



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

27 giugno 2013*

«Reti e servizi di comunicazione elettronica — Direttiva 2002/20/CE — Articoli 12 e 13 — Diritti amministrativi e contributi per i diritti d'uso — Contributo applicabile agli operatori di telefonia mobile — Normativa nazionale — Metodo di calcolo del contributo — Percentuale sui costi sostenuti dagli utenti»

Nella causa C-71/12,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Qorti Kostituzzjonali (Malta), con decisione del 17 gennaio 2012, pervenuta in cancelleria il 10 febbraio 2012, nel procedimento

Vodafone Malta Ltd.,

Mobisle Communications Ltd.

contro

Avukat Ġenerali,

Kontrollur tad-Dwana,

Ministru tal-Finanzi,

Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta da M. Ilešić, presidente di sezione, K. Lenaerts, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Terza Sezione, E. Jarašiūnas (relatore), A. Ó Caoimh e C.G. Fernlund, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 gennaio 2013,

considerate le osservazioni presentate:

— per la Vodafone Malta Ltd., da I. Refalo, M. Refalo, L. Hurst, J. Pavia e M. Borg, avukati, nonché da M. Hall, QC,

* Lingua processuale: il maltese.

- per la Mobisle Communications Ltd., da F. Galea Salomone, in qualità di agente, assistito da I. Gauci e R. Tufigno, avukati,
- per l'Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni, da L. Cassar Pullicino e P. Micallef, avukati,
- per il governo maltese, da P. Grech, D. Mangion e V. Buttigieg, in qualità di agenti,
- per il governo spagnolo, da N. Díaz Abad, in qualità di agente,
- per il governo francese, da G. de Bergues e J.-S. Pilczer, in qualità di agenti,
- per l'Ungheria, da Z. Fehér, K. Szíjjártó e Á. Szílagyi, in qualità di agenti,
- per la Commissione europea, da G. Braun, K. Mifsud-Bonnici, e L. Nicolae, in qualità di agenti,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione degli articoli 12 e 13 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU L 108, pag. 21).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da una parte, la Vodafone Malta Ltd. (in prosieguo: la «Vodafone Malta») e la Mobisle Communications Ltd. (in prosieguo: la «Mobisle Communications») e, dall'altra, l'Avukat Ġenerali (procuratore generale), il-Kontrollur tad-Dwana (autorità doganale), il-Ministru tal-Finanzi (Ministro delle Finanze) e l-Awtorita' ta' Malta dwar il-Komunikazzjoni (Autorità maltese delle comunicazioni) in merito all'imposizione di un'accisa.

Contesto normativo

Il diritto dell'Unione

- 3 I considerando 30 e 31 della direttiva autorizzazioni enunciano quanto segue:
 - «(30) Ai prestatori di servizi di comunicazione elettronica può essere richiesto il pagamento di diritti amministrativi a copertura delle spese sostenute dall'autorità nazionale di regolamentazione per la gestione del regime di autorizzazione e per la concessione dei diritti d'uso. È opportuno che la riscossione di tali diritti si limiti a coprire i costi amministrativi veri e propri di queste attività. Pertanto occorre garantire la trasparenza della contabilità gestita dall'autorità nazionale di regolamentazione mediante rendiconti annuali in cui figurino l'importo complessivo dei diritti riscossi e dei costi amministrativi sostenuti. In questo modo le imprese potranno verificare se vi sia equilibrio tra i costi e gli oneri ad esse imposti.
 - (31) I sistemi di diritti amministrativi non dovrebbero distorcere la concorrenza o creare ostacoli per l'ingresso sul mercato. 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. Qualsiasi diritto amministrativo applicabile dovrebbe essere in linea con i principi di un sistema di autorizzazione generale. Un

esempio di alternativa leale, semplice e trasparente per il criterio di attribuzione di tali diritti potrebbe essere una ripartizione collegata al fatturato. Qualora i diritti amministrativi fossero molto bassi, potrebbero anche essere appropriati diritti forfettari, o diritti combinanti una base forfettaria con un elemento collegato al fatturato».

