CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN MISCHO

presentate il 2 dicembre 1988 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

1. Il 3 novembre 1981 il Consiglio adottava, su richiesta del governo italiano, la decisione 81/890, che autorizzava la Repubblica italiana a derogare provvisoriamente al regime d'imposta sul valore aggiunto nel quadro degli aiuti a favore delle vittime dei terremoti nell'Italia meridionale (GU L 322, pag. 40).

2. Ai termini dell'art. 1 di tale decisione, la Repubblica italiana era autorizzata, fino al 31 dicembre 1981, ad applicare un'esenzione, con rimborso delle imposte versate nello stadio precedente, alle operazioni il cui elenco figura in allegato alla decisione insieme alle modalità relative all'esenzione. Si tratta di varie operazioni di cessione di beni e di prestazione di servizi che, in quanto tali, rientrano indiscutibilmente nella sfera di applicazione della sesta direttiva del Consiglio 77/388 (GU L 145, pag. 1), quale definita all'art. 2 della stessa, a norma del quale « sono soggette all'imposta sul valore aggiunto:

1) 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,

2) le importazioni di beni ».

3. Proroghe della deroga venivano concesse con la decisione 82/424 del Consiglio del 21 gennaio 1982 (GU L 184, pag. 26), fino al 31 dicembre 1982, poi con la decisione 84/87 del Consiglio del 6 febbraio 1984 (GU L 40, pag. 30), fino al 31 dicembre 1983. Cionondimeno, la Repubblica italiana manteneva in vigore l'esenzione, con decreti-legge successivi del 1984, 1985 e 1986 e, rispondendo ad un quesito posto dalla Corte di giustizia, rendeva noto alla stessa che l'esenzione restava in vigore fino al 31 dicembre 1988. La Commissione ha pertanto proposto un ricorso per inadempimento contro la Repubblica italiana a norma dell'art. 169 del trattato, deducendo la violazione dell'art. 2 della sesta direttiva concernente l'IVA.

4. La ricorrente fa valere che l'esenzione dall'imposta, da parte della Repubblica italiana, per operazioni le quali, in forza della direttiva, devono essere assoggettate all'IVA, costituisce una deroga priva di fondamento legale. Difatti sarebbe possibile derogare alla direttiva soltanto nei casi contemplati al capo X della stessa, ovvero in forza di un'autorizzazione ad hoc del Consiglio. Quest'ultima è venuta meno dal 31 dicembre 1983, e l'esenzione mantenuta in vigore dall'Italia fino al 31 dicembre 1988 non rientra nel capo X. La violazione della direttiva, ed in particolare dell'art. 2 della stessa, sarebbe quindi palese ed incontrovertibile.

* Lingua originale: il francese.

5. La Repubblica italiana adduce vari argomenti attinenti alla natura ed alle finalità delle deroghe alla sesta direttiva.

6. La convenuta sostiene, in primo luogo, che il capo X non può essere considerato esauriente, come invece reputa la Commissione. In altri termini, sarebbero ammissibili deroghe alla direttiva anche se esse non rientrano nel disposto degli artt. da 13 a 16 che fanno parte di questo capo. La circostanza che tali deroghe, come quelle di cui è causa nella fattispecie, non siano in essi menzionate, indicherebbe semplicemente che esse sono estranee alla materia considerata dalla direttiva stessa.

7. Non mi sembra possibile condividere tale punto di vista, del resto contraddetto dal comportamento della convenuta che ha, essa stessa, chiesto al Consiglio un'autorizzazione a derogare alla direttiva. Essa riteneva quindi, appunto, che i provvedimenti che essa intendeva adottare rientrassero nell'ambito della direttiva.

8. Del resto, il carattere esauriente del capo X della direttiva emerge con chiarezza anche dall'esposizione della motivazione della proposta di sesta direttiva presentata dalla Commissione al Consiglio il 29 giugno 1973. Infatti, in essa si legge che « (...) la fissazione di tali norme comuni consiste nel determinare un campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto *identico per ciascuna legislazione nazionale*, specie per quanto riguarda (...) le operazioni imponibili o esentate »[1]. La Commissione aggiunge, nel suo commento al capo X, che « mentre l'art. 10, paragrafo 3, della Seconda direttiva dell'11 aprile 1967 poteva consentire la massima libertà agli Stati membri nel settore delle esenzioni (...) la determinazione di una base imponibile uniforme, necessaria per assicurare l'eguaglianza nella riscossione delle risorse proprie delle Comunità nei vari Stati membri, implica anche una determinazione uniforme dei casi di esenzione »[2].

