SENTENZA DELLA CORTE (Settima Sezione)

21 luglio 2011 *

Nel procedimento C-284/10,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 267 TFUE, dal Tribunal Supremo (Spagna), con decisione 20 aprile 2010, pervenuta in cancelleria il 7 giugno 2010, nella causa

Telefónica de España SA

contro

Administración del Estado,

LA CORTE (Settima Sezione),

composta dai sigg. D. Šváby, presidente di sezione, J. Malenovský e T. von Danwitz (relatore), giudici,

* Lingua processuale: lo spagnolo.

avvocato generale: sig. N. Jääskinen
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 19 maggio 2011,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Telefónica de España SA, dal sig. J.A. García San Miguel y Orueta, procurador, assistito dall'avv. M. Ferre Navarrete, abogado,

— per il governo spagnolo, dai sigg. J.M Rodríguez Cárcamo e M. Muñoz Pérez, in qualità di agenti,

— per il governo portoghese, dai sigg. L. Inez Fernandes e S. Gonçalves do Cabo, in qualità di agenti,

— per la Commissione europea, dai sigg. G. Braun e G. Valero Jordana, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 6 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 10 aprile 1997, 97/13/CE, 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).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia pendente tra la Telefónica de España SA (in prosieguo: la «Telefónica») e l'Administración del Estado, relativa ad avvisi d'imposta emessi dalla Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (Commissione del mercato delle telecomunicazioni, in prosieguo: la «CMT»), relativamente all'esercizio 2000, per ottenere il pagamento di una tassa alla quale sono soggetti i titolari di autorizzazioni generali e di licenze individuali per la prestazione di servizi di telecomunicazione a terzi.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

La direttiva 97/13

3 Dal primo «considerando» della direttiva 97/13 risulta che la medesima prevedeva la «completa liberalizzazione dei servizi e delle infrastrutture di telecomunicazione entro il 1º gennaio 1998, con un periodo di transizione per taluni Stati membri».

4 Ai sensi del terzo «considerando» della stessa direttiva, «si dovrebbe definire una disciplina comune per le autorizzazioni generali e le licenze individuali rilasciate dagli Stati membri nel settore dei servizi di telecomunicazione».

5 Il quarto «considerando» della direttiva 97/13 precisava che «le condizioni delle autorizzazioni sono necessarie per raggiungere gli obiettivi di interesse pubblico a vantaggio degli utenti delle telecomunicazioni» e che «il regime normativo nel settore delle telecomunicazioni (…) dovrebbe tener conto della necessità di agevolare l'introduzione di nuovi servizi così come l'ampia applicazione delle innovazioni tecnologiche».

6 Ai sensi del quinto «considerando» di tale direttiva, la direttiva stessa «contribuirà in modo significativo all'ingresso di nuovi operatori nel mercato, come parte dello sviluppo della società dell'informazione».

7 Ai sensi del dodicesimo «considerando» della direttiva 97/13 «la corresponsione di diritti o oneri imposta alle imprese nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione deve basarsi su criteri obiettivi, non discriminatori e trasparenti».

8 Per quanto riguarda i diritti e gli oneri applicabili alle procedure di autorizzazione generale, l'art. 6 di tale direttiva prevedeva quanto segue:

«Fatti salvi i contributi finanziari per la prestazione del servizio universale secondo l'allegato, gli Stati membri fanno sì che i diritti richiesti alle imprese per le procedure di autorizzazione siano intesi a coprire esclusivamente i costi amministrativi connessi al rilascio, alla gestione, al controllo e all'attuazione del relativo sistema di autorizzazione generale. Tali diritti sono pubblicati in maniera opportuna e dettagliata, affinché si possa accedere agevolmente a tali informazioni».

9 Per quanto riguarda i diritti e gli oneri applicabili alle licenze individuali, l'art. 11, n. 1, di tale direttiva prevedeva quanto segue:

«Gli Stati membri fanno sì che i diritti richiesti alle imprese per le procedure di autorizzazione siano esclusivamente intesi a coprire i costi amministrativi sostenuti per il rilascio, la gestione, il controllo e l'esecuzione delle relative licenze individuali. I diritti per le licenze individuali sono proporzionati al lavoro che esse comportano e sono pubblicati in maniera appropriata e sufficientemente dettagliata perché possano essere facilmente accessibili».

