SENTENZA DELLA Corte (Quinta Sezione)
25 ottobre 2001 *

Nel procedimento C-475/99,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dall'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Germania), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Firma Ambulanz Glöckner

e

Landkreis Südwestpfalz,

con l'intervento di:

Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV,

Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Rheinland-Pfalz eV,

e

Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz,

* Lingua processuale: il tedesco.

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 85, 86 e 90 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE, 82 CE e 86 CE),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. S. von Bahr, presidente della Quarta Sezione, facente funzioni di presidente della Quinta Sezione, D.A.O. Edward, A. La Pergola, M. Wathelet (relatore) e C.W.A. Timmermans, giudici,

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

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la Firma Ambulanz Glöckner, dagli avv.ti R. Steiling e C. Bittner, Rechtsanwälte;

— per il Landkreis Südwestpfalz, dal sig. R. Spies, in qualità di agente;

— per l'Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV, dai sigg. O. Fechner, Landesvorsitzender, e H. Gauf, Stellvertretender Landesvorsitzender;

— per il Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, dal sig. W. Demmerle, in qualità di agente;

— per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. M. Erhardt e K. Wiedner, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della Firma Ambulanz Glöckner, rappresentata dagli avv.ti R. Steiling e C. Bittner, del Landkreis Südwestpfalz, rappresentato dal sig. R. Spies, dell'Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland-Pfalz eV, rappresentato dai sigg. H. Gauf e S. Rheinheimer, Landesgeschäftsführer, del Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, rappresentato dal sig. H.-P. Hennes, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal sig. M. Erhardt, all'udienza del 22 febbraio 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 maggio 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 8 dicembre 1999, pervenuta in cancelleria il 15 dicembre seguente, l'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, una questione pregiudiziale relativa all'interpretazione degli artt. 85, 86 e 90 del Trattato CE (divenuti artt. 81 CE, 82 CE e 86 CE).

2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia tra la Firma Ambulanz Glöckner (in prosieguo: la «Ambulanz Glöckner»), impresa di diritto privato con sede a Pirmasens (Germania), e il Landkreis Südwestpfalz (in prosieguo: il «Landkreis») riguardo al diniego di rinnovo di un'autorizzazione a fornire servizi di trasporto di malati in ambulanza.

Ambito normativo

3 In Germania il servizio di soccorso medico d'urgenza è disciplinato da leggi adottate al livello dei Länder. Nel Land Renania-Palatinato, il Rettungsdienstgesetz (legge relativa al servizio di soccorso), nella versione del 22 aprile 1991 (in prosieguo: il «RettDG 1991»), distingue due tipi di trasporto in ambulanza, vale a dire il trasporto d'urgenza («Notfalltransport») e il trasporto di malati («Krankentransport»). Il primo riguarda il trasporto, con l'adeguata assistenza medica, di persone ferite o malate, la cui vita è in pericolo, per mezzo di veicoli sanitari con personale adatto alle emergenze o per mezzo di ambulanze attrezzate per gli interventi d'urgenza («Rettungswagen»). Il secondo tipo di trasporto riguarda persone malate, ferite o che hanno bisogno di soccorso, ma che non si trovano in una situazione di urgenza, e il loro trasporto viene effettuato, con adeguata assistenza medica, in ambulanza («Krankentransportwagen»).

4 La responsabilità del servizio di soccorso medico di urgenza spetta in linea di principio al Land, ai distretti territoriali di quest'ultimo («Landkreise») e alle città che costituiscono esse stesse un distretto («Kreisfrei Städte»). Tuttavia, in forza dell'art. 5, n. 1, del RettDG 1991, l'autorità competente può concedere l'esecuzione del servizio a «organizzazioni sanitarie riconosciute» (in prosieguo: le «organizzazioni sanitarie»), senza scopo di lucro, esercitando un controllo, diramando direttive e sostenendone i costi, purché tali organizzazioni siano idonee e disposte a garantire in permanenza l'esecuzione del servizio. Ai sensi del n. 3 della detta disposizione, tale servizio può essere delegato ad altri operatori solo se le organizzazioni sanitarie non siano disposte o idonee a provvedervi.

5 Nel Land Renania-Palatinato i distretti e le «città distretti» competenti, ad eccezione della città di Treviri nella quale il servizio viene effettuato dai pompieri, hanno delegato il servizio di soccorso medico d'urgenza a quattro organizzazioni sanitarie: l'Arbeiter-Samariter-Bund Landesverband Rheinland Pfalz eV (Federazione dei Lavoratori Samaritani del Land Renania-Palatinato, in prosieguo: l'«ASB»), la Deutsches Rotes Kreuz Landesverband Rheinland-Pfalz eV (Croce Rossa tedesca del Land Renania-Palatinato; in prosieguo: la «DRK»), la Johanniter-Unfall-Hilfe (Soccorso infortunistico dei Gerosolimitani) e la Malteser-Hilfsdienst (Servizio di soccorso dell'Ordine di Malta).