- 4 Ai sensi dell'articolo 1 della direttiva autorizzazioni, rubricato «Finalità e ambito di applicazione»:

«1. Obiettivo della presente direttiva è la realizzazione di un mercato interno delle reti e dei servizi di comunicazione elettronica mediante l'armonizzazione e la semplificazione delle norme e delle condizioni di autorizzazione al fine di agevolarne la fornitura in tutta la Comunità.

2. La presente direttiva si applica alle autorizzazioni per la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica».

- 5 All'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva in parola è fornita la seguente definizione:

«per “autorizzazione generale” si intende il quadro normativo istituito dallo Stato membro che garantisce i diritti alla fornitura di reti o di servizi di comunicazione elettronica e stabilisce obblighi specifici per il settore applicabili a tutti i tipi o a tipi specifici di servizi e di reti di comunicazione elettronica, conformemente alla presente direttiva».

- 6 L'articolo 12 di detta direttiva intitolato «Diritti amministrativi», è formulato come segue:

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

a) coprono complessivamente i soli costi amministrativi che saranno sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del regime di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici di cui all'articolo 6, paragrafo 2, 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».

- 7 L'articolo 13 della direttiva autorizzazioni, intitolato «Contributi per la concessione di diritti d'uso e di diritti di installare strutture», 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 [del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU L 108, pag. 33)]».

Il diritto maltese

- 8 La legge n. II del 2005 – legge di esecuzione di varie misure di bilancio e altre misure amministrative (Att Numru II ta’l-2005 - Att biex jimplimenta diversi mizuri ta’ l-Estimi u biex jipprovdi għal mizuri amministrattivi mizuri) (*Gazzetta tal-Gvern ta’ Malta* n. 17,734, del 1° marzo 2005; in prosieguo: la «legge n. II del 2005»), istituisce, al suo articolo 40, un’imposta del 3% sui servizi di telefonia mobile (abbonamenti e ricariche prepagate) e stabilisce, al suo articolo 41, le regole relative a detti servizi.
- 9 L’articolo 41 della legge n. II del 2005, relativo a dette regole, è formulato come segue:

«Sezione G

Norme relative ai servizi di telefonia mobile

1. Le presenti norme sono denominate “Norme sui servizi di telefonia mobile”.
2. Le presenti norme si applicano a tutti i proventi generati da servizi di telefonia mobile ai sensi del punto 4.
3. Gli operatori di telefonia mobile devono registrarsi presso l’Autorità [doganale] secondo i termini della legge in materia di accise (in prosieguo: la “legge”).
4. L’imposta è calcolata su tutti i pagamenti percepiti dall’operatore di telefonia mobile per i servizi offerti, compresi gli abbonamenti e le ricariche,

il termine “operatore” è utilizzato nella medesima accezione di cui all’articolo 2 della legge (di regolamentazione) delle comunicazioni elettroniche;

inoltre, nessuna imposta è dovuta per i seguenti servizi:

- a) inbound roaming;
- b) proventi da interconnessioni;
- c) donazioni in denaro trasferite dal donatore al beneficiario per mezzo di servizi offerti dall’operatore di telefonia mobile;
- d) minuti di conversazione gratuiti.

5. La persona, impresa o società regolarmente registrata presso l’Autorità [doganale] è responsabile per il pagamento dell’imposta ai sensi dell’articolo 3 della legge entro i termini previsti.

6.

- (1) Le registrazioni dei proventi generati dai servizi soggetti ad imposta in virtù delle presenti norme devono essere messe a disposizione dell’Autorità [doganale] per tutte le verifiche necessarie.
- (2) Una dichiarazione periodica che contiene i dettagli dei proventi generati dai servizi soggetti ad imposta in virtù delle presenti norme deve essere fornita all’Autorità [doganale] per un periodo che può essere determinato da tale Autorità.
- (3) La durata del periodo contabile è di tre mesi, ovvero un periodo più lungo che può essere concesso dall’Autorità [doganale] o altrimenti stabilito, e la relativa dichiarazione deve pervenire a detta Autorità entro trenta giorni dalla fine di ogni periodo contabile oggetto di dichiarazione.

