assicurazione. Come ho già detto, il CAO consente all'IZZ di fare ricorso ad una cassa assicurazione malattia senza fini di lucro. Complessivamente gli assicurati sono circa 750 000 (260 000 lavoratori e i loro familiari), di cui, secondo le stime, il 40% è assicurato come privato.

10. Risulta che nei Paesi Bassi l'Algemene Wet Bijzondere Ziekenkosten (legge sulla cassa malattia speciale; in prosieguo: la «AWBZ»), che si applica a tutti i residenti, garantisce un'assistenza medica di base gratuita. La Ziekenfondswet (legge sulla cassa malattia) sancisce il diritto di fruire dei servizi di assistenza medica non previsti dall'AWBZ. Sembra ch'essa costituisca un regime obbligatorio di assicurazione malattia applicabile a tutti i lavoratori il cui reddito è inferiore a NLG 62 200 annui [5]. In generale, il contributo dovuto dal datore di lavoro è fissato al 50%.

4 — *Staatsblad* 801.

5 — All'epoca dei fatti i lavoratori il cui reddito superava i NLG 62 200 non erano vincolati dalla legge sulla cassa malattia e potevano scegliere se assicurarsi contro i rischi menzionati in detta legge. Apparentemente il reddito del signor Van der Woude non eccedeva tale soglia.

11. Il signor Van der Woude (in prosieguo: l'«attore»), attualmente iscritto al regime IZZ, intende sottoscrivere una polizza assicurativa complementare presso un'altra cassa assicurazione malattia, la RZG. Egli versa una somma mensile totale (comprendente il contributo pagato dalla Beatrixoord) di NLG 133 per l'assicurazione di base e NLG 33 per l'assicurazione complementare ma afferma che, qualora fosse iscritto alla RZG, i contributi ammonterebbero rispettivamente a NLG 128,50 e NLG 19,50. Poiché necessita di una radicale cura dentaria — sei corone del costo di circa NLG 800 ciascuna —, egli intende iscriversi alla RZG. Mentre ai sensi del regime IZZ in vigore egli avrebbe diritto ad un rimborso di soli NLG 450 per dente, la RZG gli rimborserebbe le spese integralmente. Il potenziale vantaggio di un'iscrizione alla RZG ammonterebbe a NLG 2 100 (ossia sei volte NLG 350).

12. Dinanzi al Kantongerecht (tribunale cantonale) di Groninga (in prosieguo: il «giudice a quo»), l'attore ha fatto valere che la Beatrixoord dovrebbe contribuire al pagamento dell'assicurazione malattia integrativa anche qualora egli passasse dall'IZZ alla RZG. Le parti contraenti del CAO andrebbero considerate come imprese ai sensi dell'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE). Egli sostiene che l'art. 32 del CAO limita la concorrenza tra assicuratori che offrono una copertura di malattia individuale o, quanto meno, avvantaggia un'impresa determinata (la IZZ/VGZ) a danno dei suoi concorrenti. Ciò è aggravato dal fatto che la IZZ/VGZ rifiuta di riammettere al regime i suoi ex-iscritti che in qualunque momento si siano assicurati altrove. L'attore ha affermato inoltre che ponendo in essere la IZZ/VGZ è stata creata una posizione dominante a favore di quest'ultima, la quale ne ha abusato fornendo prestazioni inferiori e pretendendo premi più alti delle altre casse di assicurazione malattia.

13. A parere del giudice a quo, la Beatrixoord può essere obbligata a corrispondere il contributo per un'altra assicurazione solo qualora dovessero risultare nulle le corrispondenti disposizioni del CAO. Secondo l'ordinanza di rinvio, «è (...) determinante la questione (...) se il complesso normativo di cui all'art. II, lett. G (...) e all'art. 32 (...) sia in contrasto col disposto degli artt. 85 e 86 del Trattato CE». Il giudice a quo ha sottoposto alla Corte la seguente questione:

«Se il combinato disposto dell'art. II, lett. G (che stabilisce l'inderogabilità delle disposizioni del contratto collettivo di lavoro), e dell'art. 32 (che stabilisce le norme applicabili in materia di spese per malattia) del contratto collettivo di lavoro sia in contrasto con gli artt. 85 e 86 del Trattato CE».

14. In seguito alla pubblicazione delle sentenze Albany, avvenuta successivamente alla redazione dell'ordinanza di rinvio, il

giudice a quo, in risposta ad una quesito della Corte, ha confermato la sua domanda di pronuncia pregiudiziale. Esso ha osservato che, a differenza delle cause Albany, nella specie l'attività assicurativa era stata subappaltata all'IZZ, la quale a sua volta l'aveva ceduta alla VGZ, che viene definita come «un assicuratore commerciale» («een commerciële verzekeraar»), affinché fornisse la copertura assicurativa in questione. Il giudice a quo, tuttavia, non ha messo in dubbio che la VGZ costituisca una mutua assicurazione, così com'è descritta nelle osservazioni del governo olandese.

