

**MASSIMA SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA UE DEL
17 MARZO 2016**

(*)

Luca Cogliandro

In materia d'IVA, in virtù del principio di applicazione restrittiva delle esenzioni, la prestazione di servizi di liquidazione di sinistri, forniti da un terzo in nome e per conto di un'impresa di assicurazione, deve essere qualificata come una prestazione di servizi imponibile, non potendo rientrare nell'esenzione prevista per le prestazioni di servizi rese da imprese assicurative.

SENTENZA DELLA CORTE (Prima sezione)

17 marzo 2016 (*)

«Rinvio pregiudiziale – Fiscalità – Imposta sul valore aggiunto – Direttiva 2006/112/CE – Articolo 135, paragrafo 1, lettera a) – Esenzione in materia di assicurazioni – Nozioni di operazioni di “assicurazione” e di “prestazioni di servizi relative a dette operazioni, effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione” – Servizi di liquidazione dei sinistri forniti in nome e per conto di un assicuratore»

Nella causa C40/15, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunale supremo amministrativo, Polonia), con decisione del 19 novembre 2014, pervenuta in cancelleria il 2 febbraio 2015, nel procedimento

Minister Finansów

contro

Aspiro SA, già BRE Ubezpieczenia sp. z o.o.,

LA CORTE (Prima Sezione), composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, A. Arabadjiev, J.C. Bonichot, C. G. Fernlund (relatore) e S. Rodin, giudici, avvocato generale: J. Kokott cancelliere: K. Malacek, amministratore vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 dicembre 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per il Minister Finansów, da B. Rogowska-Rajda, J. Kaute e M. Lubiński, in qualità di agenti;
- per l’Aspiro SA, da M. Szafarowska, T. Michalik e M. Spychalski, consulenti fiscali;
- per il governo polacco, da B. Majczyna e K. Maćkowska, in qualità di agenti;
- per il governo del Regno Unito, da L. Christie e S. Brandon, in qualità di agenti, assistiti da E. Mitrophanous, barrister;
- per la Commissione europea, da L. Lozano Palacios e M. Owsiany-Hornung, in qualità di agenti, sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 23 dicembre 2015, ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull’interpretazione dell’articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d’imposta sul valore aggiunto (GU L 347, pag. 1; in prosieguo: la «direttiva IVA»).

2 Tale domanda è stata presentata nell’ambito di una controversia tra il Minister Finansów (Ministro delle Finanze) e l’Aspiro SA, già BRE Ubezpieczenia sp. z o.o. (in prosieguo: l’«Aspiro»), in ordine a un’istanza di interpello relativa all’esonazione dall’imposta sul valore aggiunto (IVA) dei servizi di liquidazione dei sinistri forniti dall’Aspiro in nome e per conto di un’impresa di assicurazione.

Contesto normativo

Diritto dell’Unione

3 L’articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA così dispone:

«Gli Stati membri esentano le operazioni seguenti:

a) le operazioni di assicurazione e di riassicurazione, comprese le prestazioni di servizi relative a dette operazioni, effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione».

4 Tale articolo 135, paragrafo 1, lettera a), corrisponde all’articolo 13, parte B, lettera a), della 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 di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU L 145, pag. 1), che ha sostituito.

5 L’articolo 135, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva IVA prevede l’esonazione di altri due tipi di operazioni:

«d) le operazioni, compresa la negoziazione, relative ai depositi di fondi, ai conti correnti, ai pagamenti, ai giroconti, ai crediti, agli assegni e ad altri effetti commerciali, ad eccezione del recupero dei crediti;

(...)

f) le operazioni, compresa la negoziazione ma eccettuate la custodia e la gestione, relative ad azioni, quote parti di società o associazioni, obbligazioni e altri titoli, ad esclusione dei titoli rappresentativi di merci e dei diritti o titoli di cui all’articolo 15, paragrafo 2».

Diritto polacco

6 La legge relativa all’imposta sui beni e servizi (ustawa o podatku od towarów i usług), dell’11 marzo 2004,

nella versione applicabile alla data dei fatti di cui al procedimento principale (Dz. U. del 2011, n. 177, posizione 1054; in prosieguo: la «legge sull'IVA»), prevede, al suo articolo 43, paragrafo 1, punto 37:

«Sono esenti dall'imposta i servizi di assicurazione, i servizi di riassicurazione e i servizi di intermediazione relativi alla prestazione dei servizi di assicurazione e di riassicurazione nonché i servizi prestati dall'assicuratore nell'ambito dei contratti di assicurazione da esso conclusi per conto di terzi, ad eccezione della cessione dei diritti acquisiti in relazione all'esecuzione dei contratti di assicurazione e dei contratti di riassicurazione».

