

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MARCO DARMON

presentate il 1° marzo 1988 *

*Signor Presidente,
Signori Giudici,*

1. La questione dell'applicazione dell'IVA ai campioni gratuiti si presenta in Italia in termini nuovi dopo l'emanazione di un decreto in data 29 gennaio 1979 e proprio l'applicazione di quest'ultima disciplina è quella che la Commissione impugna con il presente ricorso.

2. Anteriormente a questo decreto, la disciplina italiana esonerava dall'IVA le « cessioni di campioni gratuiti (di modico valore) appositamente contrassegnati », facendo fruire dello stesso esonero le importazioni di analoghi campioni gratuiti. Orbene, il decreto del 1979 ha soppresso la disposizione che estendeva l'esonero alle importazioni di campioni gratuiti.

3. Tenuto conto di detta soppressione, il Ministero delle finanze italiano ha ritenuto che le importazioni di campioni gratuiti fossero d'ora innanzi assoggettate all'applicazione dell'IVA ed ha confermato ufficialmente questo punto di vista mediante risoluzioni del 30 giugno 1979 e del 10 dicembre 1982, che rispondevano a domande rivolte dall'ambasciata del Regno Unito e, rispettivamente, da un'impresa. La Commissione ha ritenuto, così stando le cose che, dopo l'e-

manazione del decreto 29 gennaio 1979, l'applicazione da parte dell'Italia di un regime di IVA gravante sulle importazioni di campioni gratuiti di modico valore costituisce un'infrazione all'art. 95 del trattato CEE (in prosieguo: l'« art. 95 ») e dell'art. 14, n. 1, lett. a) (in prosieguo: l'« art. 14 »), della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, n. 388, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relativi alle imposte sull'entrata — Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme¹ e su questa base ha instaurato il presente procedimento per inadempimento.

4. L'art. 95 è qui coinvolto in quanto vieta che uno Stato membro applichi ai prodotti degli altri Stati membri tributi interni superiori a quelli gravanti sui prodotti nazionali analoghi (1° comma) o tali da tutelare indirettamente altre produzioni (2° comma). Quanto all'art. 14, esso stabilisce che gli Stati membri, senza pregiudizio di altre disposizioni comunitarie esonerino « le importazioni definitive di beni la cui fornitura da parte di soggetti passivi è comunque esente all'interno del paese ». Si tratta in questo caso di importazioni da qualsiasi Stato membro della CEE o terzo.

5. La difesa della Repubblica italiana è principalmente basata sulla presa in considerazione degli effetti, nel diritto nazionale, di convenzioni internazionali. L'Italia sostiene che le risoluzioni del 1979 e del 1982, con le quali il suo ministro delle finanze ha in-

* Traduzione dal francese.

1 — GU L 145 del 13 giugno 1977, pag. 1

terpretato la normativa vigente nel senso dell'applicazione dell'IVA alle importazioni di campioni gratuiti, non tenevano conto dell'art. 2, della convenzione internazionale di Ginevra del 7 novembre 1952 (convenzione internazionale per facilitare l'importazione dei campioni commerciali e del materiale pubblicitario), ratificata e posta in vigore in Italia dalla legge 26 novembre 1957, disposizione ai termini della quale i campioni di modico valore vengono esonerati dai dazi all'importazione. Per effetto di questa disposizione, i campioni gratuiti provenienti da tutti gli Stati aderenti alla convenzione, dei quali fanno parte tutti gli Stati membri, vanno esonerati dall'IVA. Questo esonero deve anche applicarsi all'importazione di campioni gratuiti dagli Stati che non sono aderenti alla convenzione, ma che fruiscono in Italia della clausola della nazione più favorita.

6. Quindi, l'Italia sostiene che l'esame di tutte le norme aventi effetto giuridico nel suo territorio dimostra che non fruiscono di esonero dall'IVA solo i campioni gratuiti importati dagli Stati non aderenti alla convenzione di Ginevra e che non godono della clausola della nazione più favorita e che solo nei confronti di queste importazioni sussisterebbe un'inosservanza degli obblighi scaturenti dall'art. 14. La parità di trattamento, nel caso di campioni gratuiti importati da numerosi Stati aderenti alla convenzione o che fruiscono della clausola della nazione più favorita, è stata garantita da una risoluzione del ministro delle finanze in data 18 giugno 1984 che ricorda gli effetti della convenzione di Ginevra e mediante istruzioni di questo ministro a tutte le direzioni delle dogane nelle quali si ricorda inoltre l'effetto della clausola della nazione più favorita e si dispone che vengano rimborsati gli importi indebitamente riscossi. Quanto alla riscossione dell'IVA per i campioni gratuiti importati da pochi altri Stati, il testo unico sull'IVA, che è tutt'ora all'e-

same delle Camere in Italia, deve porvi fine e instaurare così una legislazione perfettamente conforme al diritto comunitario.