6 Inoltre fino al 1989 il Personenbeförderungsgesetz (legge sul trasporto delle persone), legge federale vigente in tutto il territorio della Repubblica federale di Germania, disciplinava il settore dei servizi di trasporto in ambulanza, che era considerato un tipo di trasporto di persone con un veicolo di noleggio. I prestatori di servizi di trasporto in ambulanza, per esercitare tale attività, dovevano avere un'autorizzazione il cui rilascio era subordinato a condizioni di sicurezza e di efficienza dell'operazione e a garanzie circa l'affidabilità e la qualificazione professionali dell'operatore. Ciò significa che le organizzazioni sanitarie incaricate del servizio di soccorso medico d'urgenza, che deve essere disponibile 24 ore su 24 in tutto il territorio interessato, coesistevano con operatori indipendenti, che provvedevano per la maggior parte del tempo al trasporto non urgente di malati nel corso della giornata.

7 Nel 1989 il Personenbeförderungsgesetz veniva modificato in modo da escludere i servizi di trasporto in ambulanza dal suo ambito d'applicazione. Così il RettDG 1991 disciplina non solo il servizio di soccorso medico d'urgenza, ma altresì, in generale, i servizi di trasporto in ambulanza. Così, in forza dell'art. 18, n. 1, del RettDG 1991, il rilascio dell'autorizzazione a provvedere al servizio di trasporto di malati, proprio come quando era in vigore la precedente normativa federale,

resta subordinato a condizioni relative all'efficacia e alla sicurezza dell'operazione e a garanzie circa l'affidabilità e la qualificazione professionale dell'impresa. L'art. 18, n. 3, del RettDG 91 dispone inoltre che:

«L'autorizzazione dovrà essere negata qualora sia prevedibile che il suo uso lederà l'interesse pubblico ad un servizio di soccorso medico d'urgenza efficiente (...). A tal proposito si deve tenere particolarmente conto (...) della copertura di tutto il territorio e dell'utilizzazione totale delle capacità nel settore del soccorso medico d'urgenza, prendendo anche in considerazione il numero di interventi, il tempo necessario per giungere in loco e la durata degli interventi, nonché l'andamento del rapporto fra costi e ricavi (...)».

8 Il giudice a quo interpreta tale disposizione nel senso che con essa si concede alle organizzazioni sanitarie un monopolio di fatto sul mercato dei servizi di trasporto d'urgenza e di trasporto di malati, dal momento che la valutazione che essa impone per giudicare se vi sia o meno l'utilizzazione totale delle capacità offerte dalle organizzazioni sanitarie, induce sempre, in pratica, a respingere nuove domande, considerata l'importanza dei mezzi di soccorso mantenuti disponibili da tali organizzazioni. Infatti, il buon espletamento di un compito che consiste nel garantire un servizio medico d'urgenza in tutto il territorio considerato, 24 ore su 24, implica il mantenimento di mezzi di soccorso sufficienti ad affrontare le urgenze e le catastrofi. Pertanto, poiché un utilizzo totale delle capacità non è concepibile, non sarebbe mai utile né necessario autorizzare operatori indipendenti a fornire prestazioni di trasporto in ambulanza in quanto ciò ridurrebbe il ricorso al servizio di soccorso medico d'urgenza e inciderebbe sul suo rapporto tra costi e ricavi.

9 Il Landkreis e l'ASB considerano che l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 si presta ad un'altra interpretazione nel senso che tale disposizione osta alla concessione di autorizzazioni agli operatori indipendenti solo allorché queste possono avere effetti negativi considerevoli sul servizio di soccorso medico d'urgenza.

10 A tal proposito, occorre rammentare che non spetta alla Corte pronunciarsi sull'interpretazione di disposizioni nazionali; essa deve invece prendere in considerazione, nell'ambito della ripartizione delle competenze tra i giudici comunitari e i giudici nazionali, il contesto di fatto e normativo nel quale si inserisce la questione pregiudiziale, come definito dal provvedimento di rinvio.

Causa principale

11 La Ambulanz Glöckner otteneva nel 1990, vale a dire prima dell'entrata in vigore del RettDG 1991 e quindi allorché era in vigore la precedente normativa federale, un'autorizzazione a fornire servizi di trasporto di malati, con scadenza ad ottobre 1994.

12 Nel luglio 1994 essa chiedeva il rinnovo dell'autorizzazione al Landkreis, che invitava quindi le due organizzazioni sanitarie incaricate della gestione del servizio pubblico di soccorso medico d'urgenza nel settore di Pirmasens, vale a dire l'ASB e la DRK, a far conoscere il loro parere sugli effetti che avrebbe potuto avere l'autorizzazione richiesta.

13 Le due organizzazioni facevano sapere al Landkreis che i loro impianti di soccorso d'urgenza nella zona considerata non venivano utilizzati appieno e funzionavano in perdita, per cui l'arrivo di un nuovo prestatore le avrebbe obbligate ad aumentare i contributi degli utenti oppure a ridurre le loro prestazioni. Di conseguenza il Landkreis negava il rinnovo dell'autorizzazione di cui beneficiava la Ambulanz Glöckner, in base all'art. 18, n. 3, del RettDG 1991, motivando che, nel settore interessato, il servizio di soccorso medico d'urgenza aveva funzionato solo al 26% della sua capacità nel 1993.

