

## L'obbligo di annullamento di atti amministrativi "anticomunitari"

(Corte di giustizia delle Comunità Europee, sentenza 19 settembre 2006, nelle  
cause C-392/04 e C-422/04)

La Corte di Giustizia è tornata ad affrontare il problema della sorte degli atti amministrativi divenuti definitivi a seguito della sopravvenienza di norme comunitarie con essi contrastanti.

Con la sentenza 19 settembre 2006, in cause riunite C-392/04 e C-422/04, il giudice comunitario si è pronunciato su una domanda pregiudiziale proposta nell'ambito di due controversie tra i - 21 Germany GmbH, da un lato, Arcor AG & Co. KG, dall'altro, e la Repubblica federale di Germania in merito ai diritti pagati per ottenere una licenza di telecomunicazioni.

In particolare, le due società avevano reclamato il rimborso delle somme corrisposte sulla base di una disciplina regolamentare dichiarata illegittima dal *Bundesverwaltungsgericht*.

A seguito del mancato accoglimento del reclamo, avevano presentato un ricorso al *Verwaltungsgericht*. Questo tribunale si era però pronunciato nel senso del rigetto in quanto gli avvisi di liquidazione erano divenuti definitivi e non sussistevano ragioni per superare il rifiuto dell'Amministrazione di ritirarli.

Ritenendo che il *Verwaltungsgericht* fosse incorso in un errore non solo di diritto nazionale, ma anche di diritto comunitario, i-21 e Arcor avevano presentato domanda di «Revision» al *Bundesverwaltungsgericht*.

La Corte, nutrendo alcuni dubbi sulla compatibilità della disciplina interna in materia di telecomunicazioni con il diritto comunitario ed in particolare con l'art. 11 della direttiva 97/13, ha proposto rinvio pregiudiziale al fine di stabilire se tale disposizione debba essere interpretata nel senso che osta alla riscossione di un diritto per licenze nel cui calcolo è stata operata una riscossione anticipata dei costi per spese amministrative generali di un'autorità nazionale di regolamentazione per un periodo di 30 anni, e, in caso di soluzione affermativa, se l'art. 10 T.C.E. e l'art. 11 della direttiva debbano essere interpretati nel senso che obbligano ad annullare un avviso di liquidazione, che non è stato oggetto di impugnazione, pur permessa dalla normativa nazionale, qualora il diritto nazionale consenta l'annullamento, ma non lo imponga.

Con riguardo alla prima questione la Corte afferma che l'art. 11 osta all'applicazione, a titolo di licenze individuali, di un diritto calcolato in funzione delle spese amministrative generali dell'autorità di regolamentazione per la concessione delle licenze su un periodo di trent'anni.

Il giudice comunitario richiama sul punto i principi enunciati in materia nella sentenza 18 settembre 2003, in cause riunite C-392/01 e 393/01, *Albacom e Infostrada c. Ministero del Tesoro*, ricordando che «l'inaffidabilità della previsione e i suoi effetti sul calcolo del canone si ripercuotono sulla compatibilità di quest'ultimo con gli imperativi di proporzionalità, di trasparenza e di non discriminazione» (punto 38).

Nel caso di specie, invece, il calcolo delle spese generali su un periodo di trent'anni implica un'estrapolazione delle spese possibili in avvenire le quali, per definizione, sono altro dalle spese realmente sostenute, con la conseguenza che, in mancanza di un meccanismo di revisione del suo importo, il diritto applicato non può essere strettamente proporzionato al lavoro richiesto, come invece prescrive l'art. 11 della direttiva. Peraltro le imprese che operassero nel mercato solo per alcuni anni risulterebbero certamente discriminate.

Nell'affrontare la seconda questione la Corte fornisce alcune precisazioni con riguardo al riferimento operato da una delle società e dalla Commissione ai principi della sentenza *Kühne & Heitz* (1).

In quell'occasione un giudice olandese d'appello, nell'ambito di una controversia in merito ad una richiesta di pagamento di restituzioni all'esportazione, di cui l'autorità doganale, pronunciandosi in sede di reclamo, aveva confermato il rigetto nonostante fosse intervenuta una sentenza della Corte di Giustizia in materia che avrebbe fatto propendere per l'accoglimento, aveva chiesto se il diritto comunitario, in particolare il principio di cooperazione derivante dall'art. 10 T.C.E., comportasse, in determinate circostanze, che un organo amministrativo sia tenuto a rivedere la decisione, divenuta definitiva, al fine di assicurare la completa efficacia del diritto comunitario così come interpretato a seguito di una successiva domanda di pronuncia pregiudiziale.

In particolare il giudice aveva rilevato che una regola secondo cui decisioni divenute definitive debbano essere modificate per conformarsi ad una giurisprudenza successiva, nel caso specifico comunitaria, avrebbe creato una situazione di confusione amministrativa, compromettendo gravemente la certezza del diritto. Tuttavia l'opposto principio, secondo cui una giurisprudenza successiva ad una decisione amministrativa definitiva non può di per sé incidere sul carattere definitivo di quest'ultima, aveva trovato una deroga per quanto riguarda le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo sui procedimenti penali, e probabilmente doveva essere derogata anche

---

(1) Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 13 gennaio 2004, in causa C-453/00. Per una ricostruzione delle problematiche sottese a tale decisione si vedano GALETTA, *Autotutela decisoria e diritto comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2005, 35 e segg.; DE PETRIS, «Illegittimità comunitaria» dell'atto amministrativo definitivo, certezza del diritto e potere di riesame, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, 723 e segg.; GATTINARA, *Il ruolo delle amministrazioni nazionali alla luce della sentenza Kühne & Heitz*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2004, 489 e segg.; MARI, *La forza del giudicato delle decisioni dei giudici nazionali di ultima istanza nella giurisprudenza comunitaria*, *ivi*, 2004, 1007 e segg.; ANTONUCCI, *Il primato del diritto comunitario*, in *Cons. Stato*, 2004, II, 225 e segg.; GENTILI, *Il principio comunitario di cooperazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia C.E.*, *ibidem*, 233 e segg.; COUTRON, *Cour de justice, 13 janvier 2004*, in *Revue des affaires européennes*, 2003-2004, 417 e segg.; PEERBUX-BEAUGENDRE, *Commentaire de l'arrêt de la CJCE du 13 janvier 2004*, in *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2004, 559 e segg.

in quell'ipotesi, stante la contrarietà all'ordinamento comunitario e l'esaurimento dei mezzi di tutela a disposizione del ricorrente.

