SENTENZA DELLA CORTE

19 gennaio 1994 *

Nel procedimento C-364/92,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Cour de cassation del Belgio, nella causa dinanzi ad essa pendente tra

SAT Fluggesellschaft mbH

e

Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol),

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 86 e 90 del Trattato CEE,

* Lingua processuale: il francese.

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, C.N. Kakouris, R. Joliet, F.A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn e J.L. Murray, giudici,

avvocato generale: G. Tesauro
cancelliere: D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la SAT, dall'avv. Henriette Tielemans, del foro di Bruxelles;

— per l'Eurocontrol, dall'avv. Jacques Putzeys, del foro di Bruxelles;

— per il governo tedesco, dai signori Ernst Röder, Ministerialrat, e ClausDieter Quassowski, Regierungsdirektor presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dalla signorina S. Lucinda Hudson, del Treasury Solicitor's Department, in qualità d'agente;

— per il governo francese, dalla signora Edwige Belliard, vicedirettore degli Affari giuridici presso il ministero degli Affari esteri, e dalla signora Catherine de Salins, consigliere degli Affari esteri, in qualità di agenti;

— per il governo ellenico, dal signor Nikolaos Mavrikas, viceconsigliere giuridico, e dalla signora Maria Basdeki, procuratore, dell'Avvocatura dello Stato, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor Bernd Langeheine, membro del servizio giuridico, assistito dal signor Géraud de Bergues, perito nazionale messo a disposizione dal servizio giuridico, in qualità di agenti;

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della società ricorrente nella causa principale, della resistente nella causa principale, del governo ellenico, del governo francese e della Commissione all'udienza del 28 settembre 1993,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 10 novembre 1993,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con sentenza 10 settembre 1992, giunta alla Corte il successivo 18 settembre, la Cour de cassation del Belgio ha posto, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale sull'interpretazione degli artt. 86 e 90 del Trattato.

2 Detta questione è sorta nell'ambito di una controversia tra la società di navigazione aerea di diritto tedesco SAT Fluggesellschaft mbH (in prosieguo: la «SAT») e l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne, Eurocontrol (in prosieguo: l'«Eurocontrol»).

3 L'Eurocontrol è un'organizzazione internazionale che ha sede in Bruxelles, istituita mediante una convenzione del 13 dicembre 1960. Un protocollo del 12 febbraio 1981, entrato in vigore il 1° gennaio 1986, ha radicalmente modificato la con-

venzione originaria (in prosieguo: la «convenzione modificata»). Gli Stati contraenti sono la Repubblica federale di Germania, il Regno del Belgio, la Repubblica francese, la Repubblica ellenica, l'Irlanda, il Granducato di Lussemburgo, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica portoghese, il Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, nonché la Repubblica di Cipro, la Repubblica di Ungheria, la Repubblica di Malta, la Confederazione elvetica e la Repubblica di Turchia.

4 Conformemente all'art. 2, n. 1, lett. l), della convenzione modificata, l'Eurocontrol ha in particolare la competenza di fissare e riscuotere i contributi dovuti dagli utenti dei servizi della navigazione aerea conformemente all'accordo multilaterale, firmato il 12 febbraio 1981, relativo ai contributi di rotta riscossi per conto dei Paesi contraenti summenzionati e degli Stati terzi aderenti a detto accordo. Detti Stati terzi sono l'Austria e la Spagna.

5 La controversia per la quale l'Eurocontrol ha adito il giudice belga verte sul ricupero dei contributi di rotta, pari a 3 175 953 USD, che sarebbero dovuti dalla SAT per voli effettuati nel periodo settembre 1981 - dicembre 1985.

6 La SAT contesta il debito, appellandosi al fatto che l'Eurocontrol non rispetta gli artt. 86 e 90 del Trattato. Essa sostiene che la prassi dell'Eurocontrol di fissare, per prestazioni equivalenti, l'aliquota dei contributi ad un livello diverso, variabile in particolare a seconda degli Stati e degli anni, costituisce un abuso di posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

7 Così stando le cose, la Cour de cassation del Belgio, investita della controversia, ha sottoposto alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se l'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea, istituita con la convenzione sottoscritta a Bruxelles il 13 dicembre 1960 e modificata dal protocollo di Bruxelles del 12 febbraio 1981, costituisca un'impresa ai sensi degli artt. 86 e 90 del Trattato di Roma 25 marzo 1957 che istituisce la Comunità economica europea».

