



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)

19 gennaio 2017*

«Rinvio pregiudiziale — Sistema comune d'imposta sul valore aggiunto — Direttiva 2006/112/CE — Articolo 13, paragrafo 1, secondo comma — Attività di gestione e di messa a disposizione di infrastrutture stradali dietro pagamento di un pedaggio — Attività compiute da un ente di diritto pubblico in qualità di pubblica autorità — Presenza di operatori privati — Distorsioni della concorrenza di una certa importanza — Esistenza di una concorrenza attuale o potenziale»

Nella causa C-344/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dagli Appeal Commissioners (Commissione di ricorso, Irlanda), con decisione dell'11 giugno 2015, pervenuta in cancelleria il 6 luglio 2015, nel procedimento

National Roads Authority

contro

The Revenue Commissioners,

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta da J.-C. Bonichot, facente funzione di presidente della Sesta Sezione, A. Arabadjiev e C.G. Fernlund (relatore), giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 25 maggio 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per la National Roads Authority, da E. O'Hanrahan, solicitor, e M. Collins, SC;
- per The Revenue Commissioners, da M.-C. Maney, solicitor, e E. Barrington, SC;
- per il governo tedesco, da T. Henze, in qualità di agente;
- per il governo polacco, da B. Majczyna, B. Majerczyk-Graczykowska e K. Maćkowska, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da M. Owsiany-Hornung e R. Lyal, in qualità di agenti,

* * Lingua processuale: l'inglese.

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'8 settembre 2016,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (GU 2006, L 347, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva IVA»).
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia che vede la National Roads Authority (autorità stradale nazionale dell'Irlanda; in prosieguo la: «NRA») contrapposta ai Revenue Commissioners (amministrazione tributaria, Irlanda) in merito all'assoggettamento della NRA all'imposta sul valore aggiunto (IVA) nell'ambito dell'attività di messa a disposizione di infrastrutture stradali dietro pagamento del pedaggio.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

- 3 La direttiva IVA ha abrogato e sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2007, la sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari – Sistema comune d'imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU 1977, L 145, pag. 1; in prosieguo: la «sesta direttiva»). Alla luce dei considerando 1 e 3 della direttiva IVA, la rifusione della sesta direttiva si rendeva opportuna allo scopo di presentare tutte le disposizioni applicabili in modo chiaro e razionale, rimaneggiando la struttura e il testo della direttiva senza apportare, in linea di principio, modifiche sostanziali.
- 4 Poiché il contenuto dell'articolo 13, paragrafo 1, commi da 1 a 3, della direttiva IVA corrisponde a quello dell'articolo 4, paragrafo 5, commi da 1 a 3, della sesta direttiva, l'interpretazione fornita dalla Corte alla seconda di tali disposizioni va estesa alla prima.
- 5 L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva IVA così dispone:
«Sono soggette all'IVA le operazioni seguenti:
a) le cessioni di beni effettuate a titolo oneroso nel territorio di uno Stato membro da un soggetto passivo che agisce in quanto tale;
(...)
c) le prestazioni di servizi effettuate a titolo oneroso nel territorio di uno Stato membro da un soggetto passivo che agisce in quanto tale;
(...)».
- 6 L'articolo 9 di tale direttiva sancisce quanto segue:
«1. Si considera “soggetto passivo” chiunque esercita, in modo indipendente e in qualsiasi luogo, un'attività economica, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di detta attività.

Si considera “attività economica” ogni attività di produzione, di commercializzazione o di prestazione di servizi, comprese le attività estrattive, agricole, nonché quelle di professione libera o assimilate. Si considera, in particolare, attività economica lo sfruttamento di un bene materiale o immateriale per ricavarne introiti aventi carattere di stabilità.

(...).».

7 L’articolo 13, paragrafo 1, della citata direttiva stabilisce quanto segue:

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

Tuttavia, allorché 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 della concorrenza di una certa importanza.

In ogni caso, gli enti succitati sono considerati soggetti passivi per quanto riguarda le attività elencate nell’allegato I quando esse non sono trascurabili».