- (4) Chiunque non ottemperi alle disposizioni delle presenti norme commette un reato e, in caso di condanna, è passibile di una sanzione non superiore a cinquecento lire maltesi».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

- 10 La Vodafone Malta e la Mobisle Communications sono operatori nel mercato maltese delle telecomunicazioni dove sono titolari di un'autorizzazione generale per la fornitura di servizi di telefonia mobile.
- 11 Dalla decisione di rinvio emerge che, in data 19 aprile 2005, la Vodafone Malta e la Mobisle Communications hanno avviato, dinanzi alla Prim'Awla tal-Qorti Civili (Prima Sezione del Tribunale civile), un procedimento diretto all'annullamento degli articoli 40 e 41 della legge n.ºII del 2005, facendo valere che detti articoli, istituendo il prelievo di un'accisa su taluni servizi di telefonia mobile, sono in contrasto con gli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni.
- 12 Il giudice di primo grado ha respinto i ricorsi della Vodafone Malta e della Mobisle Communications. Esso ha osservato, da una parte, che il prelievo dell'accisa contestata non costituiva una violazione della direttiva autorizzazioni, in quanto quest'ultima non ha l'effetto di precludere agli Stati membri la possibilità di imporre altri diritti sui servizi forniti dagli operatori di telecomunicazioni rispetto a quelli previsti dalla medesima. Dall'altra, il giudice di primo grado ha ritenuto che, dato che detta accisa è calcolata non sul fatturato dell'operatore, ma solo sul prezzo di alcuni servizi al consumo forniti dall'operatore agli utenti, il fatto generatore dell'accisa non era costituito dall'autorizzazione concessa all'operatore di fornire il servizio, bensì dal consumo di detto servizio.
- 13 Il 10 dicembre 2008 la Vodafone Malta e la Mobisle Communications hanno interposto appello avverso tale sentenza dinanzi alla Qorti Kostituzzjonali (Corte costituzionale). Esse sostengono di nuovo, dinanzi alla medesima, che l'accisa di cui trattasi deve essere annullata in quanto è contraria alla direttiva autorizzazioni, poiché gli Stati membri non possono stabilire imposte o altri oneri diversi da quelli previsti da detta direttiva e dalle imposte di carattere generale.
- 14 Orbene, a loro avviso, l'accisa sui servizi di telefonia mobile di cui trattasi non costituisce un'imposta avente un'applicazione generale ma un'imposta di natura specifica diretta solo agli operatori di telefonia mobile.
- 15 Le convenute nel procedimento principale sostengono che l'accisa come prevista dalla legge n. II del 2005 è diversa e distinta dai diritti amministrativi descritti agli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni. Esse sostengono che si tratta di un'imposta basata sul consumo di servizi da parte dell'utente che viene riscossa dall'impresa interessata e che tale accisa si distingue dalle imposte esaminate nella sentenza del 18 settembre 2003, Albacom e Infostrada (C-292/01 e C-293/01, Racc. pag. I-9449).
- 16 Alla luce della sentenza dell'8 settembre 2005, Mobistar e Belgacom Mobile (C-544/03 e C-545/03, Racc. pag. I-7723), la Qorti Kostituzzjonali, ha espresso dubbi sulla portata della direttiva autorizzazioni e si interroga sulla questione se quest'ultima escluda o meno il prelievo di un'imposta vertente direttamente su alcuni servizi forniti dagli operatori di telecomunicazioni mobili.

