

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 12 dicembre 2002¹

1. Il Consiglio di Stato della Repubblica italiana (Sezione Terza), nell'ambito dei ricorsi straordinari al presidente della Repubblica² proposti dalle società Albacom SpA e Infostrada SpA, solleva due questioni pregiudiziali di identico contenuto, che riguardano l'interpretazione 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 telecomunicazione³ (in prosieguo: la «direttiva»), al fine di stabilire se l'art. 11 consenta agli ordinamenti giuridici degli Stati membri di imporre a carico dei titolari di licenze individuali il pagamento di prestazioni patrimoniali, in qualsiasi modo denominate, diverse da quelle previste dalla direttiva.

1 — Contesto normativo

A — La direttiva 97/13/CE

1) Oggetto della direttiva

2. Per conseguire una completa liberalizzazione dei servizi di telecomunicazione la direttiva stabilisce una disciplina comune a cui gli ordinamenti giuridici degli Stati membri devono adeguarsi per la concessione di autorizzazioni generali e di licenze individuali relative ai servizi che fanno parte di tale mercato, disciplina ispirata a criteri di proporzionalità, di trasparenza e di non discriminazione. Si tratta, insomma, di garantire la messa a punto nel settore delle comunicazioni a distanza di due degli strumenti indispensabili per la realizzazione di un mercato unico: le libertà di stabilimento e di prestazione di servizi⁴.

¹ — Lingua originale: lo spagnolo.

² — La Corte di giustizia, a partire dalla sentenza 16 ottobre 1997, cause riunite da C-69/96 a C-79/96, Garofalo e a. (Racc. pag. I-5603), non ha alcun dubbio circa il fatto che il Consiglio di Stato italiano, quando emette un parere nell'ambito di un ricorso straordinario al presidente della Repubblica, costituisce una giurisdizione ai sensi dell'art. 234 CE.

³ — GU L 117, pag. 15.

⁴ — V. 'considerando' 1, 2, 4 e 11, nonché art. 3, n. 2, della direttiva.

3. Coerentemente con tali premesse, la disciplina della direttiva è incentrata sulla libera fornitura di servizi di telecomunicazione e sulla liberalizzazione dello sfruttamento delle loro reti. Il legislatore comunitario auspica che tali servizi siano distribuiti e utilizzati senza ostacoli o, se del caso, in conformità di autorizzazioni generali⁵ limitando le licenze individuali⁶ a casi eccezionali o al completamento delle autorizzazioni generali⁷.

4. Nell'ottica di questa regola di *favor libertatis*, la direttiva adotta altresì come criterio fondamentale quello di non limitare il numero di licenze individuali che gli Stati membri possono concedere, salvo che ciò sia necessario per assicurare un uso efficiente delle frequenze radio o l'esistenza di numeri sufficienti. Ne consegue che ogni impresa che osserva le condizioni decise e pubblicate dagli ordinamenti nazionali ha diritto di ottenere una licenza individuale⁸.

2) Le disposizioni fiscali della direttiva

5. Gli artt. 6 e 11 della direttiva si collocano nella stessa prospettiva di favorire la concorrenza sul mercato delle telecomunicazioni e di non porre a carico delle imprese limitazioni o oneri ulteriori rispetto a quelli assolutamente necessari⁹, rispettando di conseguenza il principio di proporzionalità. Tali articoli recano rispettivamente il titolo «Diritti e oneri per le procedure di autorizzazione generali» e «Diritti e oneri per le licenze individuali».

6. «Articolo 6

(...)

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».

5 — Secondo l'art. 2, n. 1, lett. a), primo trattino, della direttiva, un'autorizzazione generale è «un'autorizzazione che, indipendentemente dal fatto che sia disciplinata da una "licenza per categoria" o da una normativa generale, e che preveda o meno una registrazione, non obbliga le imprese interessate ad ottenere una decisione esplicita da parte delle autorità di regolamentazione nazionali per poter esercitare i diritti derivanti dall'autorizzazione».