La Corte, ricordando che «*la certezza del diritto è inclusa tra i principi generali riconosciuti nel diritto comunitario*» e che «*il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza di termini ragionevoli di ricorso o in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale, contribuisce a tale certezza*» (punto 24), ha escluso che il diritto comunitario esiga che un organo amministrativo sia obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito tale carattere definitivo, se non in presenza di una serie di condizioni: 1) che l'amministrazione disponga, secondo il diritto nazionale, del potere di ritornare su tale decisione; 2) che la decisione sia diventata definitiva in seguito ad una sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza; che tale sentenza, alla luce di una giurisprudenza della Corte successiva alla medesima, risulti fondata su un'interpretazione errata del diritto comunitario; 3) che l'interessato si sia rivolto all'organo amministrativo immediatamente dopo essere stato informato di tale giurisprudenza. L'organo amministrativo dovrà inoltre tener conto degli interessi di terzi.

Il caso in esame viene però ritenuto diverso sotto il profilo che mentre «*l'impresa Kühne & Heitz NV aveva esaurito tutti i mezzi di tutela giurisdizionale a sua disposizione, (...) i-21 e Arcor non si sono avvalse del diritto di introdurre un ricorso contro gli avvisi d'imposta loro indirizzati*» (punto 53).

A sostegno della decisione la Corte richiama invece la propria giurisprudenza in materia di disciplina processuale, secondo cui la piena competenza degli Stati trova il limite del rispetto del principio di equivalenza e di effettività (2): in particolare, le regole procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti conferiti ai privati da norme comunitarie dotate di efficacia diretta non devono essere meno favorevoli di quelle relative ad analoghi ricorsi di natura interna e non devono essere tali da rendere praticamente impossibile l'esercizio di tali diritti (3).

La Corte prende infine in considerazione la circostanza che, secondo la giurisprudenza tedesca, la legge sul procedimento attribuisce piena discrezionalità nel disporre il ritiro di un atto amministrativo illegittimo (4), discre-

---

(2) Su tali due esigenze GIRERD, *Les principes d'équivalence et d'effectivité : encadrement ou désencadrement de l'autonomie procédurale des Etats membres?*, in *Rivista trimesale diritto europeo*, 2002, 75 e segg.

(3) In tal senso sentenza 16 maggio 2000, in causa C-78/98, *Preston e a.* e sentenza 7 gennaio 2004, in causa C-201/02 *Wells*.

(4) § 48 della legge tedesca sul procedimento amministrativo – Ritiro di un atto amministrativo illegittimo: 1) Un atto amministrativo illegittimo può essere ritirato, totalmente o parzialmente, con efficacia *ex nunc* o *ex tunc*, anche dopo che sia divenuto inoppugnabile. Un atto amministrativo che abbia costituito o confermato un diritto o un vantaggio giuridicamente rilevante può essere ritirato solo entro i limiti stabiliti dai commi 2 e 4. 2) Un atto

zionalità che viene meno nell'ipotesi in cui l'atto in questione appaia «semplicemente insopportabile» per ragioni di ordine pubblico, di buona fede, di equità, di parità di trattamento o d'illegittimità manifesta.

Sottolinea quindi che «se le norme di ricorso obbligano a ritirare l'atto amministrativo illegittimo per contrarietà al diritto interno, pur se ormai atto definitivo, allorché il suo mantenimento è «*semplicemente insopportabile*», *identico obbligo deve sussistere a parità di condizioni in presenza di un atto amministrativo non conforme al diritto comunitario*» (punto 63).

In relazione a ciò è affermato il principio secondo cui quando «*in applicazione di norme di diritto nazionale, l'amministrazione è tenuta a ritirare una propria decisione divenuta definitiva che risulti manifestamente incompatibile con il diritto interno, identico obbligo deve sussistere ove la manifesta incompatibilità sia con il diritto comunitario*» (punto 69).

Si tratta di una pronuncia di notevole importanza in ordine al delicato profilo dell'obbligatorietà o meno dell'esercizio del potere di autotutela nei confronti di atti amministrativi "anticomunitari".

La Corte è giunta ad operare una distinzione in tema di riesame di atti amministrativi in contrasto con il diritto comunitario tra: a) quelli divenuti definitivi a seguito di una sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza; b) e quelli inoppugnabili per decorso dei termini decadenziali.

Nel primo caso l'esercizio dell'autotutela è subordinato alla sussistenza delle condizioni enunciate nella citata sentenza *Kühne & Heitz*: la sua obbligatorietà non deriva solo e direttamente da una previsione da parte dell'ordinamento nazionale, nel quale è sufficiente sia contemplata la possibilità del riesame, ma si impone in ragione del principio di piena efficacia delle fonti comunitarie così come interpretate dalla Corte di Giustizia.

Nel secondo caso invece è l'obbligatorietà del riesame per effetto prevista espressamente da una disposizione di diritto interno, ovvero come nel

---

amministrativo illegittimo, che accordi una prestazione pecuniaria *una tantum* o continuativa o una prestazione in natura divisibile o che ne costituisca il presupposto, non può essere ritirato ove il beneficiario abbia fatto affidamento sull'esistenza dell'atto amministrativo e il suo affidamento, previa ponderazione dell'interesse pubblico al ritiro, risulti degno di tutela. L'affidamento, di regola, è degno di tutela ove il beneficiario abbia consumato le prestazioni accordate o abbia adottato una disposizione riguardante il suo patrimonio, che non può più annullare o solo a prezzo di svantaggi inaccettabili. Il beneficiario non si può appellare all'affidamento qualora egli: 1. abbia ottenuto l'atto amministrativo mediante dolo, minaccia o corruzione; 2. abbia ottenuto l'atto amministrativo mediante dichiarazioni sostanzialmente erronee od incomplete; 3. fosse a conoscenza dell'illegittimità dell'atto o non ne fosse a conoscenza per colpa grave. *Omissis*. 4) Ove l'autorità venga a conoscenza di fatti, che giustificano il ritiro di un atto amministrativo illegittimo, il ritiro è consentito solo entro un anno dal momento in cui ne ha avuto conoscenza. Questo non vale nell'ipotesi di cui al comma 2, alinea 3, n. 1. *Omissis*. Per il testo integrale della legge cfr. *La legge tedesca sul procedimento amministrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz)*, Trad. con testo a fronte e commento introduttivo a cura di GALETTA, Milano, 2002.

caso tedesco da un'interpretazione giurisprudenziale, a determinare, secondo il principio di equivalenza, identico obbligo nell'ipotesi di contrasto con il diritto comunitario.

I riflessi di questa impostazione sulla natura del potere di autotutela nell'ambito dell'ordinamento italiano sono rilevanti.

