

Causa C-205/03 P

Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN)

contro

Commissione delle Comunità europee

«Ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado — Concorrenza — Enti di gestione del sistema sanitario nazionale spagnolo — Prestazioni di assistenza — Concetto di “impresa” — Condizioni di pagamento imposte ai fornitori di materiale sanitario»

Conclusioni dell'avvocato generale M. Poiares Maduro, presentate il 10 novembre 2005

Sentenza della Corte (Grande Sezione) 11 luglio 2006

Massime della sentenza

Concorrenza — Norme comunitarie — Impresa — Nozione (Artt. 81 CE e 82 CE)

Il concetto di «impresa» comprende, nell'ambito del diritto comunitario della concorrenza, qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di tale soggetto e dalle sue modalità di finanziamento.

A tale riguardo, è l'azione di offrire beni o servizi su un determinato mercato che caratterizza il concetto di attività economica, di modo che, al fine di valutare la natura di tale attività, non si deve separare l'attività di acquisto del prodotto dall'utilizzo successivo che ne è fatto, ed è l'utilizzo successivo del prodotto acquistato che determina necessariamente il carattere dell'attività di acquisto.

(v. punti 25-26)

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

11 luglio 2006 (*)

«Ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado – Concorrenza – Enti di gestione del sistema sanitario nazionale spagnolo – Prestazioni di assistenza – Concetto di “impresa” – Condizioni di pagamento imposte ai fornitori di materiale sanitario»

Nel procedimento C-205/03 P,

avente ad oggetto un ricorso contro una pronuncia del Tribunale di primo grado, proposto, ai sensi dell'art. 56 dello Statuto della Corte di giustizia, il 13 maggio 2003,

Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN), già Federación Nacional de Empresas de Instrumentación Científica, Médica, Técnica y Dental, con sede in Madrid (Spagna), rappresentata dai sigg. J.-R. Garcia-Gallardo Gil-Fournier e D. Domínguez Pérez, abogados,

ricorrente,

procedimento in cui l'altra parte è:

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. W. Wils e F. Castillo de la Torre, in qualità di agenti, assistiti dai sigg. J. Rivas de Andrés e J. Gutiérrez Gisbert, abogados, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta in primo grado,

sostenuta da:

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. M. Bethell, in qualità di agente, assistito dal sig. G. Barling, QC, con domicilio eletto in Lussemburgo,

Regno di Spagna, rappresentato dalle sig.re N. Díaz Abad e L. Fraguas Gadea, nonché dal sig. F. Díez Moreno, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

intervententi nel ricorso dinanzi alla Corte,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta dal sig. V. Skouris, presidente, dai sigg. P. Jann, C.W.A. Timmermans e A. Rosas, presidenti di sezione, dai sigg. J.-P. Puissochet, R. Schintgen, dalla sig.ra N. Colneric, dai sigg. S. von Bahr (relatore), J. Klučka, U. Löhmus e E. Levits, giudici,

avvocato generale: sig. M. Poiares Maduro

cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito alla trattazione orale del 13 settembre 2005,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 novembre 2005,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il ricorso in oggetto la Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (Federazione spagnola delle imprese operanti nel settore delle tecnologie sanitarie; in prosieguo: la «FENIN») chiede l'annullamento della sentenza del Tribunale di primo grado delle Comunità europee 4 marzo 2003, causa T-319/99, FENIN/Commissione (Racc. pag. II-357; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), con la quale quest'ultimo ha respinto il suo ricorso con cui aveva chiesto l'annullamento della decisione della Commissione 26 agosto 1999, recante rigetto della denuncia che essa aveva proposto contro 26 enti pubblici, fra i quali tre ministeri, che assicurano la gestione del sistema sanitario nazionale (Sistema Nacional de Salud; in prosieguo: l'«SNS»), in quanto tali enti (in prosieguo: gli «enti di gestione dell'SNS») non sono imprese ai fini dell'applicazione dell'art. 82 CE (in prosieguo: la «decisione controversa»).