6 — Licenza individuale è «un'autorizzazione concessa da un'autorità di regolamentazione nazionale, la quale conferisce diritti specifici ad un'impresa, ovvero l'assoggetta ad obblighi specifici, se del caso oltre all'autorizzazione generale, così che tale impresa non può esercitare i diritti di cui trattasi senza la previa decisione dell'autorità di regolamentazione nazionale» [art. 2, n. 1, lett. a) secondo trattino, della direttiva].

7 — V. 'considerando' 7 e 13, nonché art. 3, n. 3, e art. 7 della direttiva.

8 — V. art. 10, n. 1, e art. 9, n. 3, della direttiva.

9 — V. allegato alla direttiva.

7. «Articolo 11

(...)

1. 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.

2. In deroga al paragrafo 1, 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».

B — *Normativa italiana. Evoluzione*

8. Il cosiddetto «Codice postale e delle telecomunicazioni» del 1973¹⁰ ha riservato

allo Stato la titolarità dei servizi di comunicazione a distanza, anche se ne ha ammesso la gestione indiretta mediante concessione, ponendo a carico del concessionario l'obbligo di pagare un canone annuo¹¹.

9. In seguito all'avvio e allo sviluppo del processo per l'attuazione di una completa apertura alla concorrenza del mercato delle telecomunicazioni¹², il decreto legge 23 ottobre 1996, n. 545¹³ ha disposto l'adozione di disposizioni urgenti per adeguare la normativa nazionale al diritto

11 — V. artt. 1, 4 e 188.

12 — Il punto di partenza è stato la direttiva della Commissione 28 giugno 1990, 90/388/CEE, relativa alla concorrenza nei mercati dei servizi di telecomunicazioni (GU L 192, pag. 10). La prima modifica è stata introdotta con la direttiva della Commissione 13 ottobre 1994, 94/46/CE, in particolare in relazione alle comunicazioni via satellite (GU L 268, pag. 15). La direttiva della Commissione 18 ottobre 1995, 95/51/CE (GU L 256, pag. 49) ha eliminato le restrizioni riguardanti l'uso di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni già liberalizzati. Nello stesso anno, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 13 dicembre 1995, 95/62/CE (GU L 321 pag. 6) ha stabilito le condizioni per l'apertura del mercato della telefonia vocale fissa. La direttiva 90/388 è stata nuovamente modificata dalla direttiva della Commissione 16 gennaio 1996, 96/2/CE (GU L 20, pag. 59), per includere nel suo campo di applicazione i servizi e i sistemi di comunicazioni mobili e personali. La direttiva della Commissione 13 marzo 1996, 96/19/CE (GU L 74, pag. 13) è intervenuta sulla normativa del 1990 per stabilire la completa apertura alla concorrenza dei mercati delle telecomunicazioni. L'ultima modifica è stata introdotta dalla direttiva della Commissione 23 giugno 1999, 1999/64/CE (GU L 175, pag. 39) il cui oggetto è stato di garantire che le reti di telecomunicazioni e le reti televisive via cavo appartenenti ad un unico proprietario siano gestite da persone giuridiche distinte. Il complesso normativo precedente è stato in parte abrogato e sostituito dalla direttiva della Commissione 16 settembre 2002, 2002/77/CE, relativa alla concorrenza nei mercati delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica (GU L 249, pag. 21).

13 — GURI n. 249 del 23 ottobre 1996, pag. 33.

10 — Approvato con decreto del presidente della Repubblica 29 marzo 1973, n. 156 [Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana (in prosieguo: «GURI»), n. 113 del 3 maggio 1973, supplemento ordinario, pag. 2].

comunitario e, in particolare, alla direttiva 96/19/CE. La norma è stata adottata con modifiche dal legislatore italiano con legge 23 dicembre 1996, n. 650¹⁴.

disciplinata dall'art. 6, i cui commi 5, 20 e 21 contengono disposizioni sulla percezione da parte dello Stato di diritti e contributi:

10. La nuova normativa ha soppresso tutti i diritti esclusivi e speciali. Inoltre ha riconosciuto a qualsiasi impresa la facoltà di sviluppare servizi e di installare reti di telecomunicazioni, subordinando però tali attività alla concessione di un'autorizzazione amministrativa, salvo le concessioni previste dalla legge¹⁵. L'assoggettamento delle attività di telecomunicazione a licenze e autorizzazioni è stato confermato all'art. 4 della legge 31 luglio 1997, n. 249¹⁶, relativa alla nomina dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo¹⁷.

