SENTENZA DELLA CORTE
16 novembre 1995 *

Nel procedimento C-244/94,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dal Conseil d'Etat francese nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Fédération française des sociétés d'assurance,

Société Paternelle-Vie,

Union des assurances de Paris-Vie,

Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs

e

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 85 e seguenti del Trattato CE,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris e D. A. O. Edward, presidenti di sezione, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida (relatore), P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, H. Ragnemalm e L. Sévon, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per le ricorrenti nella causa principale, dall'avv. Dominique Voillemot, del foro di Parigi;

— per il governo francese, dalla signora Edwige Belliard, direttore aggiunto presso la direzione degli affari giuridici del Ministero degli Affari esteri, e dal signor Claude Chavance, addetto principale di amministrazione centrale presso la medesima direzione, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai signori Richard Lyal, membro del servizio giuridico, e Géraud de Bergues, funzionario nazionale a disposizione del medesimo servizio, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle ricorrenti nella causa principale, rappresentate dagli avv. ti Michel Guénaire e Marie-Pia Hutin, del foro di Parigi, del governo francese, rappresentato dal signor Claude Chavance, e della Commissione,

rappresentata dai signori Richard Lyal e Géraud de Bergues, all'udienza del 13 giugno 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 luglio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con decisione 24 giugno 1994, pervenuta in cancelleria il 9 settembre seguente, il Conseil d'Etat francese ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, una questione pregiudiziale vertente sull'interpretazione degli artt. 85 e seguenti del Trattato CE.

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di un ricorso proposto dalla Fédération française des sociétés d'assurance, dalla Société Paternelle-Vie, dall'Union des assurances de Paris-Vie e dalla Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs, diretto ad ottenere l'annullamento per eccesso di potere del regolamento 26 novembre 1990, n. 90-1051, relativo al regime integrativo e facoltativo di assicurazione per la vecchiaia dei coltivatori diretti, istituito in conformità all'art. 1122-7 del code rural (JORF del 27 novembre 1990, pag. 14581; in prosieguo: il «regolamento n. 90-1051»).

3 Il regolamento n. 90-1051 stabilisce l'organizzazione e le modalità di funzionamento del regime integrativo di assicurazione per la vecchiaia dei coltivatori diretti, regime finanziato mediante il versamento di contributi volontari detraibili dal reddito imponibile da lavoro e istituito dalla legge 30 dicembre 1988, n. 88-1202, relativa all'adeguamento dell'impresa agricola al contesto economico e sociale (JORF del 31 dicembre 1988, pag. 16741).

4 Ai sensi dell'art. 1, secondo comma, del regolamento n. 90-1051, la gestione del nuovo regime integrativo è affidata alla Caisse nationale d'assurance vieillesse mutuelle agricole (in prosieguo: la «Cnavma») con l'ausilio delle casse mutue agricole dipartimentali o pluridipartimentali («caisses de mutualité sociale agricole», in prosieguo: le «casse della MSA»).

5 Dinanzi al Conseil d'Etat, le ricorrenti nella causa principale hanno fatto valere che il conferimento di un monopolio di gestione del regime di cui trattasi alla Cnavma, con l'ausilio delle casse della MSA, nonché la deducibilità fiscale dei contributi versati alla Cnavma danno modo a quest'ultima di eliminare dal mercato delle assicurazioni sulla vita e delle polizze a capitalizzazione e di risparmio-vitalizio le società di assicurazione concorrenti. Il regolamento n. 90-1051 contrasterebbe quindi con gli artt. 85 e seguenti del Trattato.

6 Dubitando dell'interpretazione da dare al diritto comunitario, il Conseil d'Etat ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione:

«Se rientri nella nozione di impresa ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato un ente che, senza perseguire scopo di lucro, gestisce un regime di assicurazione per la vecchiaia destinato ad integrare un regime di base obbligatorio, istituito per legge a titolo facoltativo, e che opera, nel rispetto delle norme stabilite dalle autorità amministrative, in particolare per quanto riguarda le condizioni di adesione, i contributi e le prestazioni, secondo il principio della capitalizzazione».

7 Secondo il governo francese, la Cnavma — che dal 1° gennaio 1994 ha attuato una fusione con le due altre casse mutue centrali del settore agricolo (caisse centrale d'allocations familiales mutuelles agricoles e caisse centrale de secours mutuel agricole) per costituire un ente unico, la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

(in prosieguo: la «CCMSA») — non costituisce un'impresa ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato. A sostegno di questa tesi, esso ha ricordato le diverse caratteristiche del regime di pensione integrativa dei coltivatori diretti, il cosiddetto «regime Coreva», e dell'ente incaricato della sua gestione.