Come è noto il riesame degli atti amministrativi in sede di revoca o di annullamento d'ufficio risulta oggi legislativamente disciplinato dagli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge sul procedimento. In entrambe le ipotesi si tratta di una facoltà riconosciuta all'Amministrazione, stante il principio della non esauribilità dei relativi poteri.

Viceversa, il diritto comunitario impone di riconoscere la doverosità nell'esercizio del potere di autotutela ossia la necessaria, e sostanzialmente vincolata, attivazione di tale procedimento "condizionata" alla sussistenza degli elementi individuati nella sentenza Kühne, primo fra tutti la presenza di una disposizione nazionale che imponga in talune ipotesi l'esercizio del potere di riesame.

In proposito, recentemente, il Consiglio di Stato ha avuto modo di precisare che *«anche con la recente sentenza Kühne & Heitz il giudice comunitario, pur affermando che il giudicato formatosi su una interpretazione ritenuta poi non conforme al diritto comunitario dalla stessa Corte di Giustizia non costituisce un limite all'esercizio dei poteri di autotutela ha ribadito che il diritto comunitario non esige, in linea di principio, che un organo amministrativo sia obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquistato carattere definitivo, in quanto, la certezza del diritto è inclusa tra i principi generali riconosciuti nel diritto comunitario e il carattere definitivo di una decisione amministrativa, acquisito alla scadenza dei termini ragionevoli di ricorso o in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale, contribuisce a tale certezza (Corte di Giustizia, 14 gennaio 2004, C-453/00).*

*Dalla giurisprudenza comunitaria si ricava, quindi, che l'esercizio dei poteri di autotutela non può essere configurato in termini di doverosità con la conseguenza che il vizio della violazione del diritto comunitario non comporta il necessario, e sostanzialmente vincolato, esercizio dei poteri di autotutela da parte dell'amministrazione (tesi prospettata da Cons. Stato, IV, 5 giugno 1998, n. 918, che comporterebbe però la totale svalutazione degli elementi dell'affidamento del privato e del decorso del tempo valorizzati proprio dalla Corte di Giustizia) (...) Deve quindi ritenersi che la non doverosità dell'attivazione del procedimento di autotutela, che preclude la giustiziabilità del silenzio dell'amministrazione sulle istanze dirette a stimolare tale potere, costituisca principio che non viene derogato quando il vizio dedotto è costituito dalla violazione del diritto comunitario (vizio che comporta l'annullabilità e non la nullità del provvedimento amministrativo). Tale vizio deve essere adeguatamente ponderato dall'amministrazione procedente anche alla luce del principio di leale collaborazione previsto dall'art. 10 del Trattato UE; la valutazione se attivare o meno i poteri di autotutela resta di carattere discrezionale e non è giustiziabile perché altrimenti*

*si determinerebbe l'effetto di consentire la riapertura del contenzioso, precluso a seguito dell'inoppugnabilità del provvedimento e in violazione di quel principio di certezza del diritto valorizzato anche dal giudice comunitario»(5).*

La doverosità dell'esercizio del potere di autotutela è altresì esclusa nell'ipotesi di atto amministrativo divenuto definitivo per mancata impugnazione.

In questa circostanza infatti è consolidato l'orientamento giurisprudenziale secondo cui, a fronte di provvedimenti autoritativi divenuti inoppugnabili per scadenza dei termini, non sussiste nessun obbligo per l'autorità emanante di pronunciare sull'istanza di riesame avanzata dall'interessato (6). Con la conseguenza che non sembra potersi invocare il principio di equivalenza.

A ben vedere però l'affermazione secondo cui, nel nostro sistema amministrativo, il potere di revoca e annullamento d'ufficio è pienamente discrezionale non tiene conto di alcune disposizioni in materia di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria.

In proposito la Circolare del Ministero delle Finanze 5 agosto 1998, n. 198 relativa all'applicazione delle disposizioni del D.M. 11 febbraio 1997, n. 37, si esprime nel senso che *«se è vero, a stretto rigore, che l'ufficio ha il potere ma non il dovere giuridico di ritirare l'atto viziato (mentre è certo che il contribuente, a sua volta, non ha un diritto soggettivo a che l'ufficio eserciti tale potere), è tuttavia indubbio che l'ufficio stesso non possiede una potestà discrezionale di decidere a suo piacimento se correggere o no i propri errori. Infatti da un lato il mancato esercizio dell'autotutela nei confronti di un atto patentemente illegittimo, nel caso sia ancora aperto o comunque esperibile il giudizio, può portare alla condanna alle spese dell'amministrazione con conseguente danno erariale (la cui responsabilità potrebbe essere fatta ricadere sul dirigente responsabile del mancato annullamento dell'atto); dall'altro, essendo previsto che in caso di "grave inerzia" dell'ufficio che ha emanato l'atto può intervenire in via sostitutiva l'organo sovraordinato, è evidente che l'esercizio corretto e tempestivo dell'autotutela viene considerato dall'amministrazione non certo come una specie di "optional" che si può attuare o non attuare a propria discrezione ma come una componente del corretto comportamento dei dirigenti degli uffici e, quindi, come un elemento di valutazione della loro attività dal punto di vista disciplinare e professionale».*

Si potrebbe dunque pervenire alla conclusione che in materia tributaria, a fronte di una disposizione interna che prevede l'obbligatorietà dell'autotutela nelle ipotesi di cui all'art. 2 del D.M. n. 37/97 (errore di persona, evidente errore logico o di calcolo, errore sul presupposto dell'imposta, doppia impo-

---

(5) Cons. Stato, Sez. VI, 3 marzo 2006, n. 1023.

(6) Cons. Stato, Sez. VI, 23 settembre 1998, n. 1276; Cons. Stato, Sez. V, 15 settembre 1997, n. 980; Cons. Stato, Sez. VI, 10 giugno 1991, n. 356; *contra* Cons. Stato, Sez. VI, 16 ottobre 1995, n. 1127.

sizione, mancata considerazione di pagamenti di imposta regolarmente eseguiti, mancanza di documentazione successivamente sanata non oltre i termini di decadenza, sussistenza dei requisiti per fruire di deduzioni, detrazioni o regimi agevolativi precedentemente negati, errore materiale del contribuente facilmente riconoscibile), secondo il principio di equivalenza, sussista identico obbligo di esercitare tale potere nei confronti di atti “anticomunitari”.

In particolare, per restare in ambito tributario si potrebbe sostenere l’obbligatorietà dell’autotutela nei confronti di atti emessi in violazione della normativa IVA, la cui fonte è quasi esclusivamente comunitaria (Dir. 77/388/CEE).