«5. Il contributo richiesto alle imprese per la procedura relativa all'autorizzazione generale copre esclusivamente i costi amministrativi connessi all'istruttoria, al controllo della gestione del servizio e del mantenimento delle condizioni previste per l'autorizzazione stessa. (...)».

11. L'annunciato adeguamento del diritto italiano agli obblighi imposti dall'ordinamento giuridico comunitario è stata realizzato, in conformità ai summenzionati principi, dal decreto del presidente della Repubblica 19 settembre 1997, n. 318¹⁸. La procedura per l'ottenimento di autorizzazioni generali e di licenze individuali è

«20. Fatti salvi i contributi finanziari per la prestazione del servizio universale conformemente all'art. 3, il contributo richiesto alle imprese per le procedure relative alle licenze individuali è esclusivamente finalizzato a coprire i costi amministrativi sostenuti per l'istruttoria, per il controllo della gestione del servizio e del mantenimento delle condizioni previste per le licenze stesse. (...)».

«21. In caso di utilizzo di risorse scarse, è in facoltà dell'Autorità imporre contributi finalizzati anche ad assicurare l'uso ottimale di dette risorse, tenendo anche conto dei corrispondenti aspetti commerciali. I contributi devono essere non discriminatori

14 — GURI n. 300 del 23 dicembre 1996, pag. 16.

15 — V. art. 1, n. 2, del decreto legge in combinato disposto con l'art. 2, n. 1, della legge.

16 — GURI n. 117 del 31 luglio 1997, supplemento ordinario, pag. 5.

17 — V. commi 1 e 2 di tale legge.

18 — GURI n. 221 del 22 settembre 1997, supplemento ordinario, pag. 5.

e tener conto in particolare della necessità di incoraggiare lo sviluppo di servizi innovativi e della competitività. (...)».

c) un contributo annuo per l'uso di risorse scarse²²;

Nelle tre ipotesi, la misura dei contributi è fissata dall'Autorità istituita dalla citata legge 31 luglio 1997, n. 249, con apposito provvedimento pubblicato ai sensi della normativa vigente e delle disposizioni dell'art. 19, comma 3, lett. b), della stessa disposizione regolamentare.

d) un contributo annuo per l'attribuzione della numerazione necessaria per operare²³.

12. Il Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica con decreto adottato in data 5 febbraio 1998¹⁹, in forza di quanto previsto dall'art. 6 del decreto del presidente della Repubblica n. 318 del 1997, ha stabilito che il titolare di una licenza individuale è tenuto a versare all'erario:

a) un contributo per i costi dell'istruttoria e rilascio licenza, da corrispondere all'atto della presentazione della domanda²⁰;

b) un contributo annuo per controlli e verifiche²¹

13. La legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (legge finanziaria 1999)²⁴ conferma all'art. 20, comma 3 che, dal 1° gennaio 1999, l'art. 188 del codice postale e delle telecomunicazioni non si applica alle imprese esercenti dei servizi pubblici nel mercato in questione. Tuttavia, al comma 2 istituisce «un contributo sulle attività di installazione e di fornitura di reti di telecomunicazioni pubbliche, di fornitura al pubblico di servizi di telefonia vocale e di servizi di comunicazioni mobili e personali» il cui ammontare è calcolato secondo una percentuale²⁵ del fatturato relativo a tutte le attività effettuate nel settore nel corso dell'anno precedente.

22 — Art. 5.

23 — Art. 6.

24 — GURI n. 302 del 29 dicembre 1998, supplemento ordinario, pag. 5.

25 — 3% per il 1999, 2,7% per il 2000, 2,5% per il 2001, 2% per il 2002, 1,5% per il 2003.

19 — GURI n. 63 del 17 marzo 1998, pag. 27.

20 — Art. 3.

21 — Art. 4.

14. Le modalità di attuazione delle summenzionate disposizioni sono state disciplinate dal Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica con decreto 21 marzo 2000²⁶.

