Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SHARPSTON
presentate il 22 marzo 2012 [1]

Cause riunite C-55/11, C-57/11 e C-58/11

Vodafone España SA
contro
Ayuntamiento de Santa Amalia (C-55/11),
Ayuntamiento de Tudela (C-57/11),
e
France Telecom España SA
contro
Ayuntamiento de Torremayor (C-58/11)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal Supremo (Spagna)]

«Reti e servizi di comunicazione elettronica — Direttiva autorizzazioni — Contributi per i diritti di installare strutture — Effetto diretto»

1. Le presenti domande di pronuncia pregiudiziale vertono sulla questione se e, in caso affermativo, a quali condizioni l'articolo 13 della direttiva 2002/20/CE [2] (in prosieguo: la «direttiva autorizzazioni») permetta agli Stati membri di imporre a carico delle imprese che usano una rete per prestare servizi di telefonia mobile [3], pur non essendo proprietarie di detta rete, un contributo per il diritto di installare strutture sul demanio pubblico comunale. Alla Corte viene anche chiesto se detta disposizione abbia un effetto diretto.

Contesto normativo

Direttive dell'Unione europea (UE) in materia di comunicazioni elettroniche

La direttiva 97/13/CE [4]

2. La direttiva 97/13 ha istituito una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione, basata su principi che «devono tener conto di tutte le autorizzazioni richieste per la fornitura dei servizi di telecomunicazione e per la creazione e/o il funzionamento delle infrastrutture per la fornitura dei servizi di telecomunicazione» [5].

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU L 108, pag. 21).

3 — In prosieguo mi riferirò alle imprese che offrono servizi di telefonia mobile come agli operatori di telefonia mobile.

4 — Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 aprile 1997, relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione (GU L 117, pag. 15).

5 — Secondo considerando della direttiva 97/13.

3. Gli articoli 6 e 11 trattavano dei diritti e degli oneri che gli Stati membri potevano imporre, rispettivamente, per le procedure di autorizzazione generali e le licenze individuali. L'articolo 11, paragrafo 2, stabiliva quanto segue:

«(…) quando siano utilizzate risorse rare, gli Stati membri possono permettere all'autorità di regolamentazione nazionale di imporre diritti che riflettono la necessità di assicurare l'uso ottimale di tali risorse. I diritti devono essere non discriminatori e tener particolare conto della necessità di incoraggiare lo sviluppo di servizi innovativi e la concorrenza».

Il pacchetto 2002

4. A partire dal 2002, le reti e i servizi di comunicazione elettronica sono stati principalmente disciplinati da un pacchetto di cinque direttive connesse tra loro [6], ossia: la direttiva quadro [7], la direttiva autorizzazioni [8], la direttiva accesso [9], la direttiva servizio universale [10] e la direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche [11]. In prosieguo farò riferimento ad esse congiuntamente come al «pacchetto 2002».

– La direttiva quadro

5. L'articolo 8 della direttiva quadro definisce gli obiettivi generali e i principi dell'attività di regolamentazione che gli Stati membri devono garantire nell'attuare il pacchetto 2002:

«(…)

2. Le autorità nazionali di regolamentazione promuovono la concorrenza nella fornitura delle reti di comunicazione elettronica, dei servizi di comunicazione elettronica e delle risorse e servizi correlati, tra l'altro:

a) assicurando che gli utenti (...) ne traggano il massimo beneficio sul piano della scelta, del prezzo e della qualità;

b) garantendo che non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche;

(…)

6 — La direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU L 337, pag. 37), ha modificato alcune disposizioni di dette direttive, ma non l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni. La direttiva doveva essere attuata entro il 25 maggio 2011. Le cause principali si riferiscono a regolamenti comunali adottati prima di tale data. Pertanto, nelle presenti conclusioni farò riferimento ai testi del pacchetto 2002 prima della loro modifica.

7 — Direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108, pag. 33).

8 — Cit. alla nota 2 supra.

9 — Direttiva 2002/19/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa all'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e all'interconnessione delle medesime (direttiva accesso) (GU L 108, pag. 7).

10 — Direttiva 2002/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica (direttiva servizio universale) (GU L 108, pag. 51).

11 — Direttiva 2002/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 luglio 2002, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche (direttiva relativa alla vita privata e alle comunicazioni elettroniche) (GU L 201, pag. 37).

3. Le autorità nazionali di regolamentazione contribuiscono allo sviluppo del mercato interno, tra l'altro:

a) rimuovendo gli ostacoli residui che si frappongono alla fornitura di reti di comunicazione elettronica, di risorse e servizi correlati e di servizi di comunicazione elettronica a livello europeo;

(...)».

6. L'articolo 11, intitolato «Diritti di passaggio» [12], stabilisce i principi di trasparenza e non discriminazione che gli Stati membri devono rispettare quando le loro autorità valutano le domande di concessione dei diritti di installare strutture su proprietà pubbliche ovvero al di sopra o al di sotto di esse.

7. In base all'articolo 12, paragrafo 1, gli Stati membri devono incoraggiare la condivisione delle strutture installate su proprietà pubbliche o private ovvero al di sopra o al di sotto di esse.

8. L'articolo 26 ha abrogato la direttiva 97/13 [13]. Diversamente dagli articoli 6 e 11 di quest'ultima, la direttiva quadro non disciplina espressamente i diritti e gli oneri che gli Stati membri possono imporre. Dette norme sono contenute nella direttiva autorizzazioni.

– La direttiva autorizzazioni

9. La direttiva autorizzazioni «istitui[sce] un quadro normativo per garantire la libera prestazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, fatte salve soltanto le condizioni stabilite nella presente direttiva e le restrizioni ai sensi [dell'articolo 52, paragrafo 1, TFUE] (...)» [14]. Il trentunesimo considerando stabilisce che «con un sistema di autorizzazioni generali non sarà più possibile attribuire costi e quindi diritti amministrativi a singole imprese fuorché per concedere i diritti d'uso dei numeri, delle frequenze radio e dei diritti di installare strutture».

10. Obiettivo della direttiva autorizzazioni è «la realizzazione di un mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle norme e delle condizioni di autorizzazione al fine di agevolarne la fornitura in tutta [l'Unione europea]» [15].

11. La direttiva istituisce un regime di autorizzazione generale. Dopo la concessione dell'autorizzazione, gli Stati membri non possono più subordinare la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica ad «una decisione esplicita o qualunque altro atto amministrativo da parte dell'autorità nazionale di regolamentazione» [16]. È opportuno che essi ricorrano al sistema di autorizzazione generale di servizi e reti di comunicazione elettronica meno oneroso possibile [17] per offrire alle imprese determinate autorizzazioni in base al diritto dell'Unione [18].

12 — In questa direttiva l'espressione «diritto di passaggio» sembra avere un significato più ampio rispetto a quello generalmente riconosciuto nei sistemi giuridici che impiegano la lingua inglese (e, eventualmente, altre lingue), dal momento che prevede il diritto di installare strutture sul terreno, ovvero al di sopra o al di sotto di esso, piuttosto che il solo diritto di attraversarlo. Onde evitare confusione, nelle presenti conclusioni utilizzerò detta espressione tra virgolette, per indicare che essa è impiegata nel senso inteso dalla direttiva.

13 — Articolo 26 della direttiva quadro.