14 Dopo il rigetto del suo reclamo la Ambulanz Glöckner presentava un ricorso dinanzi al Verwaltungsgericht Neustadt (Germania) che, con sentenza 28 gennaio 1998, ordinava al Landkreis di rilasciare l'autorizzazione richiesta. Il detto giudice sostanzialmente considerava che occorreva interpretare l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 nel senso che il legislatore del Land intende in linea di principio permettere che talune imprese private siano autorizzate ad effettuare trasporti di malati al di fuori del servizio pubblico di soccorso medico d'urgenza, sebbene ciò comporti un aumento dei costi. Poiché la Ambulanz Glöckner aveva effettuato trasporti di malati per più di sette anni, era evidente, secondo il giudice a quo, che la sua attività non pregiudicava né l'esistenza né il funzionamento del servizio di soccorso medico d'urgenza.

15 Il Landkreis proponeva appello contro tale sentenza dinanzi all'Oberverwaltungsgericht Rheinland Pfalz.

16 Nell'ordinanza di rinvio tale organo giurisdizionale si chiede se i presupposti previsti all'art. 90, n. 1, del Trattato per la concessione ad imprese di diritti speciali od esclusivi siano soddisfatti. Il giudice osserva che le organizzazioni sanitarie devono essere considerate imprese che hanno diritti esclusivi o speciali nel senso di tale disposizione, per il compito di trasporto medico d'urgenza loro affidato. L'assegnazione ulteriore dell'appalto delle prestazioni di trasporto di malati, nel 1991, costituirebbe altresì una «misura» ai sensi del detto art. 90, n. 1. Orbene, secondo il giudice a quo, delle ragioni legate all'espletamento di un compito d'interesse economico generale ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato non giustificherebbero l'esclusione della concorrenza per le prestazioni di trasporto di malati. Tale interpretazione emergerebbe dal fatto che queste prestazioni sono state erogate in regime di libera concorrenza fino al 30 giugno 1991, senza che la popolazione abbia incontrato un problema qualsiasi riguardante la fornitura di tali prestazioni.

17 Tenuto conto di quanto sopra, il giudice a quo ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la concessione di un monopolio in materia di servizi di trasporto di malati in una determinata zona geografica sia compatibile con l'art. 86, n. 1, CE e gli artt. 81 e 82 CE».

Sull'applicabilità dell'art. 90, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 1, CE)

18 Prima di esaminare la questione pregiudiziale occorre verificare se l'art. 90, n. 1, del Trattato sia applicabile alle organizzazioni sanitarie, come quelle di cui trattasi nella causa principale, alle quali le autorità pubbliche competenti hanno delegato il servizio di soccorso medico d'urgenza, e ciò alla luce della particolare tutela loro accordata dall'art. 18, n. 3, del RettDG 1991. Quest'ultima questione equivale a chiedersi, da un lato, se tali organizzazioni sanitarie costituiscano imprese e, dall'altro, se esse siano titolari di diritti speciali od esclusivi.

19 A tal proposito, in primo luogo, occorre rammentare che, nel contesto del diritto della concorrenza, la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dallo status giuridico di detta entità e dalle modalità del suo finanziamento (v. sentenza 12 settembre 2000, cause riunite C-180/98 - C-184/98, Pavlov e a., Racc. pag. I-6451, punto 74), e che costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato (sentenza Pavlov e a., citata, punto 75).

20 Nella fattispecie, le organizzazioni sanitarie forniscono servizi, pagati dagli utenti, sul mercato del trasporto d'urgenza e del trasporto di malati. Tali attività non sono sempre state e non sono necessariamente esercitate da dette organizzazioni o da autorità pubbliche. Emerge così dagli atti che in passato la Ambulanz Glöckner ha essa stessa fornito questi due tipi di servizi. La fornitura di tali servizi costituisce quindi un'attività economica ai fini dell'applicazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza.

21 È vero che taluni obblighi di servizio pubblico possono rendere i servizi forniti da una data organizzazione sanitaria meno competitivi degli analoghi servizi effettuati da altri operatori non vincolati da tali obblighi, ma tale circostanza non può impedire che le attività di cui trattasi siano considerate attività economiche.

22 Ne consegue che, per quanto riguarda la fornitura di servizi di trasporto d'urgenza e di trasporto di malati, entità come le organizzazioni sanitarie devono essere qualificate imprese ai sensi delle norme di concorrenza previste dal Trattato.

23 In secondo luogo, occorre rilevare che, in forza dell'art. 18, n. 3, del RettDG 1991, l'autorizzazione necessaria per fornire servizi di trasporto in ambulanza può essere negata dall'autorità competente nel caso in cui il suo uso possa avere effetti negativi sul funzionamento e sulla redditività del servizio di soccorso medico d'urgenza, la cui gestione è stata affidata ad organizzazioni sanitarie.

24 In quest'ultima ipotesi il fatto di riservare alle organizzazioni sanitarie incaricate del servizio di soccorso medico d'urgenza i servizi di trasporto dei malati è sufficiente a qualificare tale misura come diritto esclusivo o speciale ai sensi

dell'art. 90, n. 1, del Trattato. Infatti, una tutela viene conferita attraverso un provvedimento legislativo ad un limitato novero di imprese ed è tale da incidere sostanzialmente sulla capacità delle altre imprese di esercitare l'attività economica di cui trattasi nello stesso territorio, in circostanze sostanzialmente equivalenti.