II — Osservazioni

15. Hanno presentato osservazioni scritte e orali l'attore, il Regno dei Paesi Bassi, il Regno di Svezia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e la Commissione. Esse possono essere riassunte come segue.

16. Soltanto l'attore sostiene che il CAO andrebbe considerato come rientrante nell'ambito di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE. A suo parere, la deroga a detta disposizione ammessa dalla Corte nella giurisprudenza Albany andrebbe interpretata restrittivamente e non sarebbe applicabile all'assicurazione malattia. Mentre le pensioni fanno parte della retribuzione diretta della prestazione lavorativa, il versamento di un contributo ad una cassa malattia non rientra propriamente nel normale campo di applicazione dei contratti collettivi di lavoro. Inoltre non occorre escludere tale copertura assicurativa dal campo di applicazione dell'art. 85: infatti, a differenza delle pensioni, per le quali è necessario mantenere riserve consistenti per potere far fronte ai debiti futuri, gli impegni futuri dei prestatori di assicurazioni e, quindi, i premi ch'essi devono riscuotere possono essere calcolati con precisione molto maggiore.

17. Il governo olandese, sostenuto dalla Commissione e dai governi svedese e del Regno Unito, sostiene che i contratti collettivi che disciplinano la prestazione di un servizio di assicurazione malattia complementare formano parte integrante del sistema democratico delle relazioni industriali volto alla tutela dei diritti dei lavoratori e rientrano nell'ambito normale degli accordi collettivi di lavoro. La fornitura di una copertura assicurativa adeguata contro le malattie costituisce un legittimo interesse dei datori di lavoro.

III — Analisi

18. L'attore sostiene, in sostanza, che il regime del CAO, come applicato dall'IZZ e dalla VGZ, non consente alla Beatrixoord di pagare i contributi dovuti dal datore di lavoro ad un'altra compagnia di assicurazioni scelta dall'attore. Questi, naturalmente, è libero di rivolgersi ad un altro

assicuratore, ma in tal caso non può beneficiare dei contributi versati dal datore di lavoro. Inoltre un lavoratore che abbia esercitato tale diritto non può essere riammesso al regime dell'IZZ.

A — *L'art. 85 del Trattato CE*

19. La questione principale sollevata dalla presente causa è se una disposizione quale l'art. 32 del CAO rientri nel campo di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE. Occorre pertanto richiamarsi alla giurisprudenza Albany. Non propongo, beninteso, di riesaminare le importanti questioni di principio decise dalla Corte in quelle cause. Intendo limitare la mia analisi all'esame della questione se la presente causa rientri nella sfera di applicazione di detti principi o se possa esserne considerata esclusa. Le cause Albany vertevano sull'iscrizione obbligatoria di datori di lavoro e lavoratori ad un regime pensionistico di categoria. Alcuni datori di lavoro sostenevano che il regime fosse in contrasto con le regole di concorrenza in quanto, anzitutto, privava le imprese del settore in questione del diritto di iscriversi ad un altro regime e, inoltre, escludeva gli assicuratori diversi dal fondo istituito mediante gli accordi collettivi in discussione «da una quota rilevante del mercato dell'assicurazione pensione» [6].

20. L'approccio della Corte a quest'argomento è consistito anzitutto nell'accertare se una decisione collettiva di istituire un fondo pensionistico obbligatorio rientrasse nell'ambito di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE. Richiamandosi ai primi due paragrafi di detto articolo, la Corte ha enunciato una deroga molto importante all'ambito di applicazione ratione materiae dei contratti disciplinati da dette disposizioni. Il ragionamento della Corte è fondato su un'ampia analisi schematica del Trattato nel suo complesso. I punti centrali della motivazione meritano di essere citati integralmente, in quanto sono decisivi ai fini della soluzione della presente causa [7]:

«54. È importante ricordare (...) che, ai sensi dell'art. 3, lett. g) e i), del Trattato CE [divenuto, in seguito a modifica, art. 3, n. 1, lett. g) e j), CE], l'azione della Comunità comporta non solo "un regime inteso a garantire che la concorrenza non sia falsata nel mercato interno", ma anche "una politica nel settore sociale". L'art. 2 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 2 CE) stabilisce infatti che la Comunità ha il compito di promuovere, in particolare, "uno sviluppo armonioso ed equilibrato (...) delle attività economiche", nonché "un elevato livello di occupazione e di protezione sociale".

