CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GIUSEPPE TESAURO

presentate il 10 novembre 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Con ordinanza emanata in data 10 settembre 1992, la Cour de cassation del Belgio chiede alla Corte se l'Organizzazione europea per la sicurezza della navigazione aerea (in prosieguo: l'«Eurocontrol»), istituita con la convenzione stipulata a Bruxelles il 13 dicembre 1960, emendata con il protocollo di Bruxelles del 12 febbraio 1981, sia un'impresa ai sensi degli artt. 86 e 90 del Trattato CEE.

2. Rinviando alla relazione d'udienza per una descrizione dettagliata del quadro normativo e degli antefatti della controversia, mi limito qui a richiamarne gli aspetti più direttamente rilevanti ai nostri fini.

Eurocontrol, cui era in particolare affidato il compito di occuparsi dell'organizzazione comune dei servizi di navigazione aerea nello spazio aereo delle parti contraenti [1], ha in realtà esercitato tale compito solo relativamente ai Paesi del Benelux e della Germania settentrionale. Gli altri Stati membri, infatti, restii a rinunciare all'esercizio di una tale competenza, hanno continuato a controllare i rispettivi spazi aerei sulla base di una decisione della Commissione permanente — organo composto dai rappresentanti degli Stati membri — adottata il 28 gennaio 1966.

Il protocollo del 1981 ha, in buona sostanza, adattato le norme della convenzione ad una tale situazione, lasciando tuttavia agli Stati contraenti la facoltà di demandare ad Eurocontrol la gestione per loro conto di impianti e servizi (art. 2, n. 2, lett. b). Ed è appunto su tale base che Eurocontrol continua ad assicurare, dal centro di Maastricht, i servizi in questione per quanto riguarda i Paesi del Benelux e la Germania settentrionale.

Tra i compiti attualmente svolti da Eurocontrol vanno in particolare ricordate la definizione di criteri e la riscossione dei contributi imposti agli utenti dei servizi della navigazione aerea, conformemente all'accordo multilaterale relativo alla riscossione dei contributi di rotta, per conto delle parti contraenti e degli Stati terzi aderenti a detto accordo [art. 2, n. 1, lett. l) della convenzione]. All'accordo multilaterale in questione, stipulato a Bruxelles alla stessa data del protocollo ed entrato in vigore il 1° gennaio 1986, partecipano gli Stati membri di Eurocontrol ed anche Spagna ed Austria.

Oggetto di tale accordo è appunto quello di creare un sistema comune di definizione di criteri e di riscossione dei contributi di rotta per i voli effettuati negli spazi aerei degli

* Lingua originale: l'italiano.

1 — I paesi contraenti all'origine erano Belgio, Germania, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Gran Bretagna. Attualmente Eurocontrol ha 14 membri: dei paesi della Comunità solo Danimarca, Spagna e Italia non ne fanno parte.

Stati membri (art. 1, n. 2). La formula attualmente utilizzata per calcolare detti contributi, formula stabilita dalla commissione permanente di Eurocontrol (art. 3), è uguale al prodotto di un'aliquota unitaria, fissata annualmente da ciascuno Stato membro per l'uso del proprio spazio aereo, per il numero di unità di servizio corrispondente alla parte di volo effettuata nello spazio aereo dello Stato in questione e definito attraverso una formula algebrica che tiene conto della distanza percorsa e del peso dell'aeromobile. I contributi così calcolati sono poi maggiorati di un'aliquota amministrativa, cioè di un importo corrispondente alle spese sostenute per la loro riscossione.

Va infine ricordato che Eurocontrol determina per ogni volo l'importo dei contributi di rotta dovuti per i tragitti effettuati e riscuote come contributo unico l'importo globale (artt. 7 e 8); importo che, dedotta l'aliquota amministrativa, viene poi integralmente versato agli Stati in questione (art. 20). Per ottenere la riscossione forzata del proprio credito, Eurocontrol dispone delle azioni legali proprie a ciascuno Stato contraente.

3. La presente controversia nasce appunto dal rifiuto della compagnia di navigazione aerea SAT Fluggesellschaft mbH (in prosieguo: la «SAT») di versare ad Eurocontrol i contributi di rotta relativi a voli effettuati tra il settembre 1981 e il dicembre 1985.

