SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

12 giugno 2008 *

Nella causa C-462/05,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art. 226 CE, proposto il 22 dicembre 2005,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. R. Lyal e dalla sig.ra M. Afonso, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Repubblica portoghese, rappresentata dai sigg. L. Fernandes, Â. Seiça Neves e R. Laires, in qualità di agenti,

convenuta,

* Lingua processuale: il portoghese.

LA CORTE (Quarta Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, presidente di sezione, dalla sig.ra R. Silva de Lapuerta (relatore), dai sigg. E. Juhász, J. Malenovský e T. von Danwitz, giudici,

avvocato generale: sig. P. Mengozzi
cancelliere: sig.ra M. Ferreira, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 marzo 2008,

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

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il suo ricorso la Commissione delle Comunità europee chiede alla Corte di constatare che la Repubblica portoghese, mantenendo in vigore disposizioni legislative in base alle quali ai pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona si applica un'aliquota ridotta del 5% dell'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: l'«IVA»), è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 12 e 28 della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base

imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1), come modificata dalla direttiva del Consiglio 19 gennaio 2001, 2001/4/CE (GU L 22, pag. 17; in prosieguo: la «sesta direttiva»).

Ambito normativo

La sesta direttiva

2 Il diciannovesimo 'considerando' della sesta direttiva enuncia:

«considerando che è indispensabile prevedere un periodo di transizione al fine di consentire un adattamento progressivo delle legislazioni nazionali in determinati settori».

3 Ai sensi dell'art. 2, punto 1, della sesta direttiva sono soggette all'IVA «le cessioni di beni e le prestazioni di servizi, effettuati a titolo oneroso all'interno del paese da un soggetto passivo che agisce in quanto tale».

4 Ai sensi dell'art. 4, nn. 1 e 5, della sesta direttiva:

«1. Si considera soggetto passivo chiunque esercita in modo indipendente e in qualsiasi luogo una delle attività economiche di cui al paragrafo 2, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di detta attività.

(…)

5. Gli Stati, le regioni, le province, i comuni e gli altri organismi di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività o operazioni che esercitano in quanto pubblica autorità anche quando in relazione a tale attività od operazioni percepiscono diritti, canoni, contributi o retribuzioni.

Se però tali enti esercitano attività od operazioni di questo genere, essi devono essere considerati soggetti passivi per dette attività od operazioni quando il loro non assoggettamento provocherebbe distorsioni di concorrenza di una certa importanza.

In ogni caso, gli enti succitati sono sempre considerati come soggetti passivi per quanto riguarda le attività elencate nell'allegato D quando esse non sono trascurabili.

(…)».

5 Per quanto riguarda le aliquote dell'IVA, l'art. 12, n. 3, lett. a), commi 1-3, della sesta direttiva stabilisce:

«L'aliquota normale dell'imposta sul valore aggiunto è fissata da ciascuno Stato membro in una percentuale della base imponibile che è identica per le cessioni di beni e per le prestazioni di servizi. A decorrere dal 1° gennaio 2001 e fino al 31 dicembre 2005 tale percentuale non può essere inferiore al 15%.

Su proposta della Commissione, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, il Consiglio fissa all'unanimità il livello dell'aliquota normale da applicare dopo il 31 dicembre 2005.

Gli Stati membri possono anche applicare una o due aliquote ridotte. Le aliquote sono fissate in una percentuale della base imponibile che non può essere inferiore al 5% e sono applicate unicamente alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi delle categorie di cui all'allegato H».

6 I servizi che consistono nel mettere a disposizione degli utenti un'infrastruttura stradale contro versamento di un pedaggio non sono inclusi né nell'elenco dell'allegato D della sesta direttiva né in quello dell'allegato H della stessa direttiva.

7 L'art. 28, n. 2, della sesta direttiva è così formulato:

«Nonostante l'articolo 12, paragrafo 3, durante il periodo transitorio di cui all'articolo 28 terdecies si applicano le disposizioni seguenti:

(…)

d) Gli Stati membri che al 1° gennaio 1991 applicavano un'aliquota ridotta ai servizi di ristorazione, all'abbigliamento ed alle calzature per bambini nonché all'edilizia abitativa possono continuare ad applicare una tale aliquota alla fornitura di questi beni o alla prestazione di questi servizi.

e) Gli Stati membri che al 1° gennaio 1991 applicavano un'aliquota ridotta alle forniture di beni e alle prestazioni di servizi diverse da quelle di cui all'allegato H, possono applicare l'aliquota ridotta o una delle due aliquote ridotte prescritte

all'articolo 12, paragrafo 3 a tali forniture o prestazioni, purché tale aliquota non sia inferiore al 12%».

