CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO
presentate il 29 febbraio 1996 *

1. Il quesito pregiudiziale oggetto della presente procedura, posto dal Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale du Tarn-et-Garonne, verte sull'interpretazione di talune disposizioni della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita [1]; in prosieguo: la «terza direttiva»).

In particolare, il giudice di rinvio chiede alla Corte di definire l'ambito di applicazione della terza direttiva, al fine di accertare se in detto ambito ricadano taluni regimi previdenziali compresi nel regime legale di sicurezza sociale francese.

2. La terza direttiva, adottata sulla base degli artt. 57, n. 2, e 66 del Trattato, si prefigge come obiettivo principale il completamento del mercato interno nel settore dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita, sotto il duplice profilo della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

Per definire il suo ambito di applicazione, la terza direttiva fa riferimento alle disposizioni generali della direttiva del Consiglio 24 luglio 1973, 73/239/CEE [2] (in prosieguo: la «prima direttiva»), che disciplina la stessa materia. L'art. 2 della terza direttiva precisa infatti che essa si applica alle assicurazioni ed imprese di cui all'art. 1 della prima direttiva, mentre non si applica alle assicurazioni ed operazioni né alle imprese ed istituzioni che esulano dall'ambito di applicazione di quest'ultima.

3. Ai sensi del suo art. 1, la prima direttiva riguarda l'accesso alle attività non salariate dell'assicurazione diretta praticata dalle imprese di assicurazione stabilite in uno Stato membro o che desiderano stabilirvisi, nonché l'esercizio di tali attività.

L'art. 2 della prima direttiva indica poi le assicurazioni e le operazioni escluse dall'ambito di applicazione della stessa. Tra le prime figurano espressamente, al n. 1, lett. d), «le assicurazioni comprese in un regime legale di sicurezza sociale».

* Lingua originale: l'italiano.

1 — GU L 228, pag. 1.

2 — Prima direttiva del Consiglio, recante coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative in materia di accesso e di esercizio dell'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita (GU L 228, pag. 3).

4. Il quesito che oggi ci occupa è sorto nel contesto di un contenzioso che vede opposti numerosi lavoratori autonomi, per lo più artigiani e commercianti (in prosieguo: i «ricorrenti»), alle diverse casse previdenziali incaricate di gestire i regimi obbligatori di assicurazione per la vecchiaia, le malattie, la maternità, l'invalidità ed il decesso degli esercenti tali professioni (in prosieguo: le «casse resistenti») [3].

Al fine di ottenere il pagamento dei contributi obbligatori relativi a determinati periodi assicurativi, che i ricorrenti si rifiutavano di versare, le casse resistenti avevano emesso nei loro confronti provvedimenti ingiuntivi aventi efficacia di titoli esecutivi. I ricorrenti impugnavano tali provvedimenti dinanzi al giudice di rinvio, deducendo, tra l'altro, l'incompatibilità dei regimi assicurativi in parola con le disposizioni della terza direttiva, ovvero, più precisamente, con i principi liberali cui la direttiva stessa si ispira.

5. Il giudice nazionale, pur riconoscendo espressamente, nell'ordinanza di rinvio, che le casse resistenti gestiscono regimi ricompresi nel regime legale di sicurezza sociale nazionale ai sensi della prima e della terza direttiva e che queste ultime escludono in modo «incontestabile» dal loro ambito di applicazione siffatti regimi, dichiara di nutrire dubbi «sulla portata di detta esclusione alla luce dei termini propri della (terza) direttiva».

Attribuendo una rilevanza significativa ai 'considerando' di tale direttiva, in particolare agli obiettivi di liberalizzazione del mercato nel settore oggetto della disciplina, ivi enunciati, detto giudice ha ritenuto opportuno sospendere i procedimenti dinanzi ad esso pendenti, dopo averli riuniti, e sottoporre alla Corte il seguente quesito: «Se le disposizioni dell'art. 2, n. 2, della direttiva delle Comunità europee 18 giugno 1992, 92/49/CEE, riguardino o meno, in parte o integralmente, la materia che costituisce oggetto dell'applicazione del regime legale di previdenza sociale esistente in Francia».

6. In altri termini, dunque, il giudice *a quo* chiede alla Corte di stabilire se, nonostante l'esplicita esclusione dall'ambito di applicazione della terza direttiva di organismi quali le casse resistenti, la stessa direttiva non possa essere comunque ritenuta applicabile, in virtù dei principi enunciati nei suoi 'considerando', almeno con riferimento all'*attività* che tali casse sono incaricate di svolgere.

In verità, è fin troppo chiaro che la risposta a tale quesito non può essere che negativa.

7. Il tenore letterale dell'art. 2, n. 1, lett. d), della prima direttiva, cui si riferisce espressamente l'art. 2, n. 2, della terza direttiva («La presente direttiva non riguarda le assicurazioni comprese in un regime legale di sicurezza sociale»), difatti, è talmente assoluto da

3 — Si tratta, in particolare, della Caisse maladie régionale des professions indépendantes Midi-Pyrénées, della Cancava e della Caisse Organic Midi-Pyrénées.

non lasciare alcun margine per interpretazioni che vadano in altra direzione.

È peraltro evidente che l'esclusione delle casse resistenti dall'applicazione della terza direttiva non può che riferirsi anche, se non soprattutto, all'attività che tali casse svolgono nella gestione del regime nazionale di sicurezza sociale.