25 Di conseguenza, occorre considerare che l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 ha conferito alle organizzazioni sanitarie un diritto speciale o esclusivo ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato.

Sulla violazione dell'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 85, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, CE)

26 La Ambulanz Glöckner sostiene che l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 è incompatibile con l'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 85, n. 1, lett. c), di quest'ultimo, in quanto permette alle organizzazioni sanitarie, chiamate a pronunciarsi su qualsiasi domanda d'accesso al mercato presentata da un operatore indipendente, di ripartirsi il mercato delle prestazioni di trasporto di malati per mezzo di una concertazione tra esse e con le autorità pubbliche.

27 A tal proposito si deve rilevare che l'ordinanza di rinvio non fornisce alcuna indicazione sull'esistenza di un qualsiasi accordo, vietato dall'art. 85, n. 1, del Trattato, tra le organizzazioni sanitarie.

28 Peraltro, non è nemmeno comprovato che le autorità pubbliche, invitate a rilasciare un'autorizzazione a fornire servizi di trasporto in ambulanza diversi da quelli che rientrano nel servizio di soccorso medico d'urgenza, si accordino con le dette organizzazioni sanitarie. È vero che queste ultime sono consultate dalle

autorità competenti e tale circostanza, come emerge dal punto 43 della presente sentenza, può essere presa in considerazione ai fini dell'analisi dell'esistenza di un abuso di posizione dominante, ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 di quest'ultimo. Tuttavia come ha rilevato l'avvocato generale nel paragrafo 103 delle sue conclusioni, la decisione di rilasciare o di negare l'autorizzazione viene presa unilateralmente dalle autorità competenti e sotto la loro esclusiva responsabilità, in base alle condizioni stabilite dal RettDG 1991.

29 Pertanto non sussiste violazione dell'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 85, n. 1, lett. c) di quest'ultimo.

Sulla violazione dell'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 del Trattato CE (divenuto art. 82 CE)

30 Il giudice a quo chiede in sostanza se una disposizione come l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 possa creare una situazione nella quale le organizzazioni sanitarie sono indotte a commettere abusi di posizione dominante in contrasto con l'art. 86 del Trattato.

Sull'esistenza di una posizione dominante su una parte sostanziale del mercato comune

31 Per risolvere tale questione il giudice a quo deve previamente verificare se le organizzazioni sanitarie di cui trattasi occupino effettivamente una posizione dominante su una parte sostanziale del mercato comune, il che presuppone che siano definiti sia il mercato di servizi di cui trattasi sia l'estensione geografica di quest'ultimo.

32 A tal proposito, la Commissione sostiene che esistono due mercati di servizi distinti, vale a dire quello del trasporto d'urgenza e quello del trasporto di malati.

33 Tale giudizio va approvato. Infatti, anche se i servizi di cui trattasi sono simili, non per questo sono intercambiabili o sostituibili a causa delle loro caratteristiche, dei loro prezzi o dell'uso al quale sono destinati. Non solo i servizi di trasporto non di urgenza non offrono necessariamente una valida soluzione alternativa ai servizi di trasporto d'urgenza, che richiede, 24 ore su 24, personale altamente qualificato e un'attrezzatura particolarmente sofisticata, ma il trasporto d'urgenza, particolarmente costoso, non può nemmeno essere considerato una valida alternativa al trasporto non urgente.

34 Quanto all'estensione geografica del mercato di servizi di cui trattasi, occorre richiamare l'attenzione del giudice a quo sulla necessità di prendere in considerazione il mercato sul quale le condizioni di concorrenza siano sufficientemente omogenee, vale a dire una zona nella quale le condizioni obiettive di concorrenza dei servizi di cui trattasi e in particolare la domanda dei consumatori siano identiche per tutti gli operatori economici (sentenza 14 febbraio 1978, causa 27/76, United Brands/Commissione, Racc. pag. 207, punto 44).

35 Tocca al giudice a quo verificare nel caso di specie se tale mercato

— sia limitato al settore operativo considerato, al quale si riferiva la domanda di autorizzazione, o

— si estenda a tutto il Land Renania-Palatinato, come sostenuto dalla Commissione, dal momento che l'ambito normativo, le strutture organizzative e le tariffe del servizio di soccorso medico d'urgenza sarebbero identiche in tutto il Land, o ancora

— se esso copra il territorio della Repubblica federale di Germania nel suo insieme, come sostenuto dalla Ambulanz Glöckner, dal momento che le leggi che disciplinano la prestazione di servizi di trasporto in ambulanza nei diversi Länder sarebbero simili, il che viene contestato dal Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz.

36 Una volta determinati il mercato di servizi e l'estensione geografica di quest'ultimo, toccherà altresì al giudice a quo, eventualmente, verificare l'esistenza di una posizione dominante individuale, o eventualmente collettiva, che sia prevista dall'art. 86 del Trattato e valutare se tale posizione esista su una «parte sostanziale del mercato comune», il che rientra in una valutazione di fatto spettante al detto giudice.