Il diritto nazionale

8 Il codice portoghese dell'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: il «CIVA») prevede all'art. 18, n. 1, lett. a), che le importazioni, le cessioni di beni e le prestazioni di servizi che figurano nell'elenco I, allegato al CIVA, siano assoggettate ad un'aliquota ridotta dell'IVA del 5%. Il punto 2.19 del detto elenco menziona i «pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona».

9 L'evoluzione della normativa portoghese relativa all'aliquota dell'IVA applicabile a questo tipo di pedaggi è stata la seguente:

— alla data del 1° gennaio 1991 era in vigore un'aliquota ridotta dell'8%, identica a quella applicata ai pedaggi autostradali;

— a decorrere dal 24 marzo 1992 e fino al 31 dicembre 1994 è stata applicata l'aliquota normale dell'IVA, in forza della legge 9 marzo 1992, n. 2;

— dal 1° gennaio 1995 si applica un'aliquota ridotta dell'IVA del 5% ai pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona, in forza della legge 27 dicembre 1994, n. 39-B/94, mentre l'aliquota normale viene applicata agli altri pedaggi.

Fatti e fase precontenziosa del procedimento

Gli antefatti della presente controversia

10 L'applicazione da parte della Repubblica portoghese di un'aliquota IVA del 5% ai pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona ha costituito oggetto di un primo procedimento per inadempimento avviato dalla Commissione nell'aprile del 1996. Questo procedimento ha dato luogo alla sentenza 8 marzo 2001, causa C-276/98, Commissione/Portogallo (Racc. pag. I-1699).

11 La causa che ha dato luogo a tale sentenza riguarderebbe non solo i servizi collegati all'attraversamento del Tago mediante ponti a pedaggio, ma anche operazioni su taluni beni. La Commissione sosteneva che la Repubblica portoghese, applicando a questi servizi ed a queste operazioni un'aliquota IVA del 5%, era venuta meno agli obblighi che ad essa incombevano in forza degli artt. 12 e 28, n. 2, della sesta direttiva.

12 Nella sentenza Commissione/Portogallo sopramenzionata, la Corte ha accolto il ricorso della Commissione nella parte in cui riguardava i beni, ma lo ha respinto relativamente ai pedaggi. Tale sentenza è motivata nel modo seguente:

«22 La Commissione contesta alla Repubblica portoghese la violazione degli artt. 12, n. 3, e 28, n. 2, della sesta direttiva per aver assoggettato i pedaggi percepiti per il transito sul ponte sul Tago a Lisbona all'aliquota ridotta dell'IVA del 5% in luogo dell'aliquota normale, pari, in Portogallo, al 17%.

23 Orbene, si deve necessariamente rilevare che la Commissione non ha fornito alla Corte elementi che consentano alla Corte stessa di accertare la sussistenza del preteso inadempimento. Si deve infatti osservare che non risulta provato che la prestazione di servizi di cui trattasi fosse soggetta ad IVA.

24 Si deve ricordare al riguardo che, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della sesta direttiva, sono soggette all'IVA solamente le prestazioni di servizi effettuate da un soggetto passivo che agisca in quanto tale.

25 A termini dell'art. 4, n. 5, della direttiva medesima, gli organismi di diritto pubblico non sono considerati soggetti passivi per le attività od operazioni che esercitino in quanto pubbliche autorità, anche qualora tali attività od operazioni siano effettuate a titolo oneroso. Come più volte ricordato dalla Corte, l'analisi di questa norma, alla luce degli obiettivi della direttiva, mette in evidenza che per l'applicazione dell'esenzione devono essere congiuntamente soddisfatte due condizioni, vale a dire l'esercizio di attività da parte di un ente pubblico e l'esercizio di attività in veste di pubblica autorità (v., in particolare, sentenze 12 settembre 2000, causa C-260/98, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-6537, punto 34; causa C-276/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6231, punto 39; causa C-358/97, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-6301, punto 37; causa C-359/97, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-6355, punto 49, e causa C-408/97, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-6417, punto 34).

26 Orbene, la Commissione non ha contestato la circostanza che, come precisato dal governo portoghese all'udienza, è un organismo di diritto pubblico, che agisce in qualità di pubblica autorità, a provvedere a mettere a disposizione degli utenti il ponte a pedaggio sul Tago a Lisbona.