7. Questa tesi mi induce a constatare, come ha fatto la Commissione, che l'inosservanza degli obblighi scaturenti dall'art. 14 è ammessa nel caso delle importazioni di campioni gratuiti dagli Stati non aderenti alla convenzione di Ginevra e che non fruiscono della clausola della nazione più favorita. La vertenza si limita quindi solo al se la situazione, per quanto riguarda le importazioni di campioni gratuiti dagli Stati firmatari della convenzione di Ginevra o che fruiscono della clausola della nazione più favorita, non costituisca, nonostante le delucidazioni fornite dall'Italia, l'inosservanza di cui le si fa carico.

8. Mi pare importante, per la chiarezza di questa discussione, osservare che, per ammissione della stessa Repubblica italiana, la disposizione criticata del decreto del 1972 modificato nel 1979, considerata a sé stante, è in chiaro contrasto con il diritto comunitario, giacché la tesi difensiva consiste essenzialmente nel sostenere che era erroneo considerare isolatamente questa disposizione e applicarla isolatamente dal 1979 al 1984.

9. Nella replica, la Commissione ha ribadito le sue conclusioni in base a due serie di argomenti.

10. Anzitutto essa rileva che, benché le istruzioni amministrative invocate dal Governo italiano abbiano migliorato la situazione rispetto al primo periodo successivo alla modifica della normativa operata nel 1979, ciò non toglie che la situazione giuri-

dica creata in Italia da questa modifica abbia provocato una confusione notevole, come d'altronde chiaramente dimostrano le prime prese di posizione del ministro delle finanze. Il diritto nazionale italiano è stato così fonte di incertezze per gli interessati che, di fronte ad una norma che sopprimeva l'equiparazione precedente delle importazioni ai negozi interni, possono trovare difficoltà a far valere diritti il cui fondamento pare loro dubbio. La Commissione osserva, in particolare, che l'esistenza della convenzione di Ginevra del 1952 non può essere più evidente per gli interessati di quanto non lo sia stata in un primo periodo per l'amministrazione competente.

11. In seguito, in subordine, essa rileva che l'esigenza di applicazione uniforme dell'esonero a tutte le importazioni risponde ad un criterio di parità di trattamento che ha natura unitaria e che non è possibile seguirlo solo parzialmente. Vi si contravviene quindi necessariamente in modo unitario e complessivo.

12. La prima serie di argomenti della Commissione si riferisce all'esigenza di chiarezza, ricordata dall'art. 14, nonché alla giurisprudenza risultante dalle vostre sentenze 4 aprile 1974, Commissione/Francia² e 25 ottobre 1979, Commissione/Italia³. Secondo detta giurisprudenza, la conservazione o la messa in vigore di una disposizione che crei una situazione di fatto ambigua facendo persistere, per i soggetti di diritto interessati, uno stato d'incertezza circa le possibilità di cui dispongono di valersi del diritto comunitario può costituire inadempimento ai sensi dell'art. 169 del trattato.

13. Nella controreplica la Repubblica italiana ha sostenuto che la tesi della Commissione fondata sull'ambiguità della conservazione della disposizione come modificata nel 1979 e sulle incertezze che essa ingenera negli interessati costituiva un « cambiamento inaccettabile della causa petendi » rispetto all'atto introduttivo e che non doveva esser presa in considerazione.

14. Questa eccezione d'irricevibilità non mi pare debba venir accolta. Da tempo distinguete la deduzione di nuovi mezzi in corso di causa, vietata in linea di massima, a meno che detti mezzi si fondino su elementi di diritto emersi durante la fase scritta, dall'esposizione di argomenti nuovi. Avete già stabilito che nulla vieta l'esame di siffatti argomenti svolti a sostegno di mezzi già dedotti nell'atto introduttivo.