Sulla competenza della Corte

8 L'Eurocontrol sostiene che, in quanto organizzazione internazionale, i cui rapporti con la Comunità sono retti dalle norme del diritto internazionale pubblico, essa è sottratta alla giurisdizione della Corte, che perciò è incompetente a pronunciarsi sulla questione pregiudiziale.

9 Detta eccezione di incompetenza va disattesa. La Corte è competente a pronunciarsi sull'interpretazione delle disposizioni del Trattato, a norma dell'art. 177 di quest'ultimo, che instaura una collaborazione diretta tra la Corte e i giudici nazionali mediante un procedimento non contenzioso, sottratto all'iniziativa delle parti e nel corso del quale queste sono semplicemente invitate a presentare le loro osservazioni (v., in particolare, sentenza 9 dicembre 1965, causa 44/65, Hessische Knappschaft, Racc. pag. 951).

10 Orbene, il giudice a quo ha sottoposto alla Corte una questione vertente non già sull'interpretazione della convenzione che istituisce l'Eurocontrol, o dell'accordo multilaterale relativo ai contributi di rotta, bensì sull'interpretazione degli artt. 86 e 90 del Trattato.

11 Quanto al problema se le norme del diritto comunitario possano venir invocate contro l'Eurocontrol, esso deve ricollegarsi al merito della controversia e rimane privo di incidenza sulla competenza della Corte.

Sulla ricevibilità

12 L'Eurocontrol sostiene pure che la questione pregiudiziale è irricevibile in quanto la motivazione della sentenza di rinvio è viziata da un errore sostanziale, poiché si fonda sul postulato erroneo di un monopolio di detto ente sul controllo della navigazione aerea e sulla riscossione di contributi di rotta. Inoltre, un'eventuale sentenza che assoggettasse l'Eurocontrol alle norme sulla concorrenza contenute nel Trattato non potrebbe venir eseguita, poiché gli Stati che hanno aderito alla convenzione, ma che non sono membri della Comunità, non sarebbero giuridicamente vincolati da detta sentenza.

13 La prima osservazione, che mira a contestare la pertinenza della questione pregiudiziale posta dal giudice nazionale, va disattesa. Sebbene sia importante determinare la portata esatta delle attribuzioni di un ente come l'Eurocontrol per risolvere nel merito la questione in esame, la pretesa inesattezza di constatazioni fatte dal giudice nazionale su dette attribuzioni non incide sulla ricevibilità del rinvio pregiudiziale.

14 La seconda osservazione va disattesa per le stesse ragioni che già hanno portato a respingere l'eccezione di incompetenza. Si ricollega infatti al merito, in quanto presuppone risolto il punto se l'Eurocontrol costituisca impresa soggetta alle norme sulla concorrenza.

Nel merito

15 La SAT sostiene che l'Eurocontrol è un'impresa ai sensi degli artt. 86 e 90 del Trattato. Le attività di ricerca e di coordinamento svolte da detta organizzazione nonché la riscossione di contributi di rotta non rientrano nello «jus imperii», ma rappresentano attività di natura economica che potrebbero essere svolte da enti di diritto privato. Anche l'attività di controllo della navigazione aerea presenta un carattere economico, come comprova il fatto che essa è esercitata in taluni Stati membri da imprese private. La SAT sostiene, in subordine, che quanto meno l'attività di riscossione dei contributi, che è alla base della controversia principale, è di indole commerciale, come dimostra in particolare il fatto che azioni di ricupero sono state esperite dall'Eurocontrol dinanzi al Tribunal de commerce di Bruxelles.