27 Si deve quindi rilevare che, ricorrendo nella specie i requisiti fissati dall'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva, le prestazioni di servizi fornite dall'organismo di diritto pubblico non sono assoggettabili ad imposta. Ciò premesso, la Commissione erroneamente sostiene che tale disposizione offra unicamente una deroga facoltativa al principio generale enunciato all'art. 2, n. 1, della sesta direttiva. Emerge infatti chiaramente dal tenore dell'art. 4, n. 5, della sesta direttiva che non è riconosciuto agli Stati membri il diritto di considerare gli organismi di

diritto pubblico quali soggetti passivi per attività esercitate in qualità di pubblica autorità che non siano ricomprese, come nella specie, nell'allegato D della sesta direttiva e che non rispondano ai requisiti di cui all'art. 4, n. 5, secondo comma. Conseguentemente, ai sensi dell'art. 2, n. 1, della sesta direttiva, gli Stati membri non possono assoggettare ad imposta le operazioni effettuate dai detti organismi (v., in tal senso, sentenza 17 ottobre 1989, cause riunite 231/87 e 129/88, Comune di Carpaneto Piacentino e a., Racc. pag. 3233, punto 33).

28 Certamente, laddove il mancato assoggettamento ad IVA dell'attività di cui trattasi dovesse dar luogo a distorsioni della concorrenza di una certa importanza, ai sensi dell'art. 4, n. 5, secondo comma, della sesta direttiva, la riscossione di un pedaggio per il transito sul ponte sarebbe assoggettabile ad imposta per effetto della medesima disposizione. Si deve tuttavia rilevare che la Commissione non ha mai dedotto, nel corso della fase precontenziosa del procedimento, l'esistenza di distorsioni di tal genere.

29 Pertanto, contrariamente a quanto contestatole dalla Commissione, la Repubblica portoghese, introducendo o mantenendo in vigore l'aliquota ridotta dell'IVA sui pedaggi riscossi per il transito sul ponte sul Tago, non ha violato le disposizioni di cui agli artt. 12, n. 3, e 28, n. 2, della sesta direttiva. Nell'ambito del presente ricorso non appare necessario risolvere la questione relativa all'eventuale violazione, da parte del detto Stato membro, di altre disposizioni della direttiva stessa. Infatti, nel corso della fase precontenziosa del procedimento, la Commissione non ha formulato alcuna censura relativa alla violazione di disposizioni diverse da quelle di cui agli artt. 12, n. 3, e 28, n. 2, della sesta direttiva, ragion per cui tale eventuale violazione esula dall'oggetto della controversia.

30 Il ricorso della Commissione, nella parte in cui riguarda i pedaggi relativi al transito sul ponte sul Tago a Lisbona, deve essere quindi respinto».

La fase precontenziosa relativa al presente procedimento per inadempimento

13 Dopo la pronuncia della sentenza Commissione/Portogallo, sopramenzionata, la Commissione ha deciso di avviare un nuovo procedimento per inadempimento. Nella lettera di diffida del 19 dicembre 2003 erano menzionate due censure nei confronti della Repubblica portoghese:

— In via principale, l'inadempimento addebitato derivava dall'eventuale incompatibilità del CIVA con l'art. 4, n. 5, della sesta direttiva, dato che i servizi di cui trattasi, per il fatto che erano forniti da un ente non assoggettato all'IVA, non avrebbero dovuto essere assoggettati a tale imposta;

— In subordine, nel caso in cui le autorità portoghesi ritenessero assoggettabili ad imposta i servizi in questione, tale inadempimento sarebbe costituito dall'eventuale incompatibilità del CIVA con gli artt. 12 e 28 della stessa direttiva, dato che occorrerebbe applicare nella fattispecie l'aliquota normale dell'IVA e non un'aliquota ridotta.

14 In considerazione della risposta delle autorità portoghesi a tale lettera di diffida, in data 9 luglio 2004 la Commissione ha inviato un parere motivato alla Repubblica portoghese ribadendo i suoi argomenti dedotti in via principale e in subordine, invitandola ad adottare i provvedimenti necessari per adempiere i suoi obblighi derivanti da tale parere entro due mesi a decorrere dal ricevimento di quest'ultimo. Poiché il suddetto Stato membro non ha adottato entro il termine stabilito i provvedimenti intesi a modificare la sua normativa, la Commissione ha deciso di introdurre il presente ricorso per inadempimento.

15 La Commissione deduce a sostegno del suo ricorso unicamente la seconda delle due censure menzionate al punto 13 della presente sentenza, ossia quella relativa al fatto che ai pedaggi attinenti all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona, viene applicata non l'aliquota normale dell'IVA ma l'aliquota del 5%.