La direttiva 2002/20/CE

10 La direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 2002/20/CE, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva «autorizzazioni») (GU L 108, pag. 21), al suo trentunesimo «considerando» enuncia quanto segue:

«(…) Qualsiasi diritto amministrativo applicabile dovrebbe essere in linea con i principi di un sistema di autorizzazione generale. Un esempio di alternativa leale, semplice e trasparente per il criterio di attribuzione di tali diritti potrebbe essere una ripartizione collegata al fatturato. Qualora i diritti amministrativi fossero molto bassi, potrebbero anche essere appropriati diritti forfettari, o diritti combinanti una base forfettaria con un elemento collegato al fatturato».

11 Per quanto riguarda i suddetti diritti amministrativi, l'art. 12 di tale direttiva recita come segue:

«1. I diritti amministrativi imposti alle imprese che prestano servizi o reti ai sensi dell'autorizzazione generale o che hanno ricevuto una concessione dei diritti d'uso:

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, (…);

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

2. Le autorità nazionali di regolamentazione che impongono il pagamento di diritti amministrativi sono tenute a pubblicare un rendiconto annuo dei propri costi amministrativi e dell'importo complessivo dei diritti riscossi. Alla luce delle differenze tra l'importo totale dei diritti e i costi amministrativi, vengono apportate opportune rettifiche».

Il diritto nazionale

12 L'art. 71 della legge generale 24 aprile 1998, n. 11, in materia di telecomunicazioni (BOE n. 99 del 25 aprile 1998, pag. 13909; in prosieguo: la «legge n. 11/1998»), dispone quanto segue:

«Fatti salvi i contributi economici che possano essere imposti agli operatori per finanziare il servizio universale, in conformità di quanto disposto all'art. 39 e al Titolo III, ogni titolare di un'autorizzazione generale o di una licenza individuale per la prestazione di servizi a terzi è tenuto a versare all'Administración General del Estado una tassa annuale che non può essere superiore al 2‰ dei suoi redditi di esercizio lordi e che è destinata a finanziare i costi, compresi quelli di gestione, generati a carico della [CMT] dall'applicazione del sistema di licenze ed autorizzazioni generali stabilito nella presente legge.

Ai fini di quanto menzionato al comma precedente, per redditi lordi si intende il complesso delle entrate ottenute dal titolare della licenza o dell'autorizzazione, derivanti dalla gestione delle reti o dalla prestazione dei servizi di telecomunicazione inclusi nell'ambito di applicazione della presente legge.

La tassa viene corrisposta con cadenza annuale. La procedura per la sua riscossione è stabilita con regolamento.

Ai sensi di quanto disposto al comma precedente, la legge finanziaria, prendendo in considerazione il rapporto tra il gettito della tassa e i costi originati dalla concessione e dal controllo della gestione delle licenze individuali e delle autorizzazioni generali, fissa annualmente la percentuale da applicare ai redditi di esercizio lordi dell'operatore, con il limite stabilito nel presente articolo, per determinare l'importo della tassa.

Al fine di ridurre o aumentare la percentuale da fissare nella legge finanziaria dell'anno seguente, si tiene conto della differenza tra gli introiti iscritti in bilancio a tale titolo e il gettito effettivo. L'obiettivo perseguito è raggiungere l'equilibrio tra il gettito della tassa e i costi originati dalla summenzionata attività svolta dalla [CMT]».

13 A quest'ultima disposizione è stata data attuazione con il regio decreto 31 luglio 1998, n. 1750, che disciplina le tasse stabilite dalla legge n. 11/1998 (BOE n. 205 del 27 agosto 1998, pag. 29227), e i cui artt. 3-8 dispongono quanto segue:

«*Art. 3.* Fatto imponibile

Costituisce il fatto imponibile l'attività realizzata dalla [CMT] diretta all'applicazione del sistema delle autorizzazioni generali o delle licenze individuali per la prestazione di servizi a terzi.

Art. 4. Soggetto passivo

Sono soggetti passivi le persone fisiche o giuridiche titolari delle autorizzazioni generali e delle licenze individuali per la prestazione di servizi a terzi.

Art. 5. Base imponibile

La base imponibile è costituita dai redditi di esercizio lordi fatturati nell'anno corrispondente, come definiti all'art. 71 della legge [n. 11/1998].