9. È evidente che tale obiettivo di uniformità non sarebbe raggiunto ove le disposizioni del capo X non fossero considerate esaurienti e gli Stati membri fossero di conseguenza liberi di concedere le esenzioni di loro scelta.

10. La convenuta tuttavia sostiene, inoltre, riferendosi all'undicesimo punto della motivazione della direttiva, che proprio l'uniformità di riscossione delle risorse proprie costituisce la finalità essenziale della stessa. Ora, i provvedimenti di esenzione da essa adottati rispetterebbero pienamente tale finalità, dal momento che essi sarebbero stati regolati, conformemente alle condizioni stabilite dal Consiglio, in modo tale da eliminare qualsiasi ripercussione sulle risorse proprie.

11. Mi sembra che due considerazioni si impongano al riguardo. In ogni caso, la Repubblica italiana non rispetta tutte le condizioni stabilite dal Consiglio, dal momento che essa continua a concedere le esenzioni di cui trattasi oltre il termine fissato dal Consiglio stesso.

12. In secondo luogo, occorre sottolineare che la finalità di uniformità di riscossione delle risorse proprie ha certamente importanza, tuttavia essa non costituisce l'unico scopo perseguito dalla direttiva, come dimo-

1 — Si veda Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 11/73, pag. 7.

2 — Si veda opera citata, pag. 15.

stra in particolare il quarto punto della motivazione in cui si auspica la realizzazione a termine di un mercato comune che implichi una sana concorrenza e presenti caratteristiche analoghe a quelle di un vero mercato interno. Ciò è stato del resto recentemente riaffermato dalla Corte [3].

13. La Repubblica italiana sostiene altresì che le circostanze eccezionali e temporanee che erano alla base dell'adozione della decisione di deroga del Consiglio sono ancora attuali. La Commissione, da parte sua, osserva che a distanza di tre anni dal sisma la parte essenziale dell'opera di ricostruzione doveva essere terminata e che pertanto una proroga delle esenzioni non era più giustificata. Ritengo che assumendo tale posizione la Commissione non abbia commesso un palese errore di valutazione.

14. La convenuta sostiene infine che, secondo logica, la Commissione avrebbe dovuto contestarle la violazione dell'ultima decisione del Consiglio e non quella dell'art. 2 della direttiva. Da parte mia, beninteso, condivido la tesi della Commissione, secondo cui, essendo venuto meno il fondamento legale della deroga concessa alla Repubblica italiana, quest'ultima è nuovamente soggetta al diritto comune in materia, vale a dire alla direttiva 77/388. Orbene, è con l'art. 2 di quest'ultima che viene introdotto il principio dell'assoggettamento all'IVA di tutte le cessioni di beni, prestazioni di servizi ed importazioni di beni.

15. La convenuta non può quindi legittimamente esentare operazioni rientranti nell'ambito della direttiva in forza dell'art. 2 della stessa, e non comprese nell'elenco tassativo contenuto nel capo X, con il pretesto che tra i vari obiettivi perseguiti dalla direttiva ve ne sarebbe uno che non verrebbe pregiudicato dal suo comportamento.

16. Infine, nel corso della trattazione orale la Repubblica italiana ha ancora sostenuto che le esenzioni fiscali mantenute in vigore erano giustificate dall'art. 92, n. 2, lett. b), del trattato CEE, secondo cui « sono compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali ». Ora, in forza dell'art. 42, § 2, del regolamento di procedura della Corte, è vietata la deduzione di mezzi nuovi in corso di causa, a meno che essi non si basino su elementi di diritto e di fatto emersi durante la fase scritta. Ciò non si verifica nel caso in esame.

17. Per i motivi di cui sopra vi propongo di accogliere il ricorso della Commissione e:

— di dichiarare che la Repubblica italiana, concedendo dal 1984 a tutto il 1988 un'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto, con rimborso delle imposte ver-

3 — Cfr., in particolare, sentenza 12 luglio 1988, cause riunite 138 e 139/86, Direct Cosmetics e altri, punto 23 della motivazione, Racc. pag. 3937, e sentenza 5 luglio 1988, causa 289/86, Vereniging Happy Family, punto 16 della motivazioone, Racc. pag. 3655.

sate nello stadio precedente, per talune operazioni effettuate nei confronti dei terremotati della Campania e della Basilicata, ha contravvenuto alle disposizioni dell'art. 2 della direttiva 77/388 del Consiglio del 17 maggio 1977, 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 (sesta direttiva in materia di IVA)];

— di condannare la Repubblica italiana al pagamento delle spese.