14 — Terzo considerando della direttiva autorizzazioni. V. inoltre l'articolo 3, paragrafo 1.

15 — Articolo 1, paragrafo 1, della direttiva autorizzazioni.

16 — Articolo 3, paragrafo 2, della direttiva autorizzazioni. V. inoltre l'ottavo considerando.

17 — Settimo considerando della direttiva autorizzazioni. Per autorizzazione generale s'intende «il quadro normativo istituito dallo Stato membro che garantisce i diritti alla fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica e stabilisce obblighi specifici per il settore applicabili a tutti i tipi specifici di servizi e di reti di comunicazione elettronica, conformemente alla presente direttiva»: v. articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva autorizzazioni. L'allegato alla direttiva autorizzazioni indica le condizioni che possono corredare le autorizzazioni generali.

18 — Articolo 4 della direttiva autorizzazioni. V. inoltre il decimo considerando.

12. L'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), della direttiva autorizzazioni stabilisce che un'impresa che dispone di un'autorizzazione generale deve poter «far sì che si esamini la [sua] domanda per la concessione dei necessari diritti di installare strutture in conformità dell'articolo 11 della [direttiva quadro]» [19]. Gli Stati membri possono decidere se accordare o meno questi diritti «alle imprese diverse dai fornitori di reti o servizi di comunicazione elettronica» [20].

13. Un'impresa titolare di un'autorizzazione generale e che fornisce reti e servizi di comunicazione elettronica deve avere anche il diritto di «negoziare le interconnessioni con altri prestatori (…) e ove applicabile ottenere l'accesso o l'interconnessione (…) alle condizioni della [direttiva accesso] e conformemente alla stessa» [21].

14. Qualora uno Stato membro imponga «diritti amministrativi (…) alle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso», detti diritti devono rispettare le condizioni poste all'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva autorizzazioni. Essi pertanto:

«a) coprono complessivamente i soli costi amministrativi che saranno sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 2, che possono comprendere i costi (…) di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali decisioni in materia di accesso e interconnessione; e

b) sono imposti alle singole imprese in modo proporzionato, obiettivo e trasparente che minimizzi i costi amministrativi aggiuntivi e gli oneri accessori».

15. L'articolo 13 della direttiva autorizzazioni stabilisce quanto segue:

«Gli Stati membri possono consentire all'autorità competente di riscuotere contributi sui diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o sui diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse al fine di garantire l'impiego ottimale di tali risorse. Gli Stati membri fanno sì che tali contributi siano trasparenti, obiettivamente giustificati, proporzionati allo scopo perseguito e non discriminatori e tengano conto degli obiettivi dell'articolo 8 della [direttiva quadro] [22]».

– La direttiva accesso

16. La direttiva accesso «armonizza le modalità secondo le quali gli Stati membri disciplinano l'accesso alle reti di comunicazione elettronica e alle risorse correlate, e l'interconnessione delle medesime» [23]. Essa evidenzia che «un operatore di rete può possedere la rete o le infrastrutture di base, oppure ancora affittare parte o la totalità delle stesse» [24].

19 — V. paragrafo 6 supra.

20 — Quattordicesimo considerando della direttiva autorizzazioni.

21 — Articolo 4, paragrafo 2, lettera a), della direttiva autorizzazioni.

22 — Mentre la versione inglese (come la maggior parte delle altre versioni linguistiche) di questa disposizione fa riferimento a diritti di installare *strutture* (facilities) e all'esigenza di garantire l'impiego ottimale di *risorse* (resources), talune delle altre versioni linguistiche (in particolare, quella spagnola, quella francese e quella portoghese) usano il termine «risorse» per entrambe le nozioni. La distinzione tra queste dovrebbe essere tenuta a mente nel leggere le presenti conclusioni in una di queste ultime lingue, in particolare con riferimento al significato della prima frase dell'articolo 13 e nel contesto della seconda questione proposta.

23 — Articolo 1, paragrafo 1, della direttiva accesso.

24 — Terzo considerando della direttiva accesso.

17. Per «accesso» s'intende «il fatto di rendere accessibili risorse e/o servizi ad un'altra impresa a determinate condizioni, su base esclusiva o non esclusiva, ai fini di fornire servizi di comunicazione elettronica». Il concetto comprende «l'accesso agli elementi della rete e alle risorse correlate, che può comportare la connessione di apparecchiature con mezzi fissi o non fissi (…); l'accesso all'infrastruttura fisica, tra cui edifici, condotti e piloni; l'accesso ai pertinenti sistemi software (…); l'accesso alle reti fisse e mobili (…)» [25].

18. Con «interconnessione» s'intende «il collegamento fisico e logico delle reti pubbliche di comunicazione utilizzate dalla medesima impresa o da un'altra impresa per consentire agli utenti di un'impresa di comunicare con gli utenti della medesima o di un'altra impresa, o di accedere ai servizi offerti da un'altra impresa» [26].

La direttiva 2002/77/CE [27]

19. La direttiva 2002/77 fissa i principi che governano la concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica. L'articolo 2, paragrafo 3, stabilisce che «gli Stati membri provvedono affinché non siano applicate o mantenute restrizioni relative alla prestazione di servizi di comunicazione elettronica (…) via le infrastrutture messe a disposizione da terzi o attraverso la condivisione delle reti, di altre attrezzature o dei siti». Vengono fatte salve le disposizioni del pacchetto 2002.

Normativa nazionale

20. La Spagna ha attuato il pacchetto 2002 attraverso la legge generale n. 32/2003 [28]. L'articolo 49, paragrafo 3, della legge generale dispone:

«(…) le tasse sull'uso della proprietà pubblica radioelettrica, delle risorse di numerazione e del demanio pubblico necessario per l'installazione di reti di comunicazione elettronica mirano a garantire l'impiego ottimale di tali risorse, tenendo conto del valore del bene che viene concesso in uso e della sua limitatezza. Le dette tasse devono essere non discriminatorie, trasparenti, oggettivamente giustificate e proporzionali all'obiettivo perseguito.

(…)».

21. In base al diritto spagnolo, i comuni godono di un certo grado di autonomia fiscale nel settore delle telecomunicazioni. Il Real Decreto legislativo n. 2/2004 [29] ha approvato il testo consolidato della legge recante la disciplina della finanza locale [30]. Esso autorizza gli enti locali ad istituire tasse sull'utilizzo privato o speciale del demanio pubblico locale, in particolare del sottosuolo, del suolo e dello spazio sovrastante la rete stradale comunale [31].

25 — Articolo 2, lettera a), della direttiva accesso.

26 — Articolo 2, lettera b), della direttiva accesso.

27 — Direttiva della Commissione, del 16 settembre 2002, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (GU L 249, pag. 21).

28 — Ley General de Telecomunicaciones (in prosieguo: la «legge generale»).

29 — Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprobó el texto refundido de la Ley Reguladora de les Haciendas Locales (in prosieguo: il «Real Decreto»).

30 — Texto refundido de la ley reguladora de las haciendas locales.

31 — Articolo 20, paragrafi 1 e 3, del Real Decreto.