55. Al riguardo, l'art. 118 del Trattato CE (gli artt. 117-120 del Trattato CE sono stati sostituiti dagli artt. 136 CE-143 CE) stabilisce che la Commissione ha il compito di

6 — Punto 48 della sentenza Albany. Per comodità, in prosieguo tutti i riferimenti a punti specifici riguarderanno soltanto la sentenza Albany.

7 — Punti 54-60.

promuovere una stretta collaborazione tra gli Stati membri nel campo sociale, in particolare per le materie riguardanti il diritto sindacale e le trattative collettive tra datori di lavoro e lavoratori.

56. L'art. 118 B del Trattato CE (gli artt. 117-120 del Trattato CE sono stati sostituiti dagli artt. 136 CE-143 CE) aggiunge che la Commissione si sforza di sviluppare a livello europeo un dialogo tra le parti sociali, il quale possa sfociare, se esse lo ritengono opportuno, in relazioni convenzionali.

57. Inoltre, l'art. 1 dell'accordo sulla politica sociale (GU 1992, C 191, pag. 91; in prosieguo: l'"accordo sulla politica sociale") stabilisce che la Comunità e gli Stati membri hanno come obiettivi, in particolare, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo, nonché la lotta contro le esclusioni.

58. Ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 2, dell'accordo sulla politica sociale, il dialogo fra le parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi, attuati secondo le procedure e la prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione.

59. Vero è che taluni effetti restrittivi della concorrenza sono inerenti agli accordi collettivi stipulati tra organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori. Tuttavia, gli obiettivi di politica sociale perseguiti da tali accordi sarebbero gravemente compromessi se le parti sociali fossero soggette all'art. 85, n. 1, del Trattato nella ricerca comune di misure volte a migliorare le condizioni di occupazione e di lavoro.

60. Da un'interpretazione utile e coerente dell'insieme delle disposizioni del Trattato risulta quindi che gli accordi conclusi nell'ambito di trattative collettive tra parti sociali al fine di conseguire tali obiettivi debbono essere considerati, per la loro natura ed il loro oggetto, non rientranti nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato».

21. La conclusione formulata nell'ultimo punto citato è che qualora, anzitutto, gli «accordi [siano] conclusi nell'ambito di trattative collettive tra parti sociali» e, inoltre, perseguano «obiettivi di politica sociale», detti accordi non «[rientrano]

nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato». È quindi evidente che la deroga non è limitata agli accordi concernenti l'iscrizione obbligatoria a regimi pensionistici di categoria.

22. La Corte ha poi esaminato «se la natura e l'oggetto dell'accordo di cui tratta[va]si nella causa principale giustific[assero] il fatto che esso [fosse] sottratto alla sfera di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato» [8].

In primo luogo, ha dichiarato che [9]:

«(...) come la categoria degli accordi sopra considerati, prodotti dal dialogo sociale, l'accordo controverso nella causa principale è stato stipulato sotto forma di accordo collettivo e costituisce il risultato di una trattativa collettiva tra le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori».

Pertanto, l'accordo rispondeva alla prima condizione.

23. La Corte ha poi dichiarato che [10]:

(...) «per quanto riguarda il suo oggetto, il suddetto accordo istituisce, in un determinato settore, un regime pensionistico integrativo gestito da un fondo pensione l'iscrizione al quale può essere resa obbligatoria. Un tale regime, nel suo complesso, mira a garantire un determinato livello pensionistico a tutti i lavoratori di tale settore e contribuisce quindi direttamente al miglioramento di una delle condizioni di lavoro dei lavoratori, ossia la loro retribuzione».

L'accordo, pertanto, rispondeva anche alla seconda condizione.

Di conseguenza, la Corte ha dichiarato che «[esso], in base alla sua natura e al suo oggetto, non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 85, n. 1, del Trattato» [11].

24. È pacifico che il CAO costituisce un contratto collettivo; è descritto come tale nell'ordinanza di rinvio [12]. Pertanto, sotto il profilo della forma e della natura esso soddisfa chiaramente la prima condizione per l'applicazione della deroga. Occorre anche verificare che il suo oggetto sia tale da soddisfare la seconda condizione stabilita dalla Corte nella giurisprudenza Albany, ossia che l'accordo persegua obiet-

8 — Punto 61.

9 — Punto 62.

10 — Punto 63.

11 — Punto 64.

12 — Il governo olandese sottolinea che parti del CAO sono, da un lato, sei organizzazioni di datori di lavoro e, dall'altro, 28 organizzazioni di lavoratori.

tivi di politica sociale di natura tale da giustificare la mancata applicazione delle regole di concorrenza [13].