7 Ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 13, di tale legge:

«L'esenzione dall'imposta si applica anche alla prestazione di un servizio che costituisca una componente di uno dei servizi indicati al paragrafo 1, punti 7 e da 37 a 41, la quale, di per sé, rappresenti un insieme autonomo e sia caratteristico nonché indispensabile con riguardo alla prestazione del servizio esente da imposta ai sensi del paragrafo 1, punti 7 e da 37 a 41».

Procedimento principale e questione pregiudiziale

8 L'Aspiro, società con sede a Varsavia, è soggetto passivo ai fini dell'IVA. Essa effettua in nome e per conto di un'impresa di assicurazione, sulla base di un contratto concluso con quest'ultima, l'insieme dei servizi relativi alla liquidazione dei sinistri e riceve un corrispettivo forfettario, in funzione dello specifico tipo di sinistro.

9 Il giudice del rinvio precisa che l'Aspiro non è né un'impresa di assicurazione né un mediatore né un intermediario di assicurazione. In particolare, essa non è responsabile nei confronti degli assicurati. Nell'ambito di detto contratto, l'Aspiro effettua le seguenti 18 operazioni, delegandone tuttavia alcune a un subappaltatore esterno:

- la raccolta delle denunce di sinistri;
- la registrazione dei sinistri nel sistema informatico e l'aggiornamento delle informazioni raccolte nel corso della procedura di liquidazione dei sinistri;
- la determinazione delle cause e delle circostanze dei sinistri, compresa l'ispezione del bene e del luogo del sinistro, la preparazione della documentazione richiesta e le pratiche necessarie per la determinazione della responsabilità, dell'importo del danno e di quello dell'indennizzo, nonché le altre prestazioni dovute al beneficiario dell'assicurazione;
- il disbrigo della corrispondenza con il cliente, compreso l'assolvimento degli obblighi di notificazione nei confronti delle persone lese o assicurate, e della corrispondenza con le altre entità che intervengono nell'ambito del processo di liquidazione dei sinistri;
- la gestione nel merito della liquidazione dei sinistri, l'analisi della documentazione raccolta e l'adozione di decisioni di merito;
- la valutazione tecnica nonché le eventuali valutazioni supplementari nel caso di danni derivanti dalla circolazione dei veicoli;

- la costituzione della documentazione fotografica illustrativa della portata del sinistro;
- la predisposizione di copie dei documenti richiesti per la denuncia dei sinistri;
- la preparazione della documentazione completa necessaria ai fini della domanda di indennizzo o di altre prestazioni;
- l'archiviazione della documentazione relativa ai sinistri;
- la trasmissione al beneficiario del contratto di assicurazione delle informazioni relative alla liquidazione del sinistro e ai suoi diritti;
- la gestione dei procedimenti di regresso contro i terzi, ad eccezione dei procedimenti giudiziari;
- l'esame dei ricorsi e dei reclami relativi alla liquidazione dei sinistri;
- la messa a disposizione del beneficiario interessato della documentazione inerente al sinistro;
- la predisposizione dei bonifici e dei vaglia tramite il sistema informatico;
- la spedizione e la ricezione della corrispondenza relativa alla liquidazione del sinistro;
- la predisposizione, su richiesta del cliente, di un rendiconto di gestione del sinistro;
- qualsiasi altra operazione necessaria per la liquidazione dei sinistri in base al contratto di assicurazione, connessa alle operazioni sopra elencate.

10 L'Aspiro ha presentato al Ministro delle Finanze un'istanza di interpello, al fine di sapere se, in applicazione della legge sull'IVA, i servizi di liquidazione di sinistri da essa forniti siano esenti da imposta.

11 Secondo l'Aspiro, le operazioni che essa svolge, effettuate in nome e per conto di un'impresa di assicurazione, sulla base di un mandato, costituiscono operazioni di assicurazione ai sensi del diritto polacco. Esse formerebbero un insieme distinto, interamente legato all'attività di tale impresa di assicurazione e per la stessa indispensabile, che non perseguirebbe una finalità a sé stante. L'Aspiro ritiene che tali operazioni costituiscano una prestazione di servizi unica di natura complessa, la quale dev'essere integralmente esentata.

12 Nel suo parere del 31 agosto 2012, in risposta all'interpello presentato dall'Aspiro, il Ministro delle Finanze ha confermato solo parzialmente la posizione di quest'ultima. Esso ha ritenuto che solo la quinta categoria di operazioni, vale a dire la gestione nel merito della liquidazione dei sinistri, che include l'analisi della documentazione pertinente e la decisione relativa alla copertura del sinistro, costituisca un'operazione di assicurazione e che tutte le altre operazioni effettuate dall'Aspiro, benché legate alla liquidazione dei sinistri, non costituiscano operazioni di assicurazione. Secondo detto Ministro, esse non beneficiano, pertanto, dell'esenzione, giacché rappresentano operazioni di carattere tecnico e amministrativo e possono essere effettuate nell'ambito di attività diverse dalle operazioni di assicurazione.