16 I governi tedesco, francese, del Regno Unito ed ellenico nonché l'Eurocontrol si fondano, invece, sul carattere pubblico dell'attività svolta dall'Eurocontrol per contestare che detto ente sia impresa ai sensi delle norme sulla concorrenza contenute nel Trattato. Si richiamano, in particolare alle sentenze della Corte sull'interpretazione della Convenzione del 27 settembre 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, dalle quali emerge che l'Eurocontrol va equiparata ad una pubblica autorità che opera esercitando pubblici poteri (sentenze 14 ottobre 1976, causa 29/76, LTU, Racc. pag. 1541, e 14 luglio 1977, cause 9/77 e 10/77, Bavaria Fluggesellschaft e

Germanair, Racc. pag. 1517). Sostengono più particolarmente che l'attività di controllo della navigazione aerea è un'attività di polizia destinata a garantire la pubblica sicurezza. Quanto all'attività di riscossione dei contributi di rotta, essa è svolta per conto degli Stati contraenti, giacché i contributi sono soltanto la contropartita dei servizi di navigazione aerea prestati da detti Stati.

17 Anche la Commissione sostiene che l'Eurocontrol non costituisce un'impresa ai sensi delle disposizioni del Trattato e ribadisce a questo proposito gli stessi argomenti già svolti dagli Stati membri circa l'attività di riscossione dei contributi di rotta. Ritiene, inoltre, che l'attività di controllo della navigazione aerea, che non è direttamente oggetto della causa principale, sia una mansione di competenza delle pubbliche autorità, scevra di carattere economico, poiché costituisce un servizio di interesse generale destinato a tutelare nello stesso tempo sia gli utenti dei trasporti aerei sia le popolazioni interessate dal sorvolo delle aeronavi.

18 Emerge dalla giurisprudenza della Corte (v., in particolare, le sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 21, e 17 febbraio 1993, cause C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre, Racc. pag. I-637, punto 17) che, nel diritto comunitario della concorrenza, la nozione di impresa comprende qualsiasi entità che svolge un'attività economica, indipendentemente dal suo status giuridico e dal suo modo di finanziamento.

19 Per stabilire se le attività dell'Eurocontrol sono quelle di un'impresa ai sensi degli artt. 86 e 90 del Trattato, bisogna appurare la natura di dette attività.

20 A norma dell'art. 1 della Convenzione relativa all'aviazione civile internazionale, firmata a Chicago il 7 dicembre 1944 (Raccolta dei trattati delle Nazioni unite, vol. 15, n. 105): «Gli Stati contraenti riconoscono che ciascuno Stato ha sovranità completa ed esclusiva sullo spazio aereo sovrastante il suo territorio». È nell'ambito di detta sovranità che gli Stati esercitano, nel rispetto delle pattuizioni contenute nelle convenzioni internazionali applicabili, le funzioni di polizia nel loro spazio aereo e i servizi di controllo della navigazione aerea.

21 In virtù della convenzione che lo istituisce, l'Eurocontrol è un ente internazionale di carattere regionale che ha lo scopo di rafforzare la cooperazione degli Stati contraenti nel settore della navigazione aerea e di sviluppare le attività comuni in questo settore, tenendo debito conto delle necessità della difesa, pur garantendo a tutti gli utenti dello spazio aereo il massimo di libertà con il necessario grado di sicurezza. Esso opera di conserva con le autorità civili e militari degli Stati contraenti (art. 1 della convenzione modificata).

22 Le competenze dell'Eurocontrol, come definite dall'art. 2 della convenzione modificata, vertono anzitutto su attività di ricerca, di pianificazione, di coordinamento delle politiche nazionali e di formazione del personale.

23 In secondo luogo, l'Eurocontrol è competente a fissare e a riscuotere i contributi di rotta, dovuti dagli utenti dello spazio aereo. L'Eurocontrol determina, conformemente agli orientamenti definiti dall'organizzazione dell'aviazione civile internazionale, la formula comune in base alla quale vengono calcolati i contributi di rotta. Detta formula tiene conto della stazza dell'aeronave e della distanza percorsa, alle quali si applica un'«aliquota unitaria». Detta aliquota non è stabilita dall'Eurocontrol, ma da ciascuno degli Stati contraenti per l'uso del rispettivo spazio aereo. Per ciascun volo viene calcolato e riscosso dall'Eurocontrol un contributo unico, che rappresenta il totale dei contributi dovuti. I contributi vengono riscossi per conto degli Stati, ai quali sono devoluti, al netto di una trattenuta corrispondente all'«aliquota amministrativa», importo destinato a far fronte alle spese di riscossione dei contributi.