Diritto irlandese

Value Added Tax Act, 1972

8 L’articolo 8, paragrafo 2, A, della Value Added Tax Act, 1972 (legge sull’imposta sul valore aggiunto del 1972), nella sua versione applicabile ai fatti oggetto del procedimento principale (in prosieguo: la «legge sull’IVA»), recita quanto segue:

«In deroga all’articolo 2, lo Stato o un ente pubblico non è trattato come soggetto passivo se agisce in tale qualità per le attività od operazioni svolte nell’esercizio, o in stretto collegamento con l’esercizio, da parte dello Stato o di tale ente pubblico, di determinati diritti o poteri ad esso conferiti da un atto legislativo, tranne quando:

- (a) l’attività è elencata nell’allegato I (riprodotto nell’allegato 7) della direttiva [IVA], ed è esercitata dallo Stato o dall’ente pubblico in modo non trascurabile, o
- (b) il non assoggettamento dello Stato o dell’ente pubblico per tale attività od operazione provoca o provocherebbe probabilmente una distorsione della concorrenza di una certa importanza».

Roads Act, 1993

9 Dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che la NRA è un ente di diritto pubblico irlandese istituito in forza della Roads Act, 1993 (legge in materia di strade del 1993; in prosieguo: la «legge sulle strade»), incaricato della gestione della rete stradale pubblica nazionale.

10 In conformità all’articolo 17, paragrafo 1, della legge sulle strade, il compito principale della NRA consiste nel garantire la disponibilità di una rete stradale nazionale sicura ed efficace. Essa ha la responsabilità generale della pianificazione e della supervisione della costruzione e manutenzione delle strade nazionali.

11 In forza dell’articolo 57 della legge suddetta, la NRA può elaborare a questo titolo un progetto diretto a fissare un sistema di pedaggi collegato all’accesso ad una strada nazionale.

- 12 L'articolo 58 di tale legge dispone, in sostanza, che la NRA può, a fronte dell'accesso alle strade soggette a pedaggio, imporre e percepire pedaggi i cui importi sono precisati nei regolamenti da essa stabiliti.
- 13 Ai sensi dell'articolo 61 della stessa legge, la NRA ha la responsabilità di emanare i regolamenti da essa considerati necessari alla gestione e alla manutenzione delle strade soggette a pedaggio.
- 14 La NRA ha inoltre il potere giuridico, ai sensi dell'articolo 63 della legge sulle strade, di stipulare contratti con terzi, affidando a questi ultimi la riscossione dei pedaggi sulle strade a pedaggio. L'importo massimo dei pedaggi che possono essere percepiti a corrispettivo dell'accesso ad una strada a pedaggio, sia essa gestita dalla NRA o da un terzo, viene stabilito in un regolamento che la NRA adotta a tale scopo.
- 15 Inoltre, ogni contratto concluso tra la NRA ed un terzo in base all'articolo 63 di detta legge deve soddisfare diversi requisiti esposti nell'articolo suddetto. In tal senso, il terzo deve impegnarsi a rispettare uno, diversi o tutti i seguenti obblighi: i) pagare una parte o la totalità dei costi di costruzione e/o di manutenzione della strada; ii) costruire e/o effettuare la manutenzione (o associarsi oppure contribuire alla costruzione e/o alla manutenzione) della strada, nonché iii) gestire e effettuare la manutenzione della strada per conto della NRA (in particolare fornire, controllare e far funzionare un sistema di pedaggi collegato all'accesso alla strada nonché percepire i pedaggi).

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 16 Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che la maggior parte delle strade a pedaggio esistenti sul territorio irlandese è stata costruita ed è gestita da operatori privati nell'ambito di accordi di partenariato pubblico-privato conclusi con la NRA.
- 17 Il giudice del rinvio indica, al riguardo, che in Irlanda esistono attualmente otto strade a pedaggio gestite da tali operatori privati, i cui pedaggi sono soggetti ad IVA. Per ciascuna di dette strade la NRA, da un lato, ha adottato un progetto di pedaggio e, dall'altro, ha istituito regolamenti che fissano l'importo massimo da riscuotere a fronte dell'accesso alle strade di cui trattasi. La NRA gestisce essa stessa due strade siffatte, cioè l'autostrada Westlink e il tunnel di Dublino.
- 18 Riguardo, più in particolare, l'autostrada Westlink, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che tale autostrada era in precedenza gestita da un operatore privato in base ad un contratto concluso tra esso e la NRA. Quest'ultima, dato che erano necessari investimenti supplementari per modernizzarla al fine di garantire la fluidità della circolazione ma che tale operatore privato non intendeva procedere agli stessi senza uno stanziamento supplementare da parte della NRA, ha negoziato la risoluzione del contratto in esame, ha riassunto la gestione dell'autostrada suddetta e installato un sistema di pedaggio elettronico.
- 19 L'amministrazione tributaria ha assoggettato la NRA, a partire dal mese di luglio 2010, ad IVA con riferimento alla sua attività di messa a disposizione delle due strade a pedaggio da essa gestite, in quanto il suo mancato assoggettamento avrebbe condotto a distorsioni di concorrenza di una certa importanza, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA.
- 20 La NRA ha pagato l'IVA alla quale era stata in tal modo sottoposta e ha computato, a tal fine, l'importo percepito a titolo di pedaggio come comprensivo di IVA. Contestando tuttavia la fondatezza di tale assoggettamento e ritenendo di dover essere esentata da tale tassa, in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, della direttiva IVA, la NRA ha proposto ricorso dinanzi agli Appeal Commissioners (Commissione di ricorso, Irlanda).