13 L'Aspiro ha contestato tale parere dinanzi al Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie (Tribunale amministrativo del voivodato di Varsavia). Quest'ultimo

ha accolto il ricorso e ha annullato il suddetto parere, ritenendo che il legislatore polacco avesse esteso l'esenzione al di là di quanto previsto dalla direttiva IVA, ma dichiarando che il Ministro delle Finanze non poteva opporre al contribuente i termini più restrittivi di tale direttiva.

14 Il Ministro delle Finanze ha impugnato tale sentenza dinanzi al giudice del rinvio.

15 Il Naczelny Sąd Administracyjny (Tribunale supremo amministrativo), si chiede se erroneamente una disposizione quale l'articolo 43, paragrafo 13, della legge sull'IVA abbia esteso l'ambito di applicazione dell'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA e se servizi come quelli forniti dall'Aspiro possano essere esentati, ragion per cui ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente domanda pregiudiziale:

«Se l'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA debba essere interpretato nel senso che servizi, come quelli di cui trattasi nel presente procedimento, prestati a favore di un'impresa di assicurazioni, in nome e per conto della stessa, da parte di un soggetto terzo non vincolato all'assicurato da alcun rapporto giuridico, rientrino nell'esenzione di cui alla menzionata disposizione».

Sulla questione pregiudiziale

Sulla ricevibilità

16 L'Aspiro sostiene che la controversia di cui al procedimento principale sollevi un problema di interpretazione unicamente del diritto nazionale e che non verta, di conseguenza, sul diritto dell'Unione.

Secondo tale società, la questione sottoposta è quindi irrilevante ai fini della soluzione della controversia ed è, pertanto, irricevibile. L'Aspiro evidenzia che, anche nell'ipotesi in cui l'articolo 43, paragrafo 13, della legge sull'IVA aggiungesse un'esenzione non prevista dall'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA, le autorità nazionali non potrebbero imporre a un singolo le disposizioni più restrittive di tale direttiva.

17 A tale riguardo, occorre ricordare che, nell'ambito della collaborazione tra la Corte e i giudici 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 di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di pronunciare la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte. Di conseguenza, se la questione sollevata verte sull'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire. La Corte può rifiutare di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale solo qualora risulti manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica, oppure nel caso in cui la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le

vengono sottoposte (v. sentenze PreussenElektra, C379/98, EU:C:2001:160, punti 38 e 39, nonché Melki e Abdeli, C188/10 e C189/10, EU:C:2010:363, punto 27).

18 Nel caso di specie, occorre ricordare che spetta al giudice del rinvio, per quanto possibile, interpretare il diritto nazionale alla luce del diritto dell'Unione (v., in particolare, sentenza Pfeiffer e a., da C397/01 a C403/01, EU:C:2004:584, punto 113) e, nella fattispecie, della direttiva IVA. Poiché tale giudice si interroga sulla portata di una disposizione nazionale che viene richiamata nell'ambito della controversia principale e che traspone la direttiva IVA, non risulta manifestamente che la questione sottoposta alla Corte relativamente all'interpretazione da attribuire a tale direttiva sia irrilevante ai fini della decisione sulla controversia.

19 La questione pregiudiziale è quindi ricevibile.

Nel merito

20 In via preliminare, si deve ricordare che i termini utilizzati per designare le esenzioni di cui all'articolo 135, paragrafo 1, della direttiva IVA devono essere interpretati restrittivamente, dato che esse costituiscono deroghe al principio generale secondo cui l'IVA è riscossa per ogni prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso da un soggetto passivo (v. sentenza BGŻ Leasing, C224/11, EU:C:2013:15, punto 56).

21 Al fine di rispondere alla questione sollevata, occorre accertare se un'attività di liquidazione di sinistri, come quella esercitata dall'Aspiro,

consista nella realizzazione di «operazioni di assicurazione» o si configuri come «prestazioni di servizi relative a dette operazioni, effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione», ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA.

22 Per quanto attiene, in primo luogo, alle operazioni di assicurazione, esse sono caratterizzate, come in genere si ammette, dal fatto che l'assicuratore si impegna, previo versamento di un premio, a procurare all'assicurato, in caso di realizzazione del rischio coperto, la prestazione convenuta all'atto della stipula del contratto (sentenze CPP, C349/96, EU:C:1999:93, punto 17, e Taksatorringen, C8/01, EU:C:2003:621, punto 39).

23 La Corte ha precisato che l'espressione «operazioni di assicurazione» non comprende unicamente le operazioni effettuate dagli assicuratori stessi ed è, in linea di principio, sufficientemente ampia per comprendere la copertura assicurativa fornita da un soggetto passivo che non sia direttamente assicuratore, ma che, nell'ambito di un'assicurazione collettiva, procuri ai suoi clienti siffatta copertura avvalendosi delle prestazioni di un assicuratore che si assume l'onere del rischio assicurato. Tuttavia, tali operazioni implicano, per loro natura, che esista un rapporto contrattuale tra il prestatore del servizio di assicurazione e il soggetto i cui rischi sono coperti dall'assicurazione, ossia l'assicurato (v. sentenza Taksatorringen, C8/01, EU:C:2003:621, punti 40 e 41).