15. Orbene, nell'atto introduttivo della presente causa si osserva che, secondo la Commissione, la situazione degli importatori di campioni gratuiti dagli Stati aderenti alla convenzione di Ginevra, costituisce solo « una soluzione di fatto che non garantisce i diritti degli importatori i quali, di fronte ad un'eventuale imposizione, potrebbero avere difficoltà a far valere le proprie ragioni dinanzi al giudice ». Il termine « soluzione di fatto » usato dalla Commissione a proposito della situazione che essa considera, non corrisponde esattamente alla situazione di diritto definita, nella replica, ambigua e generatrice di incertezze, ma si osserverà che la Commissione si è limitata a ripetere, nell'atto introduttivo, l'espressione usata dalla stessa Repubblica italiana nel telex dell'8 luglio 1985. Mi pare che quanto esposto nella replica circa la situazione di diritto ambigua, generatrice di incertezze, non può considerarsi come deduzione di un mezzo nuovo

2 — Causa 167/73, Racc. 1974, pag. 359.

3 — Causa 159/78, Racc. 1979, pag. 3247.

rispetto a quelli già dedotti nell'atto introduttivo. In questo, come per altro nel parere motivato completato, il mezzo è esposto sommariamente, poichè in questa fase è subordinato. Ma la replica mi pare illustri il mezzo già dedotto, non già esponga un mezzo del tutto nuovo.

16. Per questo motivo è ora opportuno esaminare la tesi della Commissione, avendo presenti gli argomenti che la Repubblica italiana tenta di opporvi nel merito. Il raffronto tra la presente causa e quella decisa con la summenzionata sentenza 25 ottobre 1979, Commissione/Italia, relativa agli spedizionieri in dogana, mi pare particolarmente convincente a favore dell'azione esperita dalla Commissione. Dinanzi ad una disposizione di legge che subordina il rilascio della licenza di spedizioniere in dogana alla cittadinanza italiana o alla cittadinanza di uno Stato che attribuisce in questo settore la reciprocità agli italiani, disposizione la cui conservazione in vigore costituiva, secondo la Commissione, un'inosservanza degli obblighi scaturenti dall'art. 52 del trattato, avete respinto l'obiezione della Repubblica italiana secondo la quale la disposizione criticata non si interpretava se non facendo salvo questo articolo, direttamente efficace nell'ordinamento giuridico italiano, e la sua conservazione in vigore, tenuto conto di tutte le norme in vigore nell'ordinamento giuridico italiano, non poteva quindi essere considerata un inadempimento. Infatti, avete dichiarato che se la situazione obiettiva era chiara, data l'efficacia diretta dell'art. 52, la conservazione in vigore di una norma incompatibile col trattato creava una situazione di fatto ambigua, mantenendo i soggetti di diritto in uno stato d'incertezza circa le possibilità loro offerte di valersi del diritto comunitario e avete concluso per l'esistenza di un inadempimento.

17. Ora, la coesistenza, nell'ordinamento giuridico italiano, delle disposizioni del

1972, modificate nel 1979, con disposizioni di convenzioni internazionali come la convenzione di Ginevra o delle convenzioni che contengono la clausola della nazione più favorita, non mi pare, nella fattispecie, dia origine ad una situazione di fatto meno ambigua né ponga i soggetti di diritto interessati in uno stato di minor incertezza circa la possibilità di applicare norme conformi al diritto comunitario di quella che ha dato origine alla vostra sentenza summenzionata. Mi pare ancor più difficile pensarlo in quanto, dal 1979 al 1984, la posizione del Ministero delle finanze italiano ha dimostrato, non già un'incertezza circa la possibilità di applicare norme conformi al diritto comunitario, bensì piuttosto una certezza, erronea, circa l'applicazione di norme in contrasto con detto diritto. Ciò comprova l'ambiguità denunciata dalla Commissione.

18. La Repubblica italiana sostiene che la « presunta confusione » non esiste più da quando sono state impartite istruzioni precise dapprima con una circolare del 1984 indi con la nota del ministro delle finanze 5 novembre 1986.

19. A questo, secondo me, si può ribattere richiamandosi alla vostra sentenza 15 ottobre 1986, Commissione/Italia⁴ ove si dichiara che l'incompatibilità della normativa nazionale con le disposizioni del trattato, anche direttamente efficaci, non può essere definitivamente eliminata se non mediante disposizioni nazionali cogenti che abbiano lo stesso valore giuridico di quelle che de-

4 — Causa 168/85, Racc. pag. 2945.

vono essere modificate e che semplici prassi amministrative, per natura modificabili ad nutum da parte dell'amministrazione e prive di adeguata pubblicità, non possono considerarsi valido adempimento degli obblighi del trattato. L'inadeguatezza delle circolari amministrative come mezzo per dissipare l'ambiguità è stata pure messa in evidenza dalla vostra sentenza 7 febbraio 1985, Commissione/Francia⁵.