22. Esistono due diverse modalità per determinare la tassa dovuta. In base alla formula generale, l'importo della tassa viene calcolato avendo riguardo al valore d'uso di mercato della proprietà se essa non fosse in mano pubblica [32]. In base alla formula speciale, la tassa viene quantificata nell'1,5% del fatturato lordo dell'operatore nel comune interessato (detratti i costi di interconnessione) [33]. A quanto pare, quest'ultima formula viene impiegata in caso di utilizzo intenso e quando risulta difficile individuare un valore per l'occupazione del terreno in mano pubblica. La formula generale viene applicata in caso di utilizzo meno intenso o più occasionale. La formula speciale non può essere impiegata per calcolare la tassa dovuta dagli operatori di telefonia mobile.

23. I comuni di Torremayor, Santa Amalia e Tudela (tra gli altri) hanno attuato la legge generale e il Real Decreto [34].

24. Il comune di Torremayor impone una tassa per:

«(…) il godimento per uso privato o per uso speciale del suolo, del sottosuolo o dello spazio sovrastante la rete stradale comunale, da parte di imprese o enti che utilizzano il demanio pubblico per prestare servizi di fornitura considerati di interesse generale o che riguardano l'insieme o una parte importante della popolazione» [35].

25. La telefonia mobile rientra tra i servizi assoggettati a detta tassa [36].

26. L'articolo 2, paragrafo 2, dell'Ordenanza Fiscal Torremayor stabilisce che l'uso speciale di un bene demaniale ha luogo «qualora la prestazione del servizio di fornitura implichi l'utilizzo di antenne, installazioni o reti che occupano materialmente il suolo, il sottosuolo o lo spazio sovrastante la rete stradale comunale, a prescindere da chi sia il proprietario di tali strutture».

27. L'articolo 3, paragrafo 1, indica i soggetti passivi della tassa. L'articolo 3, paragrafo 2, stabilisce quanto segue:

«(…) sono considerati soggetti passivi le imprese o gli enti di cui al paragrafo 1, indipendentemente dalla circostanza che siano proprietari delle reti corrispondenti attraverso le quali vengono prestati i servizi o che, pur non essendo proprietari delle reti medesime, vantino diritti di uso, di accesso e di interconnessione sulle reti in parola».

28. Il comune di Santa Amalia [37] ha adottato un regolamento identico. Il regolamento approvato dal comune di Tudela [38] è simile.

29. I comuni utilizzano una stessa formula per calcolare la tassa.

32 — Articolo 24, paragrafo 1, lettera a), del Real Decreto.

33 — Articolo 24, paragrafo 1, lettera c), del Real Decreto.

34 — A quanto risulta, circa 1 390 comuni hanno attuato la normativa in materia basata su uno dei due modelli di disciplina predisposti dalla Federación Española de Municipios y Provincias. In Spagna esistono oltre 8 000 comuni.

35 — Articolo 2, paragrafo 1, dell'Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento del dominio público a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general, adottata dall'Ayuntamiento de Torremayor (in prosieguo: l'«Ordenanza Fiscal Torremayor»).

36 — Articolo 2, paragrafo 3, dell'Ordenanza Fiscal Torremayor.

37 — Ordenanza Fiscal reguladora de la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local a favor de empresas explotadoras de servicios de suministros de interés general, approvata dal Pleno del Ayuntamiento di Santa Amalia (in prosieguo: l'«Ordenanza Fiscal Santa Amalia»).

38 — Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público local por empresas explotadoras de servicios de telefonica móvil en el término municipal de Tudela (in prosieguo: l'«Ordenanza Fiscal Tudela»).

30. Per calcolare la somma dovuta, l'importo di base della tassa viene moltiplicato per un coefficiente che riflette la quota di mercato dell'operatore su cui grava la tassa. L'importo di base della tassa viene calcolato ricorrendo ad una formula i cui fattori comprendono il consumo telefonico medio stimato per unità urbana, la partecipazione della telefonia mobile, il numero dei telefoni fissi installati nel territorio comunale, il numero di abitanti nel territorio comunale e il consumo medio stimato del telefono e di altri servizi per ciascun telefono mobile.

31. A titolo esemplificativo, nel 2008 il comune di Tudela ha imposto una tassa pari a EUR 41 348 alla Vodafone (basata su una quota di mercato del 32,54%) e di EUR 21 830 all'Orange (basata su una quota di mercato del 17,18%).

Causa principale e questioni pregiudiziali

32. Gli operatori di telefonia mobile che utilizzano le infrastrutture di altre imprese per prestare i loro servizi hanno impugnato tutti i regolamenti comunali davanti ai giudici spagnoli.

33. Le azioni della Vodafone España SA (in prosieguo: la «Vodafone») contro l'Ordenanza Fiscal Santa Amalia e l'Ordenanza Fiscal Tudela, e quella della France Telecom España SA (in prosieguo: l' «Orange») contro l'Ordenanza Fiscal Torremayor sono state respinte. Dette decisioni sono state oggetto di un ricorso distinto dinanzi al Tribunal Supremo (la Corte suprema), il quale ha deciso di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se l'articolo 13 della [direttiva autorizzazioni] debba essere interpretato nel senso che osta all'applicazione di una normativa nazionale che consente di imporre un contributo per i diritti di installare strutture sul demanio pubblico comunale gravante sugli operatori che, pur non essendo proprietari della rete, la utilizzano per prestare servizi di telefonia mobile.

2) Qualora detta esazione sia giudicata compatibile con il citato articolo 13 della [direttiva autorizzazioni], se le condizioni per la riscossione del contributo in parola stabilite dal regolamento locale controverso soddisfino i requisiti di obiettività, proporzionalità e non discriminazione prescritti dalla disposizione medesima, nonché l'esigenza di assicurare l'impiego ottimale delle risorse di cui trattasi.

3) Se il citato articolo 13 della [direttiva autorizzazioni] sia dotato di effetto diretto.

34. Con ordinanza del 18 marzo 2001 la Corte ha riunito le tre cause.

35. Hanno presentato osservazioni scritte i governi spagnolo e polacco, la Commissione europea, la Vodafone, l'Orange e il comune di Tudela.

36. Tutte le parti menzionate, ad eccezione del governo polacco, hanno svolto osservazioni orali all'udienza tenutasi il 18 gennaio 2012.

Fatti

37. Prima di esaminare le questioni pregiudiziali, ritengo utile acquisire una conoscenza di base del significato di telecomunicazione e del motivo per cui gli operatori di telefonia mobile utilizzano infrastrutture di proprietà di terzi [39].

39 — Nel predisporre queste osservazioni sul contesto di fatto ho potuto avvalermi delle pagine Internet informative a cura dell'International Telecommunication Union (Unione internazionale delle telecomunicazioni) e dell'Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico).

38. Il termine telecomunicazione indica la trasmissione e la ricezione di informazioni a distanza. Essa necessita i) di un trasmettitore per convertire l'informazione in un segnale, ii) di un mezzo per trasportare il segnale e iii) di un ricevitore per convertire il segnale in informazione. Un apparecchio che funziona sia come trasmettitore sia come ricevitore è detto ricetrasmettitore. Un telefono cellulare è un ricetrasmettitore dal momento che può convertire un messaggio vocale in un segnale, oltre a ricevere e convertire segnali contenenti un messaggio vocale.

39. Un insieme di trasmettitori e di ricevitori può formare una rete, all'interno della quale è possibile utilizzare un router per garantire che il messaggio trasmesso sia ricevuto dal destinatario corretto. Se il segnale viene trasmesso a lunga distanza, può essere amplificato da un ripetitore. Una «rete di telecomunicazione» prevede quindi i «sistemi di trasmissione e, se del caso, le apparecchiature di commutazione o di instradamento e altre risorse che consentono di trasmettere segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, (…)» [40].