- 17 Alla luce di queste considerazioni, la Qorti Kostituzzjonali ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se le disposizioni della direttiva [autorizzazioni], e in particolare gli articoli 12 e 13, vietino agli Stati membri di imporre agli operatori di telecomunicazioni mobili un onere fiscale avente le seguenti caratteristiche:

- a) essere un'imposta, denominata accisa, introdotta mediante legislazione nazionale;
- b) essere calcolato come percentuale su tutti i pagamenti percepiti dagli operatori di telefonia mobile dai loro utenti per i servizi loro forniti, eccettuati i servizi esentati per legge;
- c) essere versato agli operatori di telefonia mobile dai loro utenti su base individuale, con successivo trasferimento del suo importo all'Autorità doganale da parte di tutti gli operatori che offrono servizi di telefonia mobile; importo che è dovuto solo da tali operatori e non da altre imprese, ivi comprese quelle che forniscono altri servizi e reti di comunicazione elettronica».

Sulla questione pregiudiziale

- 18 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 12 e 13 della direttiva autorizzazioni debbano essere interpretati nel senso che ostano alla normativa di uno Stato membro, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, in virtù della quale gli operatori che offrono servizi di telefonia mobile sono tenuti a versare un tributo denominato «accisa» corrispondente ad una percentuale dei pagamenti che essi ricevono dagli utenti di detti servizi.
- 19 In limine occorre osservare che l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni verte sulle modalità di imposizione di 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. Per contro, come emerge dalla decisione di rinvio, l'imposizione di un onere fiscale denominato «accisa», che è calcolato su tutti i pagamenti ricevuti dagli operatori di telefonia mobile per i loro servizi, quale quello che costituisce l'oggetto del procedimento principale, è collegato alla «fornitura di servizi di telefonia mobile». Di conseguenza, l'articolo 13 della direttiva autorizzazioni non è pertinente nel procedimento principale.
- 20 Per quanto attiene all'articolo 12 della direttiva autorizzazioni, occorre ricordare che detta direttiva prevede non solo norme relative alle procedure di concessione delle autorizzazioni generali o dei diritti d'uso delle frequenze radio o dei numeri o al contenuto delle stesse autorizzazioni, ma anche regole relative alla natura, o anche all'entità, degli oneri pecuniari collegati a tali procedure che gli Stati membri possono imporre alle imprese nel settore dei servizi di comunicazione elettronica (v. per analogia, sentenze Albacom e Infostrada, citata, punti 35 e 36, nonché del 21 luglio 2011, Telefónica de España, C-284/10, Racc. pag. I-6991, punto 18).
- 21 A tal proposito, dalla lettera dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni emerge che gli Stati membri possono imporre alle imprese che forniscono un servizio o una rete a titolo dell'autorizzazione generale o alle quali è stato concesso un diritto d'uso delle frequenze radio o dei numeri solo diritti amministrativi che coprono i costi amministrativi globali sostenuti per la gestione, il controllo e l'applicazione del sistema di autorizzazione generale, dei diritti d'uso e degli obblighi specifici previsti all'articolo 6, paragrafo 2, di detta direttiva.
- 22 I diritti amministrativi di cui all'articolo 12 della direttiva autorizzazioni hanno dunque carattere remunerativo, poiché, da un lato, possono essere imposti solo per i servizi amministrativi svolti dalle autorità di regolamentazione nazionali a favore degli operatori di comunicazioni elettroniche

segnatamente a titolo dell'autorizzazione generale o della concessione di un diritto d'uso delle frequenze radio o dei numeri e, dall'altro, devono coprire i costi amministrativi sostenuti per detti servizi.