20. Le istruzioni ministeriali invocate dalla Repubblica italiana non costituiscono quindi un procedimento idoneo per sopprimere la confusione ingenerata dallo stato della normativa italiana dopo la modifica del 1979. È vero che il governo italiano ha annunciato, dal 1985, la prossima adozione di un testo unico sull'IVA che ripristinerebbe, per quanto riguarda l'esonero dall'IVA delle cessioni di campioni gratuiti, la parità di trattamento tra prodotti nazionali e prodotti importati. Ma, per quanto ne so, questo testo non è stato adottato e non è quindi stato posto fine mediante un procedimento giuridico idoneo alla situazione di confusione. Aggiungerò che la discussione che si è svolta all'udienza sul problema se le istruzioni contenute nella nota del 5 novembre 1986 riguardassero l'esonero delle sole importazioni di campioni di medicinali ovvero, grazie ad un'interpretazione riferentesi alla risoluzione del 18 giugno 1984, implicassero l'esonero delle importazioni di qualsiasi campione gratuito di modico valore, non ha contribuito a diminuire i miei dubbi circa il chiarimento apportato dalle circolari invocate dalla Repubblica italiana.

21. Il governo italiano deduce inoltre che le persone interessate non possono trovarsi

nell'incertezza di fronte alle norme vigenti in Italia, giacché le importazioni vengono effettuate da specialisti che non ignorano i regimi fiscali, nemmeno quelli conseguenti all'applicazione di convenzioni internazionali.

22. L'esame della vostra giurisprudenza consente di constatare che la circostanza che i destinatari di una normativa siano professionalmente adusi alla sua applicazione non cancella, per voi, la confusione che essa vi pare comporti. Inoltre, l'argomento della Repubblica italiana non mi pare possa persuadervi. Non si deve infatti constatare che, dal 1979 al 1984, il ministro delle finanze italiano ha dimostrato le difficoltà cui dà luogo la comprensione delle norme sull'IVA, delle quali, per definizione, è, con i suoi uffici, il massimo specialista nazionale? Perché mai i singoli, anche se specializzati in importazioni, dovrebbero conoscere questa materia meglio delle amministrazioni fiscali nazionali?

23. Inoltre, di fronte a questa ambiguità delle norme italiane e all'incertezza che ne scaturisce per gli amministrati, l'argomento, esposto all'udienza e secondo il quale il rifiuto dell'esonero verrebbe effettivamente applicato solo per le importazioni da un numero trascurabile — e non precisato — di paesi, tra i quali nessuno Stato membro, non mi pare rilevante. Avete già stabilito, ad esempio nella sentenza Commissione/Italia del 7 febbraio 1984⁶, che anche se una disposizione è stata raramente applicata in pratica, ciò non basta a far venir meno l'adempimento che ad essa si riconnette.

5 — Causa 173/83, Racc. 1985, pag. 491.

6 — Causa 166/82, Racc. 1984, pag. 459.

24. In definitiva non si può fare a meno di chiedersi: come accettare il passaggio dalla situazione nella quale l'osservanza del diritto comunitario era garantita, fino al 1979, da una norma nazionale chiara ed univoca ad un'altra situazione nella quale, dal quel momento, l'osservanza, del resto, imperfetta, del diritto comunitario consegue solo dalla combinazione macchinosa di disposizioni disparate e disagioli da applicarsi, come hanno dimostrato gli errori del periodo iniziale?

25. Per tutte queste ragioni ritengo, senza dover esaminare il mezzo dedotto in subor-

dine dalla Commissione, che con l'adozione e poi con la conservazione di una norma, modificata nel 1979, incompatibile con l'art. 95, in quanto assoggetta all'IVA i campioni gratuiti importati dagli Stati membri, e con l'art. 14, in quanto assoggetta alla stessa imposta i campioni gratuiti importati da altri Stati, la Repubblica italiana, nonostante la situazione obiettiva risultante dalle disposizioni di convenzioni internazionali efficaci nell'ordinamento giuridico italiano e conformi al diritto comunitario, ha posto gli amministratori in uno stato d'incertezza circa le possibilità loro offerte di avvalersi di questo diritto.

26. Di conseguenza vi propongo

- di dichiarare che, adottando e mantenendo in vigore queste norme la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza degli artt. 95 del trattato CEE e 14, n. 1, lett. a) della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977,
- di porre le spese a carico della Repubblica italiana.