SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
18 gennaio 2001 *

Nella causa C-83/99,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dai sigg. M. Díaz-Llanos La Roche e C. Gómez de la Cruz, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Regno di Spagna, rappresentato dal sig. S. Ortiz Vaamonde, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuto,

avente ad oggetto il ricorso diretto a far dichiarare che, avendo applicato un'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto alla prestazione di servizi consistente nel porre un'infrastruttura stradale a disposizione degli utenti, il

* Lingua processuale: lo spagnolo.

Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 12 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 20 dicembre 1996, 96/95/CE (GU L 338, pag. 89),

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. A. La Pergola (relatore), presidente di sezione, M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: S. Alber
cancelliere: R. Grass

vista la relazione del giudice relatore,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 28 settembre 2000,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo, depositato nella cancelleria della Corte l'8 marzo 1999, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), un ricorso diretto a far dichiarare che, avendo applicato un'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto (in prosieguo: l'«IVA») alla prestazione di servizi consistente nel porre un'infrastruttura stradale a disposizione degli utenti, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 12 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 20 dicembre 1996, 96/95/CE (GU L 338, pag. 89; in prosieguo: la «sesta direttiva»).

Contesto giuridico

Normativa comunitaria

2 L'art. 2, n. 1, della sesta direttiva assoggetta ad IVA le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate a titolo oneroso all'interno del paese da un soggetto passivo che agisce in quanto tale.

3 L'art. 12, n. 3, lett. a), della sesta direttiva dispone:

«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. Dal 1° gennaio 1997 e fino al 31 dicembre 1998 tale percentuale non deve essere inferiore al 15%.

(...)

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».

4 L'allegato H della sesta direttiva, intitolato «Elenco delle forniture di beni e delle prestazioni di servizi suscettibili di essere soggette ad aliquote ridotte dell'IVA», menziona, alla quinta categoria, il «trasporto di persone e dei rispettivi bagagli al seguito».

Normativa nazionale

5 Il regio decreto 29 agosto 1997, n. 14/1997, e la legge 21 aprile 1998, n. 9/1998, che modifica la legge 28 dicembre 1992, n. 37/1992, relativa all'imposta sul valore aggiunto, hanno previsto l'applicazione di un'aliquota IVA ridotta del 7% ai pedaggi autostradali, i quali erano precedentemente soggetti all'aliquota normale del 16%.

Procedimento precontenzioso

6 Con lettera del 22 dicembre 1997 la Commissione rendeva noto al governo spagnolo di ritenere che, applicando un'aliquota IVA ridotta alla prestazione di servizi consistente nel mettere a disposizione degli utenti un'infrastruttura stradale, il Regno di Spagna violasse l'art. 12 della sesta direttiva. Conformemente all'art. 169 del Trattato, essa diffidava il governo spagnolo intimandogli di presentare le sue osservazioni al riguardo entro il termine di due mesi.

7 Nella sua risposta del 24 aprile 1998 il governo spagnolo faceva valere il fatto che la messa a disposizione delle autostrade contro pagamento di un pedaggio forma oggetto di un trattamento fiscale molto diverso a seconda degli Stati membri, poiché taluni tra essi non assoggettano tale attività all'IVA, e che, allo scopo di compensare la distorsione che ne deriva, le autorità spagnole avevano deciso di applicare a tale attività un'aliquota IVA ridotta del 7%. Il governo spagnolo sottolineava altresì che l'applicazione di tale aliquota ridotta era conforme alle disposizioni dell'allegato H, quinta categoria, della sesta direttiva.

8 Ritenendo non soddisfacenti le spiegazioni fornite dalle autorità spagnole, con lettera del 10 agosto 1998 la Commissione rivolgeva al Regno di Spagna un parere motivato nel quale si ribadiva l'addebito illustrato nella lettera di diffida e si invitava tale Stato membro ad adeguarsi a tale parere motivato nel termine di due mesi.

9 Nella loro risposta del 21 ottobre 1998 le autorità spagnole contestavano l'esistenza dell'asserito inadempimento per gli stessi motivi precedentemente esposti dal Regno di Spagna.