24 Orbene, nel caso di specie, un prestatore di servizi quale l'Aspiro non

si è impegnato esso stesso nei confronti dell'assicurato a garantire a quest'ultimo la copertura di un rischio e non è in alcun modo vincolato all'assicurato da un rapporto contrattuale.

25 Di conseguenza, benché il servizio di liquidazione di sinistri di cui al procedimento principale, quale descritto dal giudice del rinvio, costituisca una componente essenziale dell'operazione di assicurazione laddove comprende, nel caso di specie, la determinazione della responsabilità e dell'importo del danno nonché la decisione di versare o di rifiutare un indennizzo all'assicurato, occorre constatare che tale servizio, peraltro fornito all'assicuratore, non può configurare un'operazione di assicurazione, ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA.

26 Inoltre, tale constatazione è suffragata dalla necessità, come ricordato al punto 20 della presente sentenza, di interpretare restrittivamente le deroghe al regime generale dell'IVA.

27 Detta constatazione non può essere inficiata dall'argomento dell'Aspiro e del governo polacco, secondo il quale occorrerebbe allineare il trattamento delle operazioni di assicurazione ai fini dell'IVA a quello applicabile ai servizi finanziari. Secondo tale società e tale governo, poiché i servizi di liquidazione di sinistri costituiscono una componente fondamentale dell'operazione di assicurazione, pur rappresentando un insieme autonomo, essi dovrebbero, alla stregua della soluzione adottata per i servizi finanziari, beneficiare

dell'esenzione prevista dall'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA. Tale analisi sarebbe avvalorata dalla proposta di direttiva del Consiglio recante modifica della direttiva 2006/112 per quanto riguarda il trattamento dei servizi assicurativi e finanziari [COM(2007) 747 definitivo], presentata dalla Commissione il 28 novembre 2007.

28 A tale proposito, la Corte ha certamente dichiarato, in una sentenza relativa a istituti finanziari, che se i servizi forniti, globalmente considerati, nella fattispecie taluni servizi informatici, formano un insieme distinto e svolgono le funzioni specifiche ed essenziali dei servizi finanziari descritti all'articolo 135, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva IVA, essi beneficiano dell'esenzione prevista da tale disposizione (v., in tal senso, sentenza SDC, C2/95, EU:C:1997:278, punto 66).

29 Tuttavia, la Corte ha dichiarato che l'analogia con i servizi finanziari non può essere accolta in materia di operazioni di assicurazione, evidenziando la diversità testuale tra l'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA, che riguarda solo le operazioni di assicurazione propriamente dette, e l'articolo 135, paragrafo 1, lettere d) e f), di tale direttiva, che riguarda le operazioni «relative» a determinate operazioni bancarie (v., in tal senso, sentenza Taksatorringen, C8/01, EU:C:2003:621, punto 43).

30 Inoltre, la proposta di direttiva menzionata al punto 27 della presente sentenza, non essendo stata adottata dal Consiglio, è in ogni caso del tutto

irrilevante ai fini dell'interpretazione del diritto in vigore e non può dunque giustificare un'interpretazione dell'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA, fondata, per analogia, su quella dell'articolo 135, paragrafo 1, lettere d) e f), di tale direttiva.

31 Occorre, inoltre, constatare che il principio di neutralità fiscale non rimette in discussione la constatazione di cui al punto 25 della presente sentenza. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 28 delle sue conclusioni, tale principio non consente di ampliare l'ambito di applicazione di un'esenzione in assenza di una disposizione non equivoca. Infatti, il principio in parola non è una regola di diritto primario che può incidere sulla validità di un'esenzione, ma un principio di interpretazione che deve essere applicato unitamente al principio di interpretazione restrittiva delle esenzioni (v., in tal senso, sentenza *Deutsche Bank*, C44/11, EU:C:2012:484, punto 45).

32 Occorre verificare, in secondo luogo, se le prestazioni di servizi di cui al procedimento principale costituiscano «prestazioni di servizi relative a (...) operazioni [di assicurazione], effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione» e possano, a tale titolo, essere esentate.

33 Per quanto riguarda, da un lato, la nozione di «prestazioni di servizi relative a (...) operazioni [di assicurazione]», occorre ritenere, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 31 delle sue conclusioni, che il termine «relative» sia sufficientemente ampio da ricomprendere diverse prestazioni che

concorrono alla realizzazione di operazioni di assicurazione e, segnatamente, la liquidazione di sinistri, la quale costituisce una delle parti essenziali di tali operazioni.