Fatti all'origine della controversia

- 2 I fatti, come risultano dalla sentenza impugnata, possono essere riassunti nel modo seguente.
- 3 La FENIN è un'associazione che raggruppa la maggioranza delle imprese che commercializzano materiale sanitario, in particolare strumenti medici, utilizzato in Spagna in ambito ospedaliero. I membri di tale associazione vendono il detto materiale in particolare agli enti di gestione dell'SNS. Le vendite di materiale sanitario a questi ultimi rappresentano oltre l'80% del fatturato delle imprese che fanno parte della FENIN.

- 4 Nel mese di dicembre 1997 la FENIN ha inviato alla Commissione delle Comunità europee una denuncia, lamentando i sistematici ritardi nel pagamento da parte degli enti di gestione dell'SNS, ritardi che costituiscono, a suo avviso, un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 82 CE. Essa ha affermato che tali enti saldavano sistematicamente i debiti contratti con i suoi membri con un ritardo medio di 300 giorni, mentre questi ultimi pagavano i debiti contratti con altri prestatori di servizi entro termini molto più ragionevoli. Tale discriminazione si spiegherebbe con il fatto che i membri della FENIN non possono esercitare alcuna pressione commerciale su tali enti, in quanto gli stessi godono di una posizione dominante sul mercato spagnolo del materiale sanitario.
- 5 Con la decisione controversa la Commissione ha respinto la citata denuncia, in quanto, da un lato, gli enti di gestione dell'SNS non agiscono in qualità di imprese quando partecipano alla gestione del servizio sanitario pubblico e, dall'altro, la loro qualità di acquirenti non può essere separata dall'uso che del materiale sanitario viene fatto dopo l'acquisto dello stesso. Di conseguenza, a giudizio della Commissione, tali enti non agiscono in qualità di imprese, ai sensi del diritto comunitario della concorrenza, quando acquistano materiale sanitario e non sono ad essi applicabili gli artt. 81 CE e 82 CE.

Il ricorso dinanzi al Tribunale e la sentenza impugnata

- 6 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 10 novembre 1999, la FENIN ha proposto un ricorso diretto all'annullamento della decisione controversa.
- 7 A sostegno del proprio ricorso, la FENIN ha sollevato tre motivi, che lamentavano in primo luogo, una violazione dei diritti della difesa da parte della Commissione, in secondo luogo, un errore di diritto o un manifesto errore di valutazione nell'applicazione degli artt. 82 CE e 86 CE e, in terzo luogo, un difetto di motivazione e una mancanza di trasparenza della decisione impugnata.
- 8 Il Tribunale ha anzitutto respinto il secondo motivo, relativo all'applicazione degli artt. 82 CE e 86 CE, affermando, al punto 40 della sentenza impugnata, che gli enti di gestione dell'SNS non agiscono in qualità di imprese quando acquistano il materiale sanitario venduto dai membri della FENIN per offrire servizi sanitari gratuiti agli iscritti all'SNS. Il Tribunale ha ritenuto che tale conclusione derivi dalla situazione descritta al punto 39 di detta sentenza, in base alla quale l'SNS funziona conformemente al principio di solidarietà sia nelle sue modalità di finanziamento attraverso oneri sociali e altri contributi statali sia nella prestazione gratuita di servizi ai suoi iscritti sulla base di una copertura universale, cosicché gli enti di gestione dell'SNS non agiscono come imprese nella loro attività di gestione del sistema sanitario.
- 9 Il Tribunale ha precisato, ai punti 41-44 della sentenza impugnata, che l'argomento secondo il quale gli ospedali pubblici spagnoli dell'SNS offrono, almeno in taluni casi, servizi a pagamento a persone non iscritte al sistema e, in particolare, ai turisti stranieri non era stato proposto alla Commissione ed è stato avanzato dinanzi al Tribunale stesso per la prima volta soltanto in sede di replica. Esso ha di conseguenza ritenuto che tale argomento non potesse essere preso in considerazione al fine di verificare la legittimità della decisione controversa.
- 10 Per quanto poi riguarda il primo motivo, in cui si lamenta una violazione dei diritti della difesa, il Tribunale lo ha respinto dopo aver osservato, ai punti 49 e 50 della sentenza impugnata, che la Commissione poteva legittimamente respingere la denuncia inviata dato che gli enti di gestione dell'SNS non agiscono in quanto imprese ai sensi dell'art. 82 CE. Il Tribunale ha ritenuto pertanto che fosse inutile, per la Commissione esaminare gli altri aspetti della denuncia.
- 11 Per quanto riguarda infine il terzo motivo, in cui si lamentano un difetto di motivazione e una mancanza di trasparenza della decisione controversa, risulta dai punti 58 e 59 della sentenza impugnata che, a giudizio del Tribunale, la Commissione ha esposto le valutazioni giuridiche essenziali alla base di tale decisione. Dopo aver ricordato che la Commissione non era tenuta a pronunciarsi su tutti gli argomenti fatti valere a sostegno della denuncia, il Tribunale ha concluso che la detta decisione non era viziata da difetto di motivazione. Per quanto riguarda la presunta mancanza di trasparenza della stessa, il Tribunale ha ritenuto, al punto 63 della medesima, che la Commissione abbia rispettato il solo obbligo che essa aveva in tal caso, vale a dire quello di