L’applicazione del principio di equivalenza rispetto ad una prassi interna, e non rispetto ad un’interpretazione giurisprudenziale consolidata di una disposizione, come nel caso cui si riferisce la sentenza in oggetto, risulterebbe di particolare interesse se si osserva che la giurisprudenza nazionale non attribuisce in genere alcuna rilevanza al mancato rispetto di circolari (salvo che per i limitati effetti di cui all’art. 10, 2° comma, dello Statuto del contribuente (7)).

Diversamente la Corte di Giustizia è incline a riconoscere valenza anche alle prassi interne per valutare la sussistenza di una violazione del diritto comunitario (8).

*Dott.ssa Chiara Di Seri<sup>(\*)</sup>*

**Corte di Giustizia delle Comunità Europee, Grande Sezione, sentenza 19 settembre 2006<sup>(\*\*)</sup>, nei procedimenti riuniti C-392/04 e C-422/04**, aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell’art. 234 CE, dal *Bundesverwaltungsgericht* (Germania), con decisioni 7 luglio 2004, pervenute in cancelleria, rispettivamente, il 16 settembre e il 4 ottobre 2004, nelle cause i-21 Germany

---

(7) L’art. 10 della legge 212/00 (*Tutela dell’affidamento e della buona fede. Errori del contribuente*), al 2° comma dispone infatti che “non sono irrogate sanzioni né richiesti interessi moratori al contribuente, qualora egli si sia conformato a indicazioni contenute in atti dell’amministrazione finanziaria, ancorché successivamente modificate dall’amministrazione medesima, o qualora il suo comportamento risulti posto in essere a seguito di fatti direttamente conseguenti a ritardi, omissioni od errori dell’amministrazione stessa”.

(8) Si veda in proposito Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza 9 dicembre 2003, in causa C-129/00 *Commissione Italia*, in cui è stato ritenuto che la Repubblica italiana fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CE, non avendo modificato l’art. 29, secondo comma, della legge 29 dicembre 1990, n. 428, che veniva interpretato e applicato *in sede amministrativa* e da una parte significativa degli organi giurisdizionali – compresa la Corte suprema di cassazione – in modo tale da rendere l’esercizio del diritto al rimborso di tributi riscossi in violazione del diritto comunitario eccessivamente difficile per il contribuente.

<sup>(\*)</sup> Dottoranda di ricerca presso la Scuola dottorale Interuniversitaria Internazionale in Diritto europeo, Storia e Sistemi giuridici dell’Europa, Università degli Studi di Roma Tre.

<sup>(\*\*)</sup> Lingua processuale: il tedesco.

GmbH (C-392/04), Arcor AG & Co. KG (C-422/04), già ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG, contro *Bundesrepublik Deutschland* – Pres. V. Skouris – Rel. S. Von Bahr – Avv. Gen. D. Ruiz-Jarabo Colomer.

*Servizi di telecomunicazioni – Direttiva 97/13/CE – Art. 11, n. 1 – Diritti e oneri sulle licenze individuali – Art. 10 CE – Primato del diritto comunitario – Certezza del diritto – Decisione amministrativa definitiva.*

«1.- Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'art. 11, n. 1, della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 10 aprile 1997, 97/13/CE, relativa ad una disciplina comune in materia di autorizzazioni generali e di licenze individuali nel settore dei servizi di telecomunicazione (GUL 117, pag. 15), nonché dell'art. 10 CE.

2.- Tali domande sono state sollevate nell'ambito di due controversie tra i-21 Germany GmbH (in prosieguo: «i-21»), da un lato, e Arcor AG & Co. KG, già ISIS Multimedia Net GmbH & Co. KG (in prosieguo: «Arcor»), dall'altro, e la Repubblica federale di Germania (*Bundesrepublik Deutschland*) in merito ai diritti pagati dalle dette società per ottenere una licenza di telecomunicazioni.

CONTESTO NORMATIVO

*La normativa comunitaria*

3.- L'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 prevede quanto segue:

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

4.- La direttiva 97/13 è stata abrogata dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 7 marzo 2002, 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).

*La normativa nazionale*

5.- L'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 è stato trasposto nell'ordinamento tedesco dalla legge sulle telecomunicazioni (*Telekommunikationsgesetz*) 25 luglio 1996 (BGBl. 1996 I, pag. 1120; in prosieguo: il «TKG»), che costituisce una legge d'abilitazione, e dal regolamento relativo alla tassazione delle licenze di telecomunicazione (*Telekommunikations-Lizenzgebührenve-rordnung*) 28 luglio 1997, (BGBl. 1997 I, pag. 1936; in prosieguo: la «TKLGebV»), adottato dal Ministro federale delle poste e delle telecomunicazioni sul fondamento del TKG.

6.- L'art. 48, n. 1, della legge sul procedimento amministrativo (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) 25 maggio 1976 (BGBl. 1976 I, pag. 1253), nella versione pubblicata il 21 settembre 1998 (BGBl. 1998 I, pag. 3050), così dispone:

«Ritiro di un atto amministrativo illegittimo

Un atto amministrativo illegittimo può, anche dopo esser divenuto inoppugnabile, essere ritirato in tutto o in parte con effetto per il futuro o per il passato. Un atto amministrativo costitutivo o confermativo di un diritto o di un vantaggio giuridicamente rilevante (atto amministrativo che crea effetti favorevoli) può essere ritirato solo entro i limiti previsti ai nn. 2-4. (...).



7.- Ove si tratti di un avviso di liquidazione d'imposta per una licenza di telecomunicazioni, il *Bundesverwaltungsgericht* fa presente che, in caso di ritiro del medesimo, le imprese interessate avrebbero diritto al rimborso degli importi indebitamente pagati ai sensi dell'art. 21 della legge sulle spese amministrative (*Verwaltungskostengesetz*) 23 giugno 1970 (BGBl. 1970 I, pag. 821).

8.- Dalle decisioni di rinvio risulta che, secondo la giurisprudenza tedesca, l'Amministrazione ha, in virtù dell'art. 48 della legge sul procedimento amministrativo, discrezionalità in linea di principio piena di ritirare un atto amministrativo illegittimo divenuto definitivo. Se, però, mantenere l'atto in questione appare «semplicemente insopportabile» per ragioni di ordine pubblico, di buona fede, di equità, di parità di trattamento o d'illegittimità manifesta, tale potere può essere annullato.

#### FATTI E QUESTIONI PREGIUDIZIALI

9.- i-21 e Arcor sono due imprese di telecomunicazioni. Con avvisi 14 giugno 2000 e 18 maggio 2001 venivano richiesti loro diritti per quasi EUR 5 420 000, alla prima, e quasi EUR 67 000, alla seconda, a titolo di licenze individuali di telecomunicazioni. Esse pagavano gli importi senza contestarli e senza presentare ricorso nel termine di un mese dalla notifica degli avvisi.