15. Tale disposizione regolamentare prevede all'art. 1 che:

«1. (...) I titolari di licenze per l'installazione e la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni per servizi al pubblico di telefonia vocale nonché per servizi al pubblico di comunicazioni mobili e personali sono tenuti al versamento del contributo istituito dall'art. 20, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, per gli anni e secondo le misure indicati nel medesimo comma 2.

2. Sono soggette a contributo le attività (...) riguardanti: l'installazione e la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni; la fornitura al pubblico di servizi di telefonia vocale; la fornitura al pubblico di servizi di comunicazioni mobili e personali».

16. L'art. 2, comma 1, dispone quanto segue:

«Ai fini della determinazione del contributo, per fatturato (...) si intende il volume di affari ai sensi dell'art. 20 del decreto del presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633²⁷. Il fatturato è riferito esclusivamente alle attività soggette a contributo»²⁸.

II — Fatti delle cause principali e questione pregiudiziale

17. La Albacom e la Infostrada sono due società italiane titolari di licenze individuali per la prestazione di servizi di telecomunicazioni e, come tali, sono soggette al contributo previsto all'art. 20, comma 2, della legge n. 448 del 1998. Durante l'esercizio 1999, esse hanno versato l'importo corrispondente a tale contributo, riservandosi, se del caso, il diritto alla restituzione.

18. Le due società hanno impugnato il decreto ministeriale 21 marzo 2000 con rispettivi ricorsi al presidente della Repubblica, in cui invocano l'art. 11 della direttiva e chiedono la disapplicazione dell'art. 20, comma 2, della legge n. 448

27 — GURI n. 292 dell'11 novembre 1972, supplemento ordinario n. 1, pag. 2. Si tratta del decreto con cui è stata introdotta e disciplinata l'imposta sul valore aggiunto.

28 — [Nota che non riguarda la versione italiana delle presenti conclusioni].

26 — GURI n. 92 del 19 aprile 2000, pag. 12.

o, in subordine, che la Corte di giustizia si pronunzi sulla corretta interpretazione delle norme comunitarie.

delle due cause, per connessione oggettiva.

19. Nel corso dei procedimenti instaurati per la trattazione di tali ricorsi straordinari il ministro autore del decreto impugnato ha chiesto al Consiglio di Stato di emettere un parere.

22. La Commissione, il governo italiano e le società ricorrenti nelle cause principali hanno presentato osservazioni scritte, nel termine a tal fine previsto dall'art. 20 dello Statuto CE della Corte di giustizia.

20. Tale organo consultivo, prima di pronunziarsi, ha deciso di sospendere i procedimenti e di rivolgere alla Corte di giustizia due questioni pregiudiziali di contenuto identico:

23. All'udienza che si è svolta il 21 novembre 2002 sono comparsi i rappresentanti di coloro che hanno presentato osservazioni scritte, per esporre oralmente i loro argomenti.

«Può la direttiva 97/13/CE consentire agli Stati membri di imporre, a carico delle imprese titolari di licenza o autorizzazione per l'esercizio di attività di telecomunicazioni, prestazioni patrimoniali in qualsiasi modo denominate, diverse e supplementari rispetto a quelle consentite dalla direttiva?».

IV — Esame della questione pregiudiziale

A — Delimitazione dell'ambito del dibattito

III — Procedimento dinanzi alla Corte

21. Il presidente della Corte, con ordinanza 12 settembre 2001, ha disposto la riunione

24. Il giudice del rinvio non indica la norma della direttiva di cui chiede l'interpretazione alla Corte. Tuttavia, dai fatti delle cause che hanno dato origine alla questione, si ricava che si tratta dell'art. 11, in cui il legislatore comunitario limita il potere impositivo degli Stati membri nei

riguardi delle imprese titolari di licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni.

25. La Commissione e la Infostrada si sforzano di dimostrare che la normativa italiana è contraria al menzionato art. 11, chiedendo che la Corte si pronunci in tal senso.