- 21 Dinanzi al giudice del rinvio, l'amministrazione tributaria asserisce che occorre, alla luce della sentenza del 16 settembre 2008, *Isle of Wight Council e a.* (C-288/07, EU:C:2008:505), interpretare l'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA, dichiarando che una distorsione di concorrenza è presunta anche qualora le attività di cui trattasi non siano tra esse concorrenti. Tale autorità sostiene che, quando due attività sono della stessa natura, sussiste in effetti una presunzione irrefutabile e assoluta che trattare una di esse come imponibile e l'altra come non imponibile comporterebbe una violazione del principio di neutralità fiscale e distorsioni della concorrenza di una certa importanza.
- 22 Il giudice del rinvio fa osservare che, essendo pacifico che la NRA è un ente di diritto pubblico che agisce in qualità di autorità pubblica riguardo all'attività di messa a disposizione di infrastrutture stradali dietro pagamento di un pedaggio, non si dovrebbe, a prima vista, ritenerla soggetto passivo. La NRA non dovrebbe pertanto essere tenuta ad applicare l'IVA a tale attività.
- 23 Peraltro, tale giudice precisa, in primo luogo, che le diverse strade a pedaggio d'Irlanda, in quanto sufficientemente distanziate le une dalle altre, rispondono a esigenze diverse dal punto di vista del consumatore e, quindi, non sono in concorrenza tra loro. Di conseguenza, l'entità del pedaggio riscosso da un operatore (sia esso la NRA o un operatore privato) non ha alcuna influenza sulla decisione del consumatore medio di utilizzare una strada a pedaggio piuttosto che un'altra.
- 24 In secondo luogo, non sussisterebbe una realistica possibilità per un operatore privato di fare ingresso nel mercato allo scopo di fornire servizi di accesso stradale a pedaggio, costruendo una strada a pedaggio che possa entrare in concorrenza con l'autostrada Westlink o il tunnel di Dublino.
- 25 Infatti, un operatore privato potrebbe fare ingresso su tale mercato soltanto a condizione che la NRA adotti un progetto di pedaggio collegato ad una strada pubblica, al fine di convertirla in strada a pedaggio, che fissi regolamenti riguardanti tale strada e che, successivamente, concluda un contratto con l'operatore privato diretto ad autorizzare quest'ultimo a riscuotere pedaggi.
- 26 Inoltre, è accertato che, in pratica, l'operatore privato che intendesse costruire una strada a pedaggio privata incontrerebbe difficoltà quasi insormontabili. Infatti, da una parte, considerato che tale costruzione richiede terreni assai vasti, l'operatore privato, che contrariamente alla NRA non dispone del potere di espropriare, non avrebbe la possibilità di obbligare i proprietari fondiari a vendergli terreni privati allo scopo di costruire tale strada. D'altra parte, tenuto conto dello stanziamento di capitali che una costruzione siffatta può richiedere, non è affatto dimostrato che l'operatore privato sia in grado di effettuare detto investimento per entrare in concorrenza con una strada a pedaggio già esistente.
- 27 Infine, il giudice del rinvio indica che l'amministrazione tributaria non ha neppure dimostrato che sussisterebbe una realistica possibilità per l'operatore privato di fare ingresso in tale mercato.
- 28 Tuttavia, il giudice del rinvio chiede, in base alle allegazioni dell'amministrazione tributaria menzionate al punto 21 della presente sentenza, se l'attività di riscossione del pedaggio svolta dalla NRA e quella svolta dagli operatori privati debbano essere qualificate come attività della stessa natura e, quindi, in concorrenza le une con le altre, cosicché si debba considerare che il mancato riconoscimento della NRA come soggetto passivo condurrebbe a distorsioni di concorrenza di una certa importanza ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA.
- 29 Alla luce di quanto esposto sopra, gli Appeal Commissioners (Commissione di ricorso) hanno deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le questioni pregiudiziali seguenti:
- «1) Qualora un ente di diritto pubblico eserciti un'attività quale la fornitura di accesso a una strada dietro pagamento di un pedaggio e qualora nello Stato membro vi siano organismi privati che riscuotono i pedaggi su diverse strade a pedaggio in virtù di un contratto con l'ente pubblico interessato ai sensi di disposizioni di legge nazionali, se il secondo comma dell'articolo 13,