40. Le informazioni possono essere trasferite ricorrendo a tecnologie senza fili o tramite dispositivi di trasmissione, come un filo o un cavo. Le onde radio e le fibre ottiche costituiscono tipi di mezzi. Gli operatori di telefonia mobile utilizzano come mezzo prevalentemente le onde radio, mentre gli operatori di telefonia fissa ricorrono più di frequente a cavi o ad altri supporti fisici.

41. Gli operatori di telefonia mobile necessitano dell'accesso a reti fisse e mobili per fornire ai loro clienti un «servizio di comunicazione elettronica» o «servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche» [41].

42. Se l'operatore in questione possiede una rete, i suoi utenti possono effettuare chiamate e ricevere telefonate da altri soggetti appartenenti alla stessa rete. L'operatore può possedere tutte o parte delle infrastrutture che formano la rete e che permettono di offrire il relativo servizio/i relativi servizi. Tuttavia, i suoi clienti desiderano comunicare anche con clienti di altri operatori che offrono un servizio simile ma fanno capo ad una rete diversa, di proprietà di altre imprese che possono essere in concorrenza o meno. Questi clienti possono avere un telefono mobile o fisso, oppure entrambi, e possono esistere reti diverse per ciascuno di essi.

43. Pertanto, è necessario che i prestatori di servizi di comunicazione elettronica si interconnettano con le reti e abbiano accesso a infrastrutture, quali router, o fibre ottiche o in rame di proprietà di altre imprese, per consentire ai loro clienti la possibilità di effettuare e ricevere telefonate. L'interconnessione è una particolare modalità di accesso realizzata tra operatori della rete pubblica [42]. Gli operatori definiscono un prezzo e concludono accordi con l'intento di assicurarsi l'interconnessione e altre forme di accesso.

40 — Articolo 2, lettera a), della direttiva quadro. All'articolo 1, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2009/140, questa definizione è stata sostituita con una definizione nuova ma simile.

41 — Articolo 2, lettera c), della direttiva quadro.

42 — V. la definizione al paragrafo 18 supra.

Analisi

Sulla prima questione

44. Il Tribunal Supremo chiede essenzialmente se un contributo a carico di imprese che, senza essere proprietarie di una rete esistente, la utilizzino per fornire un servizio di telefonia mobile sia un contributo inteso a «installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse al fine di garantire l'impiego ottimale di tali risorse», ai sensi dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

Opinioni sottoposte alla Corte

45. Il Tribunal Supremo, la Vodafone, l'Orange, la Commissione e il governo polacco ritengono che il testo dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, letto nel contesto delle altre direttive del pacchetto 2002, non corrobori una simile interpretazione. L'articolo 13 autorizza gli Stati membri a riscuotere contributi per l'installazione di infrastrutture fisiche su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse, ma non per il loro utilizzo.

46. Al contrario, il governo spagnolo e il comune di Tudela sostengono che, in tali circostanze, gli operatori di telefonia mobile occupano la proprietà pubblica. Assoggettare solo i proprietari delle strutture al pagamento di un contributo porrebbe gli operatori di rete fissa in una posizione di svantaggio competitivo, dal momento che essi possiedono la maggior parte delle reti; questo contrasterebbe con il principio della neutralità tecnologica. Il governo spagnolo sostiene così che l'espressione «contributo per (…) diritti di installare strutture» si riferisce anche all'*uso* di tali strutture che sono di proprietà di altre imprese [43].

Il significato dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni

47. L'articolo 13 si compone di due frasi. La prima frase stabilisce che «gli Stati membri possono consentire all'autorità competente di riscuotere contributi sui diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o sui diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse al fine di garantire l'impiego ottimale di tali risorse». Nel caso in cui gli Stati membri prevedano tali contributi, la seconda frase stabilisce che essi «fanno sì che tali contributi siano trasparenti, obiettivamente giustificati, proporzionati allo scopo perseguito e non discriminatori e tengano conto degli obiettivi dell'articolo 8 della [direttiva quadro]».

48. La prima frase autorizza gli Stati membri a riscuotere un contributo in relazione a tre specifici eventi (la concessione di tre diritti definiti), mentre la seconda fissa le condizioni che detti contributi devono soddisfare. I contributi che soddisfano alcune o tutte le condizioni poste nella seconda frase, ma non sono riscossi in collegamento con uno degli eventi indicati nella prima frase, non sono esigibili.

43 — Nelle sue osservazioni scritte, il comune di Tudela sembrava adottare questa stessa posizione e proponeva un'interpretazione teleologica dell'articolo 13. Nel contempo, come è emerso ulteriormente in occasione dell'udienza, il comune di Tudela sosteneva che la prima frase dell'articolo 13 non riguardava il contributo oggetto della causa principale, risultando pertanto libero di imporlo (pur riconoscendo che coloro che utilizzano le strutture occupano il demanio pubblico comunale allo stesso modo delle imprese che installano le strutture). V. anche i seguenti paragrafi 65-70.

49. Pertanto, la prima questione mira a chiarire se l'uso di strutture di proprietà di un'altra impresa rappresenta un evento che può dare origine ad un contributo di cui all'articolo 13 della direttiva autorizzazioni [44].

50. Ritengo che non sia così.

51. A mio avviso, installare strutture significa collocare delle infrastrutture materialmente esistenti, il cui utilizzo permette di fornire reti e servizi di comunicazione elettronica. Ai fini dell'articolo 13, la responsabilità di pagare il contributo grava sull'impresa titolare del diritto di installare dette strutture, a prescindere dal loro proprietario.

52. In mancanza di una specifica definizione all'interno della direttiva applicabile, occorre a mio parere riconoscere alla nozione di «strutture» il suo significato di mezzo fisico o attrezzatura necessaria per compiere una determinata azione. Nel contesto delle telecomunicazioni, detto termine indica l'attrezzatura necessaria per trasmettere e ricevere informazioni a distanza. E «installare» tale attrezzatura può significare solo collocarla fisicamente, affinché essa possa funzionare per tale scopo e per un certo lasso di tempo.

53. Una simile interpretazione è avvalorata dall'articolo 2, lettera e), della direttiva quadro, che definisce le «risorse correlate» come «le risorse correlate ad una rete di comunicazione elettronica e/o ad un servizio di comunicazione elettronica che permettono e/o supportano la fornitura di servizi attraverso tale rete e/o servizio» [45]. L'accesso alle strutture comprende, tra l'altro, «l'accesso all'infrastruttura fisica, tra cui edifici, condotti e piloni» [46]. La condivisione delle «strutture» comprende «la coubicazione fisica e la condivisione di condotti, piloni, antenne e sistemi di antenne» [47].

54. La lettura dell'articolo 13 insieme a tali definizioni contenute in altre direttive collegate suggerisce così che il termine «strutture» possa essere interpretato solo nel senso di infrastruttura fisica che consente la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica.

55. L'oggetto e lo scopo dell'articolo 13 confermano tale interpretazione.

56. L'articolo 13 autorizza gli Stati membri a riscuotere un contributo a fronte dell'installazione di strutture che comporta l'occupazione della proprietà pubblica (o privata) in modo tale da ridurre la disponibilità di detta proprietà per altri usi e finalità.