37 A tal proposito, il giudice a quo potrebbe utilmente verificare l'esattezza delle indicazioni di fatto che figurano nel paragrafo 121 delle conclusioni dell'avvocato generale, a proposito delle attività della DRK che si svolgerebbero in una gran parte del Land Renania-Palatinato, indicazioni che, se confermate, potrebbero dimostrare che tale organizzazione sanitaria occupa una posizione dominante sui mercati dei servizi di trasporto d'urgenza e di trasporto dei malati.

38 Nell'ipotesi in cui il giudice a quo dovesse effettivamente accertare l'esistenza di una posizione dominante, almeno nell'intero Land Renania-Palatinato, occorrerebbe considerare che tale posizione interessa una parte sostanziale del mercato comune, come osserva l'avvocato generale nel paragrafo 129 delle sue conclusioni, data la vasta superficie del territorio di detto Land, che è di circa 20 000

Km quadrati, e dato il numero molto elevato dei suoi abitanti, che è di circa quattro milioni, cifra superiore alla popolazione di taluni Stati membri.

Sull'abuso di posizione dominante

39 Occorre rammentare che il semplice fatto di creare una posizione dominante mediante la concessione di diritti speciali o esclusivi ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato non è, in sé e per sé, incompatibile con l'art. 86 di quest'ultimo. Uno Stato membro viola i divieti sanciti da queste due disposizioni solo quando l'impresa di cui trattasi è indotta, con il mero esercizio di diritti speciali o esclusivi che le sono attribuiti, a sfruttare abusivamente la sua posizione dominante, o quando questi diritti sono idonei a creare una situazione in cui l'impresa è indotta a commettere tali abusi (v. sentenza Pavlov e a., citata, punto 127).

40 A tal proposito, secondo una giurisprudenza costante, costituisce abuso ai sensi dell'art. 86 del Trattato il fatto che l'impresa che detiene una posizione dominante su un determinato mercato si riservi senza necessità obiettiva un'attività ausiliaria che potrebbe essere svolta da una impresa terza nell'ambito delle sue attività su un mercato vicino, ma distinto, con il rischio di eliminare qualsiasi concorrenza da parte di detta impresa (sentenza 13 dicembre 1991, causa C-18/88, GB-Inno-BM, Racc. pag. I-5941, punto 18). Se l'ampiezza della posizione dominante dell'impresa alla quale lo Stato ha concesso diritti speciali o esclusivi è dovuta ad un provvedimento statale, tale provvedimento integra una violazione del combinato disposto dell'art. 90 e dell'art. 86 del Trattato (v. sentenze GB-Inno-BM, citata, punto 21, e 25 giugno 1998, causa C-203/96, Dusseldorp e a., Racc. pag. I-4075, punto 61).

41 Nella causa principale la Ambulanz Glöckner sostiene per l'appunto che la sua esclusione dal mercato del trasporto di malati in ambulanza risulta dall'applicazione dell'art. 18, n. 3, del RettDG 1991, che permetterebbe alle organizza-

zioni sanitarie, che agiscono in concertazione con le autorità pubbliche, di limitare l'accesso a tale mercato.

42 La Commissione sostiene anch'essa che l'estensione della posizione dominante del mercato del trasporto d'urgenza a quello simile, ma distinto, del trasporto di malati è dovuta alle modifiche intervenute nella normativa federale che disciplina quest'ultimo tipo di trasporto, e successivamente in quella del Land Renania-Palatinato, in particolare all'adozione dell'art. 18, n. 3, del RettDG 1991. Tale restrizione della concorrenza costituirebbe una violazione dell'art. 90 del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 di quest'ultimo.

43 A tal proposito si deve rilevare che il legislatore del Land Renania-Palatinato, adottando l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991, la cui applicazione comporta la consultazione previa delle organizzazioni sanitarie su qualsiasi domanda di autorizzazione a fornire servizi di trasporto non urgente di malati presentata da un operatore indipendente, ha favorito dette organizzazioni, già titolari di un diritto esclusivo sul mercato del trasporto d'urgenza, permettendo loro altresì di fornire esclusivamente tali servizi. L'applicazione dell'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 ha quindi la conseguenza di limitare gli «sbocchi (...) a danno dei consumatori», ai sensi dell'art. 86, secondo comma, lett. b), del Trattato, riservando alle dette organizzazioni sanitarie un'attività ausiliaria di trasporto che potrebbe essere esercitata da un operatore indipendente.

Incidenza sul commercio tra Stati membri

44 Perché una misura come l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 sia riconosciuta incompatibile con l'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 di quest'ultimo, occorre inoltre accertare che la sua attuazione leda il commercio tra Stati membri.

45 Il Landkreis, l'ASB, il Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, e il governo austriaco sostengono che la misura di cui trattasi non incide in modo particolare sul commercio tra Stati membri, poiché l'autorizzazione di trasporto in ambulanza viene rilasciata solo per un determinato settore. Inoltre, questo tipo di trasporto sarebbe per definizione un'attività esercitata localmente e accadrebbe raramente che vengano prestati servizi d'ambulanza trasfrontalieri.