34 Per quanto riguarda, dall'altro lato, la condizione secondo la quale le prestazioni in questione devono essere «effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione», occorre verificare se l'attività di un prestatore di servizi quale l'Aspiro, che consiste nel liquidare sinistri in nome e per conto di un'impresa di assicurazione, possa essere considerata effettuata da tali mediatori o intermediari.

35 A tale riguardo, la circostanza che, stando alla descrizione dei fatti effettuata dal giudice del rinvio, l'Aspiro non possieda la qualifica di mediatore o intermediario di assicurazione non è determinante. La qualifica formale di tale società, infatti, non può essere sufficiente per determinare se la sua attività rientri o meno nell'ambito di applicazione dell'esenzione.

36 Come la Corte ha già dichiarato, occorre esaminare il contenuto stesso delle attività di cui trattasi (v., in tal senso, sentenze *Arthur Andersen*, C472/03, EU:C:2005:135, punto 32; *Abbey National*, C169/04, EU:C:2006:289, punto 66, e *J.C.M. Beheer*, C124/07, EU:C:2008:196, punto 17).

37 Ai fini di tale esame sono richieste due condizioni. In primo luogo, il prestatore dev'essere in rapporto con l'assicuratore e con l'assicurato (sentenza *Taksatorringen*, C8/01, EU:C:2003:621, punto 44). Tale rapporto può essere unicamente indiretto, se il prestatore è un

subappaltatore del mediatore o dell'intermediario (v., in tal senso, sentenza J.C.M. Beheer, C124/07, EU:C:2008:196, punto 29). In secondo luogo, la sua attività deve ricomprendere aspetti essenziali della funzione di intermediario di assicurazione, come ricercare i potenziali clienti e metterli in relazione con l'assicuratore (v., in tal senso, sentenza Arthur Andersen, C472/03, EU:C:2005:135, punti 33 e 36).

38 La prima di tali condizioni è soddisfatta da un prestatore come l'Aspiro. Essa intrattiene infatti rapporti diretti con l'impresa di assicurazione, giacché esercita la propria attività in nome e per conto di quest'ultima, e rapporti indiretti con l'assicurato, nell'ambito dell'esame e della gestione dei sinistri.

39 Invece, quanto alla seconda di dette condizioni, relativa alle prestazioni effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione o dai loro subappaltatori, queste ultime devono essere connesse alla natura stessa del mestiere di mediatore o di intermediario di assicurazione, il quale consiste nella ricerca di clienti e nel mettere questi ultimi in relazione con l'assicuratore, in vista della conclusione di contratti di assicurazione (v., in particolare, sentenze Taksatorringen, C8/01, EU:C:2003:621, punto 45; Arthur Andersen, C472/03, EU:C:2005:135, punto 36, e J.C.M. Beheer, C124/07, EU:C:2008:196, punto 18). Per quanto riguarda il subappaltatore, occorre che quest'ultimo partecipi alla conclusione di contratti di assicurazione (v., in tal senso, sentenza J.C.M. Beheer,

C124/07, EU:C:2008:196, punti 9 e 18).

40 Orbene, l'attività consistente nella liquidazione dei sinistri in nome e per conto di un assicuratore, come quella di cui al procedimento principale, non è in alcun modo connessa al fatto di ricercare potenziali clienti e metterli in relazione con l'assicuratore in vista della conclusione di contratti di assicurazione.

41 Ne deriva che una siffatta attività non rientra tra le prestazioni «effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione», ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA.

42 Analogamente ai servizi di cui alla causa che ha dato luogo alla sentenza Arthur Andersen (C472/03, EU:C:2005:135), i servizi di liquidazione di sinistri forniti da un prestatore come l'Aspiro si deve ritenere configurino non prestazioni di servizi effettuate da un intermediario di assicurazione, bensì un frazionamento delle attività esercitate dalle imprese di assicurazione (v., in tal senso, sentenza Arthur Andersen, C472/03, EU:C:2005:135, punto 38).

43 Ciò premesso, non è necessario far riferimento, come fa il governo del Regno Unito, alla nozione di «intermediazione assicurativa», di cui all'articolo 2, punto 3, della direttiva 2002/92/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 dicembre 2002, sulla intermediazione assicurativa (GU 2003, L 9, pag. 3), né a quelle di attività di mediatori e di agenti di assicurazione a cui rinvia l'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 77/92/CEE del Consiglio, del 13 dicembre 1976, concernente misure destinate a

facilitare l'effettivo esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi per le attività di agente e di mediatore di assicurazioni (ex gruppo 630 CITI) comprendente segnatamente misure transitorie per tali attività (GU 1977, L 26, pag. 14), sostituite dalla direttiva 2002/92. Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 46 delle sue conclusioni, tali direttive mirano a promuovere la libera prestazione dei servizi in questione nell'Unione e perseguono un obiettivo distinto da quello della direttiva IVA. Le definizioni in parola non possono, pertanto, essere utilizzate tali e quali al fine di determinare, nel contesto della direttiva IVA, l'ambito delle operazioni esenti da IVA.