25. Una pensione può essere più strettamente correlata alla retribuzione, intesa come remunerazione diretta, rispetto ad un'assicurazione malattia. Ciò, tuttavia, non è sufficiente per privare un accordo sull'assicurazione malattia della sua natura di accordo relativo alle condizioni di lavoro. Lo scopo di un accordo concluso tra rappresentanti delle parti sociali in materia di assicurazione malattia è inteso a migliorare le condizioni di lavoro dei dipendenti. Tale accordo consegue questo risultato direttamente od indirettamente, eliminando o alleviando l'inquietudine suscitata nei lavoratori dall'esigenza di reperire i mezzi necessari per fare fronte alle spese sanitarie.

26. Anche i datori di lavoro hanno un interesse legittimo a garantire ai propri dipendenti un'assistenza sanitaria adeguata, in modo da ridurre al minimo il numero di giornate lavorative perse per malattia. Come ha affermato all'udienza il rappresentante del Regno Unito, tra i vantaggi che possono derivare dalla contrattazione sociale vi è la riduzione di spese che, altrimenti, graverebbero sul lavoratore. La concessione fatta dai datori di lavoro nel contesto del CAO aumenta effettivamente la retribuzione di lavoratori come l'attore. Si può presumere che, in mancanza di un contratto collettivo, i datori di lavoro del settore interessato non avrebbero acconsentito a versare il contributo di cui trattasi, o quanto meno, non nella stessa percentuale (50%).

27. All'udienza l'attore ha fatto valere il criterio proposto dall'avvocato generale Jacobs nelle conclusioni nelle cause Albany. Non vedo alcuna contraddizione tra il criterio dell'avvocato generale e quello adottato dalla Corte quanto all'effettivo campo di applicazione ratione materiae degli accordi collettivi. Entrambi riconoscono che gli accordi collettivi di lavoro possono legittimamente avere ad oggetto le «condizioni di lavoro» e non si limitano a materie direttamente connesse alla retribuzione [14]. Sono convinto che l'assicurazione malattia dei lavoratori costituisca una delle «materie centrali della contrattazione collettiva» [15]. A mio parere, non si può seriamente sostenere la tesi contraria.

28. L'attore afferma che la deroga stabilita nella giurisprudenza Albany va interpretata restrittivamente e, in particolare, deve rispettare il principio di proporzionalità.

13 — All'udienza, il Regno Unito ha chiesto alla Corte di precisare se la stessa deroga all'art. 85 del Trattato CE sarebbe applicabile ad accordi tra parti sociali conclusi a livello d'impresa, anziché a livello di categoria. Sebbene il caso in esame non sollevi una questione del genere, non vedo alcun motivo, in linea di principio, per cui tali accordi, che, come è stato precisato dinanzi alla Corte, sono molto diffusi nel Regno Unito, non debbano beneficiare dell'eccezione Albany, sempreché conseguano effettivamente ad una contrattazione collettiva tra rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori e riguardino soltanto le condizioni di lavoro.

14 — V., in particolare, paragrafo 182 delle conclusioni.

15 — Ibid., paragrafo 178.

Ciò è senz'altro esatto. Tuttavia, egli sostiene anche che gli impegni finanziari connessi alla copertura di un'assicurazione malattia sono molto meno difficili da calcolare di quelli relativi alla prestazione di pensioni complementari. L'attore sostiene, per quanto riguarda la prestazione di servizi assicurativi da parte di terzi, che l'esclusione dal campo di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE dei veri e propri contratti collettivi dev'essere limitata all'erogazione di pensioni o, quanto meno, alle situazioni nelle quali la prestazione del servizio assicurativo richieda la costituzione ed il mantenimento di ingenti riserve finanziarie. Egli afferma che ciò non avviene nel caso dell'assicurazione malattia complementare.

29. A mio parere, questa distinzione non è basata su alcun fondamento logico od empirico. Senza dubbio occorre applicare metodi di calcolo diversi ai dati disponibili allorché si valutano i contributi da versare rispettivamente ai fondi pensione o alle casse-malattia. Tuttavia, entrambi sono intesi a prestare ad un gruppo di privati una tutela che è espressione di un'esigenza sociale. Il governo olandese ha sottolineato l'importante funzione sociale svolta nei Paesi Bassi dai contratti collettivi concernenti l'assicurazione malattia complementare. Il governo olandese fa riferimento al livello relativamente basso della copertura obbligatoria fornita ai sensi dell'AWBZ ed al fatto che molte persone ad alto reddito sono escluse dal campo di applicazione della legge sulla cassa malattia.