Sul ricorso

16 Con atto separato, la Repubblica portoghese ha sollevato un'eccezione di irricevibilità ai sensi dell'art. 91, n. 1, del regolamento di procedura della Corte. Quest'ultima, con decisione 16 gennaio 2007, ha deciso di unire questa eccezione al merito della causa e di esaminarla contemporaneamente ad esso.

Sull'eccezione di irricevibilità

Argomenti delle parti

17 La Repubblica portoghese solleva un'eccezione di irricevibilità basata sull'eventuale autorità del giudicato. A suo parere, nella sentenza Commissione/Portogallo sopra menzionata, la Corte ha già dovuto pronunciarsi sulla stessa questione posta con il presente ricorso. Poiché né le circostanze di fatto né il diritto nazionale o comunitario vigente sono stati modificati, la constatazione effettuata dalla Corte al punto 29 della detta sentenza, relativa all'assenza di violazione degli artt. 12, n. 3 e 28, n. 1, della sesta direttiva avrebbe forza di cosa giudicata e dovrebbe comportare l'irricevibilità del ricorso.

18 Tale Stato membro rileva che anche se la lettera di diffida o il parere motivato relativi al presente procedimento riguardano altri inadempimenti della normativa portoghese alla sesta direttiva, in particolare la violazione dell'art. 4, n. 5, di quest'ultima, l'oggetto del ricorso è, in definitiva, circoscritto agli artt. 12 e 28 della stessa, che sono già stati fatti valere nella causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Portogallo, sopra menzionata.

19 La Commissione contesta l'irricevibilità opposta al suo ricorso dalla Repubblica portoghese.

20 Da un lato, essa ritiene che l'autorità del giudicato si ricolleghi solo ai punti di fatto e di diritto effettivamente o necessariamente risolti dalla sentenza Commissione/Portogallo, sopra menzionata, e che dalla lettura dei punti 23-28 di quest'ultima non si possa dedurre una constatazione di compatibilità della normativa portoghese con gli artt. 12 e 28 della sesta direttiva. In tale sentenza, la Corte avrebbe semplicemente concluso che la Commissione non aveva dimostrato il carattere privato della gestione dei servizi di cui trattasi.

21 D'altra parte, la Commissione ritiene evidente l'esistenza di una modifica delle circostanze di fatto che sono state considerate accertate nel 2001, il che impedirebbe alla sentenza Commissione/Portogallo, sopra menzionata, di acquisire l'autorità di cosa giudicata rispetto ad un nuovo procedimento che si svolge tra le stesse parti e ha lo stesso oggetto del ricorso che ha portato alla detta sentenza.

22 A tale riguardo, la Commissione fa valere il carattere ambiguo e manifestamente contraddittorio delle varie posizioni assunte successivamente dalle autorità portoghesi per quanto riguarda lo status giuridico dell'ente incaricato della gestione dei ponti a pedaggio sul Tago a Lisbona. Anche se, all'udienza relativa alla causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Portogallo, sopra menzionata, le dette autorità hanno sostenuto che il gestore ha un carattere pubblico, per contro, nel corso della fase precontenziosa del presente procedimento, esse avrebbero fatto valere il carattere di società commerciale di diritto privato di tale gestore, precisando che la valutazione effettuata dalla Corte in tale sentenza derivava da un malinteso circa le dichiarazioni scritte e orali dei rappresentanti della Repubblica portoghese.

Giudizio della Corte

23 Da una giurisprudenza ben consolidata risulta che l'autorità di cosa giudicata riguarda unicamente i punti di fatto e di diritto che sono stati effettivamente o necessariamente decisi dalla pronuncia giudiziale di cui trattasi (sentenza 19 febbraio 1991, causa C-281/89, Italia/Commissione, Racc. pag. I-347, punto 14, e ordinanza 28 novembre 1996, causa C-277/95 P, Lenz/Commissione, Racc. pag. I-6109, punto 50, e sentenza 15 ottobre 2002, cause riunite C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, da C-250/99 P a C 252/99 P e C-254/99 P, Vinyl Maatschappij e a./ Commissione, Racc. pag. I-8375, punto 44).

24 Nella fattispecie, anche se l'inadempimento fatto valere costituisce, così come nella causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Portogallo, sopra menzionata, una violazione degli artt. 12 e 28 della sesta direttiva, occorre tuttavia rilevare che, nella detta causa, nessuna menzione relativa al carattere di concessionario del gestore dei servizi in questione è stata fatta dalla Repubblica portoghese né nella fase precontenziosa né nel corso della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte. La sola menzione relativa alla natura giuridica del gestore è avvenuta all'udienza, nel corso della quale il rappresentante di tale Stato membro ha semplicemente richiamato il carattere di organismo di diritto pubblico che agisce in qualità di pubblica autorità del detto gestore (v., a tale riguardo, sentenza Commissione/Portogallo, cit., punto 26).