Davanti alle giurisdizioni belghe, la SAT ha in particolare sostenuto che costituirebbe abuso di posizione dominante la pratica seguita da Eurocontrol consistente nel fissare, per prestazioni sostanzialmente equivalenti, tariffe di importo variabile a seconda degli Stati membri e degli anni.

Tale argomento, disatteso dai giudici di primo e secondo grado, ha indotto la Cour de cassation a sospendere il giudizio ed a sottoporre a questa Corte il quesito relativo all'interpretazione degli artt. 86 e 90 del Trattato CEE.

4. Eurocontrol eccepisce in via preliminare, anche con il conforto del parere dell'internazionalista Prof. Seidl-Hohenveldern, il difetto di giurisdizione della Corte. Essa fa valere di essere un'organizzazione internazionale il cui ordinamento giuridico è distinto da quello della Comunità europea; le relazioni tra le due organizzazioni sarebbero disciplinate dal diritto internazionale.

Eurocontrol invoca, pertanto, il principio generale «par in parem non habet imperium», che varrebbe per le organizzazioni internazionali come per gli Stati; ed afferma che eventuali controversie che dovessero sorgere tra due organizzazioni internazionali dovrebbero dunque essere risolte, conformemente al diritto internazionale generale, facendo ricorso all'arbitrato.

Ad avviso di Eurocontrol, inoltre, la Corte non avrebbe alcun titolo per interpretare la convenzione che l'ha istituita e neppure per accertare se le sue attività si pongono in contrasto con una qualche disposizione comunitaria. Né, per fondare la giurisdizione della Corte, si potrebbe fare ricorso al principio di territorialità, in forza del quale, qualora un'organizzazione internazionale abbia come

sfera d'azione il territorio della Comunità, spetta alla Corte accertare se la sua attività contrasti con il relativo ordinamento.

5. Quanto al primo argomento, esso non è pertinente. Non va dimenticata infatti la natura non contenziosa della competenza a titolo pregiudiziale della Corte. Il ricorso ex art. 177 apre una parentesi nel giudizio principale, che dà luogo a un procedimento «da giudice a giudice», com'è stato giustamente ricordato dalla Commissione all'udienza, procedimento che si riflette sulla posizione innanzi alla Corte delle parti del giudizio principale. Se infatti queste sono sentite nella fase scritta e in quella orale al fine di assicurare una piena tutela dei diritti della difesa, esse non possono tuttavia assumere alcuna iniziativa e neppure contestare il quesito che il giudice nazionale ha ritenuto dover sottoporre alla Corte [2].

L'eccezione di difetto di giurisdizione avrebbe dovuto pertanto essere sollevata non in questa sede, ma eventualmente nell'ambito del procedimento in corso innanzi ai giudici belgi. Peraltro, senza entrare nel merito della problematica relativa ai limiti del sindacato giurisdizionale sull'attività di un'organizzazione internazionale, non posso fare a meno di rilevare che la posizione processuale interessata da questo ordine di limiti è normalmente quella del convenuto; e che invece Eurocontrol è attrice innanzi al giudice a quo.

6. Eurocontrol fa valere inoltre che, in quanto essa agisce nel quadro di un ordinamento giuridico distinto da quello creato con il Trattato CEE, non potrebbe comunque essere soggetta alle norme comunitarie della concorrenza. In tal modo viene riproposta, sotto altro aspetto, la questione dell'immunità dell'organizzazione. Per parte sua, la Commissione sostiene — anche alla luce della giurisprudenza della Corte — che, se in virtù dell'attività svolta si dovesse considerare Eurocontrol un'impresa, non vi è ragione per escludere l'applicabilità nei suoi confronti degli artt. 85 e seguenti del Trattato per il solo fatto che si tratta di un'organizzazione internazionale.

Tale posizione mi sembra da condividere. Dalla giurisprudenza risulta infatti chiaramente che la Corte, nel definire l'ambito d'applicazione delle norme comunitarie in materia di concorrenza, ha fatto prevalere, rispetto al tema evocato, considerazioni di indole economica su quelle più strettamente giuridiche. Tale atteggiamento ha trovato una compiuta espressione nella recente sentenza Höfner [3], in cui viene chiarito come, «nel contesto del diritto della concorrenza (...) 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». Sulla base di tale definizione è stato pertanto disatteso, nella fattispecie, l'argomento tendente ad escludere l'applicazione delle norme di

2 — V. al riguardo la sentenza 9 dicembre 1965, causa 44/65, Hessische Knappschaft (Racc. pag. 951, in particolare pag. 959); in senso analogo v. anche la sentenza 27 marzo 1963, cause riunite 28/62, 29/62 e 30/62, Da Costa en Schaake NV (Racc. pag. 57, in particolare pag. 74).