Art. 6. Aliquota dell'onere

L'aliquota inizialmente applicabile è quella stabilita nella terza disposizione transitoria, n. 1, fintantoché non sarà sostituita con quella risultante dall'applicazione della normativa vigente in un dato momento.

Art. 7. Contribuzione dovuta

È quella risultante dall'applicazione alla base imponibile dell'aliquota dell'onere vigente, stabilita nelle corrispondenti leggi finanziarie.

Art. 8. Esigibilità

La tassa viene riscossa il 31 dicembre di ogni anno.

Ciò nondimeno, nel caso in cui l'autorizzazione o la licenza perdessero efficacia per causa imputabile al titolare prima del 31 dicembre, la tassa viene riscossa alla data in cui tale circostanza si verifichi».

Causa principale e questione pregiudiziale

14 Avverso gli avvisi d'imposta emessi nei suoi confronti dalla CMT, la Telefónica proponeva dinanzi all'Audiencia Nacional un ricorso contenzioso amministrativo, che veniva respinto con sentenza di tale giudice 10 febbraio 2004, in quanto sarebbe sussistita piena corrispondenza tra il fatto imponibile, vale a dire la titolarità di autorizzazioni generali o di licenze individuali, e la base imponibile, costituita dai redditi lordi realiz-

zati dal titolare dell'autorizzazione o della licenza. Avverso tale decisione, la Telefónica proponeva ricorso in cassazione dinanzi al Tribunal Supremo.

15 Ritenendo che la soluzione della controversia di cui è investito dipenda dall'interpretazione della direttiva 97/13, il Tribunal Supremo ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se la direttiva [97/13], e segnatamente l'art. 6 della medesima, possa consentire agli Stati membri di imporre al titolare di un'autorizzazione generale il pagamento di una tassa annuale calcolata in base ad una percentuale dei redditi di esercizio lordi fatturati nell'anno corrispondente, tassa che non può oltrepassare la soglia del 2‰, destinata a finanziare i costi, compresi quelli di gestione, generati a carico dell'organismo per le telecomunicazioni dall'applicazione del sistema di licenze e autorizzazioni generali, come disponeva l'art. 71 della legge [n. 11/1998]».

Sulla questione pregiudiziale

16 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'art. 6 della direttiva 97/13 debba essere interpretato nel senso che osta alla normativa di uno Stato membro che istituisce una tassa a carico dei titolari di autorizzazioni generali, calcolata annualmente in base ai redditi di esercizio lordi degli operatori ad essa soggetti e destinata a coprire i costi amministrativi connessi all'applicazione del sistema di autorizzazioni generali e di licenze individuali.

17 A tale riguardo, occorre innanzitutto precisare che, sebbene la normativa nazionale di cui alla causa principale si applichi sia ai titolari di autorizzazioni generali che ai titolari di licenze individuali, la domanda di pronuncia pregiudiziale verte tuttavia solamente sull'interpretazione delle disposizioni della direttiva 97/13 relative ai diritti richiesti ai titolari di autorizzazioni generali.

18 Come emerge dai suoi «considerando» primo, terzo, quarto e quinto, la direttiva 97/13 si colloca tra le misure adottate per la completa liberalizzazione dei servizi e delle infrastrutture di telecomunicazione. Essa ha istituito, a tal fine, una disciplina comune, applicabile ai regimi di autorizzazione, destinata ad agevolare in modo significativo l'ingresso di nuovi operatori sul mercato. Tale disciplina prevede, da un lato, regole relative alle procedure di rilascio delle autorizzazioni e al contenuto di queste ultime e, dall'altro lato, regole relative alla natura, o anche all'entità, degli oneri pecuniari collegati a tali procedure che gli Stati membri possono imporre alle imprese nel settore dei servizi di telecomunicazione (sentenze 18 settembre 2003, cause riunite C-292/01 e C-293/01, Albacom e Infostrada, Racc. pag. I-9449, punti 35 e 36, e 10 marzo 2011, causa C-85/10, Telefónica Móviles España, Racc. pag. I-1575, punto 20).

19 La disciplina comune che la direttiva 97/13 mira a porre in essere sarebbe privata di ogni effetto utile se gli Stati membri fossero liberi di determinare gli oneri tributari che le imprese del settore devono sostenere. Pertanto, gli Stati membri non possono riscuotere, per le procedure di autorizzazione, tasse o canoni diversi da quelli previsti da tale direttiva (sentenze 18 luglio 2006, causa C-339/04, Nuova società di telecomunicazioni, Racc. pag. I-6917, punto 35, e Telefónica Móviles España, cit., punto 21).