25 Tuttavia, nel corso della fase precontenziosa del procedimento relativo alla presente causa, la Repubblica portoghese ha ammesso per la prima volta che il gestore dei ponti sul Tago a Lisbona è la Lusoponte — Concessionária para a travessia do Tejo SA (in prosieguo: la «Lusoponte»), un consorzio di imprese al quale, in seguito ad un bando di gara internazionale, è stata attribuita una concessione che scade il 24 marzo 2030 e che ricomprende l'ideazione del progetto, la costruzione, il finanziamento, la gestione e la manutenzione dell'attuale ponte Vasco de Gama, nonché la gestione e la manutenzione del ponte preesistente, ossia il ponte del 25 aprile.

26 Da una giurisprudenza costante della Corte risulta che, anche se, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'art. 226 CE, incombe alla Commissione provare l'inadempimento da essa fatto valere, gli Stati membri sono tuttavia tenuti, in forza dell'art. 10 CE, ad agevolare la Commissione nello svolgimento del

suo compito, che consiste in particolare, ai sensi dell'art. 211 CE, nel vigilare sull'applicazione delle norme del Trattato CE nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in forza dello stesso Trattato. Per quanto riguarda la verifica della corretta applicazione pratica delle disposizioni nazionali destinate ad assicurare l'attuazione effettiva di una direttiva, la Commissione dipende ampiamente dagli elementi forniti dallo Stato membro interessato e quindi quest'ultimo non può eccepire la mancanza di concretezza degli elementi relativi al diritto e alla prassi nazionali dedotti dalla Commissione e, pertanto, l'irricevibilità del ricorso (v. sentenza Commissione/Paesi Bassi, cit., punti 15-17 e giurisprudenza ivi citata, nonché sentenza 25 ottobre 2007, causa C-248/05, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-9261, punti 67 e 68 nonché giurisprudenza ivi citata).

27 Si deve constatare che la nuova indicazione della Repubblica portoghese relativa alla natura giuridica del gestore dei servizi di cui è causa costituisce una modifica fondamentale della premessa di fatto in relazione alla quale, nella sentenza Commissione/Portogallo, sopra menzionata, la Corte ha concluso per l'applicabilità dell'art. 4, n. 5, della sesta direttiva e per il consecutivo rigetto della censura basata su un inadempimento degli artt. 12 e 28 di quest'ultima per quanto riguarda i pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona. In tale contesto, l'autorità del giudicato non può essere validamente opposta dalla Repubblica portoghese, dato che l'oggetto della presente controversia e quello della causa Commissione/Portogallo, sopra menzionata, sono diversi e ciò proprio per le indicazioni fornite da tale Stato membro alla Commissione nell'ambito della presente controversia.

28 Ne deriva che l'eccezione di irricevibilità fatta valere dalla Repubblica portoghese nei confronti del ricorso della Commissione deve essere respinta in quanto infondata.

Sul merito

29 Occorre rilevare, in via preliminare, che un eventuale inadempimento basato su un'erronea applicazione delle aliquote esigibili in forza degli artt. 12 e 28 della sesta direttiva presuppone o l'inapplicabilità alla fattispecie dell'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva o, eventualmente, l'applicabilità del combinato disposto di questa disposizione con il secondo comma dello stesso paragrafo.

30 Infatti, se fosse applicabile l'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva, le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate a titolo oneroso all'interno del paese non potrebbero essere assoggettate ad imposta in quanto verrebbero effettuate da un ente non assoggettato all'IVA. Solo nel caso in cui il non assoggettamento previsto dal detto primo comma provocasse distorsioni di concorrenza di una certa importanza, il secondo comma dello stesso n. 5 richiederebbe che i servizi di cui trattasi siano assoggettati all'IVA.

Sull'applicabilità dell'art. 4, n. 5, primo e secondo comma, della sesta direttiva

— Argomenti delle parti concernenti il detto primo comma

31 La Commissione sostiene che l'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva non è applicabile nella fattispecie. Le autorità portoghesi avrebbero confermato, nelle risposte che le hanno inviato nel corso della fase precontenziosa, il carattere di operatore di diritto privato, concessionario di un'opera pubblica, della Lusoponte, incaricata della gestione dei ponti sul Tago a Lisbona e della riscossione dei pedaggi relativi all'attraversamento di queste opere a decorrere dal 1° gennaio 1996 per quanto riguarda il ponte del 25 aprile e dal 29 marzo per quanto riguarda il ponte Vasco de Gama. Di conseguenza, la prima delle due condizioni cumulative richieste dalla giurisprudenza della Corte per l'applicabilità della detta disposizione, ossia il carattere di organismo pubblico del gestore, non sarebbe soddisfatta.