46 La Commissione, pur considerando che tale questione rientra nella valutazione del giudice nazionale, sostiene che, a causa della prossimità del Land Renania-Palatinato al Belgio, alla Francia e al Lussemburgo, i trasporti trasfrontalieri non possono essere esclusi. A ciò si aggiungerebbero i probabili casi di trasporto su una più lunga distanza di persone malate o ferite che vogliano essere trasportate in un altro Stato membro o che vengano rimpatriate nei loro paesi d'origine.

47 A tal proposito emerge dalla giurisprudenza della Corte che l'interpretazione e l'applicazione della condizione relativa agli effetti sul commercio fra Stati membri, che figura negli artt. 85 e 86 del Trattato, devono assumere come punto di partenza lo scopo di tale condizione, che è quello di delimitare, in materia di disciplina della concorrenza, il campo di applicazione del diritto comunitario rispetto a quello degli Stati membri. Rientrano perciò nell'ambito del diritto comunitario qualsiasi intesa e qualsiasi prassi atte ad incidere sulla libertà del commercio fra Stati membri in un senso che possa nuocere alla realizzazione degli scopi di un mercato unico fra gli Stati membri, in particolare isolando i mercati nazionali o modificando la struttura della concorrenza nel mercato comune (sentenza 31 maggio 1979, causa 22/78, Hugin/Commissione, Racc. pag. 1869, punto 17).

48 Perché una decisione, un accordo o una pratica possa pregiudicare il commercio fra Stati membri è necessario che, in base ad un complesso di elementi di fatto e di diritto, appaia sufficientemente probabile che essi sono atti ad esercitare un'influenza diretta o indiretta, attuale o potenziale, sugli scambi tra Stati membri, in modo tale da far temere che possano ostacolare la realizzazione di un mercato unico fra Stati membri. Tale influenza non deve, inoltre, essere

irrilevante (sentenza 28 aprile 1998, causa C-306/96, Javico, Racc. pag. I-1983, punto 16).

49 In materia di servizi, questa influenza può consistere, in particolare, come la Corte ha già rilevato, nell'organizzare le attività di cui trattasi in modo tale che abbiano l'effetto di suddividere il mercato comune ed ostacolare quindi la libera prestazione di servizi, che è uno degli scopi del Trattato (v. sentenza 4 maggio 1988, causa 30/87, Bodson, Racc. pag. 2479, punto 24). Parimenti, il commercio tra Stati membri può essere pregiudicato da una misura che impedisca ad un'impresa di stabilirsi in un altro Stato membro per ivi fornire servizi sul mercato di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza 28 gennaio 1986, causa 161/84, Pronuptia, Racc. pag. 353, punto 26).

50 Spetta così al giudice a quo verificare, alla luce delle caratteristiche economiche dei mercati del trasporto d'urgenza e del trasporto dei malati, se esista una probabilità sufficiente che una norma come l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 impedisca effettivamente ad operatori stabiliti in Stati membri diversi dallo Stato membro considerato sia di effettuare servizi di trasporto in ambulanza in quest'ultimo, sia anche di stabilirvisi.

Sulla giustificazione ai sensi dell'art. 90, n. 2, del Trattato

51 Anche ammettendo che sia dimostrato, alla luce di quanto precede, che l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 sia in contrasto con l'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 di quest'ultimo, occorre inoltre esaminare se tale disposizione nazionale possa essere giustificata dall'esistenza di un compito di gestione di un servizio d'interesse economico generale ai sensi dell'art. 90, n. 2, del detto Trattato.

52 Il Landkreis, l'ASB, il Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, e il governo austriaco sostengono che è necessario un certo livello di tutela del servizio di soccorso medico d'urgenza contro la concorrenza degli operatori indipendenti, anche nel mercato del trasporto non urgente in ambulanza.

53 Essi sostengono che il trasporto d'urgenza, che va garantito 24 ore su 24 e su tutto il territorio, richiede investimenti costosi in equipaggiamento e in personale qualificato. Occorrerebbe evitare che tali costi non possano essere, almeno parzialmente, compensati degli introiti provenienti dai trasporti non urgenti. Orbene, non solo la stessa presenza di operatori indipendenti su tale mercato ha l'effetto di ridurre gli introiti del servizio medico d'urgenza, ma ci si può attendere inoltre che i detti operatori, nella ricerca del profitto, preferiscano fornire i loro servizi per lo più nelle zone a forte densità di popolazione, ove le distanze sono brevi, di modo che le organizzazioni sanitarie sarebbero incaricate, oltre al trasporto d'urgenza, solo del trasporto di malati in zone isolate. Il governo austriaco aggiunge che, dal momento che il servizio pubblico di soccorso medico d'urgenza è finanziato, in definitiva, o con tasse, o dal bilancio dell'assicurazione malattia, esiste un serio rischio che le perdite inevitabili del detto servizio siano a carico della società, mentre i potenziali profitti verrebbero goduti dagli operatori indipendenti.

54 Sarebbe altresì conforme all'interesse generale il fatto che i prezzi non possono variare a seconda delle zone servite.

55 A tal proposito non si può contestare che le organizzazioni sanitarie sono incaricate di un compito d'interesse economico generale che consiste nell'obbligo di garantire in permanenza il trasporto d'urgenza di persone malate o ferite in tutto il territorio interessato, a tariffe uniformi e a condizioni di qualità simili, senza riguardo per le situazioni particolari o per il grado di redditività economica di ciascuna operazione individuale.