3 — Sentenza 23 aprile 1991, causa C-41/90 (Racc. pag. I-1979, punti 21-23 della motivazione).

concorrenza alle attività di un ufficio per l'occupazione solo perché esercitate da un ente pubblico.

La sentenza in questione rappresenta d'altra parte il punto d'arrivo di una giurisprudenza che si è caratterizzata per il fatto di non attribuire importanza alla forma giuridica per determinare l'applicazione a un ente degli artt. da 85 a 90 del Trattato. Significativa è in questo senso anche la sentenza nella causa Commissione/Italia del 16 giugno 1987 [4], in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla nozione d'impresa ai sensi della direttiva della Commissione 25 giugno 1980, n. 723, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche. La sentenza, muovendo dalla constatazione che lo Stato può agire sia nell'esercizio del suo potere d'imperio, sia svolgendo attività economiche di natura industriale o commerciale, precisa che occorre distinguere chiaramente tra la figura dello Stato come pubblico potere e quella dello Stato proprietario. Orbene, ai fini dell'applicazione di quella direttiva è stato ritenuto irrilevante che lo Stato svolga dette attività economiche mediante un'entità distinta o attraverso un organo facente parte della pubblica amministrazione; ed è stata pertanto riconosciuta, in ragione appunto dell'attività svolta, la natura di impresa all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato italiana, operante nel settore dei tabacchi lavorati, nonostante essa fosse, dal punto di vista giuridico, incorporata nell'amministrazione pubblica nazionale.

Anche alla luce di tale giurisprudenza, mi sembra dunque che non si possa attribuire importanza decisiva al carattere di organizzazione internazionale di un ente per escludere nei suoi confronti l'applicabilità delle norme di concorrenza. Nell'affermare ciò non si vogliono ignorare le diverse concezioni sulla portata, oltreché sul fondamento, della immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali [5], ma si vuole sottolineare l'inadeguatezza della tesi che attribuisce una immunità assoluta a tali organizzazioni — persino più ampia di quella degli Stati, ormai generalmente limitata alle manifestazioni tipiche del potere statuale, con esclusione degli atti c.d. *jure gestionis* [6] — tenuto conto, peraltro, dell'esigenza di non privare gli individui della tutela di situazioni giuridiche soggettive eventualmente lese dall'attività delle organizzazioni internazionali, anche a fronte del moltiplicarsi del numero di organizzazioni che svolgono attività a carattere economico [7].

7. La soluzione appena prospettata trova una conferma indiretta nell'interrogativo, posto dal governo francese in udienza, vertente sull'importanza della risposta della Corte quanto alla natura dell'attività svolta da Eurocontrol ed in relazione alla possibilità

4 — Sentenza in causa 118/85 (Racc. pag. 2599, in particolare punti 6-10 della motivazione).

5 — V. tra i tanti, più di recente e anche per ulteriori rinvii bibliografici, S. De Bellis, «L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione», Bari 1992.

6 — È da segnalare al riguardo, per un'applicazione di tale distinzione nei confronti di paesi non membri della Comunità, la decisione della Commissione del 19 dicembre 1984 concernente una procedura ai sensi dell'art. 85 del Trattato CEE (IV/26.870 - Importazioni di alluminio dall'Europa dell'Est, GU 1985, L 92, pag. 1, in particolare punto 9).

7 — Tra coloro che hanno espresso preoccupazioni di tal genere, v. Lalive, «L'immunité de juridiction des États et des Organisations internationales», in *R.C.A.D.I.*, 1953, III, pag. 14 e ss., specialmente pag. 301; e lo stesso Seidl-Hohenveldern, «L'immunité de juridicton et d'exécution des États et des Organisations Internationales», in *I.H.E.I. Droit International-I*, Paris 1979/80, pag. 109 e seguenti, in particolare pag. 166.