32 La Repubblica portoghese ammette che il gestore dei detti ponti a pedaggio è un consorzio costituito da imprese portoghesi, da un'impresa inglese e da un'impresa francese. Tuttavia, questo consorzio sarebbe un organismo di diritto pubblico, dato l'oggetto e lo scopo della gestione ad esso affidata nonché il fatto che è dotato di prerogative di autorità pubblica e che è assoggettato al diritto amministrativo.

33 La Repubblica portoghese ritiene che la giurisprudenza della Corte relativa all'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva non consenta di accertare se il non assoggettamento all'IVA degli enti cui si riferisce questa disposizione riguardi i soli «organismi pubblici», ossia quelli che costituiscono enti organicamente integrati nell'amministrazione, o se, per contro, gli «organismi di diritto pubblico» rientrino anch'essi in quanto disposto da una tale norma. Questo Stato membro conclude che sia la formulazione della detta disposizione sia il principio di neutralità dell'IVA richiedono di inserire nel regime di non assoggettamento gli «organismi di diritto pubblico» come la Lusoponte.

— Giudizio della Corte

34 Occorre rilevare innanzitutto che la Corte ha già dichiarato che la messa a disposizione di un'infrastruttura stradale contro pagamento di un pedaggio costituisce una prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso ai sensi dell'art. 2, punto 1, della sesta direttiva (sentenze citate 12 settembre 2000, Commissione/Francia, punto 36; Commissione/Irlanda, punto 34; Commissione/Regno Unito, punto 46, Commissione/Paesi Bassi, punto 30; Commissione/Grecia, punto 31, nonché 18 gennaio 2001, causa C-83/99, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-445, punto 11).

35 Inoltre, come la Corte ha più volte sottolineato, l'analisi dell'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva alla luce degli obiettivi di quest'ultima mette in evidenza il fatto che per poter fruire dell'esenzione devono essere congiuntamente soddisfatte due condizioni, vale a dire l'esercizio di attività da parte di un ente pubblico e l'esercizio di attività in veste di pubblica autorità (sentenze 26 marzo 1987, causa 235/85, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. 1471, punto 21; Comune di Carpaneto Piacentino e a., cit., punto 12, e 25 luglio 1991, causa C-202/90, Ayuntamiento de Sevilla, Racc. pag. I-4247, punto 18; v. anche sentenze sopramenzionate 12 settembre 2000, Commissione/Francia, punto 39; Commissione/Irlanda, punto 37; Commissione/Regno Unito, punto 49; Commissione/Paesi Bassi, punto 34; Commissione/Grecia, punto 34; 18 gennaio 2001, Commissione/Spagna, punto 11, e 13 dicembre 2007, causa C-408/06, Götz, Racc. pag. I-11295, punto 40).

36 Nella presente controversia, la Repubblica portoghese elabora un'argomentazione dettagliata per sostenere che la Lusoponte è un organismo di diritto pubblico, ma una tale argomentazione è priva di una qualsiasi analisi della struttura, corporativa o istituzionale, di tale ente. Solo l'oggetto o lo scopo dell'attività di quest'ultimo consentirebbe di qualificarlo come organismo di diritto pubblico. La dipendenza diretta o indiretta di tale ente rispetto all'amministrazione pubblica, o anche la sua integrazione in quest'ultima, non svolgerebbe alcun ruolo a tale riguardo.

37 La tesi della Repubblica portoghese non può essere accolta.

38 Per quanto riguarda la prima condizione enunciata all'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva, ossia quella relativa al carattere di organismo di diritto pubblico dell'operatore, la Corte ha dichiarato che un'attività svolta da un privato non è esente dall'IVA per il solo fatto che consiste nel compimento di atti che rientrano nelle prerogative della pubblica autorità (sentenze sopracitate 26 marzo 1987, Commissione/Paesi Bassi, punto 21, e Ayuntamiento de Sevilla, punto 19).

39 Infatti, quando un'attività consistente nel compimento di atti che rientrano nelle prerogative della pubblica autorità viene affidata ad un terzo indipendente o viene esercitata da enti non integrati nell'organizzazione della pubblica amministrazione, sotto forma di un'attività economica indipendente, l'esenzione prevista all'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva non trova applicazione (v., in questo senso, sentenze sopracitate 26 marzo 1987, Commissione/Paesi Bassi, punto 22, e Ayuntamiento de Sevilla, punto 20).