44 Ne consegue che l'operazione consistente semplicemente nell'affidare il trattamento dei sinistri a un terzo, senza che tale esternalizzazione sia legata al fatto di ricercare potenziali clienti e metterli in relazione con l'impresa di assicurazione in vista della conclusione di contratti di assicurazione, non è esente da IVA.

45 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA dev'essere interpretato nel senso che servizi di liquidazione di sinistri, come quelli di cui al procedimento principale, forniti da un terzo in nome e per conto di un'impresa di assicurazione, non rientrano nell'esenzione prevista da tale disposizione.

Sulle spese

46 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 (Prima Sezione) dichiara:

L'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, dev'essere interpretato nel senso che servizi di liquidazione di sinistri, come quelli di cui al procedimento principale, forniti da un terzo in nome e per conto di un'impresa di assicurazione, non rientrano nell'esenzione prevista da tale disposizione.

L'organizzazione dei servizi assicurativi tra esenzione, imponibilità e inesplorati rischi di "abuso del diritto".

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Esenzione e servizi assicurativi nella giurisprudenza comunitaria 3. Aspetti contrattuali della vicenda Aspiro, e relative conseguenze in termini d'imposta sul valore aggiunto - 4. L'interesse del soggetto passivo alla "non esenzione" dall'IVA e potenziali rischi di "abuso del diritto"

1. Introduzione

Il caso al vaglio della Corte di Giustizia europea delinea l'ambito di applicazione del regime di esenzione

IVA per le imprese assicurative:¹ la società Aspiro richiedeva con interpello all'amministrazione finanziaria polacca il trattamento da riservare (in termini di imponibilità ovvero di esenzione) ad un complesso di prestazioni di servizi riferite alla liquidazione dei sinistri, eseguita non direttamente dall'impresa di assicurazione, ma da un terzo agente in nome e per conto della stessa.

In particolare, "Aspiro" è un soggetto passivo IVA (società) che non riveste la qualifica di impresa assicurativa in alcun modo, ciononostante rende un insieme dei servizi relativi alla liquidazione dei sinistri e riceve un corrispettivo forfettario, in funzione dello specifico tipo di sinistro, eseguendo tale attività in nome e per conto di un'impresa di assicurazione.

Secondo il Ministero delle Finanze polacco, tali servizi non potevano fruire *in toto* del regime di esenzione previsto per le imprese assicurative, in quanto tale qualificazione poteva competere solo ed esclusivamente per le operazioni strettamente riconducibili all'attività assicurativa in senso "proprio" (ad esempio, la gestione nel merito della liquidazione dei sinistri, attraverso l'analisi della documentazione pertinente e la decisione relativa alla copertura del sinistro).

(*) Il presente contributo è stato oggetto di positiva valutazione da parte del Comitato Scientifico.

¹ Sul tema della qualificazione dei servizi assicurativi, sia consentito il rinvio a *Corte di Giustizia UE, sentenza del 22 ottobre 2009, Swiss Re Germany Holding, con commento di COGLIANDRO, in Giurisprudenza delle Imposte n. 4/2011.*

Pertanto, fatta eccezione per tali attività, le restanti prestazioni rese dalla Aspiro dovevano essere considerate imponibili ai fini dell'IVA, trattandosi di comunissime prestazioni di servizi di carattere tecnico-amministrativo, non qualificabili dunque specificamente come "*operazioni di assicurazione*".

La società istante, che invocava l'esenzione totale ai fini dell'IVA del complesso delle prestazioni rese, contestava la soluzione *de qua* innanzi al Tribunale amministrativo, che accoglieva il ricorso; tale decisione veniva impugnata innanzi al Tribunale amministrativo supremo il quale riteneva di investire la Corte di giustizia attraverso il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE.

La Corte di Giustizia Europea (punto 44 della sentenza) sostanzialmente accoglieva le tesi del Ministero delle Finanze polacco ed anzi ne amplificava le conclusioni ritenendo che tutte le operazioni rese dalla Aspiro dovevano essere considerate imponibili, in quanto "*l'operazione consistente semplicemente nell'affidare il trattamento dei sinistri ad un terzo, senza che tale esternalizzazione sia legata al fatto di ricercare potenziali clienti e metterli in relazione con l'impresa di assicurazione in vista della conclusione di contratti di assicurazione, non è esente IVA*".

Dunque, secondo i giudici comunitari tali servizi devono essere considerati interamente imponibili ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, in quanto non riconducibili né ad "*operazioni di assicurazione*" né a

“prestazioni di servizi relative alle predette operazioni”.²

Secondo parte della dottrina, la sentenza *Aspiro* potrebbe risultare incompatibile con le conclusioni rese sull'argomento dall'Agenzia delle Entrate che dovrebbero a questo punto considerarsi superate dal pronunciamento comunitario:³ con la risoluzione n. 267 del 30 ottobre 2009 l'amministrazione italiana riteneva che alcune prestazioni apparentemente considerate simili (nella specie, rese dai broker assicurativi) potevano fruire del regime di esenzione⁴.