paragrafo 1, della direttiva IVA debba essere interpretato nel senso che l'ente pubblico in questione va considerato in concorrenza con gli operatori privati interessati, cosicché il non assoggettamento dell'ente pubblico è ritenuto provocare una distorsione della concorrenza di una certa importanza, nonostante il fatto che a) non sussista e non possa sussistere una concorrenza effettiva tra l'ente pubblico e gli operatori privati interessati e b) non vi sia alcuna prova dell'esistenza di una realistica possibilità di ingresso sul mercato da parte di un operatore privato allo scopo di costruire e gestire una strada a pedaggio in concorrenza con la strada a pedaggio gestita dall'ente pubblico.

- 2) In assenza di presunzione, in quale modo si debba procedere per determinare se vi sia una distorsione della concorrenza di una certa importanza ai sensi del secondo comma dell'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA».

Sulle questioni pregiudiziali

Osservazioni preliminari

- 30 La Commissione europea sostiene di non poter determinare con certezza, malgrado la constatazione del giudice del rinvio al riguardo, se, nell'ambito della gestione delle due strade a pedaggio di cui trattasi nel procedimento principale e della riscossione dei pedaggi, si debba ritenere che la NRA abbia agito in quanto pubblica autorità.
- 31 Occorre ricordare, al riguardo, che, da un lato, ricade nella responsabilità del giudice nazionale la definizione del contesto normativo e fattuale della controversia dinanzi ad esso pendente (v., in tal senso, sentenza del 21 settembre 2016, Radgen, C-478/15, EU:C:2016:705, punti 27 e 32 e giurisprudenza ivi citata).
- 32 D'altro lato, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e le giurisdizioni nazionali, istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze della causa pendente dinanzi ad esso, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. La facoltà di determinare le questioni da sottoporre a quest'ultima è quindi riservata al giudice nazionale e le parti nella causa principale non possono modificarne il tenore (sentenza del 16 ottobre 2014, Welmory, C-605/12, EU:C:2014:2298, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).
- 33 Nella fattispecie, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio considera, senza possibilità di equivoco che, nella controversia principale, la NRA agisce in quanto pubblica autorità allorché svolge l'attività di messa a disposizione dell'infrastruttura stradale dietro pagamento di un pedaggio.
- 34 In tale contesto occorre che la Corte si basi sulla premessa che la NRA, che è un organismo di diritto pubblico, nell'ambito della sua attività consistente nel mettere a disposizione l'infrastruttura stradale di cui trattasi dietro pagamento di un pedaggio agisce in quanto pubblica autorità e, pertanto, che tale attività deve essere considerata come rientrante nell'ambito d'applicazione dell'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva IVA.