56 Orbene, l'art. 90, n. 2, del Trattato, in combinato disposto con il n. 1 di tale disposizione, consente quindi agli Stati membri di conferire ad imprese, cui attribuiscono la gestione di servizi di interesse economico generale, diritti esclusivi che possono impedire l'applicazione delle norme del Trattato in materia di concorrenza, in quanto restrizioni della concorrenza, o persino l'esclusione di qualsiasi concorrenza da parte di altri operatori economici, sono necessarie per garantire l'adempimento della specifica funzione attribuita alle imprese titolari dei diritti esclusivi (v. sentenza 19 maggio 1993, causa C-320/91, Corbeau, Racc. pag. I-2533, punto 14).

57 Di conseguenza occorre verificare se sia necessaria una restrizione della concorrenza per consentire al titolare di un diritto esclusivo di esercitare la sua funzione di interesse generale in condizioni economicamente accettabili. Ai fini di questa analisi, la Corte ha statuito che si deve premettere che l'obbligo del titolare di questa funzione di garantire i suoi servizi in condizioni di equilibrio economico presuppone la possibilità di una compensazione tra i settori di attività redditizi e quelli meno redditizi e giustifica, quindi, una limitazione della concorrenza da parte di imprenditori privati al livello dei settori economicamente redditizi (sentenza Corbeau, citata, punti 16 e 17).

58 Nella causa principale, per i motivi addotti dal Landkreis, dall'ASB, dal Vertreter des öffentlichen Interesses, Mainz, e dal governo austriaco, che figurano nel punto 53 della presente sentenza, e che spetta al giudice nazionale verificare, risulta che il sistema istituito dalla RettDG 1991 è tale da permettere alle organizzazioni sanitarie di espletare il loro compito in condizioni economicamente accettabili. In particolare, emerge dagli atti che gli introiti del trasporto non urgente contribuiscono a coprire le spese connesse al servizio del trasporto d'urgenza.

59 È vero che al punto 19 della citata sentenza Corbeau la Corte ha considerato che l'esclusione della concorrenza non è giustificata in taluni casi qualora si tratti di servizi specifici, scindibili dal servizio d'interesse economico generale di cui trattasi, purché questi servizi non pregiudichino l'equilibrio economico del servizio di interesse economico generale esercitato dal titolare del diritto esclusivo.

60 Tuttavia non si tratta di ciò per quanto riguarda i due servizi di cui alla causa principale, in particolare per due motivi. In primo luogo, a differenza dei fatti della causa che hanno dato luogo alla sentenza Corbeau, citata, i due tipi di servizi di cui trattasi, assunti tradizionalmente dalle organizzazioni sanitarie, sono così strettamente collegati che i servizi di trasporto non urgente di malati sono difficilmente scindibili dal compito d'interesse economico generale costituito dai servizi di trasporto d'urgenza e con il quale presentano peraltro caratteristiche comuni.

61 In secondo luogo, l'estensione dei diritti esclusivi delle organizzazioni sanitarie al settore del trasporto non urgente di malati permette loro per l'appunto di espletare il loro compito d'interesse generale, riguardante il trasporto d'urgenza, in condizioni di equilibrio economico. La possibilità che avrebbero gli imprenditori privati di concentrarsi nei settori di trasporto non urgente su tragitti più redditizi potrebbe compromettere la redditività economica del servizio fornito dalle organizzazioni sanitarie e, di conseguenza, mettere in discussione la qualità e l'affidabilità del detto servizio.

62 Tuttavia come ha osservato l'avvocato generale nel paragrafo 188 delle sue conclusioni, solo nel caso in cui fosse dimostrato che le organizzazioni sanitarie incaricate della gestione del servizio di soccorso medico d'urgenza fossero manifestamente e incontestabilmente incapaci di soddisfare sempre la domanda di trasporto medico d'urgenza e di trasporto di malati, non potrebbe essere ammessa la giustificazione dell'estensione dei loro diritti esclusivi relativa al compito d'interesse generale.

63 A tal proposito la Ambulanz Glöckner sostiene che l'art. 18, n. 3, della RettDG 1991 favorisce per l'appunto una situazione nella quale le organizzazioni sanitarie non sono sempre in grado di soddisfare pienamente e a prezzi accettabili la domanda presente sul mercato del trasporto dei malati (v., per analogia, sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 31, e 11 dicembre 1997, causa C-55/96, Job Centre, Racc. pag. I-7119, punto 35). Per contro, il Landkreis e l'ASB sostengono che il servizio pubblico di soccorso medico d'urgenza è incontestabilmente in grado di soddisfare sia la domanda di trasporto d'urgenza che quella relativa al trasporto di malati, anche in mancanza di imprese private.

64 Spetta al giudice a quo verificare se effettivamente le organizzazioni sanitarie che occupano una posizione dominante sui mercati di cui trattasi siano in grado di soddisfare la domanda e di adempiere non solo il loro obbligo giuridico di fornire servizi di soccorso medico d'urgenza in tutte le situazioni, 24 ore su 24, ma anche di offrire efficientemente i servizi di trasporto di malati.