40 Nella fattispecie, è pacifico che la Lusoponte è un terzo che non fa parte della pubblica amministrazione e non ha alcun rapporto di dipendenza con quest'ultima. Più precisamente, come è stato detto al punto 25 della presente sentenza, si tratta di un consorzio costituito sotto forma di una società per azioni detenuta da imprese portoghesi nonché da un'impresa francese ed un'impresa del Regno Unito; tale consorzio è divenuto titolare, in seguito ad un bando di gara, di una concessione attribuita dall'amministrazione portoghese.

41 In tale contesto, si deve constatare che la Lusoponte non può essere considerata un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva. Pertanto, tale disposizione non si applica alla presente controversia.

42 Poiché l'art. 4, n. 5, primo comma, della sesta direttiva non trova applicazione nella fattispecie, lo stesso vale per il secondo comma del detto n. 5, in quanto tale disposizione si applica solo agli enti considerati al primo comma.

Sull'inadempimento degli artt. 12, n. 3, lett. a), e 28, n. 2, lett. e), della sesta direttiva

— Argomenti delle parti

43 La Commissione ritiene che la normativa portoghese violi l'art. 12, n. 3, lett. a) della sesta direttiva in quanto l'aliquota ridotta dell'IVA non trova applicazione, dal momento che i servizi di cui trattasi non rientrano tra quelli elencati all'allegato H di tale direttiva.

44 Per quanto riguarda l'art. 28, n. 2, lett. e), della detta direttiva, la Commissione ritiene che nemmeno questa disposizione autorizzi l'applicazione dell'aliquota ridotta prevista dal CIVA. Anche se un'aliquota ridotta veniva applicata alla data del 1° gennaio 1991, dal momento che i servizi di cui trattasi sono stati assoggettati ad imposta ad un'aliquota normale, ossia nella fattispecie dal 24 marzo 1992 al 31 dicembre 1994, un'aliquota ridotta non può essere reintrodotta. Tale approccio troverebbe il suo fondamento nell'obiettivo mirante a rafforzare il ravvicinamento dei livelli di aliquota dell'IVA, come è precisato nel secondo 'considerando' della direttiva del Consiglio 19 ottobre 1992, 92/77/CEE, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica la direttiva 77/388/CEE (GU L 316, pag. 1),

nonché nella natura derogatoria e transitoria della detta disposizione, che imporrebbero un'interpretazione restrittiva di quest'ultima.

45 In ogni caso, anche se la Corte non fosse in grado di aderire a una tale interpretazione restrittiva, la Commissione ritiene che occorrerebbe constatare che la normativa portoghese, prevedendo un'aliquota inferiore al 12% per i pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona, viola l'art. 28, n. 2, lett. e), della sesta direttiva.

46 La Repubblica portoghese fa valere che l'aliquota applicata nella fattispecie è basata sull'art. 28, n. 2, lett. e), della detta direttiva, dato che, contrariamente a quanto previsto nello stesso paragrafo, lett. d), la sola condizione esplicitamente enunciata nella prima di queste due disposizioni è quella secondo cui un'aliquota ridotta deve essere stata applicata ai servizi di cui trattasi alla data del 1° gennaio 1991.

47 La Repubblica portoghese conclude che la Corte, nell'emananda sentenza, non potrebbe andare oltre la constatazione di un'eventuale inapplicabilità dell'aliquota del 5% fissando un'aliquota che dovrebbe essere applicata in luogo di quella prevista dal CIVA. In ogni caso, secondo il detto Stato membro, qualora la Corte constatasse l'esistenza di un inadempimento degli artt. 12 e 28 della sesta direttiva, sussisterebbero motivi per applicare un'aliquota intermedia del 12% in luogo dell'aliquota normale del 21%.

— Giudizio della Corte

48 L'applicazione del regime transitorio come previsto dall'art. 28, n. 2, lett. e), della sesta direttiva incontra nella fattispecie un duplice ostacolo giuridico.

49 Da un lato, dalla formulazione di tale disposizione risulta che l'aliquota ridotta che si può applicare non deve essere inferiore al 12%. Nella fattispecie, anche se è pacifico che la Repubblica portoghese applicava al 1° gennaio 1991 un'aliquota ridotta ai pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona, quest'aliquota, a decorrere da tale data fino ad oggi, è sempre stata inferiore al 12%.