30. In tali circostanze, secondo me l'accordo dev'essere considerato come rientrante nell'ambito di applicazione della deroga all'art. 85 del Trattato CE enunciata dalla Corte nella giurisprudenza Albany. Non è fondamentale che la VGZ sia un ente di mutue assicurazioni o meno; la Corte ha dichiarato che «la nozione di impresa abbraccia qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle sue modalità di finanziamento» [16]. Un ente del tutto privo di finalità lucrative può costituire un'impresa allorché gestisce un regime volontario di pensioni integrative [17]. Così, mentre condivido il parere espresso recentemente dall'avvocato generale Jacobs nella causa Pavlov e altri [18], secondo cui «la speciale immunità degli accordi collettivi stipulati tra le parti sociali non [può] essere estesa o applicata per analogia ad altri tipi di accordi o decisioni», nel caso in esame non si tratterebbe di un'estensione analogica del genere, in quanto l'accordo rientra pienamente nel campo di applicazione della deroga all'art. 85 del Trattato CE enunciata nella giurisprudenza Albany. Nella specie la questione è piuttosto se l'applicazione di tale deroga dipenda dalla circostanza che le parti sociali siano responsabili dell'attuazione di accordi che, in linea di

16 — Sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner ed Elser (Racc. pag. I-1979, punto 21).

17 — Sentenza 16 novembre 1995, causa C-244/94, Fédération française des Sociétés d'Assurance (Racc. pag. I-4013, punto 22).

18 — Sentenza 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, Pavlov e a. (Racc. pag. I-6451, I-6456), paragrafo 99 delle conclusioni presentate il 23 marzo 2000.

principio, dovrebbero essere soggetti all'applicazione dell'eccezione Albany.

31. La doglianza principale del signor Van der Woude (che è stata precisata all'udienza) non riguarda l'obbligo incombente ai datori di lavoro in forza del CAO di versare un contributo fisso per l'assicurazione malattia complementare bensì piuttosto l'obbligo loro imposto di versare detto contributo ad un assicuratore determinato, sia esso l'IZZ o l'ente scelto da quest'ultimo. In realtà, l'attore intende beneficiare sia del vantaggio legato all'impegno assunto collettivamente dai datori di lavoro di versare il 50% del contributo, sia della libertà di determinare il soggetto cui debbono essere versati i contributi. Tale pretesa riflette la preoccupazione espressa dal giudice a quo nella sua risposta al quesito postogli dalla Corte (v. supra, paragrafo 14) in merito alla questione se la cessione dell'attività assicurativa di cui trattasi all'IZZ/VGZ incida sull'applicabilità del principio enunciato nella giurisprudenza Albany.

32. Una tale limitazione della portata della deroga al divieto di cui all'art. 85 del Trattato CE per i contratti collettivi restringerebbe inevitabilmente la libertà delle parti sociali di cercare un'intesa sulle condizioni di lavoro mediante tali contratti. Essa minerebbe inoltre la solidarietà inerente alla contrattazione collettiva. Ritengo che la portata della deroga stabilita dalla giurisprudenza Albany, fondata sulla necessità di garantire l'efficacia dei contratti collettivi effettivamente collegati al lavoro, sia abbastanza ampia da comprendere accordi come il CAO. A tale proposito, è significativo che nella giurisprudenza Albany la Corte, nel definire la portata della deroga all'art. 85 del Trattato CE, non abbia ammesso, quanto meno esplicitamente, la terza condizione suggerita dall'avvocato generale Jacobs, vale a dire che gli accordi collettivi di cui trattasi non dovrebbero incidere «direttamente sui rapporti tra datori di lavoro e terzi, quali clienti, fornitori, datori di lavoro concorrenti o consumatori» [19]. Ciò non equivale a dire che gli accordi collettivi che incidano in modo sensibile sulla concorrenza saranno esentati dall'«esame in base alle regole di concorrenza da parte della Commissione o delle altre autorità competenti» [20], giacché, in quanto eccezione al campo di applicazione generale dell'art. 85 del Trattato CE, l'eccezione Albany dev'essere interpretata restrittivamente [21]. I soggetti che si asseriscono danneggiati da tali restrizioni anticoncorrenziali, come l'attore, possono sempre impugnarle in ragione del fatto che l'accordo non persegue un autentico obiettivo sociale in quanto le restrizioni che ne conseguono o che derivano dalla sua applicazione travalicano quanto necessario per il conseguimento del suo obiettivo.

33. Tuttavia, ritengo che le parti sociali possano concordare collettivamente un

19 — Paragrafo 193 delle conclusioni congiunte nelle cause Albany.

20 — Ibid.