consentire alla FENIN di presentare le proprie osservazioni scritte in risposta alla presa di posizione iniziale della Commissione.

- 12 Così rigettati i tre motivi fatti valere dalla FENIN a sostegno del proprio ricorso, questo è stato di conseguenza respinto nella sua interezza dal Tribunale.

Impugnazione

Conclusioni delle parti e motivo di annullamento

- 13 La FENIN chiede che la Corte voglia:
- annullare la sentenza impugnata e
 - condannare la Commissione alle spese sia del presente procedimento che di quello dinanzi al Tribunale.
- 14 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- dichiarare il ricorso di impugnazione in parte irricevibile;
 - respingerlo per il resto e
 - condannare la FENIN alle spese.
- 15 Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord e il Regno di Spagna, che sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione con ordinanza del presidente della Corte 17 ottobre 2003, chiedono il rigetto dell'impugnazione, in quanto in parte irricevibile e in parte infondata, nonché la condanna della FENIN alle spese.
- 16 La FENIN invoca un solo motivo a sostegno della propria impugnazione, in cui lamenta il fatto che il Tribunale ha ignorato la definizione di «impresa» ai sensi delle norme del Trattato CE relative alla concorrenza. Tale motivo si articola in due parti.
- 17 Nella prima parte, la FENIN afferma che il Tribunale ha erroneamente tralasciato di considerare che l'attività di acquisto è un'attività economica in sé, che può essere separata dal servizio fornito successivamente ad essa, e che quindi gli enti di gestione dell'SNS devono essere sottoposti alle norme sulla concorrenza.
- 18 Nella seconda parte del proprio motivo, proposta in via subordinata, la FENIN sostiene che il Tribunale avrebbe dovuto ritenere l'attività di acquisto un'attività economica, sottoposta quindi alle norme sulla concorrenza, in quanto l'attività successiva, vale a dire l'erogazione di prestazioni sanitarie, possiede di per sé tale natura.