24 Infine, l'attività operativa di controllo della navigazione aerea è, come ha espressamente prescritto il protocollo del 12 febbraio 1981, limitata, poiché viene prestata dall'Eurocontrol solo su richiesta degli Stati contraenti. E' pacifico che, in questo ambito, l'Eurocontrol si limita a svolgere, tramite il centro di Maastricht, il controllo dello spazio aereo dei Paesi del Benelux e della parte settentrionale della Repubblica federale di Germania. A questo scopo, l'Eurocontrol dispone, nei confronti degli utenti dello spazio aereo, delle prerogative e dei poteri coercitivi derogatori al diritto comune, che sono impliciti nel controllo. Nell'esercizio di questa particolare competenza, deve vegliare all'osservanza degli accordi internazionali e delle normative nazionali relativi all'accesso, al sorvolo e alla sicurezza del territorio degli Stati contraenti interessati.

25 In relazione a quest'ultima attività, si può osservare come non sia stato contestato che l'Eurocontrol deve garantire il controllo della navigazione in detto spazio aereo, a vantaggio di qualsiasi aeronave che lo attraversi, anche nel caso in cui il titolare dell'aeromobile non abbia versato i contributi di rotta spettanti all'Eurocontrol.

26 Infine, il finanziamento delle attività dell'Eurocontrol avviene mediante i contributi degli Stati contraenti.

27 L'Eurocontrol svolge quindi, per conto degli Stati contraenti, compiti di interesse generale, il cui scopo è quello di contribuire alla conservazione e al miglioramento della sicurezza della navigazione aerea.

28 Contrariamente a quanto sostiene la SAT, l'attività dell'Eurocontrol relativa alla riscossione dei contributi di rotta, sulla quale verte la causa principale, non è scindibile dalle altre attività dell'organizzazione. Detti contributi sono solo la contropartita, richiesta agli utenti, per l'impiego obbligatorio ed esclusivo degli impianti e servizi di controllo della navigazione aerea. Come ha già constatato la Corte, nell'ambito particolare dell'interpretazione della summenzionata Convenzione del 27 settembre 1968, l'Eurocontrol deve, nella sua attività di riscossione dei contributi, considerarsi pubblica autorità che opera nell'esercizio dei pubblici poteri (sentenza LTU, già ricordata, punti 4 e 5).

29 L'Eurocontrol opera a questo titolo per conto degli Stati contraenti senza poter realmente influire sull'importo dei contributi di rotta. La circostanza, invocata dalla SAT dinanzi al giudice nazionale, che gli importi dei contributi variano nel tempo o in funzione dei territori sorvolati non è imputabile all'Eurocontrol, che si limita a fissare e ad applicare, nelle condizioni in precedenza indicate, una formula comune, bensì agli Stati contraenti, che determinano l'ammontare delle aliquote unitarie.

30 Considerate nel loro complesso, le attività dell'Eurocontrol, per la loro natura, per il loro oggetto e per le norme alle quali sono soggette, si ricollegano all'esercizio di

prerogative, relative al controllo e alla polizia dello spazio aereo, che sono tipiche prerogative dei pubblici poteri. Esse non presentano carattere economico che giustifichi l'applicazione delle norme sulla concorrenza previste dal Trattato.

31 Un ente internazionale come l'Eurocontrol non costituisce quindi impresa disciplinata dagli artt. 86 e 90 del Trattato.

32 Per questi motivi si deve risolvere la questione sottoposta dichiarando che gli artt. 86 e 90 del Trattato vanno interpretati nel senso che un ente internazionale come l'Eurocontrol non costituisce impresa ai sensi di detti articoli.

Sulle spese

33 Le spese sostenute dal governo tedesco, dal governo del Regno Unito, dal governo francese, dal governo ellenico 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 dalla Cour de cassation del Belgio con sentenza 10 settembre 1992, dichiara:

Gli artt. 86 e 90 del Trattato vanno interpretati nel senso che un'organizzazione internazionale come l'Eurocontrol non costituisce impresa ai sensi di detti articoli.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Joliet

Schockweiler Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 19 gennaio 1994.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due