2 Secondo quanto previsto dall'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), Direttiva 2006/112/CE (di seguito anche "Direttiva IVA"), che prevede l'esenzione da IVA delle *“operazioni di assicurazione e di riassicurazione, comprese le prestazioni di servizi relative a dette operazioni, effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione”*.

3 Ad esempio G. SCIFONI, *Imponibile ad IVA l'attività di liquidazione di danni derivanti da sinistri*, in *"Corriere Tributario" n. 17 del 2016, pag. 1306 e ss.*, ritiene la risoluzione in questione superata dal pronunciamento comunitario.

4 Con la citata risoluzione, l'amministrazione finanziaria - recuperando la definizione della nozione di mediatori e intermediari di assicurazione dalla direttiva 2002/92/CE del 9 dicembre 2002 (in particolare, articolo 2, n. 3) - rilevava che l'intermediazione assicurativa si rinviene nelle *“attività consistenti nel presentare o proporre contratti di assicurazione, o compiere altri atti preparatori o relativi alla conclusione di tali contratti, ovvero nel collaborare, segnatamente in caso di sinistri, alla loro gestione ed esecuzione”*. Tale definizione (di fonte comunitaria) è stata recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, in particolare art. 106, conseguentemente la previsione di esenzione di cui all'articolo 10, n. 9), del D.P.R. n. 633 è applicabile non solo a *“tutte le ipotesi contrattuali che comportano, comunque, una interposizione nella circolazione dei beni e servizi fra le quali rientrano, ad esempio, i contratti di mandato, di agenzia, di mediazione, ecc.”* (cfr. la nozione intermediazione relative a operazioni assicurative

L'analogia non sembra però ravvisabile, in quanto nel caso italiano l'attività del "broker", è rivolta verso il potenziale assicurato (operazione business to consumer, con attività di "front office") ed è senza alcun potere di rappresentanza, essendo finalizzata a "presentare" al cliente le migliori condizioni contrattuali offerte dalle compagnie assicurative, mentre nel caso dell'*Aspiro*, l'attività è diretta verso l'assicuratore (operazione business to business con attività di "back office") cui è vincolata da un rapporto di mandato con rappresentanza, del tutto assente per il broker.

Inoltre, la figura del broker (nonostante le varie evoluzioni normative) è assimilabile a quella di un "mediatore di assicurazioni", a colui cioè che mette in relazione l'assicurato e l'assicuratore senza essere legato ad alcuna delle parti da rapporti di collaborazione, dipendenza e rappresentanza (Cass. 5 giugno 1992, n. 6956), le cui prestazioni sarebbero esenti IVA anche ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA 112 del 2006, diversamente dall'*Aspiro* che - come evidenziato nei fatti di causa dal giudice del rinvio - non è né un'impresa di assicurazione né un mediatore né un intermediario di assicurazione.

e finanziarie fornita con risoluzione del 16 luglio 1998, n. 77/E), ma anche alle attività di consulenza, assistenza, gestione od esecuzione dei contratti assicurativi stipulati, ritenendo conseguentemente prestazioni esenti quelle *“che si concretino nell'analisi e nella successiva copertura dei rischi e nella collaborazione nella gestione dei sinistri e nel recupero dei danni”*.

2. Esenzione e servizi assicurativi nella giurisprudenza comunitaria

L'inapplicabilità del regime di esenzione nell'ambito della attività *lato sensu* assicurativa, era stata già affermata dalla Corte di Giustizia in relazione al trasferimento di un portafoglio di contratti di riassicurazione:⁵ l'esenzione prevista dall'art. 135, paragrafo 1, lettera a), Direttiva 2006/112/CE, non poteva essere invocata, non ricorrendo né la prima fattispecie prevista dalla norma, relativa alla realizzazione di «operazioni di assicurazione», né la seconda, riferita alle «prestazioni di servizi relative a dette operazioni, effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione».

Nel caso richiamato la Corte specificava (punto 22) che le operazioni di assicurazione, sono caratterizzate dal fatto che l'assicuratore si impegna, previo versamento di un premio, a procurare all'assicurato, in caso di realizzazione del rischio coperto, la prestazione convenuta all'atto della stipula del contratto.⁶

L'espressione «operazioni di assicurazione» nella giurisprudenza comunitaria non comprende unicamente le operazioni effettuate dagli assicuratori stessi: la stessa è sufficientemente ampia per comprendere la copertura assicurativa fornita da un soggetto passivo che non

sia direttamente assicuratore, ma che, nell'ambito di un'assicurazione collettiva, procuri ai suoi clienti siffatta copertura avvalendosi delle prestazioni di un assicuratore che si assume l'onere del rischio assicurato.