8 In primo luogo, il regime Coreva perseguirebbe un fine sociale. Esso sarebbe stato infatti istituito per garantire contro alcuni rischi una fascia di popolazione caratterizzata da un reddito più basso e da un'età media più elevata rispetto alle altre categorie socio-professionali e il cui regime di base di assicurazione per la vecchiaia risulta insufficiente. Se è vero che il regime Coreva opera in base al principio di capitalizzazione e non di ripartizione, ciò nascerebbe dal fatto che quest'ultima modalità di gestione viene applicata soltanto nell'ambito dei regimi obbligatori, i quali attuano un principio di solidarietà tra un numero elevato di individui, circostanza questa che non ricorre nel caso di specie.

9 In secondo luogo, i diritti e gli obblighi esistenti nell'ambito del rapporto tra l'ente incaricato della gestione ed i soggetti assicurati non sarebbero disciplinati da un contratto di diritto privato, ma deriverebbero da uno statuto di diritto pubblico che non è modificabile su iniziativa delle parti interessate né in base agli interessi delle stesse. Il governo francese osserva in proposito che il regime Coreva è strettamente connesso al regime di base di assicurazione per la vecchiaia, che le casse della MSA non possono attuare una selezione tra i soggetti che rientrano nella sfera di applicazione personale e professionale definita dall'art. 1122-7 del code rural, poiché non viene richiesta la presentazione di un modulo informativo o di un fascicolo sanitario prima dell'iscrizione, che i contributi sono proporzionali al reddito dal lavoro e non possono superare il triplo del limite massimo applicato dal regime di previdenza sociale di base, vale a dire il 4,5% (oppure il 7%, corrispondente al contributo maggiorato che può essere scelto in opzione per un periodo di cinque anni) e infine che le prestazioni sono erogate sotto forma di vitalizio e mai di capitale. Soltanto la determinazione dell'importo contributivo necessario per acquisire le spettanze della pensione integrativa e la determinazione del valore di erogazione di tali spettanze, che competono al consiglio di amministrazione della CCMSA, differenziano il regime Coreva da un regime legale obbligatorio che opera in base al principio di ripartizione.

10 In terzo luogo, il regime Coreva sarebbe fondato su un principio di solidarietà. Così, gli assicurati che si trovino nell'impossibilità di versare i contributi per

ragioni di malattia possono essere esentati dall'obbligo di versamento da una commissione speciale, nel qual caso i contributi gravano su un fondo di azione sociale finanziato con un prelievo sui contributi del regime integrativo nella misura dello 0,5% dei contributi lordi annui. Peraltro, ogni iscritto può abbandonare il regime senza alcuna penale, conservando la totalità delle spettanze di pensione acquisite. Infine, in caso di premorienza dell'assicurato, le spettanze acquisite non vengono versate agli eredi, come avviene nelle polizze di assicurazione sulla vita o di risparmio-vitalizio, e le relative risorse vengono messe a disposizione del regime e utilizzate per la rivalutazione dei trattamenti pensionistici in corso.

11 In quarto luogo, l'ente incaricato della gestione non perseguirebbe alcun fine di lucro. Esso viene amministrato da soggetti che operano a titolo gratuito, eletti con le modalità previste dall'art. 1011 del code rural, e la gestione è sottoposta al controllo congiunto dei ministeri dell'Agricoltura e delle Finanze. Inoltre, i fondi disponibili eventualmente in possesso delle casse della MSA possono essere impiegati esclusivamente nelle operazioni finanziarie autorizzate dal decreto 27 febbraio 1987, che modifica il decreto 13 marzo 1973 relativo agli investimenti e alle operazioni di credito delle casse mutue agricole (JORF del 16 aprile 1987, pag. 4332). I costi di gestione sono invece coperti da un contributo specifico nei limiti stabiliti con decreto dal ministro dell'Agricoltura.

12 Alla luce delle considerazioni che precedono, il governo francese ritiene che il regime Coreva non abbia, per sua natura, carattere concorrenziale e che l'ente incaricato della sua gestione possieda tutti i requisiti in base ai quali la Corte ha considerato, nella sentenza 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre (Racc. pag. I-637), che gli enti incaricati della gestione di regimi di previdenza sociale come quelli in argomento nelle cause citate non sono imprese ai sensi degli artt. 85 e 86 del Trattato.

13 In subordine, il governo francese osserva che il conferimento di diritti esclusivi alla CCMSA non è in contrasto con l'art. 90 del Trattato CE. Infatti, il mero esercizio

di questi diritti non porterebbe l'ente incaricato della gestione a sfruttare la propria posizione dominante in modo abusivo e non sarebbe atto a creare una situazione in cui l'ente stesso sia indotto a commettere abusi del genere.

14 Occorre ricordare come, nel contesto del diritto della concorrenza, la Corte abbia 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 [v., in particolare, sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser (Racc. pag. I-1979, punto 21) e Poucet e Pistre, citata, punto 17].