Sulle questioni pregiudiziali

- 35 Con le sue due questioni pregiudiziali, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede in sostanza se l'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA debba essere interpretato nel senso che, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, un ente di diritto pubblico che esercita un'attività consistente nel fornire accesso ad una strada dietro pagamento di un pedaggio debba essere considerato in concorrenza con gli operatori privati che percepiscono pedaggi su altre strade a pedaggio sulla base di un contratto con l'ente di diritto pubblico interessato in forza di disposizioni legislative nazionali.
- 36 Si deve ricordare che l'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, di tale direttiva prevede una limitazione alla regola del divieto di assoggettamento all'IVA degli enti di diritto pubblico per le attività o le operazioni da essi compiute in quanto pubbliche autorità, esposta all'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, della direttiva suddetta. Quindi, questa prima disposizione è diretta a ripristinare la norma generale, che compare all'articolo 2, paragrafo 1, e all'articolo 9 della stessa direttiva, secondo cui ogni attività di natura economica è, in linea di principio, soggetta all'IVA e non può pertanto ricevere un'interpretazione restrittiva (v., per analogia, sentenza del 4 giugno 2009, SALIX Grundstücks-Vermietungsgesellschaft, C-102/08, EU:C:2009:345, punti da 67 a 68).
- 37 Tuttavia, ciò non significa che l'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA debba essere interpretato in modo tale che la deroga all'assoggettamento all'IVA prevista all'articolo 13, paragrafo 1, primo comma, di tale direttiva a vantaggio degli enti di diritto pubblico che agiscono in quanto pubbliche autorità sia resa inapplicabile (v., in tal senso, sentenze del 20 novembre 2003, Taksatorringen, C-8/01, EU:C:2003:621, punti da 61 a 62, nonché del 25 marzo 2010, Commissione/Paesi Bassi, C-79/09, non pubblicata, EU:C:2010:171, punto 49).
- 38 Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva suddetta, tali enti devono essere considerati soggetti passivi per attività od operazioni da essi compiute in quanto pubbliche autorità nei limiti in cui il loro mancato assoggettamento conduca a distorsioni di concorrenza di una certa importanza.
- 39 Dalla giurisprudenza della Corte relativa a quest'ultima disposizione risulta, in primo luogo, che viene in tal modo considerata la circostanza in cui detti enti esercitano attività che possono essere svolte, in regime di concorrenza, anche da operatori economici privati. L'obiettivo consiste nel garantire che questi ultimi non siano svantaggiati dal fatto che sono tassati mentre gli enti di cui trattasi non lo sono (v., in tal senso, sentenza del 25 marzo 2010, Commissione/Paesi Bassi, C-79/09, non pubblicata, EU:C:2010:171, punto 90 e giurisprudenza ivi citata).
- 40 In secondo luogo, detta limitazione alla regola del mancato assoggettamento all'IVA degli enti di diritto pubblico che agiscono in quanto pubbliche autorità ha carattere solo eventuale. La sua applicazione comporta una valutazione delle circostanze economiche (v., in tal senso, sentenza del 17 ottobre 1989, Comune di Carpaneto Piacentino e a., 231/87 e 129/88, EU:C:1989:381, punto 32).
- 41 In terzo luogo, le distorsioni della concorrenza di una certa importanza che sarebbero provocate dal mancato assoggettamento degli enti di diritto pubblico operanti in quanto pubbliche autorità devono essere valutate con riferimento all'attività in esame, in quanto tale, senza che tale valutazione riguardi un mercato in particolare, nonché con riferimento alla concorrenza non soltanto effettiva, ma anche potenziale, sempreché la possibilità per un operatore privato di entrare nel mercato rilevante sia effettiva e non meramente ipotetica (sentenze del 25 marzo 2010, Commissione/Paesi Bassi, C-79/09, non pubblicata, EU:C:2010:171, punto 91 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 29 ottobre 2015, Saudaçor, C-174/14, EU:C:2015:733, punto 74).