che gli Stati membri avevano di affidarla alla stessa organizzazione a una data successiva alla firma del Trattato di Roma. Ciò che può venire in questione, al riguardo, è l'obbligo generale esistente in capo agli Stati membri di astenersi dall'adottare qualsiasi misura che possa eliminare l'effetto utile delle norme del Trattato, nel caso di specie in materia di concorrenza. Come d'altra parte non è ammissibile per uno Stato membro valersi di disposizioni del proprio ordinamento giuridico interno per limitare la portata delle disposizioni di diritto comunitario, in quanto in tal modo si comprometterebbe l'unità ed efficacia di questo diritto, così non si potrebbe arrivare ad un risultato analogo invocando gli obblighi derivanti da un accordo internazionale; e fatte salve evidentemente le disposizioni particolari contenute al riguardo nel Trattato di Roma (art. 234), qui inconferenti. In altre parole, se gli enti pubblici nazionali e gli Stati stessi, in quanto svolgono un'attività economica, hanno l'obbligo di rispettare le previsioni di cui agli articoli 85 e seguenti del Trattato, essi non possono sottrarvisi affidando l'esecuzione di un'attività di tale natura ad un'organizzazione internazionale.

8. Eurocontrol sostiene ancora che il quesito pregiudiziale dovrebbe comunque essere dichiarato irricevibile, in quanto viziato da un errore sostanziale circa i compiti effettivamente attribuiti all'organizzazione dalla disciplina convenzionale attualmente in vigore. D'altra parte — essa aggiunge — una sentenza della Corte non potrebbe essere applicata da Eurocontrol, in quanto le eventuali modificazioni della regolamentazione che essa potrebbe richiedere dovrebbero essere adottate all'unanimità dagli Stati membri dell'organizzazione: ed evidentemente i contraenti non membri della Comunità non sarebbero vincolati dalla sentenza della Corte.

Anche questi rilievi non colgono nel segno. A questo riguardo basterà osservare che, da un lato, taluni argomenti investono piuttosto il merito della questione, dall'altro essi non tengono conto del fatto che spetta al giudice nazionale, nel sistema dell'art. 177 del Trattato, valutare rispetto ai fatti della causa la necessità di una decisione pregiudiziale per pronunziare la propria sentenza. La competenza della Corte non può d'altra parte venire meno a causa di eventuali inesattezze del provvedimento di rinvio nella descrizione della situazione normativa rilevante nella controversia principale, se dal testo del quesito formulato dal giudice nazionale e dall'insieme dei dati forniti da quest'ultimo è possibile desumere con chiarezza, come accade nella fattispecie, gli elementi relativi all'interpretazione del diritto comunitario.

Infine, la sentenza della Corte è un atto giurisdizionale che si inserisce nel quadro del procedimento pendente innanzi al giudice nazionale, tenuto dunque a conformarsi all'interpretazione fornita dalla Corte. La sentenza non è diretta ad Eurocontrol: le sue eventuali ripercussioni sull'adempimento degli obblighi derivanti dalla convenzione e dall'accordo multilaterale in capo allo Stato membro cui appartiene la giurisdizione di rinvio si pongono su un piano completamente distinto da quello che qui ci occupa.

9. Passando ora ad esaminare il merito del quesito sottoposto alla Corte, sulla base delle considerazioni già svolte circa la possibilità di assoggettare Eurocontrol alle norme comunitarie sulla concorrenza, emerge che elemento necessario per la qualificazione di un'entità come impresa è l'esercizio di un'attività di carattere economico suscettibile di essere svolta, almeno in linea di principio, da un'impresa privata e per un fine di lucro.

Incompatibile con tale qualifica è invece lo svolgimento di una attività che comporta l'esercizio di pubblici poteri, con la conseguenza che un'entità che agisce in veste di pubblica autorità non è sottoposta alle regole di concorrenza del Trattato [8]. A tale riguardo va osservato che, se la Corte ha preferito non determinare tale nozione in astratto, le sentenze che ad essa fanno riferimento [9], nei diversi settori del diritto comunitario in cui il concetto assume rilievo, si muovono nella linea tracciata dall'avvocato generale Mayras, nelle conclusioni relative alla causa Reyners [10], secondo cui «l'autorità pubblica è l'incarnazione della sovranità dello Stato, e come tale consente ai soggetti che ne sono investiti di avvalersi di prerogative che esorbitano dal diritto comune, di privilegi e di poteri coercitivi cui i privati devono sottomettersi».