20 Come precisato al dodicesimo «considerando» della direttiva 97/13, tali oneri devono essere fondati su criteri oggettivi, non discriminatori e trasparenti. Peraltro, essi non devono essere tali da ostacolare l'obiettivo della totale liberalizzazione del mercato, il quale comporta la completa apertura di quest'ultimo alla concorrenza (sentenze Albacom e Infostrada, cit., punto 37, e Telefónica Móviles España, cit., punto 22).

21 Per quanto riguarda più in particolare i diritti richiesti dagli Stati membri alle imprese titolari di autorizzazioni generali, l'art. 6 della direttiva 97/13 prevede che, eccetto i contributi finanziari per la prestazione del servizio universale, essi siano intesi a coprire esclusivamente i costi amministrativi connessi alle procedure di autorizzazione generale.

22 Da tale articolo risulta che questi diritti possono coprire i soli costi relativi a quattro attività amministrative, vale a dire il rilascio, la gestione, il controllo e l'attuazione del sistema di autorizzazioni generali applicabile.

23 Sebbene diritti di tal genere possano coprire costi amministrativi detti «generali», questi ultimi possono riferirsi soltanto alle quattro attività menzionate al punto precedente e tali diritti non possono quindi comprendere altre voci di spesa, come le spese per la generale attività di sorveglianza dell'autorità di regolamentazione nazionale e, in particolare, per il controllo di eventuali abusi di posizione dominante. Questo tipo di controllo eccede infatti il lavoro strettamente necessario all'attuazione delle autorizzazioni generali (v., per analogia, per quanto riguarda i diritti richiesti ai sensi dell'art. 11 della direttiva 97/13, sentenza 19 settembre 2006, cause riunite C-392/04 e C-422/04, i-21 Germany e Arcor, Racc. pag. I-8559, punti 32, 34 e 35).

24 Inoltre, i diritti richiesti alle imprese per le procedure di autorizzazione generale devono, come espressamente previsto dall'art. 6 della direttiva 97/13, essere pubblicati in maniera appropriata e sufficientemente dettagliata perché possano essere facilmente accessibili.

25 Al contrario, l'art. 6 della direttiva 97/13 non prevede modalità specifiche per la determinazione dell'importo di siffatti diritti né per la loro riscossione.

26 Da quanto precede deriva che agli Stati membri è consentito richiedere ai titolari di autorizzazioni generali diritti del tipo di cui alla causa principale per finanziare le attività dell'autorità nazionale competente in materia di gestione del sistema di autorizzazioni generali, diritti il cui importo deve essere determinato in base a criteri obiettivi, non discriminatori e trasparenti.

27 Ne risulta parimenti che siffatti diritti possono coprire i soli costi relativi alle attività amministrative di cui al punto 22 della presente sentenza. Il gettito complessivo di tali diritti percepito dagli Stati membri non può quindi eccedere il totale dei costi relativi a tali attività amministrative, circostanza che deve essere verificata dal giudice del rinvio.

28 Tuttavia, contrariamente a quanto sostenuto dalla Telefónica nelle sue osservazioni scritte presentate alla Corte, la direttiva 97/13 non può essere interpretata nel senso che vi deve essere una correlazione precisa tra l'importo della tassa richiesta al soggetto passivo ed i costi effettivamente sostenuti dall'autorità nazionale competente summenzionata e relativi a tale operatore per un determinato periodo, dato che nessuna disposizione della direttiva 97/13 impone una siffatta correlazione.

29 A tale riguardo, occorre rilevare, da un lato, che la direttiva 97/13 si limita ad imporre, agli artt. 6 e 11, che i diritti richiesti ai titolari di autorizzazioni generali, nonché ai titolari di licenze individuali, «siano intesi» a coprire esclusivamente i costi amministrativi connessi, rispettivamente, al rilascio, alla gestione, al controllo e all'attuazione del sistema di autorizzazione generale applicabile o delle licenze individuali. Dall'altro lato, se è vero che l'art. 11, n. 1, seconda frase, di tale direttiva prevede espressamente che l'importo del diritto fissato deve essere proporzionato al lavoro richiesto (v., in tal senso, sentenza i-21 Germany e Arcor, cit., punto 39), in compenso occorre rilevare che l'art. 6 non esige una relazione proporzionale tra la tassa applicabile alle autorizzazioni generali concesse ad un operatore ad essa soggetto e la quantità di lavoro

richiesto per il rilascio, la gestione, il controllo e l'attuazione di tali autorizzazioni a quest'ultimo.