57. È implicito nell'articolo 13 che i «diritti di passaggio» sono risorse «rare», come le frequenze radio e i numeri [48]. Pertanto il loro utilizzo deve essere regolamentato. L'articolo 13 autorizza gli Stati membri a farlo mediante un contributo che «garanti[sce] l'impiego ottimale di tali risorse».

44 — La questione in esame differisce così da quella decisa con sentenza dell'8 settembre 2005, Mobistar e Belgacom Mobile (C-544/03 e C-545/03, Racc. pag. I-7723), che si riferiva ad un'imposta annua gravante sulla proprietà di infrastrutture quali piloni, tralicci e antenne e che era stata esaminata alla luce dell'articolo 49 CE (divenuto articolo 56 TFUE) e della normativa comunitaria che disciplinava la concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni relativamente a quel periodo.

45 — La versione modificata della direttiva quadro definisce le «risorse correlate» nel senso di ricomprendere «gli edifici o gli accessi agli edifici, il cablaggio degli edifici, le antenne, le torri e le altre strutture di supporto, le guaine, i piloni, i pozzetti e gli armadi di distribuzione»; v. articolo 1, paragrafo 2, lettera e), della direttiva 2009/140.

46 — Articolo 2, lettera a), della direttiva accesso.

47 — Ventitreesimo considerando della direttiva quadro. La mia interpretazione del termine «strutture» nell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non impedisce che lo stesso termine possa avere un significato più ampio all'interno di altre direttive del pacchetto 2002. V., ad esempio, l'allegato I della direttiva servizio universale, parte B.

48 — Ciò è in linea con gli impegni assunti dall'UE e dagli Stati membri in seno all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) con riguardo alla regolamentazione delle reti e dei servizi di telecomunicazione. Il documento di riferimento dell'OMC del 24 aprile 1996 stabilisce che «ogni procedura per l'assegnazione e l'uso di risorse rare, incluse frequenze, numeri e diritti di passaggio, sarà attuata in modo obiettivo, tempestivo, trasparente e non discriminatorio» (prima frase del punto 6). Il ventinovesimo considerando della direttiva quadro rimanda agli impegni dell'UE e degli Stati membri assunti nell'OMC in relazione alle norme tecniche e al quadro normativo per le reti e i servizi di telecomunicazione.

58. L'installazione di un pilone sul demanio pubblico, ad esempio, impedisce di accordare determinati altri «diritti di passaggio» su tale terreno. Inoltre, è possibile che le autorità nazionali vogliano evitare l'installazione di piloni, ad esempio, in centro città o nei pressi di un bosco. A tal riguardo, il legislatore ha ritenuto che «la condivisione delle strutture può presentare vantaggi sotto il profilo urbanistico, della salute pubblica o per motivi ambientali e dovrebbe essere incentivata dalle autorità nazionali di regolamentazione sulla base di accordi con le imprese su base volontaria» [49] e che «lo sviluppo del mercato delle comunicazioni elettroniche e le infrastrutture ad esso correlate potrebbero avere un impatto negativo sull'ambiente e sul paesaggio» [50]. Diversamente dal comune di Tudela, in linea generale, non ritengo che il demanio pubblico sia meno raro dei numeri e delle frequenze radio, né ritengo che l'articolo 13 ponga le basi per imporre un contributo su tutti i *beneficiari* delle strutture installate su tale terreno.

59. Non concordo neppure con il governo spagnolo, a detta del quale l'*utilizzo* da parte di un operatore di telefonia mobile delle strutture di un'altra impresa incide sulla disponibilità dei «diritti di passaggio» analogamente alla loro installazione. Il comune di Tudela ha affermato altresì che detto uso ha costituito una forma di occupazione della proprietà pubblica. A mio parere, si tratta di una valutazione errata.

60. Se un'impresa installa un cavo sotto una strada pubblica per trasmettere segnali, sia tra telefoni fissi, sia tra telefoni mobili e fissi, è l'installazione del cavo a necessitare di un «diritto di passaggio», fin quando il cavo non è installato. Dopo l'installazione, a prescindere dal numero di segnali trasmessi attraverso il cavo, il suo utilizzo non incide sulla disponibilità di «diritti di passaggio» [51]. In realtà utenti diversi dall'impresa che installa la struttura beneficiano dei «diritti di passaggio» riconosciuti a quest'ultima. In un mercato competitivo si deve d'altronde presumere che il prezzo concordato per tale utilizzo (vale a dire l'«accesso») comprenda anche l'indennizzo per tale vantaggio.

61. Inoltre, una lettura dell'articolo 13 nel senso che autorizza gli Stati membri a imporre un contributo per l'utilizzo di dette strutture sarebbe difficilmente conciliabile con gli obiettivi sanciti dall'articolo 8 della direttiva quadro [52].

62. L'articolo 8, paragrafo 2, lettera b), di detta direttiva stabilisce che le autorità nazionali devono garantire che «non abbiano luogo distorsioni e restrizioni della concorrenza nel settore delle comunicazioni elettroniche». La Corte ha ritenuto che detto obiettivo possa essere raggiunto «soltanto se vengono assicurate le pari opportunità tra i vari operatori economici» [53].

63. A mio parere, le pari opportunità non sono assicurate se le imprese che possiedono le strutture utilizzate per fornire reti e servizi di comunicazione elettronica possono recuperare il contributo versato per la concessione dei diritti di installazione caricandolo sul prezzo concordato con gli operatori che usano dette strutture e, come nel caso oggetto della causa principale, detti operatori sono poi chiamati a versare anche un contributo per tale impiego ai comuni. In tali circostanze, la concorrenza risulta falsata dal momento che il soggetto che utilizza dette strutture deve sostenere un doppio onere finanziario. Questo potrebbe dissuadere gli operatori dall'entrare sul mercato e comportare un aumento dei prezzi per i consumatori.

49 — Ventitreesimo considerando della direttiva quadro.

50 — Ventiquattresimo considerando della direttiva accesso.

51 — È evidente che qualsiasi impresa può utilizzare dette strutture per lo scopo previsto solo *dopo* la loro installazione.

52 — Il riferimento all'articolo 8 di detta direttiva era stato inserito nell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni dopo che il Parlamento aveva espresso la propria preoccupazione sul fatto che le differenze esistenti tra i meccanismi di contribuzione a carico degli utenti nei diversi Stati membri potesse creare ostacoli al mercato interno. V. la proposta modificata di direttiva autorizzazioni [COM(2001) 372 def.], pag. 4.

53 — V. altresì sentenza del 10 marzo 2011, Telefónica Móviles España (C-85/10, Racc. pag. I-1575, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

64. A seconda dell'entità del contributo, assoggettare l'utilizzo delle strutture di proprietà di un'altra impresa a contributo potrebbe indurre gli operatori nuovi e quelli esistenti a investire nell'installazione di strutture proprie e a sviluppare una propria rete, piuttosto che cercare di avere accesso a quella di terzi. Pur non volendo suggerire che gli investimenti in nuove infrastrutture non potrebbero migliorare le condizioni di concorrenza e indebolire le posizioni dominanti delle imprese che possiedono parti considerevoli dell'infrastruttura esistente, emergono altre preoccupazioni, riguardanti il verificarsi di ulteriori pressioni sull'accesso disponibile ai «diritti di passaggio» e il possibile aumento dei costi per la fornitura dei servizi. Questo risulta difficilmente conciliabile con la necessità per gli Stati membri di incoraggiare la condivisione di strutture e proprietà [54] e di esercitare le rispettive competenze in modo tale da «promuovere l'efficienza economica e una concorrenza sostenibile, e recare il massimo vantaggio agli utenti finali» [55].