26. Occorre precisare che la competenza pregiudiziale di cui all'art. 234 CE riguarda l'interpretazione o, all'occorrenza, il giudizio sulla validità delle norme di diritto comunitario che costituiscono il suo ambito *ratione materiae*. La Corte di giustizia non può pronunciarsi sulle norme giuridiche nazionali e neppure sulla loro compatibilità con l'ordinamento comunitario. Quest'ultimo compito spetta ai giudici degli Stati membri, dopo che i dubbi esistenti siano stati dissipati attraverso la pronuncia pregiudiziale.

B — *Le figure di prelievo previste agli artt. 6 e 11 della direttiva*

27. Entrambe le norme costituiscono, come giustamente segnala la Commissione, elementi estranei rispetto al resto della diret-

tiva. Esse contengono disposizioni tributarie inserite in un testo di natura procedurale che, come ho indicato, ha lo scopo di contribuire alla completa liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni. Per conseguire tale obiettivo devono essere aboliti gli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori²⁹ in un contesto normativo comune a cui gli ordinamenti giuridici degli Stati membri devono adeguarsi, al fine dello sviluppo della società dell'informazione.

28. Le menzionate norme di natura fiscale devono essere interpretate in accordo con tale obiettivo: gli oneri fiscali imposti alle imprese di telecomunicazioni nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione non devono scoraggiarle dall'entrare sul mercato e pertanto devono basarsi esclusivamente su criteri obiettivi, non discriminatori e trasparenti³⁰.

29. Orbene, anche se il contenuto degli artt. 6 e 11 sembra essere simile, essi hanno una portata diversa, in quanto riguardano due regimi diversi.

30. Le autorizzazioni generali sono permessi predefiniti a carattere gene-

29 — V. 'considerando' 3 e 5 della direttiva.

30 — V. 'considerando' 12 della direttiva.

rale³¹ che consentono alle imprese di agire sul mercato delle telecomunicazioni senza necessità di una decisione esplicita dell'organo competente, ma con un eventuale controllo successivo³².

disposizione richiede che i diritti per le licenze individuali siano proporzionati al lavoro che comportano, precisazione che non appare nella disciplina della riscossione relativa alle autorizzazioni generali.

31. Invece, le licenze individuali sono autorizzazioni specifiche, necessarie affinché i titolari possano operare, che richiedono una decisione dell'Amministrazione adottata con un procedimento *ad hoc*³³.

32. Tali differenze giustificano il fatto che, mentre l'art. 6 parla di «coprire esclusivamente i costi amministrativi connessi al rilascio, alla gestione, al controllo e all'attuazione del relativo sistema di autorizzazione generale», il n. 1 dell'art. 11 si riferisce ai costi della stessa natura sostenuti per «il rilascio, la gestione, il controllo e l'esecuzione delle relative licenze individuali»³⁴. Per tale ragione la seconda

33. Gli artt. 6 e 11, n. 1, della direttiva prevedono quindi due figure di prelievo che, indipendentemente dalla loro denominazione³⁵, hanno natura remunerativa e parafiscale, in quanto rappresentano un compenso per l'atto o per il servizio amministrativo che riguarda il soggetto passivo. Tuttavia, a causa della diversa natura della prestazione, l'importo del diritto a cui si riferisce la prima delle due disposizioni summenzionate è destinato, in modo non meglio precisato, a coprire il costo di funzionamento del «relativo sistema di autorizzazione generale»³⁶,

31 — La predefinizione può essere realizzata dall'amministrazione («licenze per categoria») oppure dallo stesso legislatore [v. 'considerando' 8 e art. 2, n. 1, lett. a), primo trattino, della direttiva].

32 — V. art. 5 della direttiva.

33 — V. art. 2, n. 1, lett. a), secondo trattino, e art. 9 della direttiva.

34 — Il corsivo è mio. All'art. 11, n. 1, della versione in lingua spagnola della direttiva compare l'espressione «régimen de licencias individual aplicables», ma il primo sostantivo non figura nelle versioni in lingua italiana, inglese e francese. Nella prima si può leggere «il rilascio, la gestione, il controllo e l'esecuzione delle relative licenze individuali». Quanto alla versione in lingua inglese, essa recita: «in the issue, management, control and enforcement of the applicable individual licences». Infine, la versione in lingua francese contiene la frase «à la délivrance, à la gestion, au contrôle et à l'application des licences individuelles applicables».