Tra le attività e funzioni qui rilevanti sono senz'altro comprese quelle relative alle attribuzioni fondamentali del potere pubblico in settori quali l'amministrazione generale e fiscale, la giustizia, la sicurezza o la difesa nazionale. Se, d'altra parte, alcune delle funzioni connesse all'esercizio di un'attività nella veste di pubblica autorità sono separabili dal complesso delle attività svolte da un'entità, ad esse restano applicabili le norme del Trattato in materia di concorrenza [11].

10. È dunque l'accertamento del carattere economico dell'attività svolta da Eurocontrol a costituire il problema centrale della presente causa.

Ora, per quanto la controversia pendente davanti alla Cour de cassation del Belgio verta esclusivamente sull'attività di riscossione da parte di Eurocontrol dei contributi di rotta e non su quella di controllo della navigazione aerea cui gli stessi si riferiscono, la portata generale del quesito sottoposto dal giudice di rinvio induce ad interrogarsi anche sulla natura di quest'ultima attività; d'altra parte, gli elementi che emergono in questo ambito forniscono utili indicazioni per precisare la natura dell'attività di riscossione [12].

8 — V., in tal senso, le sentenze 16 giugno 1987, causa 118/85, Commissione/Italia (Racc. pag. 2599, in particolare punti 6 e 7 della motivazione), e 4 maggio 1988, causa 30/87, Bodson (Racc. pag. 2479, in particolare punto 18 della motivazione). Tale principio, d'altra parte, poteva dedursi già dalla sentenza 18 giugno 1975, causa 94/74, IGAV (Racc. pag. 699, in particolare punto 35 della motivazione).

9 — V., per esempio, in materia di diritto di stabilimento, la sentenza 21 giugno 1974, causa 2/74, Reyners (Racc. pag. 631); in materia di libera circolazione dei lavoratori le sentenze 17 dicembre 1980, causa 149/79, Commissione/Belgio (Racc. pag. 3881); 26 maggio 1982, causa 149/79, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1845); 3 giugno 1986, causa 307/84, Commissione/Francia (Racc. pag. 1725); in materia di IVA la sentenza 17 ottobre 1989, cause riunite 231/87 e 129/88, Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Fiorenzuola d'Arda e a. (Racc. pag. 3233).

10 — Si tratta della sentenza 21 giugno 1974, citata alla nota precedente.

11 — V., al riguardo, la sentenza 11 luglio 1985, causa 107/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 2655, in particolare i punti 14 e 15 della motivazione).

12 — Non rilevano qui le attività svolte da Eurocontrol per il coordinamento delle politiche degli Stati membri in materia di navigazione, il cui carattere non economico è, d'altra parte, fuori discussione.

11. Ora, in una causa relativa all'interpretazione della Convenzione del 27 settembre 1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, la Corte ha in effetti escluso che la nozione di «materia civile e commerciale» includesse una lite che opponeva Eurocontrol ad una compagnia aerea per il recupero delle somme dovute da quest'ultima a titolo di contributi di rotta [13]. In tale occasione, la Corte ha dunque avuto modo di pronunciarsi sulla natura delle attività svolte da Eurocontrol ed ha in particolare ritenuto che «benché talune decisioni emesse nelle cause tra la pubblica amministrazione ed un soggetto di diritto privato possano essere comprese nell'ambito d'applicazione della Convenzione, la situazione è diversa qualora la pubblica amministrazione abbia agito nell'esercizio della sua potestà d'imperio. Ciò vale per una causa avente ad oggetto (...) il pagamento di contributi dovuti da un soggetto di diritto privato ad un ente pubblico, nazionale o internazionale, in ragione dell'uso degli impianti e dei servizi di tale ente, in particolare qualora questo uso sia obbligatorio ed esclusivo» e «tanto più nel caso in cui l'aliquota dei contributi, i metodi di calcolo e i procedimenti di riscossione siano stati stabiliti unilateralmente nei confronti degli utenti [e] (...) l'ente ha fissato presso la propria sede il luogo di adempimento dell'obbligazione (...)».

Orbene, se tale sentenza fornisce già alcuni elementi importanti ai fini che qui rilevano, essa non è tuttavia, come viene giustamente sottolineato dalla Commissione, decisiva. Infatti, il carattere obbligatorio ed esclusivo dell'uso degli impianti e dei servizi di un ente o la fissazione unilaterale di procedimenti di riscossione nei confronti degli utenti non sono in sé sufficienti ad escludere il carattere economico di un'attività ed il suo assoggettamento alle regole di concorrenza; si dovrebbe concludere in tal caso che non hanno tale carattere neppure, ad esempio, i servizi pubblici delle telecomunicazioni o delle poste. Ma questo, come è noto, non è il caso [14].