21 — V. l'analogo parere espresso dall'avvocato generale Jacobs nella causa Pavlov e a., citata alla nota 18, in particolare paragrafo 101.

aspetto particolare delle condizioni di lavoro, come l'erogazione di pensioni o di un'assicurazione malattia, e che uno Stato membro possa rendere obbligatoria l'adesione a detto accordo, sia direttamente, come nelle cause Albany, sia indirettamente, come sembrerebbe essere accaduto nel caso in esame. Ne consegue, a mio parere, che le parti di un siffatto accordo devono poter costituire un organismo distinto, come l'IZZ, per dare attuazione all'accordo stesso. Il fatto che tale organismo faccia ricorso ad un altro assicuratore non incide sull'esclusione dell'accordo collettivo soggiacente dal campo di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE. Il vantaggio generale per i lavoratori derivante da un accordo collettivo verrebbe compromesso qualora i singoli potessero perseguire individualmente i propri interessi privando il regime dei contributi propri e di quelli versati dal datore di lavoro alla ricerca di offerte alternative da parte dei concorrenti e facendo valere il diritto di aderire nuovamente al regime solo qualora il regime preveda condizioni più vantaggiose. Tale comportamento «à la carte» dei lavoratori minerebbe i principi che normalmente regolano la mutua assicurazione.

34. Assoggettare a tale disposizione accordi a valle come quello stipulato tra l'IZZ e la VGZ, allorché esse si limitano a trasferire a terzi la responsabilità per la prestazione della copertura assicurativa prevista dall'accordo collettivo, equivarrebbe a compromettere l'autonomia delle parti che hanno preso parte alla conclusione dell'accordo. Per tale motivo dissento dalla tesi dell'attore secondo cui il diritto comunitario prescriverebbe che tali accordi formino oggetto di gare d'appalto. La portata della deroga all'art. 85 del Trattato CE, pertanto, non è limitata a materie di cui le parti che hanno sottoscritto l'accordo possono occuparsi direttamente.

35. Se, d'altra parte, il mandato travalicasse quanto necessario per conseguire l'obiettivo sociale dell'accordo, come ad esempio nel caso in cui l'assicuratore commerciale dovesse anche prestare altri servizi assicurativi in favore dei soli datori di lavoro, non vi sarebbe motivo per escludere l'accordo dal campo di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE. Nella specie non è stato suggerito che il contratto stipulato dalla VGZ travalichi la fornitura di una copertura assicurativa concordata nell'ambito del CAO. L'affermazione dell'attore secondo cui il livello dei servizi forniti dall'IZZ, tramite la VGZ, sarebbe inferiore a quello dei servizi che avrebbero potuto prestare i concorrenti della VGZ, non potrebbe, anche se confermata dal giudice a quo, far rientrare nella sfera di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE la scelta della VGZ quale prestatore del servizio. Salvo la possibile applicazione dell'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE) all'IZZ/VGZ, il giudizio sull'adeguatezza del servizio prestato costituisce in realtà una questione di competenza delle parti del CAO, le quali, naturalmente, sono rappresentate in seno al consiglio di amministrazione dell'IZZ.

B — *L'art. 86 del Trattato CE*

36. La questione deferita dal giudice a quo riguarda anche l'art. 86 del Trattato CE. È significativo che l'attore, nelle sue osservazioni dinanzi alla Corte, basi la propria posizione unicamente sulla pretesa infrazione dell'art. 85 del Trattato CE e suggerisca che non occorre risolvere la questione sottoposta alla Corte in merito all'art. 86 del Trattato CE. Tenuto conto dell'opinione che ho espresso per quanto riguarda l'inapplicabilità dell'art. 85 del Trattato CE ad un contratto collettivo come il CAO, sarebbe ovviamente utile per il giudice a quo che venisse presa in considerazione anche la questione relativa all'applicabilità dell'art. 86 del Trattato CE.

37. È opportuno osservare, in limine, che la deroga all'art. 85 del Trattato CE stabilita dalla Corte nella giurisprudenza Albany non si estende all'art. 86 del Trattato CE. Nel risolvere la prima questione nella causa Albany, la Corte ha dichiarato che un fondo pensioni di categoria «svolge un'attività economica in concorrenza con le società assicurative» e che, pertanto, «la mancanza di fini di lucro e gli elementi di solidarietà addotti dal Fondo e dai governi intervenuti non bastano a privare il fondo pensione di categoria della sua qualità di impresa ai sensi delle regole di concorrenza del Trattato» [22]. Tali vincoli, anche se «potrebbero giustificare il diritto esclusivo di tale ente di gestire un regime pensionistico integrativo», non impediscono di considerare l'attività svolta dal fondo come un'attività economica [23]. La Corte ha poi esaminato il problema sollevato dalla terza questione, ossia se il combinato disposto degli artt. 86 e 90 (divenuto art. 86 CE) del Trattato CE, ostassero a che ad un fondo pensione fosse attribuito il diritto esclusivo di gestire un regime pensionistico integrativo. È chiaro quindi che, nonostante l'obiettivo sociale perseguito dal regime, le attività del fondo erano soggette all'applicazione dell'art. 86.