10 Rilevando che il Regno di Spagna non si era conformato al suo parere motivato, la Commissione decideva di proporre il presente ricorso.

Nel merito

11 Occorre preliminarmente rilevare che la Corte ha dichiarato, da un lato, che la messa a disposizione di un'infrastruttura stradale contro il pagamento di un pedaggio costituisce una prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso ai sensi dell'art. 2, punto 1, della sesta direttiva e, dall'altro, che l'art. 4, n. 5, della sesta direttiva, secondo cui le attività svolte in quanto autorità pubbliche da enti di diritto pubblico non sono assoggettate ad IVA, non si applica alle attività esercitate da operatori privati (v. sentenze 12 settembre 2000, causa C-276/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-6251, punti 36 e 46; causa C-358/97, Commissione/Irlanda, Racc. pag. I-6301, punti 34 e 44; causa C-359/97, Commissione/Regno Unito, Racc. pag. I-6355, punti 46 e 56; causa C-408/97, Commissione/Paesi Bassi, Racc. pag. I-6417, punti 30 e 40, e causa C-260/98, Commissione/Grecia, punti 31 e 40, Racc. pag. I-6537).

12 É pacifico che in Spagna l'attività consistente nel mettere a disposizione degli utenti un'infrastruttura stradale contro il pagamento di un pedaggio è esercitata non già da un ente di diritto pubblico, bensì da operatori privati.

13 Deriva da quanto precede, senza che ciò sia del resto contestato dal Regno di Spagna, che l'attività interessata riguarda prestazioni di servizi soggette ad IVA ed è esercitata in Spagna da operatori economici assoggettati ad IVA per tale attività.

14 L'oggetto del presente ricorso riguarda quindi unicamente la questione se, applicando a tali prestazioni di servizi un'aliquota IVA ridotta, e non quella

normale, il Regno di Spagna sia venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 12, n. 3, lett. a), della sesta direttiva.

15 A sostegno del proprio ricorso la Commissione fa valere che, tenuto conto del suo carattere eccezionale, la facoltà di applicare aliquote ridotte, riconosciuta dalla sesta direttiva, può applicarsi solo in maniera restrittiva alle categorie di beni e servizi elencate nell'allegato H. Nella fattispecie l'equiparazione della messa a disposizione di un'autostrada ad una prestazione di servizi relativa al trasporto di persone e dei rispettivi bagagli al seguito sarebbe in contrasto con la direttiva.

16 Il governo spagnolo ritiene al contrario che la messa a disposizione di un'infrastruttura stradale da parte di operatori privati possa essere equiparata all'attività di trasporto di viaggiatori e dei loro bagagli e possa così beneficiare di un'aliquota IVA ridotta. Secondo tale governo, questa interpretazione della sesta direttiva è giustificata dalla necessità di compensare distorsioni della concorrenza subite dalle società che gestiscono autostrade in Spagna, distorsioni risultanti dal fatto che altri Stati membri non assoggettano all'IVA i pedaggi autostradali.

17 Si deve a tal proposito rilevare che, in mancanza, nella sesta direttiva, di una definizione dell'attività di «trasporto di persone e dei rispettivi bagagli al seguito», di cui all'allegato H, quinta categoria, occorre interpretare tale disposizione alla luce del contesto in cui essa si situa nell'ambito della sesta direttiva e non in funzione di considerazioni, come quelle fatte valere dal governo spagnolo, relative a divergenze di applicazione di tale direttiva negli Stati membri.

18 Emerge dall'art. 12, n. 3, lett. a), della sesta direttiva che l'applicazione di una o due aliquote ridotte è una possibilità riconosciuta agli Stati membri in deroga al principio secondo cui è da applicare l'aliquota normale. Inoltre, secondo tale disposizione, le aliquote IVA ridotte possono essere applicate solo alle cessioni di beni ed alle prestazioni di servizi di cui all'allegato H.

19 Ora, risulta da una costante giurisprudenza che le disposizioni che hanno carattere di deroga ad un principio devono essere interpretate restrittivamente (v., in particolare, sentenze 12 febbraio 1998, causa C-92/96, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-505, punto 31, e 7 settembre 1999, causa C-216/97, Gregg, Racc. pag. I-4947, punto 12).