12. Ora, l'attività di controllo della navigazione aerea che Eurocontrol svolge limitatamente allo spazio aereo dei paesi del Benelux e della Germania del Nord, in base a un accordo particolare [15] concluso conformemente a quanto previsto dal paragrafo 2 dell'art. 2 della convenzione emendata, non implica un trasferimento di competenze all'organizzazione internazionale da parte dei quattro Stati firmatari; essi hanno voluto affidare all'organizzazione compiti meramente esecutivi.

Ai termini dell'art. 1 di quell'accordo, infatti, le parti contraenti nazionali conservano le competenze e gli obblighi ad esse spettanti in materia di legislazione aeronautica per la disciplina e l'organizzazione dello spazio aereo, nonché di relazioni con le altre organizzazioni internazionali e con gli utenti dei servizi forniti. Gli Stati interessati definiscono dunque il quadro generale ed esercitano una supervisione continua sulle modalità di espletamento dei compiti dagli stessi delegati.

13 — Sentenza 14 ottobre 1976, causa 29/76, LTU/Eurocontrol (Racc. pag. 1541, in particolare punto 4 della motivazione).

14 — V. sentenze 20 marzo 1985, causa 41/83, Italia/Commissione (Racc. pag. 873), e 11 luglio 1985, causa 107/84, Commissione/Germania (Racc. pag. 2655).

15 — Si tratta dell'«Accord relatif à la fourniture et à l'exploitation d'installations et des services de la circulation aérienne par Eurocontrol au centre de contrôle de Maastricht» del 25 novembre 1986.

D'altra parte, le esigenze essenziali cui risponde l'attività di controllo della navigazione aerea, esercitata da Eurocontrol in forme e con strumenti non dissimili da quelli normalmente applicati dagli Stati, sono di garantire la sicurezza dei passeggeri e altresì delle popolazioni stabilite nei territori sorvolati, come pure assicurare, anche in tale prospettiva, il necessario coordinamento con le esigenze proprie alla difesa nazionale. Tale attività, sotto diversi aspetti connessa all'esercizio della sovranità degli Stati, si traduce dunque in una vera funzione di polizia dello spazio aereo, che non può che essere esercitata da un'autorità pubblica, indipendentemente dalla forma prescelta per la sua organizzazione e gestione. Anche laddove, infatti, la prestazione dei servizi relativi alla navigazione aerea è stata affidata ad una società di diritto privato (come è il caso della Germania) od organizzata secondo i modi tipici del settore privato (come avviene nei Paesi Bassi, tenuto conto dei compiti affidati in questo caso ad Eurocontrol), i Paesi in questione, secondo quanto emerge dalla ricerca compiuta dai servizi della Corte, mantengono il controllo assoluto della società all'uopo costituita, essendo addirittura vietata la cessione anche parziale del capitale sociale; o comunque escludono la totale privatizzazione delle operazioni legate alla sicurezza aerea, in quanto il loro espletamento resta compito essenziale dello Stato.

13. Nell'esercizio dell'attività di controllo della navigazione, ad Eurocontrol sono attribuite d'altra parte prerogative che costituiscono esplicazione di potestà pubbliche, in particolare la possibilità di rivolgere ordini ai comandanti degli aeromobili, che determinano l'insorgere di un corrispondente obbligo di ottemperare, salvo il caso di forza maggiore, ai precetti con essi impartiti, e di accertare le infrazioni alla normativa sulla navigazione aerea.

Ora, se è vero che l'espletamento di funzioni implicanti l'esercizio di potestà pubbliche da parte di un'entità può sottrarre l'insieme delle attività da essa svolte alle norme di concorrenza solo qualora tali funzioni costituiscano un elemento inseparabile del complesso dell'attività in questione, mi sembra che nella fattispecie i servizi forniti (controllo radar, informazioni meteorologiche, servizi di allerta) costituiscano un tutto indissociabile.