Sull'impugnazione

Sulla ricevibilità

- 19 La Commissione solleva un'eccezione di irricevibilità che riguarda soltanto la seconda parte del motivo di impugnazione della FENIN.
- 20 La Commissione afferma anzitutto la tardività dell'affermazione sulla quale si fonda la seconda parte del motivo, la quale sarebbe stata proposta per la prima volta in fase di impugnazione. Essa sostiene inoltre che la FENIN ha sempre riconosciuto che le attività degli enti di gestione dell'SNS hanno natura esclusivamente sociale. La Commissione ritiene infine che tale seconda parte sollevi una questione di fatto che non potrebbe essere discussa dinanzi alla Corte in sede di esame di impugnazione.
- 21 Si deve osservare che, come ha giustamente rilevato la Commissione, il carattere economico

dell'attività di erogazione di prestazioni sanitarie degli enti di gestione dell'SNS e il legame tra l'acquisto di materiale e il suo utilizzo successivo, nonché le conseguenze di ciò relativamente alla natura di tale attività di acquisto, sono stati affermati dalla FENIN per la prima volta in fase di impugnazione.

22 Ne consegue che la seconda parte dell'unico motivo della FENIN deve essere dichiarata irricevibile.

Nel merito

– Argomenti delle parti

23 A sostegno della prima parte del proprio motivo, la FENIN sostiene che il Tribunale ha utilizzato una definizione troppo restrittiva del concetto di attività economica, ritenendo che questa consista necessariamente nell'offerta di prodotti o servizi su un determinato mercato ed escludendo da tale definizione ogni attività di acquisto. A giudizio della FENIN, l'approccio del Tribunale consentirebbe a numerosi enti di sottrarsi alle norme del Trattato in materia di concorrenza, mentre il loro comportamento inciderebbe su di essa.

24 La Commissione sostiene che è proprio l'azione di offrire beni o servizi su un determinato mercato che caratterizza il concetto di attività economica, e non l'attività di acquisto in quanto tale. Non si dovrebbe quindi separare l'operazione di acquisto dall'uso al quale il bene acquistato è destinato.

– Giudizio della Corte

25 Il Tribunale ha correttamente ricordato, al punto 35 della sentenza impugnata, che il concetto di «impresa» comprende, nell'ambito del diritto comunitario della concorrenza, qualsiasi soggetto che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di tale soggetto e dalle sue modalità di finanziamento (sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21, e 16 marzo 2004, cause riunite C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, AOK-Bundesverband e a., Racc. pag. I-2493, punto 46). Conformemente alla giurisprudenza della Corte, il Tribunale ha altresì evidenziato, al punto 36 della citata sentenza, che a caratterizzare il concetto di attività economica è il fatto di offrire beni o servizi su un determinato mercato (sentenza 18 giugno 1998, causa C-35/96, Commissione/Italia, Racc. pag. I-3851, punto 36).

26 Il Tribunale ne ha correttamente dedotto, al punto 36 della sentenza impugnata, che, al fine di valutare la natura di tale attività di acquisto, non si deve separare l'attività di acquisto del prodotto dall'utilizzo successivo che ne è fatto, e che il carattere economico o non economico dell'utilizzo successivo del prodotto acquistato determina necessariamente il carattere dell'attività di acquisto.

27 Ne consegue che deve essere respinta, in quanto infondata, la prima parte dell'unico motivo portato dalla FENIN a sostegno della propria impugnazione, secondo la quale l'attività di acquisto degli enti di gestione dell'SNS è un'attività economica in sé, separabile dal servizio erogato successivamente ad essa, la quale avrebbe dovuto essere considerata separatamente dal Tribunale.

28 Sulla base delle considerazioni che precedono, il ricorso di impugnazione deve essere in parte dichiarato irricevibile e in parte respinto in quanto infondato.

Sulle spese

29 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, primo comma, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione ai sensi dell'art. 118 del medesimo regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la FENIN, rimasta soccombente, va condannata alle spese del presente procedimento. Ai sensi del n. 4, primo comma, del citato art. 69, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa sopportano le proprie spese.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) **Il ricorso contro la pronuncia del Tribunale di primo grado è respinto.**
- 2) **La Federación Española de Empresas de Tecnología Sanitaria (FENIN) è condannata alle spese del presente procedimento.**
- 3) **Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché il Regno di Spagna sopporteranno le proprie spese.**

Firme

* Lingua processuale: lo spagnolo.