10.- A norma della TKLGebV, l'importo del diritto è fondato sul prelievo anticipato delle spese amministrative generali dell'autorità di regolamentazione su un periodo di trent'anni.

11.- Nell'ambito di un ricorso diretto all'annullamento di un avviso di imposta contestato nei termini, il *Bundesverwaltungsgericht* dichiarava, con sentenza 19 settembre 2001, che la TKLGebV era incompatibile con norme di rango superiore, vale a dire quelle del TKG e della legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, e confermava l'annullamento dell'avviso in questione disposto da una corte d'appello.

12.- A seguito di tale sentenza i-21 e Arcor reclamavano il rimborso dei diritti pagati, ma i loro reclami non venivano accolti. Esse ricorrevano, pertanto, al *Verwaltungsgericht* che respingeva i ricorsi con l'argomento che gli avvisi di liquidazione erano divenuti definitivi e che non sarebbe sussistita ragione di ritornare, nella fattispecie, sul rifiuto dell'Amministrazione di ritirarli.

13.- Ritenendo che il *Verwaltungsgericht* fosse incorso in un errore non solo di diritto nazionale, ma anche di diritto comunitario, i-21 e Arcor ricorrevano per «Revision» al *Bundesverwaltungsgericht*. i-21 sosteneva di aver dovuto assolvere un diritto più di mille volte superiore a quello applicato alle imprese di telecomunicazione posteriormente alla sentenza del 19 settembre 2001 succitata.

14.- Nelle decisioni di rinvio il *Bundesverwaltungsgericht* fa presente che, con riferimento al mero diritto nazionale, le domande di «Revision» non possono essere accolte. Secondo tale collegio, non si verserebbe nel caso in cui il mantenimento degli avvisi d'imposta risulta «semplicemente insopportabile» ed il potere discrezionale dell'Amministrazione ridotto al punto da non lasciare a quest'ultima scelta diversa dal ritirarli. Il *Bundesverwaltungsgericht* considera, infatti, che il mantenimento degli avvisi di liquidazione non è contrario né alle nozioni di buona fede e di parità di trattamento, né a quelle di ordine pubblico e di equità e che gli avvisi in causa non sono neppure fondati su una regolamentazione manifestamente illegittima.

15.- Il collegio remittente s'interroga, invece, sulla portata del diritto comunitario. L'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 sembrerebbe ostare a una regolamentazione come quel-

la in oggetto. Se tale interpretazione dovesse rivelarsi corretta, il *Bundesverwaltungsgericht* si pone l'ulteriore domanda se questa stessa disposizione, letta in combinato disposto con l'art. 10 CE relativo all'obbligo di leale cooperazione, non limiti il potere discrezionale dell'autorità di regolamentazione, alla luce segnatamente della sentenza 13 gennaio 2004, causa C-453/00, Kühne & Heitz (*Racc.* pag. I-837).

16.- Il *Bundesverwaltungsgericht* si domanda, in particolare, se l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 debba essere interpretato nel senso che impone agli Stati membri, in sede di calcolo del diritto, l'obbligo di rispettare gli obiettivi della direttiva e di garantirne il rispetto. Tra tali obiettivi ci sarebbe quello di facilitare in maniera significativa l'ingresso sul mercato di nuovi concorrenti. Ebbene, il mantenimento degli avvisi di liquidazione di cui trattasi costituirebbe una restrizione della concorrenza per le imprese interessate, le quali verrebbero in particolare svantaggiate rispetto alle imprese che hanno contestato entro i termini impartiti gli avvisi di cui erano destinatarie ottenendone l'annullamento. Secondo il *Bundesverwaltungsgericht*, se il detto articolo dovesse essere interpretato nel senso che vieta restrizioni siffatte alla concorrenza, il principio di cooperazione di cui all'art. 10 CE potrebbe implicare l'obbligo di ritornare sugli avvisi di liquidazione in causa conformemente al diritto nazionale, senza lasciare margini di discrezionalità all'Amministrazione.

17.- Alla luce di quanto sopra, il *Bundesverwaltungsgericht* ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'art. 11, n. 1, della direttiva [97/13/CE] debba essere interpretato nel senso che osta alla riscossione di un diritto per licenze nel cui calcolo è stata operata una riscossione anticipata dei costi per spese amministrative generali di un'autorità nazionale di regolamentazione per un periodo di 30 anni.

In caso di soluzione affermativa della questione *sub* 1):

2) Se l'art. 10 CE e l'art. 11 della direttiva [97/13] debbano essere interpretati nel senso che obbligano ad annullare un avviso di liquidazione di un diritto come descritto *sub* 1) e che non è stato oggetto di impugnazione, pur permessa dalla normativa nazionale, qualora il diritto nazionale consenta l'annullamento, ma non lo imponga».

18.- Con ordinanza 6 dicembre 2004 i procedimenti C-392/04 e C-422/04 sono stati riuniti ai fini della fase orale e della sentenza.

#### SULLA PRIMA QUESTIONE

##### *Osservazioni delle parti*

19.- i-21, Arcor e la Commissione delle Comunità europee sostengono che l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 osta a un diritto come quello previsto dalla normativa tedesca oggetto della causa principale.

20.- Il governo tedesco fa valere, al contrario, che tale articolo non si applica alle presenti controversie, giacché la direttiva 97/13 è stata abrogata dalla direttiva 2002/21, la quale non contiene alcuna disposizione transitoria relativa all'applicazione del detto articolo.

21.- Il governo tedesco fa valere anche che, a ogni modo, l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 non osta all'imposizione di un diritto come quello previsto dall'ordinamento tedesco. Da un lato, i costi amministrativi menzionati al detto articolo comprenderebbero le spese amministrative generali. Dall'altro, lo stesso articolo non preciserebbe che solo le spese amministrative effettivamente sostenute possono essere conteggiate nel canone di licenza, con esclusione di quelle future. La presa in considerazione di queste ultime costituirebbe

una garanzia di sicurezza per le imprese, che saprebbero di non andare incontro, in avvenire, ad altre tasse per la licenza.

*Risposta della Corte*

22.- Occorre esaminare per primo l'argomento del governo tedesco secondo cui l'art. 11 della direttiva 97/13 sarebbe inapplicabile alle presenti controversie a motivo dell'abrogazione di tale direttiva da parte di una direttiva posteriore.

23.- È vero che la direttiva 97/13 è stata abrogata dall'art. 26 della direttiva 2002/21 con effetto 25 luglio 2003 conformemente alle disposizioni dell'art. 28, n. 1, secondo comma, di quest'ultima.