38. Nelle sue osservazioni scritte, la Commissione sottolinea che, essendo pacifico che i risultati di contrattazioni collettive tra le parti sociali riguardanti effettivamente le condizioni di lavoro esulano dal campo di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE, la Corte dovrebbe prestare estrema cautela prima di concludere che tali attività infrangono l'art. 86 del Trattato CE. Condivido la preoccupazione che ha ispirato questo rilievo. Se, beninteso, non può esistere «esenzione» dal divieto di abuso di posizione dominante, atti compiuti unicamente per conseguire un obiettivo sociale da parte di un organismo istituito da un contratto collettivo di lavoro e che occupa una posizione dominate non possono essere facilmente qualificati come abusivi. Si può parlare di abuso soltanto se gli atti impugnati travalicano quanto necessario per il

22 — Sentenza Albany, citata, punti 84 e 85.

23 — Sentenza Albany, loc. cit., punto 86. Si vedano anche le conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Pavlov e a., citata alla nota 18, paragrafo 175.

raggiungimento di tale obiettivo e non risultano giustificati per altri motivi.

39. Nella specie occorre tenere conto solo dell'art. 86 del Trattato CE, in quanto il CAO non ha conferito all'IZZ alcun diritto esclusivo e né l'attore né il giudice a quo hanno fatto riferimento all'art. 90 del Trattato CE. Il giudice a quo, salvo un accenno al numero di persone assicurate presso l'IZZ, non ha fornito alla Corte alcuna informazione precisa a proposito del mercato sul quale si suppone che l'IZZ detenga una posizione dominate. Sebbene sia chiaro, in particolare alla luce della giurisprudenza Albany, che l'IZZ può essere considerata come un'impresa ai sensi dell'art. 86 ed anche se, come suggerisce ragionevolmente il signor Van der Woude, può ritenersi che la fornitura di un servizio di assicurazione malattia ai dipendenti costituisca un sottomercato delle assicurazioni distinto il cui ambito geografico corrisponde al territorio dei Paesi Bassi, il fascicolo non fornisce alla Corte informazioni sufficienti per consentirle di formulare una conclusione quanto al potere relativo di mercato detenuto dall'IZZ, in forza del contratto con la VGZ, nei confronti dei concorrenti che forniscono un servizio assicurativo dello stesso tipo, come la RZG, l'assicuratore scelto dal signor Van der Woude. Il caso di specie può quindi essere tenuto distinto dalla causa Albany, in cui la Corte ha concluso che «(...) un fondo pensione di categoria (...), il quale abbia il diritto esclusivo di gestire un regime pensionistico integrativo in un settore industriale di uno Stato membro e, pertanto, in una parte sostanziale del mercato comune, occup[a] una posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato» [24]. Spetta pertanto al giudice a quo stabilire se, nonostante la concorrenza esercitata da assicuratori quali la RZG, l'IZZ detenga ancora un potere economico tale da poter essere considerata in grado di tenere comportamenti indipendenti dai suoi concorrenti e venga quindi a trovarsi in posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE [25]. Il potere di mercato, sempreché esista, detenuto dall'IZZ/VGZ potrebbe discendere solo dal suo diritto «esclusivo» di percepire contributi dai datori di lavoro nel caso in cui il lavoratore scelga di sottoscrivere una polizza di assicurazione malattia integrativa presso l'IZZ. In mancanza di siffatto potere di mercato, non può sussistere abuso ai sensi dell'art. 86 del Trattato CE.

40. Inoltre, come la Commissione rileva nelle sue osservazioni scritte, la teoria della dipendenza economica, su cui apparentemente si basa il signor Van der Woude per giustificare la tesi secondo cui l'IZZ occupava un posizione dominante, non è corroborata dagli atti. Il semplice fatto che il premio riscosso dall'IZZ costerebbe ad un lavoratore come il signor Van der Woude NLG 69 in meno rispetto a quello offerto dalla RZG (senza il beneficio del contributo del datore di lavoro) di per sé non pone detto lavoratore in posizione di dipendenza economica dall'IZZ ai fini della fruizione di una cassa malattia complementare. Nel caso dell'attore, considerando che la RGZ gli rimborserebbe NLG 2 100 in più rispetto all'IZZ per le progettate cure dentistiche, è difficile sostenere che i NLG

24 — Sentenza Albany, punto 92.