65. A mio parere, infine, l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non può essere letto nel senso di ricomprendere i contributi per l'utilizzo di strutture di proprietà di altre imprese, semplicemente in quanto che tale uso non rientra nell'ambito di applicazione di detta direttiva.

66. L'obiettivo della direttiva autorizzazioni è quello di istituire un quadro normativo per «garantire la libera prestazione delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica, fatte salve soltanto le condizioni stabilite nella [detta direttiva]» [56] e di armonizzare e semplificare le norme e le condizioni di autorizzazione [57]. Le condizioni poste riguardano l'autorizzazione generale di reti e servizi di comunicazione elettronica, i diritti per l'uso di frequenze radio e dei numeri e il diritto di installare strutture [58].

67. L'imposizione di un contributo rientra pertanto nell'ambito di applicazione della direttiva autorizzazioni se esso è riscosso in relazione all'accesso al mercato delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica oppure alle risorse, quali i numeri, le frequenze radio e i «diritti di passaggio». In tal caso, gli Stati membri possono imporre contributi e diritti solo per le finalità e nel rispetto delle condizioni previste agli articoli 12 e 13 [59]. Essi non possono imporre altri contributi o diritti. Una simile conclusione è coerente con la decisione della Corte, in base alla quale gli Stati membri non possono riscuotere contributi o diritti in relazione a procedure di autorizzazione diverse da quelle indicate nella direttiva 97/13 [60], che è stata abrogata dalla direttiva quadro [61]. Diversamente dal comune di Tudela, non ritengo quindi che uno Stato membro sia libero di riscuotere un indennizzo che non rientri nell'articolo 12 o nell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

68. Un contributo come quello oggetto della causa principale viene imposto in relazione all'accesso alle strutture di proprietà di un'altra impresa e all'interconnessione con esse ed è pertanto disciplinato dalla direttiva accesso.

54 — Articolo 12, paragrafo 1, della direttiva quadro. Alle condizioni indicate all'articolo 12, paragrafo 2, e al ventitreesimo considerando di detta direttiva, gli Stati membri possono infatti imporre la condivisione di strutture.

55 — Articolo 5, paragrafo 1, della direttiva accesso.

56 — Terzo considerando della direttiva autorizzazioni.

57 — Articolo 1, paragrafo 1, della direttiva autorizzazioni.

58 — L'allegato alla direttiva autorizzazioni riporta un elenco esaustivo delle condizioni che possono corredare le autorizzazioni generali (Parte A), i diritti d'uso delle frequenze radio (Parte B) e i diritti d'uso dei numeri (Parte C).

59 — Non concordo con la Commissione nel ritenere che l'articolo 13 deroghi all'articolo 12. Entrambe le disposizioni descrivono circostanze distinte che possono essere soggette ad un contributo o a un diritto. La formulazione suggerisce, inoltre, che i diritti e i contributi descritti nelle due norme non si escludono reciprocamente, dato che l'articolo 12 prevede, ad esempio, che un diritto amministrativo può essere imposto ad imprese cui è stato accordato un diritto d'uso, mentre l'articolo 13 autorizza gli Stati membri a riscuotere un contributo in considerazione di detto diritto. In ogni caso, l'interpretazione dell'articolo 12 è oggetto di altri procedimenti attualmente pendenti dinanzi alla Corte: v., ad esempio, la causa Commissione/Francia (C-485/11).

60 — Sentenza del 21 luglio 2011, Telefónica España (C-284/10, Racc. pag. I-6991, punto 19 e giurisprudenza ivi citata). L'articolo 13 della direttiva servizio universale autorizza gli Stati membri a imporre un sistema di ripartizione del costo netto degli obblighi di servizio universale.

61 — V. paragrafo 8 supra.

69. La direttiva accesso «stabilisce diritti ed obblighi per gli operatori e per le imprese che intendono interconnettersi e/o avere l'accesso alle loro reti o risorse correlate» [62]. Essa si basa sulla considerazione che «alcune di esse offrono i propri servizi avvalendosi dell'infrastruttura messa a disposizione da altre imprese» [63] e che «in un mercato aperto e concorrenziale non dovrebbero esistere restrizioni che impediscano alle imprese di negoziare tra loro accordi in materia di accesso e di interconnessione» [64]. L'articolo 5 descrive i poteri e le competenze delle autorità nazionali di regolamentazione in materia di accesso e di interconnessione ed elenca i casi in cui è ammesso un intervento di dette autorità per incoraggiare e assicurare, in caso di fallimento del negoziato commerciale, un adeguato livello di accesso e di interconnessione e di interoperabilità dei servizi [65]. Tale competenza deve essere esercitata «in modo tale da promuovere l'efficienza economica e una concorrenza sostenibile, e recare il massimo vantaggio agli utenti finali» [66]. A tal fine, le autorità nazionali possono obbligare le imprese a concedere l'accesso e l'interconnessione come mezzo per accrescere la concorrenza e imporre gli obblighi individuati negli articoli 9-13 della direttiva accesso [67].

70. La direttiva accesso non prevede in alcun modo il potere di richiedere agli utenti di pagare un contributo per avere accesso o per interconnettersi alle strutture di un'altra impresa [68]. Pur riconoscendo che gli Stati membri godono di un certo grado di discrezionalità nello scegliere la forma e le modalità di attuazione delle direttive, sono del parere che un contributo come quello oggetto della causa principale rappresenti per gli operatori di telefonia mobile un ostacolo significativo alla libera prestazione dei servizi; esso non è utile al conseguimento di nessuno degli obiettivi della direttiva accesso o delle altre direttive collegate e non risponde a nessuna obbligazione assunta nell'ambito di dette direttive.

71. Concludo pertanto che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non permette agli Stati membri di riscuotere dagli operatori di telefonia mobile un contributo per l'utilizzo da parte loro delle strutture installate sul demanio pubblico e che sono proprietà di altre imprese, dal momento che un simile contributo non viene riscosso in forza dei «diritti di passaggio».

Sulla seconda questione

72. La seconda questione riguarda il significato della seconda frase dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

73. Come osservato, non ritengo che l'articolo 13 ponga le basi per imporre contributi quali quelli oggetto delle cause principali [69]. Ciò considerato, l'esame della seconda questione diviene superfluo.

74. Tuttavia, qualora la Corte non condivida le mie conclusioni sulla prima questione, esaminerò il significato della previsione secondo cui detti contributi devono essere «obiettivamente giustificati, proporzionati allo scopo perseguito e non discriminatori (…)» [70]. Competerà poi al giudice nazionale valutare se i contributi in parola soddisfano tali condizioni.

62 — Articolo 1, paragrafo 2, della direttiva accesso.

63 — Sesto considerando della direttiva accesso.

64 — Quinto considerando della direttiva accesso.

65 — Sesto considerando della direttiva accesso.

66 — Articolo 5, paragrafo 1, della direttiva accesso.

67 — Articolo 5 e articolo 8, paragrafo 1, della direttiva accesso.