35 — «Tasse» o «prezzi pubblici». Nella dottrina spagnola da anni esiste un acceso dibattito dottrinale sulla distinzione tra i due concetti. Si può consultare AGUALLO AVILÉS A., *Tasas y precios públicos: análisis de la categoría jurídica del precio público y su delimitación con la tasa desde la perspectiva constitucional*, Editorial Lex Nova, Valladolid, 1992. Inoltre è consigliabile l'opera di MARTÍN FERNÁNDEZ F. J. *Tasas y precios públicos en el derecho español*, Instituto De Estudios Fiscales - Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1995. Nelle versioni in lingua inglese, francese e italiana della direttiva sono utilizzate, rispettivamente, le espressioni «fees», «taxes», e «diritti».

36 — 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. 2) che ha sostituito la direttiva 97/13/CE, abrogata dalla direttiva, in pari data, del Parlamento europeo e del Consiglio 2002/21/CE, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108, pag. 33) conferma tale interpretazione quando, al suo 'considerando' 31, recita 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», vale a dire, per le autorizzazioni che nella direttiva del 1997 si chiamano licenze individuali e nella nuova direttiva «diritti d'uso delle frequenze radio e dei numeri» (art. 5).

mentre la riscossione relativa alle licenze individuali è destinata esclusivamente a finanziare le spese sostenute dall'Amministrazione in occasione del rilascio, della gestione, del controllo e dell'esecuzione di ciascuna licenza specifica.

34. L'art. 11, n. 2, quanto ad esso, si riferisce ad un tributo dal quale scompare qualsiasi idea di controprestazione, il quale ha la natura di un'imposta, sebbene con destinazione individuale.

35. Le considerazioni precedenti mi forniscono gli elementi per analizzare la disposizione di cui il Consiglio di Stato chiede l'interpretazione.

37. Il suo unico obiettivo è quello di coprire i costi generati dal compimento di tali adempimenti amministrativi. La Commissione segnala giustamente che il gettito di tale imposta non serve a finanziare altre attività dell'organo incaricato del rilascio delle licenze o del controllo sulle medesime³⁷.

38. L'ammontare del tributo deve essere proporzionato all'attività svolta in relazione al fatto generatore dell'imposta. Vale a dire, qualunque sia il suo ammontare, esso deve essere determinato in funzione dei costi sostenuti senza che, in nessun caso, tale importo possa essere superato. Il carattere remunerativo lo esige: un importo superiore lo trasformerebbe in un tributo di natura fiscale.

C — *Analisi dell'art. 11 della direttiva*

1) La «tassa» sulle licenze individuali

36. Il fatto generatore dell'imposta è lo svolgimento di una procedura per il rilascio di una licenza o per la gestione, il controllo o l'esecuzione del titolo di autorizzazione.

39. I principi di obiettività, di non discriminazione e di trasparenza informano la determinazione dei diritti, a cui deve essere data una pubblicità sufficientemente dettagliata³⁸.

37 — «Autorità di regolamentazione nazionale» nella terminologia della direttiva [art. 2, n. 1, lett. b)].

38 — V. 'considerando' 12 e art. 11, n. 1, della direttiva.

2) L'«imposta» per l'uso di risorse rare

coraggiando lo sviluppo di servizi innovativi e la concorrenza»⁴⁰.

40. I principi in parola sono altresì applicabili al tributo fiscale di cui all'art. 11, n. 2, della direttiva.

41. Uno degli ambiti delle licenze individuali è quello delle risorse rare, concetto che, contrariamente a quanto sostenuto dal governo italiano, deve essere precisato a partire dal diritto comunitario. In conformità del disposto della direttiva³⁹ sono tali le frequenze radio e i numeri. Orbene, per garantire l'uso ottimale di tali risorse è logico che il legislatore comunitario permetta agli Stati membri di imporre diritti ai titolare di tali licenze individuali.

42. La natura di tale tributo è, come ho sottolineato, molto diversa da quella della «tassa» prevista al n. 1 della stessa disposizione, in quanto esso non è diretto a remunerare i costi sostenuti dall'Amministrazione per il rilascio e la gestione di tali licenze, ma piuttosto a individuare il modo migliore di sfruttare tali risorse rare, «in-

43. I tre menzionati principi di obiettività, di non discriminazione e di trasparenza, nonché l'obiettivo, su cui insiste la direttiva, di aprire i mercati a tutti gli operatori e di non imporre limiti o oneri ulteriori rispetto a quelli strettamente necessari, esigono che il tipo di onere e l'ammontare del tributo non siano a un livello che scoraggi l'accesso dei nuovi concorrenti o l'introduzione di nuovi servizi di telecomunicazione.

D — Divieto di oneri ulteriori, diversi da quelli previsti all'art. 11

44. Giungiamo così al nucleo del problema che solleva il Consiglio di Stato. L'art. 11 della direttiva osta a che gli Stati membri impongano ai titolari di licenze individuali oneri tributari diversi da quelli in esso previsti?

39 — V. 'considerando' 13 e art. 7, n. 1, lett. a), e art. 10, n. 1, nonché allegato, punti 4.1 e 4.2, della direttiva.

40 — Ultima frase dell'art. 11, n. 2, della direttiva. Il 'considerando' 32 della «direttiva autorizzazioni» del 2002 lascia agli Stati membri la libertà di stabilire il fine per cui sono impiegati i contributi riscossi mediante tale figura di tributo («canoni per diritti di uso e diritti di installare strutture»). Così, detti contributi possono ad esempio essere usati per finanziare le attività delle autorità nazionali di regolamentazione che non possono essere coperte dai diritti amministrativi. Si aggiunga che, in caso di procedure di selezione competitiva o comparativa, le modalità di pagamento dovrebbero garantire che tali contributi non portino in pratica a una selezione sulla base di criteri estranei all'obiettivo di garantire l'uso ottimale delle frequenze radio.

45. La risposta è, a mio parere, affermativa. In primo luogo, la lettera della disposizione⁴¹ autorizza a ritenere che l'art. 11 imponga una limitazione alla sovranità finanziaria e tributaria degli Stati membri, dal momento che, nell'ambito delle procedure relative alle licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione, non possono applicare oneri ulteriori rispetto a quelli previsti da tale norma. Se ogni diritto imposto alle imprese nel contesto delle procedure di autorizzazione deve «esclusivamente» essere inteso a coprire i costi amministrativi corrispondenti, non devono essere imposti loro tributi diversi, che perseguano un obiettivo differente.

46. I criteri di interpretazione teleologico e sistematico confermano tale interpretazione.

47. Ho già segnalato in precedenza che l'armonizzazione a cui aspira la direttiva presuppone la completa apertura alla concorrenza del mercato delle telecomunicazioni e la soppressione degli ostacoli all'ingresso di nuovi operatori (principio del *favor libertatis*). Le barriere che cerca di eliminare sono non solo quelle formali e apparenti, come il requisito generalizzato di permessi e autorizzazioni preventive per operare in tale mercato, ma anche quelle

sostanziali che, in diversa misura, possono impedire la completa realizzazione del fine che si intende raggiungere.

48. Pertanto è logico non imporre ai titolari di licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni, in quanto tali, oneri tributari ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 11 della direttiva: una tassa per coprire i costi del rilascio della licenza o, all'occorrenza, della gestione, del controllo e dell'esecuzione della medesima e un'imposta che assicuri l'uso ottimale delle risorse rare. Il titolo stesso della norma, «Diritti e oneri per le licenze individuali», autorizza tale interpretazione⁴².

49. Se si adottasse un'interpretazione diversa, si metterebbe a repentaglio l'«effetto utile» della norma. Se, oltre ai tributi autorizzati dall'art. 11 della direttiva⁴³, gli Stati membri fossero autorizzati ad assoggettare gli imprenditori titolari di licenze individuali nel settore delle telecomunicazioni ad oneri ulteriori per il solo fatto di tale titolarità e del loro status di operatori sul mercato⁴⁴, essi potrebbero

41 — «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 (...)» (il corsivo è mio).

42 — Al contrario, l'art. 6 si riferisce a «diritti e oneri per le procedure di autorizzazione generali» (il corsivo è mio).

43 — I quali nell'ordinamento italiano sono stabiliti ai commi 5, 20 e 21 dell'art. 6 del decreto del presidente della Repubblica n. 318 del 1997, nonché dal decreto ministeriale 5 febbraio 1998.

44 — Come il contributo previsto all'art. 20, comma 3, della legge finanziaria del 1999, disciplinato nel decreto 21 marzo 2000.

eludere l'obiettivo della norma comunitaria⁴⁵.

50. Inoltre, dalla lettura coordinata dei due paragrafi dell'art. 11, si nota che la volontà del legislatore era proprio questa. Infatti, se qualsiasi diritto nei procedimenti di autorizzazione deve essere esclusivamente inteso a coprire i costi amministrativi generati dall'espletamento delle pratiche (n. 1) e, solo eccezionalmente, è possibile porre a carico dei titolari di licenze individuali altri oneri di natura impositiva quando utilizzano risorse rare (n. 2), è chiaro che la direttiva intende evitare che le imprese di telecomunicazioni, a cui è stata rilasciata un'autorizzazione di tale natura, siano gravate, per tale ragione, da altri tributi.

51. Il fine perseguito dall'art. 11 della direttiva è quello di armonizzare i diritti e gli oneri che gli Stati membri possono imporre ai titolari di licenze individuali che intendono operare nel settore delle telecomunicazioni. Il fondamento di tale necessaria armonizzazione si trova all'art. 2 CE, in quanto la diversità delle legislazioni fiscali compromette il conseguimento degli obiettivi che tale articolo stabilisce. L'armonizzazione fiscale non è un obiettivo dell'Unione europea, è uno strumento per

la sua costruzione. La disparità nel trattamento tributario da parte degli Stati membri dello stesso fatto generatore dell'imposta può determinare distorsioni significative della concorrenza, incidendo sulle libertà di circolazione delle persone, dei capitali, delle merci e sulla libera prestazione dei servizi.

52. In definitiva, la disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nei servizi di telecomunicazioni che la direttiva mira ad introdurre verrebbe meno se si lasciassero gli Stati membri liberi per quanto riguarda gli oneri tributari a cui le imprese del settore devono far fronte. Se il legislatore comunitario ha inserito nella direttiva disposizioni, in linea di principio, estranee al suo ambito, è perché vuole che il processo di armonizzazione includa anche tali aspetti.

53. L'interpretazione che propongo è corroborata dalla «direttiva autorizzazioni» del 2002, che ha sostituito la direttiva 97/13/CE, laddove essa esige che i sistemi che regolano le tasse amministrative e i diritti per l'uso di frequenze radio e di numeri non creino distorsioni alla concorrenza né ostacoli sul mercato⁴⁶, esprimendo così l'idea che i titolari di autorizzazioni e di licenze («diritti di uso», secondo la nuova terminologia) non possono essere assoggettati, in quanto tali, a oneri ulteriori rispetto a quanto previsto dalla norma comunitaria.

45 — A questo punto è assai opportuno richiamare la giurisprudenza della Corte di giustizia che la Commissione cita nelle sue osservazioni scritte, giurisprudenza relativa alla direttiva del Consiglio 17 luglio 1969, 69/335/CEE, concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali (GU L 249, pag. 25). In particolare, sentenze 20 aprile 1993, cause riunite C-71/91 e C-178/91, Ponente Carni e Cispadana Costruzioni (Racc. pag. I-1915, punti 30 e 31); 2 dicembre 1997, causa C-188/95, Fantask e a. (Racc. pag. I-6783, punti 26 e 27), e 29 settembre 1999, causa C-56/98, Modelo I (Racc. pag. I-6427, punti 25 e 27).

46 — 'Considerando' 31 e 32.

V — Conclusione

54. Tenuto conto delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di risolvere le questioni formulate dal Consiglio di Stato dichiarando quanto segue:

«La 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 osta a che gli Stati membri impongano alle imprese titolari di licenze individuali, per questa sola ragione, oneri tributari diversi e supplementari rispetto a quelli previsti dall'art. 11».