25 — Tale definizione di posizione dominate è stata data dalla Corte nella sentenza 13 febbraio 1979, causa 85/76, Hoffmann-La Roche/Commissione (Racc. pag. 461, punto 38).

69 supplementari ch'egli dovrebbe versare mensilmente come premio sarebbero sufficienti — salvo, forse, ch'egli ricevesse una retribuzione molto bassa — a renderlo economicamente dipendente dall'IZZ per l'assicurazione malattia complementare. Ciò sicuramente non avalla la tesi secondo cui l'IZZ occupava una posizione dominante per effetto del CAO.

41. Quand'anche il giudice a quo fosse convinto che l'IZZ occupava una posizione dominante sul mercato olandese delle assicurazioni malattia, l'attore, per provare l'esistenza di una violazione dell'art. 86 del Trattato CE, dovrebbe dimostrare che l'IZZ aveva abusato di tale posizione dominante. Il semplice fatto che il premio riscosso dall'IZZ potesse, tenuto conto del contributo del datore di lavoro, essere superiore a quello riscosso dalla RZG e che la copertura fornita dalla prima sotto alcuni aspetti sembrasse meno completa di quella fornita dalla seconda di per sé non dimostrerebbe l'esistenza di un abuso di posizione dominante. Ciò sarebbe tanto più vero se, come hanno affermato all'udienza la Commissione ed il governo olandese, il regime IZZ era basato sul principio di solidarietà o di responsabilità comune laddove il «premio» costituito dai contributi dovuti sia dal datore di lavoro che dal lavoratore rimaneva fisso e non era collegato al rischio connesso alle condizioni di salute ed all'età dei singoli lavoratori. Nell'ambito di tale politica, potrebbe senza dubbio essere necessario per un assicuratore limitare la quota di rimborso di determinate spese mediche od odontoiatriche.

42. Analogamente, le norme che impediscono ai lavoratori che scelgano di sottoscrivere una polizza presso assicuratori diversi dall'IZZ di essere riammessi a quest'ultima potrebbero ben essere giustificate dall'esigenza di tutelare il principio di solidarietà. Qualora i lavoratori potessero passare a proprio piacimento o con scarse restrizioni da un assicuratore all'altro, sarebbe sicuramente facile per gli assicuratori concorrenti come la RZG selezionare i rischi migliori [26]. Tuttavia, supponendo che il giudice a quo sia convinto che l'IZZ occupa una posizione dominante il cui vantaggio viene trasferito alla VGZ, spetta a lui stabilire se siano giustificate le norme che limitano la riammissione degli ex assicurati al regime. A tale proposito, occorrerebbe verificare in particolare se il regime potrebbe funzionare senza tali norme e se esse siano applicate in modo uniforme e coerente [27].

43. In tali circostanze, ritengo, quanto meno sulla base delle informazioni contenute nel fascicolo, che nella specie non vi sia stato sfruttamento abusivo di posizione dominante.

26 — A tale proposito v. sentenza Albany, punto 108.
27 — V. sentenza Albany, punto 121.

IV — Conclusione

44. Propongo pertanto alla Corte di risolvere come segue la questione sottopostale dal Kantongerecht di Groninga:

«1) Un contratto collettivo concluso tra i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori in esito a contrattazioni collettive e vincolante per i primi in forza del diritto dello Stato membro interessato non rientra nella sfera d'applicazione dell'art. 85 del Trattato CE (divenuto art. 81 CE), sempreché sia strettamente limitato alla disciplina delle condizioni di lavoro.

2) Un accordo con il quale i datori di lavoro si impegnano a versare un contributo fisso ai costi di un'assicurazione malattia integrativa sottoscritta dai lavoratori costituisce un accordo relativo alle condizioni di lavoro ai sensi della predetta deroga all'art. 85 del Trattato CE. Le parti di un contratto collettivo sono libere di stabilire l'ente incaricato di fornire le prestazioni relative alle condizioni di lavoro che formano oggetto di tale accordo. Un accordo che preveda il subappalto ad un terzo per la fornitura delle suddette prestazioni di per sé non rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 85 del Trattato CE, salvo che travalichi quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo sociale del contratto collettivo soggiacente.

3) L'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE) è applicabile ad un terzo subcontraente come quello sopra menzionato solo qualora il diritto conferitogli dalle parti del contratto collettivo sia sufficiente a collocarlo in una posizione dominante su un mercato separato ed esso eserciti il proprio potere in detto mercato in modo da travalicare senza valida giustificazione quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo sociale perseguito dal contratto collettivo».