20 Discende da quanto precede che la nozione di «trasporto di persone e dei rispettivi bagagli al seguito» deve essere interpretata conformemente al senso abituale dei termini in questione.

21 Ora, la messa a disposizione degli utenti di un'infrastruttura stradale contro pagamento di un pedaggio non consiste nella fornitura di un mezzo di trasporto, ma nel permettere agli utenti che dispongono di un veicolo di effettuare un tragitto in condizioni migliori. Tale attività non può di conseguenza essere equiparata ad un'attività di trasporto di persone e dei rispettivi bagagli al seguito di cui all'allegato H, quinta categoria, della sesta direttiva.

22 Per giustificare il suo inadempimento agli obblighi derivanti dalla sesta direttiva, il governo spagnolo fa valere che la durata dei procedimenti avviati dalla Commissione nei confronti degli Stati membri che non assoggettano ad IVA l'attività di messa a disposizione di infrastrutture stradali avrebbe ingenerato nel Regno di Spagna un legittimo affidamento riguardo al fatto che la sesta direttiva non imponesse necessariamente l'applicazione di un'aliquota IVA normale a tale attività.

23 A questo proposito occorre ricordare che il procedimento per inadempimento consente di determinare con precisione l'esatta estensione degli obblighi degli

Stati membri in caso di interpretazioni divergenti (sentenza 14 dicembre 1971, causa 7/71, Commissione/Francia, Racc. pag. 1003, punto 49) e si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza da parte di uno Stato membro degli obblighi impostigli dal Trattato o da un atto di diritto derivato (v., in particolare, sentenza 1° ottobre 1998, causa C-71/97, Commissione/Spagna, Racc. pag. I-5991, punto 14).

24 Si deve rilevare d'altra parte che il principio del rispetto del legittimo affidamento, corollario del principio della certezza del diritto, viene invocato, di regola, dai singoli (operatori economici) che si trovino in una situazione di legittimo affidamento creata dai pubblici poteri e non può essere invocato da un governo per sfuggire alle conseguenze di una decisione della Corte che dichiari l'invalidità di un atto comunitario (sentenza 19 settembre 2000, cause riunite C-177/99 e C-181/99, Ampafrance e Sanofi, Racc. pag. I-7013, punto 67).

25 Alla luce di quanto precede, occorre sottolineare che il principio del rispetto del legittimo affidamento, in un caso come quello di specie, non può essere fatto valere da uno Stato membro per ostacolare l'accertamento oggettivo del mancato rispetto da parte sua degli obblighi impostigli dal Trattato o da un atto di diritto derivato, poiché l'ammissione di tale giustificazione contrasterebbe con l'obiettivo perseguito dal procedimento di cui all'art. 169 del Trattato (v., in questo senso, sentenze 11 giugno 1985, causa 288/83, Commissione/Irlanda, Racc. pag. 1761, punto 22, e 24 settembre 1998, causa C-35/97, Commissione/Francia, Racc. pag. I-5325, punto 45).

26 Il ricorso al principio del rispetto del legittimo affidamento da parte del Regno di Spagna non è quindi, in ogni caso, tale da impedire l'accertamento dell'inadempimento commesso nella fattispecie da tale Stato membro.

27 Di conseguenza, occorre dichiarare che, avendo applicato un'aliquota IVA ridotta alla prestazione di servizi consistente nel porre un'infrastruttura stradale a

disposizione di utenti contro pagamento di un pedaggio, il Regno di Spagna è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 12, n. 3, lett. a), della sesta direttiva.

Sulle spese

28 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 ha chiesto la condanna del Regno di Spagna, che è rimasto soccombente, quest'ultimo dev'essere condannato alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

dichiara e statuisce:

1) **Avendo applicato un'aliquota ridotta dell'imposta sul valore aggiunto alla prestazione di servizi consistente nel porre un'infrastruttura stradale a disposizione di utenti contro pagamento di un pedaggio, il Regno di Spagna è**

venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'art. 12, n. 3, lett. a), 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 20 dicembre 1996, 96/95/CE.

2) Il Regno di Spagna è condannato alle spese.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 18 gennaio 2001.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

A. La Pergola