65 Di conseguenza, una disposizione come l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 è giustificata alla luce dell'art. 90, n. 2, del Trattato purché non osti al rilascio di un'autorizzazione ad operatori indipendenti nel caso in cui sia dimostrato che le organizzazioni sanitarie incaricate della gestione del servizio di soccorso medico d'urgenza non sono manifestamente in grado di soddisfare la domanda nel settore dei servizi di trasporto medico d'urgenza e di trasporto di malati.

66 Tenuto conto di quanto precede, occorre risolvere la questione pregiudiziale nel senso che:

— una disposizione nazionale, come l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991, secondo la quale l'autorizzazione necessaria per fornire servizi di trasporto in ambulanza viene negata dall'autorità competente nel caso in cui il suo utilizzo possa pregiudicare il funzionamento e la redditività del servizio di soccorso medico d'urgenza, la cui gestione è stata affidata ad organizzazioni sanitarie come quelle di cui alla causa principale, è tale da conferire a queste ultime un diritto speciale od esclusivo ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato;

— poiché la decisione di concedere o di negare la detta autorizzazione viene presa unilateralmente dalle autorità competenti e soltanto sotto la loro responsabilità, in funzione delle condizioni fissate dalla legge e in mancanza

di accordo o di concertazione delle dette autorità con le organizzazioni sanitarie stesse, o di queste ultime tra loro, non sussiste violazione dell'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 85, n. 1, lett. c) di quest'ultimo;

— una disposizione nazionale come l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 viola l'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 di quest'ultimo, qualora venga dimostrato che:

  — le organizzazioni sanitarie occupano una posizione dominante sul mercato dei servizi di trasporto d'urgenza,

  — tale posizione dominante esiste su una parte sostanziale del mercato comune, e

  — sussiste un grado sufficiente di probabilità, considerate le caratteristiche economiche del mercato di cui trattasi, che tale disposizione impedisca effettivamente alle imprese stabilite in Stati membri diversi dallo Stato membro considerato di effettuare servizi di trasporto in ambulanza in quest'ultimo o anche di stabilirvisi;

— tuttavia, una disposizione come l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 è giustificata alla luce dell'art. 90, n. 2, del Trattato purché non osti al rilascio di un'autorizzazione ad operatori indipendenti nel caso in cui sia dimostrato che le organizzazioni sanitarie incaricate della gestione del servizio di soccorso medico d'urgenza non sono manifestamente in grado di soddisfare la domanda nel settore dei servizi di trasporto medico d'urgenza e di trasporto di malati.

Sulle spese

67 Le spese sostenute dal governo austriaco e dalla Commissione, 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulla questione sottopostale dall'Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz con ordinanza 8 dicembre 1999, dichiara:

— una disposizione nazionale, come l'art. 18, n. 3, del Rettungsdienstgesetz (legge relativa al servizio di soccorso), nella versione 22 aprile 1991, secondo la quale l'autorizzazione necessaria per fornire servizi di trasporto in ambulanza viene negata dall'autorità competente nel caso in cui il suo

utilizzo possa pregiudicare il funzionamento e la redditività del servizio di soccorso medico d'urgenza, la cui gestione è stata affidata ad organizzazioni sanitarie come quelle di cui alla causa principale, è tale da conferire a queste ultime un diritto speciale od esclusivo ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato CE (divenuto art. 86, n. 1, CE);

— poiché la decisione di rilasciare o di negare la detta autorizzazione viene presa unilateralmente dalle autorità competenti e soltanto sotto la loro responsabilità, in funzione delle condizioni fissate dalla legge e in mancanza di accordo o di concertazione delle dette autorità con le organizzazioni sanitarie stesse, o di queste ultime tra loro, non sussiste violazione dell'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 85, n. 1, lett. c) del Trattato CE (divenuto art. 81, n. 1, lett. c), CE);

— una disposizione nazionale come l'art. 18, n. 3, del Rettungsdienstgesetz, nella versione del 22 aprile 1991, viola l'art. 90, n. 1, del Trattato, in combinato disposto con l'art. 86 di quest'ultimo, qualora venga dimostrato che:

— le organizzazioni sanitarie occupano una posizione dominante sul mercato dei servizi di trasporto d'urgenza,

— tale posizione dominante esiste su una parte sostanziale del mercato comune, e

— sussiste un grado sufficiente di probabilità, considerate le caratteristiche economiche del mercato di cui trattasi, che tale disposizione impedisca effettivamente alle imprese stabilite in Stati membri diversi dallo Stato membro considerato di effettuare servizi di trasporto in ambulanza in quest'ultimo o anche di stabilirvisi;

— tuttavia, una disposizione come l'art. 18, n. 3, del RettDG 1991 è giustificata alla luce dell'art. 90, n. 2, del Trattato purché non osti al rilascio di un'autorizzazione ad operatori indipendenti nel caso in cui sia dimostrato che le organizzazioni sanitarie incaricate della gestione del servizio di soccorso medico d'urgenza non sono manifestamente in grado di soddisfare la domanda nel settore dei servizi di trasporto medico d'urgenza e di trasporto di malati.

von Bahr Edward La Pergola

Wathelet Timmermans

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 ottobre 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann