



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 16 luglio 2020¹

Causa C-764/18

**Ayuntamiento de Pamplona
contro
Orange España SAU**

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

«Domanda di pronuncia pregiudiziale – Direttiva 2002/20/CE – Ambito di applicazione – Nozione di servizio di comunicazione elettronica – Articoli 12 e 13 – Contributo per il diritto di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse»

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione della direttiva 2002/20/CE (in prosieguo: la «direttiva autorizzazioni»)², la quale, ai sensi del suo articolo 1, paragrafo 1, mira ad armonizzare e semplificare le norme e le condizioni di autorizzazione al fine di agevolare la fornitura delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica in tutta l'Unione europea. Tale domanda si incentra sull'interpretazione degli articoli 12 e 13 di detta direttiva, che consentono agli Stati membri di imporre, rispettivamente, diritti amministrativi a copertura dei costi sostenuti per la gestione del regime di autorizzazione generale e contributi per la concessione di diritti d'uso delle frequenze radio e dei numeri o di diritti di installare strutture su proprietà pubbliche, al di sopra o sotto di esse.
2. Detta domanda è stata proposta nell'ambito di una controversia tra l'Orange España SAU, un'impresa fornitrice di servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet, e l'Ayuntamiento de Pamplona (Comune di Pamplona, Spagna) in merito a un prelievo gravante sull'uso del demanio pubblico comunale per la realizzazione di infrastrutture ai fini della fornitura di servizi di comunicazione elettronica.
3. Il giudice del rinvio, ovvero il Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), chiede se un siffatto prelievo rientri nell'ambito di applicazione della direttiva autorizzazioni e, se così fosse, se il metodo di determinazione dell'importo di tale prelievo, basato esclusivamente sui ricavi lordi ottenuti annualmente dall'impresa in ragione della fornitura di taluni servizi di comunicazione elettronica, sia conforme agli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni. È opportuno rilevare che tali questioni vengono sollevate alla luce della sentenza del 12 luglio 2012, Vodafone España e France Telecom España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:446) (in prosieguo: la «sentenza Vodafone España e France Telecom España»), in cui la Corte ha statuito che un contributo riscosso per un uso analogo del demanio pubblico non rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva

¹ Lingua originale: l'inglese.

² 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) (GU 2002, L 108, pag. 21).

autorizzazioni in quanto applicato ad operatori che, senza essere proprietari delle strutture installate su detto demanio, utilizzavano le stesse per fornire servizi di telefonia mobile e in cui, pertanto, la Corte non si è pronunciata sul merito della causa, ovvero sulla conformità rispetto alla summenzionata disposizione del metodo di determinazione del contributo.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. L'articolo 12 della direttiva autorizzazioni, intitolato «Diritti amministrativi», dispone quanto 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, che possono comprendere i costi di cooperazione internazionale, di armonizzazione e di standardizzazione, di analisi di mercato, di sorveglianza del rispetto delle disposizioni e di altri controlli di mercato, nonché di preparazione e di applicazione del diritto derivato e delle decisioni amministrative, quali decisioni in materia di accesso e interconnessione;
- 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».

5. L'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, rubricato «Contributi per la concessione di diritti d'uso e di diritti di installare strutture», così recita:

«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 2002/21/CE (direttiva quadro)».

B. Diritto spagnolo

6. L'articolo 2, primo comma, del regolamento fiscale n. 22/2014³ è così formulato:

«L'evento imponibile è costituito dall'uso esclusivo o dalla gestione speciale del suolo, del sottosuolo e dello spazio aereo del demanio pubblico locale, per mezzo di cavi, tubature e gallerie destinati ai collegamenti di (...) telefonia fissa, telefonia mobile e altri servizi di comunicazione elettronica, compresi gli alloggiamenti per linee, cavi, staffe, cassette di derivazione, di distribuzione o di registrazione, trasformatori, guide, interruttori deviatori, antenne, distributori automatici e altri dispositivi analoghi relativi alla fornitura del servizio».

7. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del regolamento fiscale n. 22/2014:

«Non sono tenuti al pagamento della tassa gli operatori di telefonia mobile che non siano proprietari delle reti mediante le quali tale servizio viene fornito, quand'anche siano titolari di diritti d'uso, di accesso o di interconnessione a tali reti.

Negli altri casi di servizi di fornitura, sono soggetti passivi tanto i proprietari delle reti o delle infrastrutture utilizzate quanto i titolari di un diritto d'uso, di accesso o di interconnessione a tali reti o infrastrutture».

8. L'articolo 5 del regolamento fiscale n. 22/2014 così recita:

«1. La base imponibile sulla quale si applica l'aliquota per calcolare l'importo dovuto è costituita dai ricavi lordi derivanti dal fatturato che i soggetti passivi ottengono annualmente all'interno del territorio comunale. I criteri di determinazione della base imponibile non si applicano agli operatori di telefonia mobile.

2. Per ricavi lordi derivanti dal fatturato s'intendono i ricavi che, essendo imputabili a ciascuna impresa, siano stati conseguiti da quest'ultima come corrispettivo per i servizi forniti nel territorio comunale nell'esercizio della sua attività ordinaria. Sono esclusi soltanto i ricavi frutto di eventi o attività straordinari.

3. Qualora, ai fini della gestione speciale, il soggetto passivo abbia utilizzato altre reti, la base imponibile è costituita dai ricavi lordi ottenuti annualmente nel territorio comunale, al netto delle somme dovute al proprietario della rete per l'accesso o per l'interconnessione alla sua rete. Le imprese proprietarie di tali reti includono gli importi percepiti a questo titolo nei loro ricavi lordi.

(...)».

9. Ai sensi dell'articolo 6 del regolamento fiscale n. 22/2014, l'importo della tassa è calcolato applicando un'aliquota dell'1,5% alla base imponibile definita all'articolo 5 del medesimo regolamento.

³ Ordenanza fiscal n. 22/2014 del Ayuntamiento de Pamplona, reguladora de la tasa por aprovechamientos especiales del suelo, vuelo y subsuelo del dominio público local por las empresas explotadoras de servicios de suministros (regolamento fiscale n. 22 del 2014 del Comune di Pamplona, che disciplina la tassa per la gestione speciale del suolo, del sottosuolo e dello spazio aereo del demanio pubblico locale da parte delle imprese incaricate dei servizi di fornitura; in prosieguo: il «regolamento fiscale n. 22/2014»).

II. Fatti, procedimento principale e questioni pregiudiziali

10. L'Orange España, la quale, come menzionato al precedente paragrafo 2, fornisce servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet nel Comune di Pamplona (Spagna), ha presentato quest'ultimo comune un'autoliquidazione del prelievo per la gestione speciale del suolo, del sottosuolo e dello spazio aereo del demanio pubblico locale, ai sensi del regolamento fiscale n. 22/2014 (in prosieguo: il «prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014»), corrispondente al secondo trimestre 2014 per la fornitura di detti servizi (in prosieguo: l'«autoliquidazione»). Nell'autoliquidazione, l'aliquota dell'1,5% prevista all'articolo 6 del regolamento fiscale n. 22/2014 è stata applicata a un ricavo lordo di EUR 1 188 269,59, con il risultato di un importo pari a EUR 7 928,71 a carico dell'Orange España nei confronti del Comune di Pamplona.

11. Tuttavia, considerando che, da un lato, essa non è proprietaria della rete mediante la quale fornisce i servizi nel Comune di Pamplona e la stessa non è quindi un soggetto passivo ai sensi del regolamento fiscale n. 22/2014 e che, dall'altro, gli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni ostano all'imposizione di una tassa o di un contributo calcolato esclusivamente in percentuale fissa dei ricavi lordi di un'impresa, l'Orange España ha chiesto al Comune di Pamplona di rettificare la sua autoliquidazione e, di conseguenza, di rimborsarle l'importo indebitamente versato (in prosieguo: l'«istanza di rettifica»).

12. Con decisione del 18 settembre 2014, la Directora de Hacienda del Ayuntamiento de Pamplona (direttrice delle finanze del Comune di Pamplona) ha respinto l'istanza di rettifica con la motivazione che l'autoliquidazione non era affetta da alcun errore di fatto né di diritto, e che la stessa era conforme al regolamento fiscale n. 22/2014, in quanto tale regolamento «implica unicamente che dall'ambito soggettivo del prelievo sono esclusi gli operatori di telefonia mobile che non siano proprietari dell'infrastruttura in quanto titolari del diritto all'uso, all'accesso o all'interconnessione a reti altrui».

13. Con sentenza del 4 dicembre 2015, il Juez de lo Contencioso-Administrativo n. 1 de Pamplona (Tribunale amministrativo n. 1 di Pamplona, Spagna) ha respinto il ricorso proposto avverso la decisione della direttrice delle finanze del Comune di Pamplona, con la motivazione che, in primo luogo, l'Orange España era proprietaria della rete con la quale forniva i servizi e non poteva, pertanto, essere esentata dal pagamento del prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 e che, in secondo luogo, il sistema di determinazione dell'importo di tale prelievo era conforme all'articolo 105, paragrafo 1, terzo comma, della Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (Legge regionale n. 2, del 10 marzo 1995, sulle finanze locali di Navarra).

14. Il Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Corte superiore di giustizia di Navarra, Spagna), adito in appello per la riforma della citata sentenza, ha parzialmente accolto l'impugnazione con sentenza del 15 novembre 2016. In tale decisione detto giudice ha affermato che, poiché i servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet devono essere considerati servizi di comunicazione elettronica, essi rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva autorizzazioni. Inoltre, esso ha stabilito che, sebbene gli articoli 12 e 13 di tale direttiva non ostino all'istituzione di un prelievo a carico dei proprietari delle reti utilizzate per fornire servizi di telefonia fissa, telefonia mobile e accesso a Internet, essi ostano, tuttavia, a che l'importo di tale prelievo sia determinato in funzione dei ricavi lordi o del fatturato dell'impresa, non essendo tale metodo di determinazione del prelievo né oggettivo né proporzionato. Di conseguenza, il Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Corte superiore di giustizia di Navarra) ha dichiarato doversi rimuovere, in quanto illegittimo, il termine «mobile» dall'inciso contenuto nell'articolo 5, paragrafo 1, seconda frase, del regolamento fiscale n. 22/ (ai sensi del quale «[i] criteri di determinazione della base imponibile non si applicano agli operatori di telefonia mobile»). Di conseguenza, tale giudice ha dichiarato che l'Orange España aveva diritto al rimborso dell'importo della sua autoliquidazione.

15. Il Comune di Pamplona ha proposto ricorso in cassazione avverso la sentenza del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Corte superiore di giustizia di Navarra) dinanzi al Tribunal Supremo (Corte suprema).

16. Il Tribunal Supremo (Corte suprema) ha ritenuto che, sebbene la sentenza Vodafone España e France Telecom España riguardasse, come nel caso in esame, un contributo per la gestione speciale del demanio pubblico, nella sentenza in parola tale contributo gravava sui fornitori del servizio di telefonia *mobile*, mentre, nel caso di specie, esso è stato posto a carico della Orange España nella sua qualità di fornitore di servizi di telefonia *fissa* e di *accesso a Internet*. Inoltre, il Tribunal Supremo (Corte suprema) ha rilevato che la Corte di giustizia non si era ancora pronunciata sulla conformità con gli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni del metodo di determinazione dell'importo di una tassa o di un contributo consistente in una percentuale applicata ai ricavi annui lordi che un operatore ottiene dalla fornitura di servizi di comunicazione elettronica in un determinato territorio.

17. Pertanto, il Tribunal Supremo (Corte suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se la [direttiva autorizzazioni], nell'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia con riguardo a imprese che operano nel settore delle telecomunicazioni mobili, e, nello specifico, le limitazioni all'esercizio della potestà tributaria degli Stati membri che detta direttiva prevede agli articoli 12 e 13, si applichi alle imprese fornitrici di servizi di telefonia fissa e Internet.
- 2) In caso di risposta affermativa alla prima questione (dichiarando l'applicabilità di tale direttiva alle imprese fornitrici di servizi di telefonia fissa e Internet), se gli articoli 12 e 13 della [direttiva autorizzazioni] consentano agli Stati membri di imporre una tassa o un contributo calcolati esclusivamente sulla base dei ricavi lordi ottenuti annualmente dall'impresa – proprietaria delle risorse installate – in ragione della fornitura del servizio di telefonia fissa e Internet nel territorio corrispondente».

18. Il Comune di Pamplona, l'Orange España, il governo spagnolo e la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. Le stesse parti hanno svolto le loro difese orali all'udienza del 18 dicembre 2019.

III. Analisi

A. Sulla prima questione pregiudiziale

19. Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede alla Corte, in sostanza, se i servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet debbano essere considerati come servizi di comunicazione elettronica ai sensi della direttiva autorizzazioni, ivi compresi i suoi articoli 12 e 13.

20. Secondo il Comune di Pamplona, l'Orange España e la Commissione, l'ambito di applicazione della direttiva autorizzazioni si estende alla fornitura di servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet. Il governo spagnolo appoggia tale posizione⁴.

21. Per i motivi che mi accingo ad esplicitare, non ho dubbi sul fatto che i servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet debbano essere considerati servizi di comunicazione elettronica ai sensi della direttiva autorizzazioni, ivi compresi i suoi articoli 12 e 13.

⁴ Più precisamente, il governo spagnolo rileva che la direttiva autorizzazioni «pare riferirsi» a tutte le reti e servizi di comunicazione elettronica, siano essi fissi o mobili.

22. L'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva autorizzazioni stabilisce che la stessa si applichi alle «autorizzazioni per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica».

23. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva autorizzazioni, si applicano le definizioni di cui all'articolo 2 della direttiva 2002/21/CE (in prosieguo: la «direttiva quadro») ⁵.

24. Ai termini dell'articolo 2, lettera c), della direttiva quadro, per «servizi di comunicazione elettronica» si intendono «i servizi forniti di norma a pagamento consistenti esclusivamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazioni elettroniche, compresi i servizi di telecomunicazioni e i servizi di trasmissione nelle reti utilizzate per la diffusione circolare radiotelevisiva».

25. Ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva quadro, per «reti di comunicazione elettronica» si intendono i sistemi di trasmissione e le apparecchiature «che consentono di trasmettere segnali via cavo, via radio, a mezzo di fibre ottiche o con altri mezzi elettromagnetici, comprese le reti satellitari, le reti terrestri mobili e fisse (a commutazione di circuito e a commutazione di pacchetto, compresa Internet), (...) i sistemi per il trasporto della corrente elettrica».

26. Per quanto riguarda, in primo luogo, i servizi di telefonia fissa, mi risulta che essi consistono nella trasmissione di segnali mediante i mezzi di cui all'articolo 2, lettera a), della direttiva quadro ⁶. A tal proposito, preciso che il considerando 10 della direttiva in parola, nel quale si indica che la «telefonia vocale» è disciplinata da tale direttiva, non opera alcuna distinzione fra telefonia fissa e mobile. Rilevo altresì che, come affermato al considerando 5 della direttiva quadro e al considerando 2 della direttiva autorizzazioni, l'equipollenza delle varie reti e dei vari servizi di comunicazione elettronica nonché delle relative tecnologie richiederebbe una loro disciplina comune. Ne consegue che i servizi di telefonia fissa e mobile dovrebbero essere entrambi considerati come servizi di comunicazione elettronica ai sensi della direttiva quadro e, di conseguenza, della direttiva autorizzazioni.

27. Per quanto riguarda, in secondo luogo, i servizi di accesso a Internet, anch'essi dovrebbero essere considerati come servizi di comunicazione elettronica ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva quadro. Infatti, l'articolo 2, lettera a), della stessa direttiva prevede che le reti terrestri fisse che consentono di trasmettere segnali, «inclusa Internet», debbano essere considerate come reti di comunicazione elettronica ai sensi di detta direttiva. Inoltre, secondo l'ultima frase del considerando 10 della direttiva quadro, l'«accesso ad Internet» è un servizio di comunicazione elettronica. In aggiunta, il regolamento (UE) 2015/2120 ⁷, l'articolo 2, secondo comma, punto 2), definisce la nozione di «servizio di accesso a Internet» come «un *servizio di comunicazione elettronica* a disposizione del pubblico che fornisce accesso a Internet» ⁸, fermo restando che la definizione di servizi di comunicazione elettronica di cui all'articolo 2, lettera c), della direttiva quadro si applica ai fini del

⁵ Direttiva 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 2002, L 108, pag. 33).

⁶ Pare opportuno precisare che niente indica che una delle due eccezioni previste dall'articolo 2, lettera c), della direttiva quadro, segnatamente i servizi che forniscono contenuti e i servizi della società dell'informazione non consistenti interamente o prevalentemente nella trasmissione di segnali su reti di comunicazione elettronica, si applichi alla fattispecie in esame (v. sentenza del 13 giugno 2019, Google, C-193/18, EU:C:2019:498, punto 29).

⁷ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, che stabilisce misure di accesso a Internet aperta e che modifica la direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e il regolamento (UE) n. 531/2012 concernente il roaming sulle reti pubbliche di comunicazione mobile all'interno dell'Unione (GU 2015, L 310, pag. 1).

⁸ Il corsivo è mio.

regolamento 2015/2120⁹. Infine, la direttiva (UE) 2018/1972¹⁰, che ha abrogato e sostituito, in particolare, la direttiva quadro e la direttiva autorizzazioni, chiarisce che i servizi di comunicazione elettronica «comprendono», in particolare il «"servizio di accesso a internet" quale definito all'articolo 2, secondo comma, punto 2), del [regolamento 2015/2120]».

28. Di conseguenza, si deve rispondere alla prima questione dichiarando che i servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet devono essere considerati come servizi di comunicazione elettronica ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della direttiva quadro e, in quanto tali, come servizi di comunicazione elettronica ai fini della direttiva autorizzazioni, ivi compresi i suoi articoli 12 e 13.

B. Sulla seconda questione

29. Con la seconda questione, alla quale occorre rispondere unicamente nell'ipotesi in cui la Corte dovesse dichiarare applicabile la direttiva autorizzazioni ai fornitori di servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet, il giudice del rinvio chiede se gli articoli 12 e 13 di tale direttiva consentano agli Stati membri di imporre una tassa o un contributo il cui importo sia determinato esclusivamente sulla base dei ricavi lordi ottenuti annualmente da un'impresa in ragione della fornitura di tali servizi in un determinato territorio.

30. Esaminerò nel prosieguo, in un primo momento, se una tassa o un contributo come quello previsto dal regolamento fiscale n. 22/2014 rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 o dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni e, in un secondo momento, laddove una di dette disposizioni fosse applicabile, se la stessa osti a che tale tassa o tale contributo sia calcolato esclusivamente sulla base dei ricavi lordi ottenuti annualmente da un'impresa in ragione della fornitura di servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet in un determinato territorio.

1. Sull'applicabilità dell'articolo 12 o dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni

31. Nel corso dell'udienza il Comune di Pamplona ha sostenuto che il prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva autorizzazioni, dato che tale prelievo è posto a carico non solo degli operatori di comunicazioni elettroniche, bensì di tutti gli operatori di rete che forniscano servizi di interesse generale¹¹.

32. Il governo spagnolo condivide il punto di vista del Comune di Pamplona secondo cui la direttiva autorizzazioni non è applicabile al prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014. Esso sottolinea che tale direttiva non mira a realizzare un'armonizzazione fiscale. Di conseguenza, secondo il governo spagnolo, non occorrerebbe rispondere alle questioni pregiudiziali.

33. L'Orange España e la Commissione ritengono che il prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

⁹ È opportuno fare riferimento all'articolo 2, primo comma, del regolamento 2015/2120, il quale stabilisce che «[a]i fini del presente regolamento si applicano le definizioni di cui all'articolo 2 della [direttiva quadro]».

¹⁰ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, che istituisce il codice europeo delle comunicazioni elettroniche (GU 2018, L 321, pag. 36). V. articolo 2, punto 4), lettera a), della direttiva in questione. Essa è entrata in vigore il 20 dicembre 2018 e deve essere recepita entro il 21 dicembre 2020 e non è, quindi, applicabile al procedimento principale (v. articoli 124 e 126 della direttiva in parola).

¹¹ Nel corso dell'udienza, il Comune di Pamplona ha evidenziato che il prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 differisce dal contributo oggetto di scrutinio nella sentenza Vodafone España e France Telecom España, poiché quest'ultimo è stato riscosso solo dai fornitori di servizi di telefonia mobile. Il Comune di Pamplona ha precisato che il contributo in esame in tale sentenza è stato riscosso da alcuni comuni come eccezione alla tassa imposta, pari all'1,5% dei ricavi lordi, a tutti i fornitori di servizi di interesse generale in cambio dell'occupazione del demanio pubblico e che l'importo di tale contributo veniva calcolato ricorrendo ad una formula i cui fattori comprendevano 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 (v., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Vodafone España, C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:162, paragrafi 29 e 30).

34. Prima di affrontare l'esame della questione se un prelievo come quello di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 o dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, procederò qui d'appresso ad analizzare la questione se tale direttiva osti a che gli Stati membri impongano tasse o contributi per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, diversi da quelli previsti dagli articoli 12 e 13 della stessa.

a) Se la direttiva autorizzazioni osti a che gli Stati membri impongano tasse o contributi diversi da quelli previsti dagli articoli 12 e 13 della stessa

35. A mio parere, la direttiva autorizzazioni non osta a che tasse o contributi diversi da quelli previsti dagli articoli 12 e 13 della stessa siano imposti per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, a condizione, tuttavia, che tali tasse o contributi non pregiudichino l'efficacia di detta direttiva.

36. È vero che, nella sentenza del 18 settembre 2003, *Albacom e Infostrada* (C-292/01 e C-293/01, EU:C:2003:480) (in prosieguo: la «sentenza *Albacom*»), la Corte ha dichiarato che agli Stati membri è vietato imporre «alle imprese titolari di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione, per il solo fatto che detengono tali licenze», tasse o contributi «divers[i] e supplementari»¹² rispetto a quelli che rientrano in uno dei casi espressamente menzionati negli articoli 6 e 11 della direttiva 97/13/CE¹³. Secondo la Corte, ciò era dovuto al fatto che l'obiettivo della direttiva 97/13, vale a dire la liberalizzazione del mercato delle telecomunicazioni, sarebbe stato compromesso se gli Stati membri fossero stati liberi di stabilire gli oneri finanziari sostenuti dalle imprese del settore e creare, pertanto, un ostacolo alla libera prestazione dei servizi di telecomunicazione¹⁴. Come osservato dall'avvocato generale Léger, dalla sentenza *Albacom* consegue che «l'elenco degli oneri pecuniari che gli Stati membri possono imporre alle imprese di telecomunicazione per le procedure di autorizzazione o per le autorizzazioni stesse ha carattere esaustivo: l'onere in causa è proibito se non rientra in una delle categorie previste dalla direttiva 97/13»¹⁵.

37. La Corte ha adottato una posizione analoga nella sentenza *Vodafone España e France Telecom España* in relazione a un contributo per l'uso del demanio pubblico imposto, ai sensi del diritto spagnolo, ai fornitori di servizi di telefonia mobile. In tale sentenza la Corte ha stabilito, in primo luogo, che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non copre tale contributo, giacché lo stesso è imposto ad operatori che non siano proprietari delle strutture installate sul demanio pubblico municipale ma si limitano a utilizzarle per prestare servizi di telefonia mobile e, in secondo luogo, che detta disposizione preclude l'imposizione di tale contributo sui medesimi operatori¹⁶. Il motivo per cui la Corte ha ritenuto che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni precluda l'imposizione di un simile contributo è rinvenibile al punto 28 della sentenza, in cui la Corte ha statuito che «nell'ambito della direttiva autorizzazioni, gli Stati membri non possono riscuotere tasse o contributi sulla fornitura di reti e servizi di comunicazioni elettroniche diversi da quelli previsti da questa direttiva».

12 Sentenza *Albacom* (punti 28 e 42).

13 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 1997, L 117, pag. 15). La direttiva 97/13 è stata abrogata dalla direttiva quadro. Gli articoli 6 e 11 della direttiva 97/13 corrispondono agli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni.

14 Sentenza *Albacom* (punti 37, 40 e 41).

15 Conclusioni dell'avvocato generale Léger nelle cause riunite *Mobistar e Belgacom Mobile* (C-44/03 e C-545/03, EU:C:2005:203, paragrafo 27).

16 Sentenza *Vodafone España e France Telecom España* (punti 34 e 35).

38. Tuttavia, nelle pronunce successive alle sentenze Albacom e Vodafone España e France Telecom España, la Corte, avendo constatato che la tassa o il contributo in questione non rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 o dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, ha tuttavia ritenuto che tali disposizioni *non* ostassero all'imposizione di tale onere o tassa¹⁷. In tali sentenze, la Corte non ha tenuto conto dell'obiettivo o dell'ambito della direttiva autorizzazioni, sui quali si era basata nelle sentenze Albacom e Vodafone España e France Telecom España per constatare che tale direttiva vietava agli Stati membri di imporre, in relazione alla fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, tasse e contributi non rientranti nell'ambito di applicazione degli articoli 12 o 13 della direttiva in parola. Da tali sentenze consegue, come osservato dall'avvocato generale Wahl, che «l'articolo 13 della direttiva “autorizzazioni” non prevede un elenco esaustivo di tutte le [tasse] e di tutti i contributi che possono essere richiesti agli operatori di comunicazioni elettroniche»¹⁸.

39. È vero che si potrebbe sostenere che le sentenze Albacom e Vodafone España e France Telecom España potrebbero essere conciliate con le sentenze citate alla nota 17 qualora si dovesse ritenere che è solo «nell'ambito della direttiva autorizzazioni»¹⁹ che gli Stati membri non possano riscuotere tasse o contributi diversi da quelli previsti dagli articoli 12 e 13 della stessa. Se si dovesse seguire tale approccio, la direttiva autorizzazioni dovrebbe essere interpretata nel senso che la stessa osta a che tasse o contributi diversi da quelli previsti dagli articoli 12 e 13 di tale direttiva siano riscossi *qualora tali tasse o contributi siano collegati alla fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica*²⁰ e, al contrario, non osta a che simili tasse o contributi siano riscossi qualora non siano collegati alla fornitura di reti o servizi di comunicazione elettronica²¹.

40. Tuttavia, mi pare che l'approccio descritto al precedente paragrafo non sarebbe coerente quanto affermato dalla Corte nelle sentenze del 6 ottobre 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649) (in prosieguo: la «sentenza Base Company») e del 17 dicembre 2015, Proximus (C-517/13, EU:C:2015:820) (in prosieguo: la «sentenza Proximus»), secondo cui la direttiva autorizzazioni non osta, rispettivamente, all'imposizione di una tassa ai proprietari di piloni e di tralicci di diffusione di telefonia mobile²² e di una tassa alla persona fisica o giuridica che utilizzi un pilone e/o un impianto di emissione e di ricezione della rete di telefonia mobile²³, *anche se nessuna di tali tasse rientrasse nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni*. A mio avviso, dato che i piloni, i tralicci e gli impianti di emissione o di ricezione della telefonia mobile consentono la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, i prelievi in esame in dette due sentenze

17 Sentenze del 27 giugno 2013, Commissione / Francia (C-485/11, non pubblicata, EU:C:2013:427, punti 34 e 39); del 27 giugno 2013, Vodafone Malta e Mobisle Communications (C-71/12, EU:C:2013:431, punti 28 e 29); del 4 settembre 2014, Belgacom e Mobistar (C-256/13 e C-264/13, EU:C:2014:2149, punti 37 e 38); del 6 ottobre 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, punti da 22 a 24), e del 17 dicembre 2015, Proximus (C-17/13, EU:C:2015:820, punti 35 e 36).

18 Conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Base Company (C-346/13, EU:C:2015:446, paragrafo 32). Lo stesso vale per l'articolo 12 della direttiva autorizzazioni (come rilevato dall'avvocato generale Wahl al paragrafo 34 delle sue conclusioni).

19 Sentenze del 18 luglio 2006, Nuova società di telecomunicazioni (C-339/04, EU:C:2006:490, punto 35); del 10 marzo 2011, Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punto 21); del 12 luglio 2012, Vodafone España e France Telecom España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:446, punto 28); del 21 marzo 2013, Belgacom e a. (C-375/11, EU:C:2013:185, punto 40); del 4 settembre 2014, Belgacom e Mobistar (C-256/13 e C-264/13, EU:C:2014:2149, punto 30); del 6 ottobre 2015, Base Company (C-346/13, EU:C:2015:649, punto 16); del 17 dicembre 2015, Proximus (C-454/13, EU:C:2015:819, punto 20), e del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 79).

20 L'ambito di applicazione della direttiva autorizzazioni è specificato all'articolo 1, paragrafo 2 della stessa, ovvero le «autorizzazioni per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica».

21 V., a tal proposito, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Base Company (C-346/13, EU:C:2015:446, paragrafi da 31 a 37). V., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Vodafone España e France Telecom España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:162, paragrafo 67), secondo cui «[l']imposizione di un contributo rientra (...) 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. Essi non possono imporre altri contributi o diritti. (...) 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».

22 Sentenza Base Company (punti da 5 a 9 e 22).

23 Sentenza Proximus (punti da 11 a 14 e 33).

possono essere considerati unicamente connessi alla fornitura di tali reti e servizi e, pertanto, come riscossi «nell'ambito della direttiva autorizzazioni». Pertanto, se si dovesse seguire l'approccio descritto al precedente paragrafo, si dovrebbe concludere che la direttiva di cui trattasi osta alla riscossione di siffatti prelievi. Tuttavia, la Corte ha ritenuto che ciò non si verificasse.

41. A mio avviso, ne consegue che quanto affermato dalla Corte nelle sentenze citate alla nota a piè di pagina 17, ossia che la direttiva autorizzazioni non osta a una tassa o ad un contributo diversi da quelli previsti dagli articoli 12 e 13 della stessa, dovrebbe considerarsi ribaltare la precedente giurisprudenza, e in particolare la sentenza *Vodafone España e France Telecom España*²⁴. A tal proposito osservo che, nell'ordinanza del 30 gennaio 2014 nella causa *France Telecom España* (C-25/13, non pubblicata, EU:C:2014:58) (in prosieguo: l'«ordinanza *France Telecom España*»), che riguardava un prelievo «della stessa natura» di quello esaminato nella sentenza *Vodafone España e France Telecom España*²⁵, la Corte ha adottato un approccio in certa misura diverso rispetto a quello seguito in tale ultima sentenza. Sia in tale sentenza che in tale ordinanza, la Corte ha ritenuto che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni ostasse all'istituzione di simile prelievo. Tuttavia, mentre in tale sentenza si è ritenuto che il prelievo fosse escluso dall'ambito di applicazione dell'articolo 13 di detta direttiva, nell'ordinanza è stato invece ritenuto che vi rientrasse²⁶. Rilevo inoltre che, nelle sentenze *Base Company e Proximus*, la constatazione che «l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non riguarda tutti i contributi cui sono assoggettate le infrastrutture che consentono la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica»²⁷ ha portato la Corte a statuire che agli Stati membri *non* è vietato riscuotere contributi sull'infrastruttura che consenta di fornire tali reti e servizi *anche se tali contributi non rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni*²⁸.

42. Di conseguenza, ritengo che la direttiva autorizzazioni non osti a che vengano imposti tasse o contributi diversi da quelli previsti dagli articoli 12 e 13 della stessa per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, sempreché, tuttavia, dette tasse o contributi non pregiudichino l'efficacia di tale direttiva, vale a dire che non creino ostacoli alla libertà di fornire reti e servizi di comunicazione elettronica o alla promozione della concorrenza nella fornitura di tali reti e servizi²⁹.

43. Procederò adesso all'esame della questione se un prelievo come quello di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 o dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

b) Se un prelievo come quello di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 o dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni

44. In primo luogo, non vi è dubbio che una siffatta tassa non rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni.

45. Secondo la giurisprudenza, i diritti amministrativi che gli Stati membri possono imporre, in forza dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni, alle imprese che forniscano reti o servizi di comunicazione elettronica ai sensi dell'autorizzazione generale o che abbiano ricevuto una concessione dei diritti d'uso, al fine di finanziare le attività dell'autorità nazionale di regolamentazione, devono essere destinati a coprire complessivamente i soli costi amministrativi relativi alle attività menzionate all'articolo 12, paragrafo 1, lettera a), di tale direttiva³⁰. Tuttavia, non vi è nulla nei

24 V., a tal proposito, Pilczer, J.-S., «Les redevances sur les opérateurs de communications électroniques: peut-on se faire une idée claire et précise de la portée de l'article 13 de la directive "autorisation"», in *Bulletin fiscal* 2015, numero 5, pagg. da 268 a 275.

25 Ordinanza *France Telecom España* (punto 27).

26 V. punto 34 della sentenza *Vodafone España e France Telecom España*, nonché punto 28 dell'ordinanza *France Telecom España*.

27 Sentenze *Base Company* (punto 18) e *Proximus* (punto 30).

28 Sentenze *Base Company* (punto 24) e *Proximus* (punto 36).

29 V. conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa *Base Company* (C-346/13, EU:C:2015:446, paragrafo 37).

30 Sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 64).

documenti prodotti dinanzi alla Corte che indichi che il prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 sia destinato a coprire complessivamente i costi amministrativi relativi a una o più di tali attività. Né è stato sostenuto che ciò si verifichi nel caso di specie, dato che, in risposta a un quesito posto dalla Corte, tutte le parti hanno convenuto che tale tassa non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni.

46. In secondo luogo, mi pare che un prelievo come quello di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 non rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

47. Come precisato al precedente paragrafo 41, l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non riguarda tutti i contributi cui sono assoggettate le infrastrutture che consentono la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica. Secondo la giurisprudenza della Corte, una tassa il cui fatto generatore sia collegato *alla concessione dei diritti di installare strutture* su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse, rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni³¹.

48. È vero che nell'ordinanza France Telecom España si è affermato che un prelievo il cui fatto generatore non fosse collegato alla concessione dei diritti di *installare* strutture sulla proprietà pubblica, al di sopra o sotto di essa, ma all'*uso* di tali strutture, rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni. Tuttavia, tale criterio – il quale, per quanto mi consta, non è stato applicato dalla Corte in altre sentenze od ordinanze – non è conforme al tenore letterale dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, il quale fa espresso riferimento ai contributi imposti per i diritti di «installare» strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse.

49. Per quanto riguarda il significato dei termini «strutture» e «installare», impiegati nell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, essi rinviano, rispettivamente, alle infrastrutture materiali che consentono la fornitura di servizi e reti di comunicazione elettronica e alla loro installazione materiale sulla proprietà pubblica o privata interessata³².

50. Nel caso di specie l'articolo 2, primo comma, del regolamento fiscale n. 22/2014 stabilisce che «[l]'evento imponibile è costituito dall'*uso* esclusivo o dalla gestione speciale del suolo, del sottosuolo e dello spazio aereo del demanio pubblico locale, per mezzo di cavi, tubature e gallerie destinati ai collegamenti di (...) telefonia fissa, telefonia mobile e altri servizi di comunicazione elettronica (...)»³³. Inoltre, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, di tale regolamento, per quanto riguarda i servizi di comunicazione elettronica diversi dai servizi di telefonia mobile, sono soggetti passivi tanto i proprietari delle infrastrutture che consentono la fornitura di tali servizi quanto i titolari di diritti d'uso o di accesso a tali infrastrutture.

51. Di conseguenza, il fatto generatore del prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 è collegato alla concessione del diritto d'*uso* delle strutture sul demanio pubblico locale, al di sopra o sotto di esse e, quindi, del demanio pubblico locale, e non alla concessione dei diritti di *installare* simili strutture.

31 Sentenza del 4 settembre 2014, Belgacom e Mobistar (C-256/13 e C-264/13, EU:C:2014:2149, punto 37); sentenze Base Company (punto 22), e Proximus (punto 35); nonché sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 71). V., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Base Company (C-346/13, EU:C:2015:446, paragrafo 54), secondo cui rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni i contributi «il cui fatto generatore risiede nella concessione dei diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri nonché dei diritti di installare strutture considerate in senso ampio».

32 Sentenza Vodafone España e France Telecom España (punto 32), nonché conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Vodafone España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:162, paragrafo 52). V., altresì, sentenza del 4 settembre 2014, Belgacom e Mobistar (C-256/13 e C-264/13, EU:C:2014:2149, punto 33); sentenze Base Company (punto 21) e Proximus (punto 34); nonché sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punto 68).

33 Il corsivo è mio.

52. Pertanto, il prelievo di cui trattasi non presenta similitudine con il contributo/tassa in esame nella sentenza del 30 gennaio 2018, X e Visser (C-60/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punti 69 e 70), che è stato istituito a carico dei fornitori di reti di comunicazione elettronica in cambio del diritto di *installare*, nel demanio pubblico o sopra di esso, cavi destinati a una rete pubblica di comunicazione elettronica, e che è stato considerato come rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

53. Ne consegue che il prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

54. Come rilevato al paragrafo 42 delle presenti conclusioni, la direttiva autorizzazioni non osta a che tasse o contributi diversi da quelli previsti dagli articoli 12 e 13 della stessa siano imposti per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, a condizione tuttavia che tali tasse o contributi non pregiudichino l'efficacia di tale direttiva. Nel caso di specie, mi pare che, come sarà dimostrato ai paragrafi da 76 a 79 delle presenti conclusioni, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, nulla consenta di ritenere che il prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 comporti un ostacolo alla fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica o alla promozione della concorrenza nella fornitura di tali reti e servizi.

55. Ne consegue che gli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni non ostano all'istituzione di un prelievo come quello di cui al regolamento fiscale n. 22/2014.

56. Di conseguenza, a mio avviso non occorre esaminare se il metodo di determinazione dell'importo di una tassa, basato esclusivamente sui ricavi lordi ottenuti annualmente da un'impresa in ragione della fornitura dei servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet, sia conforme all'articolo 13 della direttiva autorizzazioni. Tuttavia, per il caso in cui la Corte dovesse ritenere che un prelievo come quello di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 rientri nell'ambito di applicazione di tale disposizione, analizzerò qui di seguito tale questione.

2. Sull'applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni

57. Il prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 è calcolato, ai sensi degli articoli 5 e 6 dello stesso, applicando un'aliquota dell'1,5% sui ricavi lordi ottenuti annualmente da un'impresa in ragione della fornitura (nel caso in esame) di servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet nel comune di cui trattasi. Nella sentenza oggetto di impugnazione nel procedimento principale, il Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Corte superiore di giustizia di Navarra) ha dichiarato che gli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni ostano a un siffatto metodo di calcolo, non essendo esso né obiettivo (a motivo del riferimento ai ricavi lordi ottenuti annualmente da un'impresa) né proporzionato (a causa dell'uso di parametri di calcolo che conducono a determinare un importo superiore a quanto necessario per garantire l'uso ottimale di risorse limitate)³⁴. Il giudice del rinvio, quindi, chiede se, sostanzialmente, tale interpretazione degli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni sia corretta.

58. Il Comune di Pamplona sostiene che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non osti a un metodo di calcolo della tassa che si basi esclusivamente sui ricavi lordi ottenuti da un'impresa. Tale Comune sostiene, in particolare, che, in primo luogo, nella sentenza Vodafone España e France Telecom España, la Corte non si è pronunciata sulla conformità con l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni del metodo di calcolo del contributo; in secondo luogo, tale disposizione nulla dice sul metodo di calcolo del contributo; in terzo luogo, la determinazione dell'importo del contributo sulla

³⁴ V. paragrafo 14 delle presenti conclusioni.

base dei ricavi lordi ottenuti da un'impresa costituisce un metodo obiettivo e non discriminatorio, che evita di dover stimare il valore dell'impiego del demanio pubblico; e, in quarto luogo, una parte di tali entrate rappresenta il valore di mercato dell'impiego del demanio pubblico. Il governo spagnolo sostiene la posizione del Comune di Pamplona.

59. L'Orange España afferma che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni osta a un metodo di determinazione del contributo esclusivamente basato sui ricavi lordi ottenuti da un'impresa. L'Orange España si affida, in particolare, alle conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Vodafone España e France Telecom España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:162, paragrafo 77), secondo cui il contributo deve essere stabilito sulla base di parametri che rimandano alla necessità di garantire l'impiego ottimale dei diritti di passaggio, quali l'intensità, la durata e il valore dell'utilizzo dei beni di cui trattasi da parte dell'impresa, nonché alle sentenze del 10 marzo 2011, Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punto 28) e del 21 marzo 2013, Belgacom e a. (C-375/11, EU:C:2013:185, punto 51), secondo le quali l'importo del contributo deve essere fissato a un livello adeguato che rispecchi, segnatamente, il valore dell'utilizzo di tali rare risorse a cui gli operatori hanno accesso. La Commissione sostiene la posizione dell'Orange España.

60. Per i motivi qui di seguito illustrati, ritengo che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni³⁵ osti a un metodo di calcolo di un contributo basato esclusivamente sui ricavi lordi ottenuti da un'impresa in ragione della fornitura dei servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet in un determinato territorio.

61. In primo luogo, è vero che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non prevede modalità concrete di determinazione dell'importo di un contributo per il diritto di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse³⁶.

62. Tuttavia, l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni impone agli Stati membri di far sì che, per un verso, i contributi per i diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse, garantiscano l'impiego ottimale di tali risorse e, per un altro verso, 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]». Queste condizioni devono ricorrere cumulativamente³⁷.

63. È pertanto nel rispetto delle condizioni descritte al paragrafo precedente, e che esaminerò qui di seguito, che gli Stati membri dispongono di un margine di discrezionalità nel definire il metodo di determinazione del contributo per i diritti di installare strutture su proprietà pubbliche o private, al di sopra o sotto di esse.

64. In secondo luogo, sebbene un diritto amministrativo rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni possa essere calcolato in base al fatturato o ai ricavi lordi di un'impresa, ciò non significa che lo stesso possa dirsi per quanto riguarda un contributo rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 di tale direttiva.

65. Ciò in quanto, mentre al considerando 31 della direttiva autorizzazioni si afferma espressamente che una «ripartizione collegata al fatturato» è un metodo «leale, semplice e trasparente» per il calcolo di un diritto amministrativo³⁸, non vi è alcuna considerazione equivalente per quanto riguarda i contributi ai sensi dell'articolo 13 di tale direttiva.

³⁵ Non procederò in questa sede all'esame della questione se l'articolo 12 della direttiva autorizzazioni osti a un siffatto metodo di calcolo del contributo, in quanto non vi è dubbio che tale contributo non è destinato a coprire le spese amministrative relative alla gestione, al controllo e all'esecuzione del regime generale di autorizzazione (v. paragrafi 44 e 45 delle presenti conclusioni).

³⁶ Sentenza del 21 marzo 2013, Belgacom e a. (C-375/11, EU:C:2013:185, punto 49).

³⁷ Conclusioni dell'avvocato generale Wahl nella causa Base Company (C-346/13, EU:C:2015:446, paragrafo 77).

³⁸ V. sentenza del 21 luglio 2011, Telefónica de España (C-284/10, EU:C:2011:513, punto 32).

66. In terzo luogo, a mio avviso, non è certo che un metodo di determinazione del contributo che si basi esclusivamente sui ricavi lordi ottenuti da un'impresa in ragione della fornitura dei servizi di comunicazione elettronica garantisca un impiego ottimale delle strutture che consentono la fornitura di tali servizi e, pertanto, del demanio pubblico sulla cui superficie, al di sopra o sotto di esso le stesse siano state costruite.

67. Secondo la giurisprudenza della Corte, lo scopo di garantire che gli operatori utilizzino in modo ottimale le risorse rare alle quali hanno accesso implica che l'importo del contributo sia fissato ad un livello adeguato che rispecchi, segnatamente, il valore dell'utilizzo di tali risorse, il che esige di tener conto di considerazioni attinenti alla situazione economica e tecnologica del mercato interessato³⁹. Come osservato dall'avvocato generale Sharpston, l'entità del contributo deve essere «collegata all'intensità dell'utilizzo della risorsa "rara" e al valore attuale e futuro di detto uso»⁴⁰.

68. Mi pare che un contributo basato sui ricavi lordi ottenuti da un'impresa in ragione della fornitura di servizi di comunicazione elettronica sia solo indirettamente collegato al valore dell'utilizzo della proprietà pubblica sulla quale, al di sopra della quale o sotto la quale siano costruite le infrastrutture che consentono la fornitura di tali servizi, ed è quindi dubbio che un contributo calcolato in tal modo possa garantire un impiego ottimale di detta proprietà pubblica. Riprendendo le parole dell'avvocato generale Sharpston «[u]n contributo quantificato sulla base del reddito lordo percepito da un'impresa dà l'impressione di essere principalmente imposto per generare entrate»⁴¹ e si pone, pertanto, in contrasto con l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

69. A tal riguardo, il governo spagnolo fa valere che non è agevole determinare il valore dell'utilizzo del demanio pubblico, poiché non esiste, per definizione, alcun mercato per tale risorsa né per il suo utilizzo. Secondo il governo spagnolo, il metodo di calcolo di un contributo basato sui ricavi lordi ottenuti da un'impresa in ragione della fornitura di servizi di comunicazione elettronica consente di stimare il valore dell'utilizzo demanio pubblico, poiché tali introiti sono stati generati dall'utilizzo di tale demanio. Allo stesso modo, il Comune di Pamplona sostiene che una parte dei ricavi lordi che un'impresa ottiene in ragione della fornitura di servizi di comunicazione elettronica rappresenta il valore dell'utilizzo della proprietà pubblica sulla quale, al di sopra della quale o sotto la quale sono costruite le strutture che consentono la fornitura di tali servizi.

70. A mio avviso, il suesposto argomento non può essere accolto, dato che il nesso tra i ricavi lordi provenienti dalla fornitura di tali servizi e il valore di utilizzo del demanio pubblico è solo indiretto. Infatti, l'importo dei ricavi lordi di una società dipende non solo dall'intensità dell'utilizzo delle strutture installate sul demanio pubblico, ma anche da un certo numero di altri fattori, quali le decisioni sui prezzi adottate dall'impresa. Peraltro, i ricavi lordi di un'impresa possono essere solo un'indicazione del valore dell'utilizzo del demanio pubblico da parte di tale impresa. Come osserva la Commissione, ciò non è indice del valore di un impiego *efficiente* o «ottimale» di tale demanio pubblico, come previsto dall'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

71. In quarto luogo, se l'importo del contributo per l'utilizzo delle risorse installate sulla proprietà pubblica, al di sopra o sotto di essa dovesse essere determinato con modalità differenti per gli operatori di telefonia fissa rispetto agli operatori di telefonia mobile, o per i proprietari rispetto agli utilizzatori di tali strutture, senza che tali imprese si trovino in una situazione diversa, ciò configurerebbe un trattamento discriminatorio contrario all'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

39 Sentenze dell'11 marzo 2011, Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punto 28), e del 21 marzo 2013, Belgacom e a. (C-375/11, EU:C:2013:185, punto 51).

40 Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Vodafone España e France Telecom España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:162, paragrafo 76).

41 Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Vodafone España e France Telecom España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:162, paragrafo 79).

72. In proposito rilevo che, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento fiscale n. 22/2014, il prelievo di cui a tale regolamento è determinato sulla base dei ricavi lordi di un'impresa per quanto riguarda gli operatori di telefonia fissa, ma non per quanto riguarda gli operatori di telefonia mobile⁴².

73. A parere del Comune di Pamplona, ciò non configurerebbe un trattamento discriminatorio. Secondo il Comune di Pamplona, mentre la fornitura dei servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet richiede che i cavi siano installati al di sotto del demanio pubblico, la fornitura di servizi di telefonia mobile (nella maggior parte dei casi) non richiede cavi sotterranei, cosicché i fornitori dei primi servizi possono essere trattati diversamente dai fornitori dei secondi servizi in relazione al contributo percepito per l'utilizzo dei cavi installati sotto il demanio pubblico.

74. Spetta al giudice del rinvio verificare se, in ragione del fatto che i fornitori di servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet utilizzano in modo più intenso le strutture installate sotto il demanio pubblico rispetto ai fornitori di servizi di telefonia mobile, essi si trovino in una situazione diversa. Se così fosse, ciò potrebbe giustificare una differenza di trattamento, nonché un diverso metodo di determinazione del contributo per l'utilizzo di tali strutture. Ove invece così non fosse, una siffatta differenza di trattamento non sarebbe giustificata alla luce, in particolare, dell'obbligo di evitare discriminazioni nell'impiego di particolari tecnologie di cui al considerando 2 della direttiva autorizzazioni⁴³.

75. Rilevo in ogni caso che, qualora il giudice del rinvio dovesse ritenere che il prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 non sia discriminatorio, le condizioni di cui all'articolo 13 della direttiva autorizzazioni sono cumulative⁴⁴. Pertanto, perché tale prelievo sia incompatibile con quest'ultima disposizione è sufficiente che lo stesso, come illustrato ai paragrafi da 66 a 70 delle presenti conclusioni, non sia preordinato a garantire l'impiego ottimale delle strutture installate nel sottosuolo del demanio pubblico, senza che sia necessario accertare anche il carattere discriminatorio del medesimo prelievo.

76. In quinto luogo, se il contributo per l'utilizzo di strutture installate sulla proprietà pubblica, al di sopra o sotto di essa, non dovesse tener conto degli obiettivi dell'articolo 8 della direttiva quadro e, in particolare, della promozione della concorrenza nella fornitura di reti e di servizi di comunicazione elettronica e nello sviluppo del mercato interno di tali reti e servizi, il contributo in questione sarebbe incompatibile con l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni.

77. Secondo la giurisprudenza, l'obbligo di tener conto di tali obiettivi implica che l'importo del contributo non possa produrre l'effetto di ostacolare l'accesso di nuovi operatori sul mercato o di ridurre la capacità innovativa degli operatori di servizi di telecomunicazione. Esso implica, inoltre, che la concorrenza non venga falsata, il che può essere garantito soltanto se vengono assicurate pari opportunità tra i vari operatori economici⁴⁵.

78. Nel caso di specie, l'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento fiscale n. 22/2014 precisa che, quando un operatore utilizza una rete appartenente a un'altra impresa, la base imponibile della tassa dovuta da tale operatore è costituita dai ricavi lordi ottenuti, al netto delle somme dovute al proprietario della rete per l'uso della stessa (tali ultimi importi sono inclusi nei ricavi lordi del proprietario della rete in questione).

42 V., in tal senso, l'eliminazione ad opera del Tribunal Superior de Navarra (Corte superiore di giustizia di Navarra), del termine «mobile» all'articolo 5, paragrafo 1, seconda frase del regolamento fiscale n. 22/2014, menzionata al paragrafo 14 delle presenti conclusioni.

43 Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Vodafone España e France Telecom España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:162, paragrafi 88 e 89).

44 V. paragrafo 62 delle presenti conclusioni.

45 Sentenza del 10 marzo 2011, Telefónica Móviles España (C-85/10, EU:C:2011:141, punto 30). V., altresì, sentenza del 20 ottobre 2005, ISIS Multimedia Net and Firma O2 (C-327/03 e C-328/03, EU:C:2005:622, punto 39).

79. Pertanto, non è possibile affermare – con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio – che non siano assicurate pari opportunità tra, da un lato, gli operatori che *siano proprietari* delle strutture utilizzate per la fornitura dei servizi di comunicazione elettronica e, dall'altro lato, gli operatori che *utilizzano* dette strutture, dato che questi ultimi possono dedurre dalla base imponibile del prelievo di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 gli importi pagati per l'utilizzo degli impianti e che, pertanto, non sostengono un doppio onere finanziario⁴⁶.

80. Nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio dovesse constatare che sono effettivamente assicurate pari opportunità, ciò non dovrebbe tuttavia indurre a ritenere che un prelievo come quello di cui al regolamento fiscale n. 22/2014 sia conforme all'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, dal momento che, come ricordato al paragrafo 62 delle presenti conclusioni, le condizioni enunciate in tale disposizione hanno carattere cumulativo.

81. Concludo che, ove la Corte dovesse ritenere che un prelievo come quello di cui al regolamento fiscale n. 22/2014, il cui fatto generatore non è costituito dall'installazione, ma bensì dall'utilizzo di strutture installate sulla proprietà pubblica, al di sopra o sotto di essa, rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, tale disposizione dovrebbe essere interpretata nel senso che essa osta a un metodo di determinazione di un simile prelievo basato esclusivamente sul fatturato lordo ottenuto da un'impresa in ragione della fornitura di servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet nel comune interessato.

IV. Conclusioni

82. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna) nei seguenti termini:

- 1) I servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet devono essere considerati come servizi di comunicazione elettronica ai sensi dell'articolo 2, lettera c), della 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), e, in quanto tali, come servizi di comunicazione elettronica ai fini 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), ivi compresi i suoi articoli 12 e 13.
- 2) Gli articoli 12 e 13 della direttiva 2002/20 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano all'istituzione di un prelievo come quello di cui al procedimento principale, il cui fatto generatore è costituito dall'uso esclusivo o dalla gestione speciale del suolo, del sottosuolo e dello spazio aereo del demanio pubblico mediante infrastrutture che consentono la fornitura di servizi di telefonia fissa e di accesso a Internet.

⁴⁶ Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nelle cause riunite Vodafone España e France Telecom España (C-55/11, C-57/11 e C-58/11, EU:C:2012:162, paragrafo 63).