- 42 La possibilità meramente teorica per un operatore privato di entrare sul mercato rilevante, che non sia corroborata da alcun elemento di fatto, alcun indizio obiettivo o alcuna analisi del mercato, non può essere assimilata all'esistenza di una concorrenza potenziale (sentenza del 16 settembre 2008, *Isle of Wight Council e a.* C-288/07, EU:C:2008:505, punto 64).
- 43 Come risulta dalla formulazione dell'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA e dalla giurisprudenza relativa a tale disposizione, la sua applicazione presuppone, da una parte, che l'attività di cui trattasi sia esercitata in regime di concorrenza, effettiva o potenziale, con l'attività svolta dagli operatori privati e, dall'altra, che la differenza di trattamento tra queste due attività in materia di IVA conduca a distorsioni di concorrenza di una certa importanza, che dev'essere valutata tenendo conto delle circostanze economiche.
- 44 Ne deriva che la sola presenza sul mercato di operatori privati, senza considerare gli elementi di fatto, gli indizi obiettivi e l'analisi di tale mercato, non può dimostrare né l'esistenza di una concorrenza effettiva o potenziale, né quella di una distorsione di concorrenza di una certa importanza.
- 45 Nella fattispecie, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il compito principale della NRA consiste nel garantire la disponibilità di una rete di strade nazionali sicura ed efficace. A tale scopo, essa ha la responsabilità generale della pianificazione, della costruzione di tutte le strade nazionali, nonché della supervisione dei lavori di costruzione e di manutenzione di tali strade. A tale titolo, essa soltanto può elaborare un progetto finalizzato ad istituire un sistema di pedaggio collegato all'accesso alle strade suddette, nonché adottare i regolamenti che ritiene necessari per la loro gestione e la loro manutenzione, regolamenti volti a stabilire l'importo massimo dei pedaggi che può essere riscosso a fronte dell'accesso ad una strada a pedaggio, sia essa gestita dalla NRA o da un operatore privato.
- 46 Da tale fascicolo risulta anche che gli operatori privati possono fare ingresso nel mercato relativo alla messa a disposizione di infrastrutture stradali a pedaggio soltanto se la NRA li autorizza a ciò. Inoltre, il fatto che la gestione di una strada nazionale sia stata affidata ad un operatore privato non incide minimamente sulla circostanza che la NRA conserva sempre la responsabilità ultima in materia di strade nazionali, cosicché, se l'operatore privato non intende più o non può più assicurare l'adempimento dei suoi obblighi, quest'ultima è tenuta a garantire il buon funzionamento di dette strade.
- 47 Al riguardo, risulta che, con riferimento all'autostrada Westlink, il contratto che collegava la NRA e l'operatore privato prevedeva che quest'ultimo dovesse percepire i pedaggi mediante un sistema di pedaggio convenzionale a barriera. Tuttavia, il passaggio da un casello a barriera ad un sistema elettronico di pedaggio senza barriera, reso necessario per garantire una migliore fluidità della circolazione su tale autostrada, richiedeva un importante investimento e comportava l'assunzione del rischio inerente all'attuazione di un sistema di pedaggio senza barriera. Poiché l'operatore privato non intendeva realizzare tale investimento senza stanziamenti supplementari da parte della NRA, quest'ultima ha negoziato la risoluzione del contratto dell'operatore privato, ha rilevato la strada a pedaggio Westlink nell'agosto 2008 e ha installato la struttura di pedaggio elettronico nel pubblico interesse di agevolare il libero flusso del traffico.
- 48 Si deve constatare che, in tali circostanze, l'attività di messa a disposizione di infrastrutture stradali a pedaggio, non limitata quindi alla riscossione dei pedaggi, viene compiuta esclusivamente dalla NRA in condizioni idonee a garantire, in ogni caso, la disponibilità di una rete di strade nazionali sicura ed efficace. Così facendo, tale organismo assume, di propria iniziativa o qualora l'operatore privato si ritiri, nel rispetto di particolari obblighi di legge che si impongono soltanto ad esso, le funzioni di gestione e di manutenzione di detta rete.
- 49 Peraltro, è pacifico che non esiste alcuna reale possibilità per un operatore privato di fare ingresso nel mercato in esame, costruendo una strada che potrebbe entrare in concorrenza con le strade nazionali già esistenti.

- 50 In tal contesto, risulta che la NRA svolge la sua attività di messa a disposizione di infrastrutture stradali dietro pagamento di un pedaggio nell'ambito di un regime giuridico che le è proprio. Pertanto, come ha constatato anche il giudice del rinvio, non si può ritenere che tale attività sia esercitata in concorrenza con quella, svolta dagli operatori privati, che consiste nel riscuotere pedaggi su altre strade a pedaggio sulla base di un contratto con la NRA in forza di disposizioni normative nazionali. Inoltre, l'esistenza di una concorrenza potenziale fa anche difetto, in conformità alla giurisprudenza richiamata al punto 42 della presente sentenza, qualora la possibilità per gli operatori privati di esercitare l'attività in parola alle stesse condizioni della NRA sia puramente teorica. Pertanto, l'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA non è applicabile ad una situazione in cui, come nel procedimento principale, non sussiste una concorrenza reale, effettiva o potenziale, tra l'ente di diritto pubblico interessato e gli operatori privati.
- 51 Considerato quanto esposto in precedenza, occorre risolvere le questioni presentate dichiarando che l'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva IVA deve essere interpretato nel senso che, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, un ente di diritto pubblico che esercita un'attività consistente nell'offrire accesso ad una strada dietro pagamento di un pedaggio non deve essere considerato in concorrenza con gli operatori privati che riscuotono pedaggi su altre strade a pedaggio sulla base di un contratto con l'ente di diritto pubblico interessato in forza di disposizioni legislative nazionali.

Sulle spese

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

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

L'articolo 13, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, deve essere interpretato nel senso che, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, un ente di diritto pubblico che esercita un'attività consistente nell'offrire accesso ad una strada dietro pagamento di un pedaggio non deve essere considerato in concorrenza con gli operatori privati che riscuotono pedaggi su altre strade a pedaggio sulla base di un contratto con l'ente di diritto pubblico interessato in forza di disposizioni legislative nazionali.

Firme