30 Una constatazione siffatta è d'altronde avvalorata dall'art. 12 della direttiva «autorizzazioni», il quale — sebbene tale direttiva non sia applicabile alla causa principale ratione temporis — al n. 1, lett. b), prevede che i diritti amministrativi sostenuti per l'applicazione del sistema di autorizzazione generale siano imposti alle singole imprese in modo proporzionato. Ne deriva che il criterio di proporzionalità, previsto in detto art. 12, si riferisce alla ripartizione dei costi amministrativi tra i soggetti passivi e non alla relazione tra la tassa applicabile alle autorizzazioni generali e la quantità di lavoro richiesto.

31 Per quanto riguarda la questione di stabilire se gli Stati membri abbiano il diritto di fissare, come fa la normativa di cui alla causa principale, l'importo di tale tassa in base ai redditi di esercizio lordi dei soggetti passivi, occorre considerare, da un lato, come rilevato dai governi spagnolo e portoghese, nonché dalla Commissione, nelle loro osservazioni scritte presentate alla Corte, che si tratta di un criterio obiettivo, trasparente e non discriminatorio. Dall'altro lato, tale criterio di determinazione, come sottolineato dalla Commissione in udienza, non è privo di relazione con i costi sostenuti dall'autorità nazionale competente.

32 In tali condizioni, la direttiva 97/13 non può ostare a che gli Stati membri determinino l'importo di una tassa, ai sensi dell'art. 6 della stessa direttiva, in base ai redditi di esercizio lordi dei soggetti passivi.

33 Un'interpretazione siffatta è d'altronde avvalorata dal trentunesimo «considerando» della direttiva «autorizzazioni», in forza del quale il fatturato può essere considerato un criterio leale, semplice e trasparente per la ripartizione di una tassa di tal genere tra i titolari di autorizzazioni generali.

34 Per quanto riguarda la questione di stabilire se gli Stati membri possano imporre ai titolari di autorizzazioni generali il pagamento di una tassa annuale destinata a coprire i costi amministrativi, occorre rilevare che ai titolari di un'autorizzazione generale può essere imposto il pagamento di una tassa destinata a coprire, oltre ai costi per il rilascio dell'autorizzazione generale, i costi amministrativi connessi alla gestione, al controllo e all'applicazione dell'autorizzazione durante il suo periodo di validità. Si tratta di costi connessi ad attività che sono, di regola, esercitate continuativamente dopo il rilascio di un'autorizzazione generale. Pertanto, l'art. 6 della direttiva 97/13 non può ostare a che sia periodicamente posta a carico dei titolari di autorizzazioni generali una tassa destinata a coprire i costi amministrativi connessi alle procedure di autorizzazioni generali, del genere della tassa annuale di cui alla causa principale.

35 Alla luce del complesso delle considerazioni che precedono, occorre risolvere la questione proposta dichiarando che l'art. 6 della direttiva 97/13 deve essere interpretato nel senso che non osta alla normativa di uno Stato membro che istituisce una tassa a carico dei titolari di autorizzazioni generali, calcolata annualmente in base ai redditi di esercizio lordi degli operatori ad essa soggetti e destinata a coprire i costi amministrativi connessi alle procedure di rilascio, di gestione, di controllo e di attuazione di tali autorizzazioni, purché il gettito complessivo di detta tassa ottenuto dallo Stato membro non ecceda il totale di tali costi amministrativi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

36 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi la Corte (Settima Sezione) dichiara:

L'art. 6 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 10 aprile 1997, 97/13/CE, relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione, deve essere interpretato nel senso che non osta alla normativa di uno Stato membro che istituisce una tassa a carico dei titolari di autorizzazioni generali, calcolata annualmente in base ai redditi di esercizio lordi degli operatori ad essa soggetti e destinata a coprire i costi amministrativi connessi alle procedure di rilascio, di gestione, di controllo e di attuazione di tali autorizzazioni, purché il gettito complessivo di detta tassa ottenuto dallo Stato membro non ecceda il totale di tali costi amministrativi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Firme