50 D'altra parte, come la Commissione ha rilevato, poiché ai servizi di cui trattasi era stata applicata tra il 24 marzo 1992 e il 31 dicembre 1994 l'aliquota normale dell'IVA, la Repubblica portoghese non era legittimata a reintrodurre un'aliquota ridotta.

51 Occorre infatti ricordare che il sistema comunitario dell'IVA è il risultato di un'armonizzazione graduale delle normative nazionali nell'ambito degli artt. 93 CE e 94 CE. Come la Corte ha più volte rilevato, detta armonizzazione, nel modo in cui è stata realizzata da una serie di direttive, in particolare dalla sesta direttiva, è ancora solo parziale (sentenze 5 dicembre 1989, causa C-165/88, ORO Amsterdam Beheer e Concerto, Racc. pag. I-4081, punto 21, e 7 dicembre 2006, causa C-240/05, Eurodental, Racc. pag. I-11479, punto 50).

52 Pertanto, la prevista armonizzazione non è stata ancora realizzata in quanto la sesta direttiva, in forza del suo art. 28, ha autorizzato gli Stati membri a mantenere in vigore o ad adottare talune disposizioni che, senza tale autorizzazione, sarebbero incompatibili con la direttiva stessa (v., in tal senso, sentenza 13 luglio 2000, causa C-36/99, Idéal tourisme, Racc. pag. I-6049, punto 38, e Eurodental, cit., punto 51).

53 Tuttavia, come risulta dall'intestazione del titolo XVI della sesta direttiva e dal diciannovesimo 'considerando' della stessa, il detto art. 28 ha come obiettivo di consentire, durante un periodo transitorio, l'adattamento progressivo delle legislazioni nazionali in determinati settori.

54 Trattandosi quindi di un regime derogatorio e transitorio, l'art. 28 della sesta direttiva deve costituire l'oggetto di un'interpretazione restrittiva (v., in tal senso, sentenza 7 marzo 2002, causa C-169/00, Commissione/Finlandia, Racc. pag. I-2433, punto 34, e Eurodental, cit., punto 54) e conforme al suo obiettivo.

55 Nella fattispecie, essendo pacifico che l'aliquota normale dell'IVA è stata applicata ai servizi di cui trattasi durante il periodo dal 24 marzo 1992 al 31 dicembre 1994, la Repubblica portoghese non può essere autorizzata a reintrodurre un'aliquota ridotta per quanto riguarda tali servizi (v., in questo senso, sentenze 17 ottobre 1991, causa C-35/90, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5073, punto 7; 27 ottobre 1992, causa C-74/91, Commissione/Germania, Racc. pag. I-5437, punto 15; 16 settembre 1999, causa C-414/97, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5585, punto 29, nonché Eurodental, cit., punto 55).

56 Infatti, la Repubblica portoghese, essendosi conformata, per quanto riguarda i servizi di cui trattasi, alle disposizioni armonizzate della sesta direttiva, non può esonerarsi dai suoi obblighi basandosi sull'art. 28, n. 2, lett. e), della stessa in quanto questa disposizione ha proprio l'obiettivo contrario, ossia l'adattamento progressivo delle disposizioni nazionali a quelle della sesta direttiva.

57 La differenza, fatta valere dalla Repubblica portoghese, tra la formulazione dell'art. 28, n. 2, lett. e), della sesta direttiva e quella dello stesso n. 2, lett. d), non può giustificare una soluzione diversa da quella che deriva dai due punti precedenti, dato che l'obiettivo di adattamento progressivo è comune a queste disposizioni transitorie.

58 Poiché le condizioni di applicazione dell'art. 28, n. 2, lett. e), della sesta direttiva non sono soddisfatte nella fattispecie, ne deriva che ai pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona avrebbe dovuto essere applicata l'aliquota normale dell'IVA.

59 Sulla base di tutte le constatazioni che precedono occorre constatare che la Repubblica portoghese, mantenendo in vigore un'aliquota ridotta del 5% dell'IVA applicabile ai pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona, è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 12 e 28 della sesta direttiva.

Sulle spese

60 Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica portoghese, rimasta soccombente, dev'essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara e statuisce:

1) **Mantenendo in vigore un'aliquota ridotta del 5% dell'imposta sul valore aggiunto applicabile ai pedaggi relativi all'attraversamento stradale del Tago a Lisbona, la Repubblica portoghese è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza degli artt. 12 e 28 della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme come modificata dalla direttiva del Consiglio 19 gennaio 2001, 2001/4/CE.**

2) **La Repubblica portoghese è condannata alle spese.**

Firme