68 — In particolare, nelle disposizioni che autorizzano gli Stati membri, a determinate condizioni, a controllare i prezzi applicati nei mercati in cui la concorrenza non è sufficientemente efficace, nonché i costi di accesso e di interconnessione, non viene fatto alcun riferimento al potere di assoggettare l'uso di dette strutture ad un contributo; e neppure viene fatto riferimento alla necessità di tener conto del contributo dovuto nel prevedere, ad esempio, meccanismi di recupero dei costi o metodi di determinazione dei prezzi.

69 — V. paragrafi 47-71 supra.

70 — La seconda questione non si riferisce al requisito della trasparenza.

75. La seconda questione verte anche sul significato da riconoscere all'enunciato «al fine di garantire l'impiego ottimale [delle risorse in parola]»[71]. Ritengo che tale condizione rientri nella prima frase dell'articolo 13[72]. Se un contributo non risponde a tale esigenza, non è necessario esaminare le condizioni previste nella seconda frase.

La condizione della giustificazione obiettiva del contributo

76. A mio avviso, un contributo ai sensi dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non è obiettivamente giustificato se la sua entità non è collegata all'intensità dell'utilizzo della risorsa «rara» e al valore attuale e futuro di detto uso. A tal proposito, la direttiva autorizzazioni tiene conto del fatto che i contributi per i diritti di installare strutture possono essere imposti a imprese individuali[73].

77. Gli Stati membri, a mio parere, non possono imporre contributi per i diritti di installare strutture che, a loro dire, riflettono la necessità di garantire l'impiego ottimale dei «diritti di passaggio», ma non sono stabiliti sulla base di parametri che rimandano a tale obiettivo, quali l'intensità, la durata e il valore dell'utilizzo della proprietà in parola da parte dell'impresa, o gli usi alternativi cui la proprietà può essere destinata[74].

78. Se la Corte riconosce che la prima frase dell'articolo 13 si riferisce all'*uso* di strutture, allora ritengo che debbano trovare applicazione gli stessi principi. In tali circostanze, l'uso delle strutture incide sulla disponibilità dei «diritti di passaggio». Si deve quindi poter determinare il valore del contributo in modo che esso rifletta l'intensità di detto uso della risorsa «rara», così come i suoi utilizzi alternativi.

79. Un contributo quantificato sulla base del reddito lordo percepito da un'impresa dà l'impressione di essere principalmente imposto per generare entrate, il che non è una giustificazione obiettiva per un contributo ai sensi dell'articolo 13[75]. La Corte ha anche ritenuto che il calcolo del contributo (descritto all'articolo 13 della direttiva autorizzazioni) in base al fatturato di un'impresa faccia sì che l'importo dovuto sia molto più gravoso e, quindi, «crea un ostacolo significativo alla libera prestazione dei servizi di telecomunicazione»[76]. Il fatto che il contributo possa incidere prevalentemente su operatori in posizione dominante non modifica tale conclusione.

La condizione della proporzionalità del contributo

80. Un contributo non è proporzionato se si basa su parametri e prevede un importo che supera la soglia necessaria per garantire l'impiego ottimale delle risorse «rare» che il contributo mira a proteggere.

81. Questo accade anche quando il contributo è talmente elevato da disincentivare l'investimento nell'installazione di reti e strutture e ostacolare la concorrenza o così ridotto da non contribuire alla gestione efficiente dell'uso delle risorse[77].

71 — La Corte ha ritenuto che «la fissazione dell'importo dei canoni comporta complesse valutazioni di ordine economico» e pertanto «non si può imporre alle autorità nazionali l'osservanza, in proposito, di rigidi criteri qualora le stesse si attengano ai limiti derivanti dal diritto comunitario»: sentenza del 22 maggio 2003, Connect Austria (C-462/99, Racc. pag. I-5197, punto 92). V. anche sentenza Telefónica Móviles España, cit. alla nota 53 supra (punto 25).

72 — V. paragrafi 62-64 supra.

73 — Trentunesimo considerando.

74 — Nella sentenza Telefónica Móviles España, la Corte ha concordato con il governo spagnolo e con la Commissione nel ritenere che occorra che «l'importo di tali diritti sia fissato ad un livello adeguato che rispecchi, segnatamente, il valore dell'utilizzo di tali risorse [rare], il che esige di prendere in considerazione la situazione economica e tecnologica del mercato interessato»; cit. alla nota 53 supra (punto 28).

75 — Nel suo resoconto sulle premesse storiche del contributo, il comune di Tudela sembrava riconoscere che l'obiettivo iniziale del contributo era quello di generare entrate sulla base dei vantaggi ottenuti dall'impiego del demanio pubblico, vale a dire il valore dei servizi forniti utilizzando le strutture installate su tale terreno.

76 — Sentenza del 18 settembre 2003, Albacom e Infostrada (C-292/01 e C-293/01, Racc. pag. I-9449, punti 39 e 40).

77 — V. anche sentenza Telefónica Móviles España, cit. alla nota 53 supra (punto 29).

82. Diversamente dal Tribunal Supremo, comunque, non ritengo che quanto più intensivo sia l'utilizzo della risorsa «rara» tanto più alto debba essere il contributo imposto per detto impiego. È possibile, ad esempio, immaginare una situazione in cui un contributo per i diritti di installare le strutture viene ridotto per tener conto della misura in cui l'impresa permette che le sue strutture vengano utilizzate anche da altre imprese. In tali circostanze, un contributo *più basso* per un impiego più intensivo potrebbe contribuire all'impiego ottimale della proprietà.

83. Il comune di Tudela sostiene, inoltre, che il contributo deve essere calcolato sulla base di parametri che rispecchiano il valore di mercato della proprietà pubblica su cui le strutture sono installate.

84. Anche ammettendo (quod non) che il contributo possa essere ricondotto all'interno della prima frase dell'articolo 13, tale argomento non mi convince.

85. Nella formula applicata dai comuni, l'unico parametro pertinente è il numero di linee di telefono fisso installate nel territorio del comune in un dato anno. Tuttavia, questo dato non può essere posto in relazione con lo specifico impiego fatto dall'operatore di telefonia mobile delle strutture di proprietà di un'altra impresa. Né la quota di mercato di un operatore di telefonia mobile si pone in correlazione in un qualche modo evidente con l'intensità dell'utilizzo, da parte sua, della proprietà comunale su cui le reti in parola e le strutture ad esse collegate sono installate, anche se può essere collegata alla necessità di accedere e interconnettersi a dette reti e strutture.

86. Quanto al consumo telefonico mobile medio per unità urbana, al numero di abitanti e al consumo medio stimato del telefono e di altri servizi per ciascun telefono mobile, si tratta di parametri che possono effettivamente essere messi in collegamento con l'intensità dell'utilizzo della rete e delle strutture di proprietà di un'altra impresa. Tuttavia, essi non risultano aver alcun collegamento con i servizi di telefonia mobile resi effettivamente dall'operatore che paga il contributo e in funzione dei quali vengono utilizzate le strutture collocate sulla proprietà pubblica.

La condizione della non discriminatorietà del contributo

87. Un contributo è discriminatorio quando «[vengono trattate] in modo diverso situazioni analoghe, causando con ciò un danno per taluni operatori rispetto ad altri, senza che questo diverso trattamento sia giustificato dall'esistenza di differenze obiettive di un certo rilievo» [78]. Questo può accadere, ad esempio, quando i contributi imposti a operatori che fanno un uso comparabile delle risorse non sono equivalenti in termini economici o quando vengono imposti contributi identici in relazione ad utilizzi differenti [79].