24.- Risulta, tuttavia, dalla lettura di questi due articoli, il 26 e il 28, n. 1, secondo comma, che il legislatore non ha inteso mettere in discussione i diritti e gli obblighi sorti durante la vigenza della direttiva 97/13 e che la direttiva 2002/21 si applica unicamente alle situazioni di diritto che si sono venute a creare a partire dal 25 luglio 2003.

25.- Deve ritenersi, di conseguenza, che, nonostante l'abrogazione della direttiva 97/13 da parte della direttiva 2002/21, la legittimità di diritti come quello richiesto a i-21 e ad Arcor con avvisi di liquidazione datati, rispettivamente, 14 giugno 2000 e 18 maggio 2001, in un arco di tempo in cui la direttiva 2002/21 non era ancora applicabile, debba essere verificata alla luce dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13.

26.- Occorre accertare, poi, se la nozione di «costi amministrativi» di cui al detto articolo comprende le spese amministrative generali dei regimi di licenze individuali, calcolate su base trentennale.

27.- La Corte ha già avuto occasione di esaminare la portata dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13.

28.- Nella sentenza 18 settembre 2003, cause riunite Albacom e Infostrada (*Racc.* pag. I-9449, punto 25), la Corte ha ricordato che l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 prevede che i diritti richiesti dagli Stati membri alle imprese titolari di licenze individuali siano destinati esclusivamente a coprire le spese amministrative sostenute per la concessione di tali licenze.

29.- Dai termini della disposizione come interpretata dalla Corte al punto 25 della sentenza Albacom e Infostrada, *cit.*, risulta che questo lavoro di conferimento consta solo di quattro attività, vale a dire rilascio gestione controllo ed esecuzione delle licenze individuali. Il diritto deve essere, inoltre, proporzionato alla mole di lavoro comportata e pubblicato in maniera appropriata e sufficientemente dettagliata perché le informazioni siano facilmente accessibili.

30.- Tali requisiti costituiscono una risposta agli obiettivi di proporzionalità, di trasparenza e di non discriminazione dei regimi di licenze individuali enunciati al secondo 'considerando' della direttiva 97/13.

31.- Occorre, perciò, verificare se le modalità di calcolo del diritto oggetto della causa principale, consistenti nel prendere in considerazione le spese generali di concessione, per un periodo di 30 anni, delle licenze individuali, siano conformi alle disposizioni dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 lette alla luce dei detti obiettivi.

32.- Per prima cosa si deve osservare che la nozione di costi amministrativi è sufficientemente ampia da coprire le spese amministrative «generali».

33.- Le spese amministrative generali non possono riferirsi, però, ad altre attività che alle quattro espressamente menzionate all'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 e ricordate supra, al punto 29.

34.- Ora, stando alle informazioni fornite alla Corte, l'importo del diritto in questione comprenderebbe altre voci di spesa, come le spese per la generale attività di sorveglianza dell'autorità di regolamentazione e, soprattutto, per il controllo di eventuali abusi di posizione dominante.

35.- Siccome questo tipo di controllo eccede il lavoro strettamente necessario al conferimento delle licenze individuali, tener conto delle spese che ne derivano è contrario alle disposizioni dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13.

36.- Si deve, poi, esser sicuri che le spese amministrative generali relative alle quattro attività indicate al detto art. 11, n. 1, possano essere calcolate su base trentennale e computate nel canone.

37.- Dalle osservazioni presentate alla Corte da i-21, da Arcor e dalla Commissione risulta che una previsione di così lunga durata pone problemi di affidabilità, tenuto conto delle caratteristiche del settore delle telecomunicazioni. Trattandosi di un settore in piena evoluzione, prevedere la situazione del mercato e il numero di imprese di telecomunicazioni a parecchi anni di distanza sembra difficile, tanto più che gli anni all'orizzonte sono trenta. Incerti sono anche il numero di licenze individuali da gestire in avvenire e, pertanto, l'ammontare delle spese generali di gestione. Non solo. La regolamentazione della materia conosce mutamenti significativi, come attestano le nuove direttive del 2002, fra cui la 2002/21, che abroga la direttiva 97/13, e queste modifiche normative sono a propria volta suscettibili di incidere sull'ampiezza delle spese amministrative generate dai regimi di licenze individuali.

38.- L'inaffidabilità della previsione e i suoi effetti sul calcolo del canone si ripercuotono sulla compatibilità di quest'ultimo con gli imperativi di proporzionalità, di trasparenza e di non discriminazione.

39.- Innanzi tutto, il calcolo delle spese generali su un periodo di trent'anni implica un'estrapolazione delle spese possibili in avvenire le quali, per definizione, sono altro dalle spese realmente sostenute. In mancanza di un meccanismo di revisione del suo importo, il diritto applicato non può essere strettamente proporzionato al lavoro richiesto, come invece espressamente prescrive l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13.

40.- Secondariamente, un sistema di calcolo siffatto, cioè non fondato sulle spese realmente sostenute, rischia di infrangere l'obbligo di pubblicazione dettagliata delle informazioni relative al diritto, quale enunciato all'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13, e, per ciò stesso, l'obiettivo di trasparenza.

41.- Infine, l'obbligo di tutte le imprese di telecomunicazioni di pagare una certa somma a titolo di spese generali per un periodo di trent'anni non tiene conto del fatto che talune di loro potrebbero operare sul mercato solo per pochi anni, e può perciò condurre a una discriminazione.

42.- Risulta da quanto precede che l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 osta all'applicazione, a titolo di licenze individuali, di un diritto calcolato in funzione delle spese amministrative generali dell'autorità di regolamentazione per la concessione delle licenze su un periodo di trent'anni.

#### *SULLA SECONDA QUESTIONE*

##### *Osservazioni delle parti*

43.- i-21, Arcor e la Commissione sostengono ciascuna, ma per ragioni differenti, che l'art. 10 CE, in combinato disposto con l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13, osta al manteni-

mento di atti amministrativi illegittimi come gli avvisi di liquidazione d'imposta di cui trattasi nella causa principale, e chiedono allo Stato membro il rimborso degli importi indebitamente riscossi.

44.- Secondo i-21, il mantenimento di un atto amministrativo siffatto è contrario al principio del primato del diritto comunitario e alla necessità di preservare il suo effetto utile. Per quanto la Corte possa riconoscerne l'importanza, il principio della certezza del diritto non può prevalere in ogni caso su quello di legalità. i-21 sottolinea che nella sentenza Kühne & Heitz, *cit.*, la Corte ha considerato che un atto amministrativo che aveva acquisito forza di giudicato a seguito di una sentenza non impugnabile poteva essere annullato, in date circostanze, se contrario al diritto comunitario. Tale possibilità s'imporrebbe *a fortiori* ove l'atto amministrativo non è stato oggetto di decisione giurisdizionale ed ha semplicemente acquisito carattere definitivo alla scadenza dei termini impartiti per introdurre un ricorso.