- 23 Pertanto, secondo la costante giurisprudenza della Corte, per quanto riguarda più in particolare i diritti amministrativi imposti dagli Stati membri agli operatori titolari dell'autorizzazione generale a titolo dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni, essi possono avere solo lo scopo di coprire i costi amministrativi relativi a quattro attività amministrative, vale a dire il rilascio, la gestione, il controllo e l'attuazione del sistema di autorizzazione generale applicabile (v., per analogia, cit. sentenza Telefónica de España, punto 22).
- 24 Dagli elementi che precedono risulta che un'imposta il cui fatto generatore sia collegato alla procedura di autorizzazione generale che consente di accedere al mercato dei servizi di comunicazioni elettroniche rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni. Gli Stati membri devono assicurare che un tale diritto amministrativo venga imposto solo ai fini descritti all'articolo 12 della direttiva autorizzazioni e rispetti le condizioni ivi enunciate.
- 25 Invece, un'imposta il cui fatto generatore non sia collegato alla procedura di autorizzazione generale che consente di accedere al mercato dei servizi di comunicazioni elettroniche, ma sia collegato all'uso dei servizi di telefonia mobile forniti dagli operatori e che in definitiva ricade sull'utente dei medesimi non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni.
- 26 Occorre infatti rilevare che la Corte, ai punti 35 e 36 dell'ordinanza del 15 dicembre 2010, Agricola Esposito (C-492/09), ha osservato che la direttiva autorizzazioni non si applicava ad una tassa sull'impiego di apparecchiature terminali per il servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione, poiché la medesima non aveva come base imponibile la fornitura di reti e di servizi di comunicazione elettronica e che l'uso privato di un servizio di telefonia mobile da parte di un abbonato non presupponeva la fornitura di una rete o di un servizio di comunicazione elettronica ai sensi di detta direttiva.
- 27 Nella fattispecie, dalla decisione di rinvio emerge che l'onere fiscale di cui trattasi nel procedimento principale ha il nome di «accisa», che esso è imposto non a tutti gli operatori di comunicazioni elettroniche titolari di un'autorizzazione generale, ma ai soli operatori che forniscono servizi di telefonia mobile e che esso corrisponde ad una percentuale dei pagamenti ricevuti dagli operatori da parte degli utenti di detti servizi. Il giudice del rinvio osserva inoltre che tale onere deve «essere versato agli operatori di telefonia mobile dai loro utenti su base individuale, con successivo trasferimento del suo importo all'Autorità doganale da parte di tutti gli operatori che offrono servizi di telefonia mobile; importo che è dovuto solo dagli operatori e non da altre imprese, ivi comprese quelle che forniscono altri servizi e reti di comunicazione elettronica».
- 28 Considerati detti elementi emerge che l'onere fiscale di cui trattasi nel procedimento principale si avvicina ad un'imposta sul consumo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare. In tal caso detto onere fiscale non rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva autorizzazioni.
- 29 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono occorre rispondere alla questione posta che l'articolo 12 della direttiva autorizzazioni deve essere interpretato nel senso che non osta alla normativa di uno Stato membro, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, in virtù della quale gli operatori che forniscono servizi di telefonia mobile sono tenuti a versare un tributo denominato «accisa» corrispondente ad una percentuale dei pagamenti che essi ricevono dagli utenti di detti servizi, a condizione che il suo fatto generatore non sia collegato alla procedura di autorizzazione generale che consente di accedere al mercato dei servizi di comunicazioni elettroniche, ma sia collegato all'uso dei servizi di telefonia mobile forniti dagli operatori e che esso ricada in definitiva sull'utente di tali servizi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Sulle spese

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

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

L'articolo 12 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) deve essere interpretato nel senso che non osta alla normativa di uno Stato membro, quale quella di cui trattasi nel procedimento principale, in virtù della quale gli operatori che forniscono servizi di telefonia mobile sono tenuti a versare un tributo denominato «accisa» corrispondente ad una percentuale dei pagamenti che essi ricevono dagli utenti di detti servizi, a condizione che il suo fatto generatore non sia collegato alla procedura di autorizzazione generale che consente di accedere al mercato dei servizi di comunicazioni elettroniche, ma sia collegato all'uso dei servizi di telefonia mobile forniti dagli operatori e che esso ricada in definitiva sull'utente di tali servizi, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

Firme