Credo di poter concludere sul punto dicendo che l'attività di controllo aereo costituisce un monopolio naturale nello spazio in cui è svolta, in relazione alla quale una concorrenza tra due organismi non solo non è auspicabile, ma di fatto neppure sarebbe possibile. Si tratta in ultima analisi di un servizio pubblico cui è estranea qualsiasi idea di sfruttamento commerciale a fine di lucro: il che non è incompatibile eventualmente, e a parità di efficacia, con la ricerca di una gestione economica dell'attività in questione.

Che, d'altra parte, si sia in presenza di un servizio, non in senso economico e prestato in via principale ad operatori economici (le compagnie aeree), ma destinato alla collettività nel suo insieme, mi sembra confermato

dal rilievo, fatto nel corso dell'udienza e del resto non contestato da SAT, che il controllo è assicurato a qualsiasi aeromobile, anche nello spazio aereo di competenza di Eurocontrol, indipendentemente dal fatto che il proprietario abbia provveduto al pagamento dei contributi di rotta.

14. Quanto alla riscossione dei contributi in questione, potrebbe forse essere sufficiente rilevare che, una volta accertato il carattere non economico del servizio cui si riferiscono, lo stesso carattere andrebbe riconosciuto all'attività di riscossione. Credo tuttavia che sia utile spendere qualche parola in più per chiarire il ruolo al riguardo svolto da Eurocontrol e la natura giuridica dei contributi oggetto del litigio.

Se dunque, come si è già detto, la formula di calcolo degli stessi è stabilita nell'ambito della commissione permanente dell'organizzazione, l'importo annuale del contributo è poi fissato in concreto dagli Stati membri — anche nei casi in cui essi hanno affidato ad Eurocontrol a livello esecutivo il compito di assicurare le operazioni relative al controllo aereo — in quanto sono essi a fissare uno degli elementi essenziali della formula, vale a dire l'aliquota unitaria nazionale. La differenza dei tassi applicati non è dunque il risultato di un comportamento autonomo di Eurocontrol, ma la conseguenza della diversa politica seguita dagli Stati — pur sulla base di principi uniformi — in quanto taluni di essi possono decidere di non recuperare la totalità dei costi sostenuti per gli impianti ed i servizi attraverso i contributi in questione. Detti contributi costituiscono poi sicuramente un onere fiscale, in quanto sono una forma di concorso pecuniario alle spese effettuate dagli Stati, dovuto dal singolo per il vantaggio da lui ricevuto, in seguito ad una particolare attività amministrativa svolta nell'interesse precipuo della collettività.

Le parti contraenti hanno quindi affidato ad Eurocontrol la riscossione dei contributi in quanto, anche per gli utenti, il sistema è meglio gestito in forma centralizzata di quanto non lo sarebbe nel caso in cui si dovessero richiedere alle compagnie aeree dei pagamenti distinti per voli internazionali.

Tali contributi, una volta dedotta una quota amministrativa destinata a coprire le spese di riscossione [16], sono versati integralmente agli Stati membri, anche per le operazioni effettuate a partire dal centro di Maastricht.

Da quanto precede risulta quindi chiaro che, nell'attività di riscossione dei contributi, Eurocontrol non ha alcuna possibilità di prendere decisioni autonome dalla volontà dei paesi contraenti e si limita a fissare per ogni singolo volo il contributo in concreto dovuto ed a riscuoterlo come credito unico nei confronti dei soggetti debitori. Poiché dunque agisce in veste di semplice esattore o mandatario degli Stati contraenti, nello svolgimento di questa attività essa non può essere considerata un'impresa ai sensi delle norme comunitarie di concorrenza [17].

16 — L'importo del c.d. tasso amministrativo — di importo peraltro minimo in rapporto a quello del contributo — non è stato oggetto di alcuna contestazione nel corso del giudizio principale.

17 — V. al riguardo le sentenze 27 marzo 1974, causa 127/73, BRT (Racc. pag. 313), e 17 febbraio 1993, cause riunite C-159/91 e C-160/91, Poucet e Pistre (Racc. pag. I-637).

15. Alla luce delle considerazioni svolte, concludo pertanto suggerendo alla Corte di rispondere nel seguente modo al quesito posto dalla Cour de cassation del Belgio:

«Un ente internazionale quale Eurocontrol, incaricato di gestire il servizio di controllo della navigazione aerea per conto di taluni Stati, nonché della riscossione dei contributi di rotta, quale semplice mandatario degli Stati contraenti, non è un'impresa ai sensi degli artt. 86 e 90 del Trattato CEE».