45.- Da parte sua, Arcor ritiene la giurisprudenza Kühne & Heitz, *cit.*, non pertinente, perché relativa a un conflitto indiretto tra una norma processuale nazionale e una norma sostanziale comunitaria, dove la prima escludeva l'applicazione della seconda. Secondo Arcor, oggetto della causa principale è un conflitto diretto tra due norme sostanziali. L'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13, in combinato disposto con l'art. 10 CE, richiederebbe il rimborso dei diritti riscossi in sua violazione; la normativa nazionale, invece, lo vieterebbe. Arcor è del parere che, in casi siffatti, il diritto comunitario dovrebbe prevalere su quello nazionale contrario.

46.- La Commissione sostiene, al contrario, che la sentenza Kühne & Heitz, *cit.*, costituisce un punto di partenza appropriato e ricorda che, in linea di principio, non sussiste un obbligo di ritirare un atto amministrativo che non è stato contestato entro i termini impartiti. Indica, poi, che nella fattispecie occorre verificare se il mantenimento degli avvisi di liquidazione illegittimi debba nondimeno essere considerato «semplicemente insopportabile» alla luce dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 sotto il profilo dei principi di equivalenza e di effettività.

47.- Quanto al principio di equivalenza, la Commissione fa valere che, in base al diritto tedesco, un atto amministrativo manifestamente illegittimo per contrarietà al diritto nazionale non può essere mantenuto. Se si effettuasse una verifica del genere guardando anche al diritto comunitario, risulterebbe, ebbene, secondo la Commissione, che gli avvisi d'imposta oggetto della causa principale e la relativa regolamentazione dovrebbero essere considerati manifestamente illegittimi alla luce dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13.

48.- Ad identica conclusione perviene la Commissione quanto al principio di effettività. Essa considera che il mantenimento degli avvisi di imposta rende praticamente impossibile l'esercizio dei diritti derivanti dal detto art. 11, n. 1, giacché permette un'eccessiva compensazione che porta a restringere la concorrenza nel corso di un periodo di trent'anni.

#### *Risposta della Corte*

49.- Occorre precisare il contesto della questione sollevata. Contrariamente a quanto sostiene Arcor, la seconda questione non verte su un conflitto tra due norme di diritto sostanziale in materia di rimborso di diritti percepiti illegittimamente. Né la disposizione dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13, né quelle del TKG e della TKLGebV, per come questa legge e questo regolamento sono stati illustrati nel fascicolo presentato alla Corte, trattano, infatti, di un tale rimborso.

50.- La questione verte, al contrario, sulla relazione tra l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 e l'art. 48 della legge sul procedimento amministrativo, come interpretato dal *Bundesverwal-*

*tungsgericht*. Ai sensi di quest'ultimo articolo, alla scadenza di un dato termine gli avvisi d'imposta acquistano carattere definitivo e i loro destinatari perdono la facoltà di proporre ricorsi per far valere un diritto che traggono dal detto art. 11, n. 1; resta, però, l'obbligo dell'amministrazione competente di ritirare gli atti amministrativi illegittimi il cui mantenimento risulti «semplicemente insopportabile».

51.- Conformemente al principio di certezza del diritto, il diritto comunitario non esige che un organo amministrativo sia, in linea di massima, obbligato a riesaminare una decisione amministrativa che ha acquisito carattere definitivo alla scadenza di termini ragionevoli di ricorso o in seguito all'esaurimento dei mezzi di tutela giurisdizionale (v. sentenza Kühne & Heitz, *cit.*, punto 24). Il rispetto di tale principio permette di evitare che atti comunitari produttivi di effetti giuridici vengano rimessi in discussione all'infinito (v., per analogia, sentenza 14 settembre 1999, causa C-310/97 P, Commissione/AssiDomän Kraft Products e a., *Racc.* pag. I-5363, punto 61).

52.- La Corte ha tuttavia riconosciuto la possibilità di limitare in taluni casi il detto principio. Al punto 28 della sentenza Kühne & Heitz, *cit.*, ha affermato, infatti, che l'organo amministrativo interessato è tenuto, in applicazione del principio di cooperazione derivante dall'art. 10 CE, a riesaminare tale decisione, ed eventualmente a ritornare su di essa, ove siano soddisfatte le seguenti quattro condizioni: 1) che disponga, secondo il diritto nazionale, del potere di ritornare su tale decisione; 2) che la decisione in questione sia divenuta definitiva in seguito ad una sentenza di un giudice nazionale che statuisce in ultima istanza; 3) che tale sentenza, alla luce di una giurisprudenza della Corte successiva alla medesima, risulti fondata su un'interpretazione errata del diritto comunitario adottata senza che la Corte fosse adita in via pregiudiziale alle condizioni previste all'art. 234, n. 3, CE, e 4) che l'interessato si sia rivolto all'organo amministrativo immediatamente dopo essere stato informato della detta giurisprudenza.

53.- La controversia definita dalla sentenza Kühne & Heitz, *cit.*, è però ben diversa da quella su cui verte la causa principale. L'impresa Kühne & Heitz NV aveva esaurito tutti i mezzi di tutela giurisdizionale a sua disposizione, mentre nelle fattispecie presente i-21 e Arcor non si sono avvalse del diritto di introdurre un ricorso contro gli avvisi d'imposta loro indirizzati.

54.- Ne consegue che, a dispetto del punto di vista difeso da i-21, nessuna rilevanza ha la sentenza Kühne & Heitz, *cit.*, per stabilire se, in una situazione come quella oggetto della causa principale, un organo amministrativo sia tenuto a riesaminare decisioni divenute definitive.

55.- I ricorsi pendenti dinanzi al giudice del rinvio sono diretti al rimborso di diritti pagati sulla base di avvisi di liquidazione divenuti definitivi con l'argomento che, in conformità dell'art. 48 della legge sul procedimento amministrativo, come interpretato dal *Bundesverwaltungsgericht*, l'autorità amministrativa competente è obbligata a ritirare i detti avvisi.

56.- Si tratta perciò di stabilire se, al fine di tutelare i diritti che ai singoli riconosce l'ordinamento comunitario, sia possibile chiedere al giudice nazionale investito dei ricorsi di riconoscere l'esistenza di un obbligo siffatto in capo all'autorità amministrativa.