88. Spetta al giudice del rinvio decidere se gli operatori di telefonia mobile e fissa, a prescindere dal luogo di costituzione, che utilizzano strutture installate su proprietà pubbliche ovvero al di sopra o al di sotto di esse, si trovino in situazioni tra loro comparabili. A tale proposito reputo sia importante valutare se detti soggetti dispongano, al fine di fornire i propri servizi, di un accesso e di un'interconnessione alle strutture di un'altra impresa, installate su una proprietà pubblica (o privata), tra loro equiparabili e se essi si trovino in rapporto di concorrenza.

78 — V. sentenza Connect Austria, cit. alla nota 71 supra (punto 115 e giurisprudenza ivi citata). V. anche sentenza del 2 aprile 2009, Bouygues e Bouygues Télécom/Commissione (C-431/07 P, Racc. pag. I-2665, punto 114 e giurisprudenza ivi citata).

79 — V. anche sentenza Telefónica Móviles España, cit. alla nota 53 supra (punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

89. Se il giudice del rinvio ritiene che essi si trovino in situazioni equiparabili, l'importo dovuto per l'utilizzo delle strutture di proprietà di un'altra impresa deve essere calcolato sulla base degli stessi parametri oggettivi. Ciò è conforme anche all'obbligo di impedire una discriminazione tra l'impiego di particolari tecnologie [80]. A tal proposito, ad esempio, se gli operatori di telefonia fissa che si interconnettono con le strutture di un'altra impresa possono dedurre i costi di detta interconnessione dal contributo dovuto al comune, in condizioni simili tale opzione deve essere accordata anche agli operatori di telefonia mobile.

90. A mio avviso, ai sensi dell'articolo 13 non rileva se l'utente è o meno proprietario delle strutture. Ciò che interessa, in base a detta disposizione, è l'evento cui consegue l'obbligo di pagare il contributo. La stessa formula dovrebbe essere impiegata per determinare l'obbligo degli operatori telefonici che non sono proprietari delle strutture e di quelli che ne sono proprietari e ne fanno un uso equivalente. In tali circostanze, e presumendo che la normativa nazionale imponga anche un contributo per i diritti di installare le strutture, una risposta affermativa alla prima questione implicherebbe che determinate imprese potrebbero dover versare un contributo sia per installare le strutture, *sia* per il loro utilizzo. Questa è la conseguenza logica cui si perviene aderendo all'argomentazione del governo spagnolo [81].

91. Di contro, le imprese che installano le strutture, indipendentemente dal fatto che si tratti o meno di operatori di telefonia mobile, non sembrano trovarsi in una situazione analoga a quella degli operatori di telefonia mobile che utilizzano le strutture di un'altra impresa. L'utilizzo da parte dei primi del demanio pubblico incide direttamente sulla disponibilità di accesso a detta risorsa e pregiudica i diritti esclusivi del proprietario su di esso. L'utilizzo da parte dei secondi non determina un effetto simile. In termini economici, i due tipi di utilizzo non possono essere considerati equivalenti.

Conclusione

92. Ritengo pertanto che occorra rispondere alla seconda questione nel senso che un contributo viene stabilito in base a condizioni che non soddisfano i requisiti della giustificazione obiettiva, della proporzionalità e di non discriminazione se si basa sulle entrate o sulla quota di mercato di un'impresa e su altri parametri che non possono essere posti in correlazione con la disponibilità di accesso alle risorse «rare» quale risultato dell'effettivo utilizzo di dette risorse da parte dell'impresa.

Sulla terza questione

93. Con la terza questione, il giudice del rinvio chiede se l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni abbia effetto diretto.

94. Per costante giurisprudenza, le disposizioni di una direttiva che siano incondizionate e sufficientemente precise possono essere invocate nei confronti dello Stato membro nei procedimenti pendenti davanti ad un giudice nazionale, ove detto Stato membro non abbia recepito nei termini tale direttiva o l'abbia recepita tardivamente o in modo non corretto [82].

95. La terza questione si pone in quanto la Vodafone e l'Orange hanno impugnato i contributi imposti dai tre comuni sulla base dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni. Il governo spagnolo e il comune di Tudela ritengono che non sia necessario rispondere alla terza questione dal momento che il contributo non sarebbe incompatibile con la direttiva autorizzazioni.

80 — Diciottesimo considerando della direttiva quadro.

81 — Mi sembra inoltre che, in simili circostanze, gli operatori che usano le strutture di altre imprese non possono evitare di pagare il contributo investendo nello sviluppo di infrastrutture proprie.

82 — Sentenza del 3 marzo 2011, Auto Nikolovi (C-203/10, Racc. pag. I-1083, punto 61 e giurisprudenza ivi citata).

96. A mio avviso, l'articolo 13 ha effetto diretto.

97. Come evidenziato da più parti nelle loro osservazioni, con la sentenza Connect Austria la Corte ha riconosciuto che l'articolo 11, paragrafo 2, della direttiva 97/13 aveva effetto diretto [83]. Detta norma disciplinava i contributi imposti «quando siano utilizzate risorse rare» e «che riflettono la necessità di assicurare l'uso ottimale di tali risorse». Tale norma è stata abrogata dalla direttiva quadro [84].

98. Mi sembra che la formulazione di cui all'articolo 13 della direttiva autorizzazioni sia più chiara e più precisa di quella dell'articolo 11, paragrafo 2, della diretta 97/13 [85]. I casi in cui gli Stati membri possono riscuotere un contributo ai sensi dell'articolo 13 sono definiti in termini non equivoci e l'articolo 13 non necessita di misure di esecuzione per essere invocato nei confronti di uno Stato membro che imponga un contributo in circostanze che non rientrano nel suo ambito di applicazione.

99. Pertanto, ritengo che occorra rispondere alla terza questione riconoscendo che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni ha effetto diretto.

Conclusione

100. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, suggerisco alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali poste dal Tribunal Supremo come segue:

1) L'articolo 13 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni), non autorizza gli Stati membri a riscuotere dagli operatori di telefonia mobile un contributo per l'uso delle strutture installate sul demanio pubblico e proprietà di altre imprese.

2) La seconda frase dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni deve essere interpretata nel senso che un contributo non soddisfa i requisiti della giustificazione obiettiva, della proporzionalità e di non discriminazione e la necessità di assicurare l'uso ottimale della risorsa interessata se si basa sulle entrate o sulla quota di mercato di un'impresa o su altri parametri che non possono essere posti in correlazione con la disponibilità di accesso alle risorse «rare» quale risultato dell'effettivo utilizzo di dette risorse da parte dell'impresa.

3) L'articolo 13 della direttiva autorizzazioni ha effetto diretto.

83 — Cit. alla nota 71 supra.

84 — V. paragrafo 8 supra.

85 — Diversamente dal comune di Tudela, ritengo non rilevi, ai fini della valutazione da parte della Corte della terza questione, il fatto che il Tribunal Supremo abbia in precedenza ritenuto il contributo legittimo *senza* considerare il diritto dell'Unione. E non trovo neppure convincente l'argomento secondo cui la mera esistenza di un disaccordo tra le parti circa il significato dell'espressione «installare strutture» dimostrerebbe che la formulazione utilizzata nell'articolo 13 manca di chiarezza e precisione e che pertanto detta norma non può avere effetto diretto.