8. La stessa giurisprudenza della Corte, d'altronde, ha confermato a più riprese e senza esitazioni che, allo stato attuale, «il diritto comunitario non scalfisce la competenza degli Stati membri ad [organizzare] i loro sistemi previdenziali» [4].

In altre parole, quando, come nella specie, è pacifico che gli enti di cui è causa operano nell'ambito di un sistema previdenziale nazionale, che persegue un fine sociale e si basa sul principio di solidarietà, l'attività svolta da tali enti non può essere considerata di natura economica e dunque un'attività d'impresa ai sensi del Trattato [5].

9. In presenza di una esclusione chiara ed espressa, nonché di un'altrettanto chiara giurisprudenza della Corte in materia, non mi sembra quindi che altri elementi della terza direttiva possano suggerire di estenderne l'ambito di applicazione fino a farvi rientrare la materia della sicurezza sociale. Anche l'analisi delle finalità della direttiva stessa, in relazione alle disposizioni che ne costituiscono la base giuridica, lungi dal supportare conclusioni diverse, conferma che essa non concerne i regimi facenti parte di un sistema nazionale di sicurezza sociale.

Anzitutto, va infatti ricordato che, coerentemente con gli obiettivi che persegue, la terza direttiva è stata adottata sulla base di disposizioni del Trattato finalizzate alla realizzazione della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi (v. artt. 57, n. 2, e 66); mentre la materia della sicurezza sociale resta disciplinata da diverse e specifiche disposizioni [6].

10. Quanto poi, più in particolare, all'argomento dedotto dai ricorrenti (ed apparentemente condiviso anche dal giudice di rinvio), in base al quale l'ampia portata dei 'considerando' della terza direttiva, che enunciano l'apertura del mercato dell'assicurazione alla concorrenza quale obiettivo principale della disciplina, consentirebbe di interpretare la

4 — Sentenza 7 febbraio 1984, causa 238/82, Duphar (Racc. pag. 523, punto 16), nonché sentenza 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre (Racc. pag. 637, punto 6).

5 — Sentenza Poucet e Pistre, citata, punti 18 e 19. Siffatta conclusione non è contraddetta, bensì confermata, dalla recente sentenza FFSA (16 novembre 1995, causa C-244/94, Racc. pag. I-4013), in cui la Corte ha stabilito che, allorché gli stessi (o simili) enti di cui si tratta operano invece nell'ambito della gestione di un regime assicurativo complementare, facoltativo e basato sul principio della capitalizzazione, essi vanno qualificati come imprese ai sensi delle disposizioni del Trattato in materia di concorrenza.

6 — Peraltro, nessuna di esse (artt. 51 e 117 e seguenti del Trattato) può costituire la base giuridica adeguata per l'adozione di misure volte allo smantellamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. È solo dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, e dunque del Protocollo sociale allegato, che la Comunità (ad esclusione del Regno Unito) dispone di una base giuridica precisa (che peraltro fino ad ora non è stata mai utilizzata) per adottare misure di più ampio respiro nell'ambito della sicurezza sociale (art. 2, n. 3, primo trattino, dell'accordo sulla politica sociale allegato al Protocollo).

direttiva stessa come riferita anche ai regimi di assicurazione di cui è causa, siffatto argomento è senza dubbio infondato, nonché privo di pertinenza nella specie.

Infondato, in quanto non v'è traccia, nei 'considerando', di riferimenti alla materia della sicurezza sociale da cui si possa desumere o supporre che la reale intenzione del legislatore fosse quella di interferire con l'organizzazione e la disciplina dei regimi previdenziali obbligatori istituiti in base alle normative vigenti nei diversi Stati membri [7].

Privo di pertinenza, inoltre, in quanto non v'è alcuna necessità, nella specie, di ricorrere all'interpretazione dei 'considerando' al fine di definire l'oggetto o la portata di una disposizione la cui chiarezza, come abbiamo visto, è fuori discussione.

11. Alla luce delle osservazioni che precedono, suggerisco pertanto alla Corte di rispondere come segue al quesito posto dal Tribunal des Affaires de Sécurité Sociale du Tarn-et-Garonne:

«L'art. 2, n. 2, della direttiva del Consiglio 18 giugno 1992, 92/49/CEE, che coordina le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative riguardanti l'assicurazione diretta diversa dall'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 73/239/CEE e 88/357/CEE (terza direttiva assicurazione non vita), va interpretato nel senso che la direttiva stessa non riguarda le assicurazioni comprese in un regime legale di sicurezza sociale».

7 — Il ventiduesimo 'considerando', ad esempio, non fa altro che prendere atto della circostanza che in alcuni Stati membri, ai sensi e nei termini delle normative nazionali vigenti, l'assicurazione malattia privata o volontaria può sostituire parzialmente o totalmente la copertura offerta dai regimi di previdenza sociale, ciò che giustifica il diritto delle autorità nazionali competenti di esigere dalle imprese di assicurazione tutte le informazioni necessarie a controllare che tale sostituzione sia effettiva (art. 54, n. 1). Mentre, per altro verso, è evidente che la necessità di sopprimere i monopoli di cui godono taluni organismi in certi Stati membri, enunciata al decimo 'considerando', si riferisce esclusivamente, come precisato all'art. 3, agli enti espressamente indicati all'art. 4 della prima direttiva.