57.- Occorre ricordare, in proposito, che, secondo una giurisprudenza consolidata, in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi giurisdizionali intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme di diritto comunitario aventi effetti diretti, a condizione, tuttavia, che le dette

modalità non siano meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) e che non siano strutturate in modo tale da rendere in pratica impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività) (v., in particolare, sentenze 16 maggio 2000, causa C-78/98, Preston e a., *Racc.* pag. I-3201, punto 31, e 7 gennaio 2004, causa C-201/02, Wells, *Racc.* pag. I-723, punto 67).

58.- Per quanto riguarda, innanzi tutto, il principio di effettività, esso richiede che le norme sul trattamento di avvisi di liquidazione fondati su una regolamentazione incompatibile con l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 non rendano impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti da tale direttiva.

59.- È perciò importante che le imprese interessate possano proporre un ricorso contro tali avvisi entro un termine ragionevole dalla loro notifica e far valere i diritti che traggono dall'ordinamento comunitario, in particolare dall'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13.

60.- Nelle controversie in esame nessuno ha avanzato che la disciplina dei ricorsi, in particolare la previsione del termine di un mese per agire, erano irragionevoli.

61.- Si deve ricordare, peraltro, che, ai sensi dell'art. 48, n. 1, della legge sul procedimento amministrativo, un atto amministrativo illegittimo può essere ritirato anche se definitivo.

62.- Per quanto riguarda, poi, il principio di equivalenza, esso richiede che la complessiva disciplina dei ricorsi, termini compresi, si applichi indistintamente ai ricorsi fondati sulla violazione del diritto comunitario e a quelli per infrazione del diritto interno.

63.- Ne discende che, se le norme nazionali di ricorso obbligano a ritirare l'atto amministrativo illegittimo per contrarietà al diritto interno, pur se ormai atto definitivo, allorché il suo mantenimento è «semplicemente insopportabile», identico obbligo deve sussistere a parità di condizioni in presenza di un atto amministrativo non conforme al diritto comunitario.

64.- Dalle indicazioni del giudice del rinvio discende che, per verificare il carattere «semplicemente insopportabile» degli avvisi di liquidazione oggetto della causa principale, il giudice nazionale ha esaminato se il loro mantenimento viola i principi giuridici nazionali di parità di trattamento, di equità, di ordine pubblico o di buona fede, ovvero se è manifesta la loro incompatibilità con norme di rango superiore.

65.- Quanto al principio di parità di trattamento, esso non ha subito violazioni, a giudizio del *Bundesverwaltungsgericht*, perché sono state i-21 e Arcor, per le quali l'avviso di liquidazione è stato mantenuto, a non approfittare della facoltà di contestare l'avviso. Imprese come queste non versano, quindi, in una situazione analoga a quella delle imprese che, avendo invece esercitato la detta facoltà, hanno ottenuto il ritiro degli avvisi d'imposta di cui erano destinatarie.

66.- Applicando così il principio della parità di trattamento previsto dalla normativa in esame, non fa differenza se la controversia verte sul diritto nazionale o su quello comunitario e non si lede, quindi, il principio di equivalenza.

67.- Non è stato allegato, poi, che i principi di ordine pubblico, di buona fede o di equità sarebbero stati applicati in maniera differenziata secondo la natura della controversia.

68.- Al contrario, è stata sollevata la questione se sia stata applicata con equivalenza la nozione di illegittimità manifesta. Secondo la Commissione, il giudice nazionale avrebbe indagato se gli avvisi d'imposta erano fondati su una normativa manifestamente illegittima per contrarietà a norme di rango superiore, vale a dire il TKG e la legge fondamentale della Repubblica federale di Germania, ma non avrebbe condotto o non avrebbe condotto corret-

tamente uguale indagine rispetto al diritto comunitario. La Commissione sostiene che la regolamentazione è manifestamente illegittima rispetto alle disposizioni dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 e che il principio d'equivalenza non è stato, quindi, rispettato.

69.- Nel momento in cui, in applicazione di norme di diritto nazionale, l'amministrazione è tenuta a ritirare una propria decisione divenuta definitiva che risulti manifestamente incompatibile con il diritto interno, identico obbligo deve sussistere ove la manifesta incompatibilità sia con il diritto comunitario.

70.- Per valutare il grado di chiarezza dell'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13 e accertare il carattere manifesto o meno dell'incompatibilità del diritto nazionale col detto articolo, occorre prendere in considerazione gli obiettivi della direttiva, la quale è fra le misure di liberalizzazione totale dei servizi e delle infrastrutture di telecomunicazioni e mira a favorire l'ingresso di nuovi operatori sul mercato (v., in tal senso, sentenza *Albacorn e Infostrada*, *cit.*, punto 35). Sotto questo profilo, l'imposizione di un diritto molto elevato che copre una previsione di spese generali su un periodo di trent'anni può ostacolare seriamente la concorrenza, come il giudice del rinvio sottolinea nelle questioni pregiudiziali, e costituisce un rilevante fattore d'accertamento.

71.- Spetta al giudice nazionale, alla luce di quanto precede, valutare se una regolamentazione chiaramente incompatibile con il diritto comunitario, come quella su cui sono fondati gli avvisi di liquidazione oggetto della causa principale, sia manifestamente illegittima ai sensi del proprio diritto.

72.- Ne consegue che la seconda questione dev'essere risolta nel senso che l'art. 10 CE, in combinato disposto con l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13, fa obbligo al giudice nazionale di valutare se una regolamentazione chiaramente incompatibile con il diritto comunitario, come quella su cui sono fondati gli avvisi di liquidazione oggetto della causa principale, sia manifestamente illegittima ai sensi del proprio diritto. Se tale si rivelerà il caso, il detto giudice ne dovrà trarre tutte le conseguenze di diritto nazionale circa il ritiro degli avvisi.

#### SULLE SPESE

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

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

1) *L'art. 11, n. 1, della direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 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 all'applicazione, a titolo di licenze individuali, di un diritto calcolato in funzione delle spese amministrative generali dell'autorità di regolamentazione per la concessione delle licenze su un periodo di trent'anni.*

2) *L'art. 10 CE, in combinato disposto con l'art. 11, n. 1, della direttiva 97/13, fa obbligo al giudice nazionale di valutare se una regolamentazione chiaramente incompatibile con il diritto comunitario, come quella su cui sono fondati gli avvisi di liquidazione oggetto della causa principale, sia manifestamente illegittima ai sensi del proprio diritto. Se tale si rivelerà il caso, il detto giudice ne dovrà trarre tutte le conseguenze di diritto nazionale circa il ritiro degli avvisi».*