15 Inoltre, nella sentenza Poucet e Pistre, citata, la Corte ha escluso dall'ambito della detta nozione gli enti incaricati della gestione di alcuni regimi previdenziali obbligatori, fondati su un principio di solidarietà. Nel regime di assicurazione malattia e maternità del sistema sottoposto all'esame della Corte, le prestazioni erano infatti identiche per tutti i beneficiari, ma i contributi erano proporzionali ai redditi; nel regime di assicurazione per la vecchiaia, il finanziamento delle pensioni di vecchiaia proveniva dai lavoratori attivi; inoltre, le spettanze di pensione, fissate per legge, non erano commisurate ai contributi versati al regime di assicurazione per la vecchiaia; infine, i regimi eccedentari contribuivano al finanziamento dei regimi con difficoltà finanziarie strutturali. Tale solidarietà implicava necessariamente che i diversi regimi venissero gestiti da un unico ente e che l'iscrizione agli stessi fosse obbligatoria.

16 È alla luce delle considerazioni che precedono che si deve valutare se la nozione di impresa, ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato, comprenda anche un ente come quello di cui trattasi nella causa principale.

17 Si deve rilevare anzitutto, al riguardo, che l'iscrizione al regime Coreva è facoltativa, che detto regime opera in base al principio della capitalizzazione e che le

prestazioni cui dà diritto dipendono solo dall'ammontare dei contributi versati nonché dai risultati finanziari degli investimenti effettuati dall'ente incaricato della gestione. La CCMSA esercita quindi un'attività economica in concorrenza con le società di assicurazione sulla vita. Come ha fondatamente rilevato la Commissione, un agricoltore che si proponga di integrare il suo trattamento pensionistico di base sceglierà, tra la CCMSA e una società di assicurazione, quella che gli garantisce l'investimento più redditizio.

18 Gli elementi ispirati al principio di solidarietà presenti nel detto regime, così come le altre caratteristiche evidenziate dal governo francese, non sono tali da infirmare tale qualificazione.

19 Anzitutto, il principio di solidarietà si riflette, nel caso in esame, nell'inesistenza di un nesso tra i contributi ed il rischio, nell'acquisizione da parte del regime delle risorse corrispondenti ai contributi versati in caso di premorienza dell'assicurato, nel meccanismo di esenzione dai versamenti in caso di malattia e, infine, nella possibilità di una sospensione temporanea dal versamento dei contributi per ragioni legate alle condizioni economiche del fondo agricolo. Orbene, disposizioni del genere sono già previste in alcune polizze collettive di assicurazione sulla vita o possono comunque esservi inserite. In ogni caso, il principio della solidarietà ha una portata molto limitata, che discende dal carattere facoltativo del regime. Stando così le cose, non è tale da privare del suo carattere economico l'attività esercitata dall'organo incaricato della gestione di tale regime.

20 Inoltre si deve osservare che il perseguimento di un fine sociale, le esigenze di solidarietà, così come le altre norme citate dal governo francese, segnatamente in ordine ai diritti e agli obblighi dell'ente incaricato della gestione e degli assicurati, allo statuto dell'ente stesso ed alle restrizioni cui esso è sottoposto per gli investimenti, potrebbero senza alcun dubbio rendere meno competitivo il servizio fornito dal regime Coreva rispetto al servizio analogo offerto dalle società di assicurazione

sulla vita. Queste limitazioni non possono impedire tuttavia che l'attività esercitata dalla CCMSA venga considerata alla stregua di un'attività economica. Rimane da chiarire se tali limitazioni possano essere invocate, ad esempio, per giustificare il diritto esclusivo del detto ente di fornire assicurazioni per la vecchiaia i cui contributi siano deducibili dal reddito imponibile da lavoro.

21 Infine, il solo fatto che la CCMSA non persegua un fine di lucro non priva l'attività che essa svolge della sua natura economica, poiché — tenuto conto delle caratteristiche rilevate al punto 17 — questa può dar luogo a comportamenti che le norme sulla concorrenza intendono reprimere.

22 La questione posta dal giudice a quo va quindi risolta dichiarando che un ente il quale, senza perseguire scopo di lucro, gestisce un regime di assicurazione per la vecchiaia destinato ad integrare un regime di base obbligatorio, istituito per legge a titolo facoltativo, e il quale opera, nel rispetto delle norme stabilite dalle autorità amministrative, in particolare per quanto riguarda le condizioni di adesione, i contributi e le prestazioni, secondo il principio della capitalizzazione è un'impresa ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato.

Sulle spese

23 Le spese sostenute dal governo francese e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottopostale dal Conseil d'Etat francese con decisione 24 giugno 1944, dichiara:

Un ente che, senza perseguire scopo di lucro, gestisce un regime di assicurazione per la vecchiaia destinato ad integrare un regime di base obbligatorio, istituito per legge a titolo facoltativo, e che opera, nel rispetto delle norme stabilite dalle autorità amministrative, in particolare per quanto riguarda le condizioni di adesione, i contributi e le prestazioni, secondo il principio della capitalizzazione è un'impresa ai sensi degli artt. 85 e seguenti del Trattato.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 16 novembre 1995.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente

G. C. Rodríguez Iglesias