Ciò posto, secondo la Corte l'espressione «prestazioni di servizi relative a (...) operazioni [di assicurazione]», può ricomprendere (concordemente con il punto 31 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale) diverse prestazioni che concorrono alla realizzazione di operazioni di assicurazione e, segnatamente, la liquidazione di sinistri, la quale costituisce una delle parti essenziali di tali operazioni.

Pertanto, l'elemento soggettivo non sarebbe di per sé un criterio discrezionale al fine di verificare l'applicabilità del regime di esenzione che, *rebus sic stantibus*, ben potrebbe essere esteso anche ad un soggetto che non rivesta la qualifica di assicuratore, ma che, oggettivamente, eserciti di fatto tale attività (o quella ad essa relativa).

L'elemento invece decisivo, secondo la Corte, riguarda l'esistenza di un rapporto contrattuale tra il prestatore del servizio di assicurazione, e il soggetto i cui rischi sono coperti dall'assicurazione, ossia l'assicurato.⁷

Ed infatti, l'Aspiro non si è impegnato nei confronti dell'assicurato a garantire a quest'ultimo la copertura di un rischio e non è in alcun modo vincolato all'assicurato da un rapporto contrattuale: tali decisivi aspetti hanno dunque consentito di escludere le operazioni in questione dal novero delle prestazioni assicurative e dunque

⁵ Corte di Giustizia CE, Sez. IV (Lenaerts, Presid.; Silva de Lapuerta, Relat.; Mengozzi, Avv. Gen. concl. conf.), 22 ottobre 2009, C-242/08, *Swiss Re Germany Holding*.

⁶ Sentenze CPP, C349/96, punto 17, e Taksatorringen, C8/01, punto 39.

⁷ Sentenza Taksatorringen, C8/01, punti 40 e 41.

dell'esenzione dell'IVA, congiuntamente all'applicazione del principio, ormai ben consolidato nella giurisprudenza comunitaria⁸, della necessaria interpretazione restrittiva delle esenzioni.

Ed infatti, posto che non esiste effettivamente alcun rapporto contrattuale tra l'Aspiro e l'assicurato, e che il contratto non può qualificarsi di assicurazione perché ne mancano i tratti fondamentali (l'assunzione del rischio da parte dell'assicuratore, e la corresponsione di un premio determinato su basi probabilistiche, nonché, conseguentemente, la natura aleatoria di tale contratto), tali circostanze risultano decisive a fondamento della decisione dei giudici comunitari.

Pertanto, in assenza di una relazione contrattuale tra l'Aspiro e l'assicurato, l'attività della società resterebbe circoscritta *inter partes* con l'impresa di assicurazioni: una sorta di *back office business to business* senza coinvolgimento del cliente finale, ovvero di esternalizzazione di servizi che solo in ultima analisi sarebbero diretti al cliente finale il quale avrebbe esclusivamente il rapporto con l'impresa assicurativa, con la conseguenza che solo tale passaggio del ciclo produttivo distributivo

soggiacerebbe al regime di esenzione, attraverso il normale meccanismo di funzionamento dell'IVA, con mancata incisione del consumatore finale, da un lato, e mancata detrazione per l'impresa operante in regime di esenzione.

La Corte di Giustizia ha altresì posto l'accento sulla circostanza che l'attività consistente nella liquidazione dei sinistri in nome e per conto di un assicuratore, non è diretta alla ricerca di potenziali clienti da mettere in relazione con l'assicuratore in vista della conclusione di contratti di assicurazione, e non può dunque rientrare tra le prestazioni «effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione», ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA.

Pertanto, coerentemente con la soluzione prospettata nel caso Arthur Andersen (C472/03, EU:C:2005:135), i servizi di liquidazione di sinistri forniti da un prestatore come l'Aspiro, piuttosto che configurare delle prestazioni di servizi effettuate da un intermediario di assicurazione, rappresentano un frazionamento delle attività esercitate dalle imprese di assicurazione (v., in tal senso, sentenza Arthur Andersen, C472/03, EU:C:2005:135, punto 38): si tratterebbe, dunque, di un'attività endogena rispetto all'attività di assicurazione vera e propria resa nei confronti del cliente finale.

In conclusione, la semplice circostanza dell'affidamento del trattamento dei sinistri a un terzo, senza che tale esternalizzazione sia legata al fatto di ricercare potenziali clienti e metterli in relazione con l'impresa di assicurazione in vista della conclusione

⁸ Come evidenziato nelle sentenze 11 agosto 1995 Bultius-Griffioen, C-453/93, 7 settembre 1999 Gregg, causa C-216/97; 18 novembre 2004, Temco Europe SA, C-284/03; 14 giugno 2007, Stichting Regionaal Opleidingen Centrum Noord, C-434/05; 16 ottobre 2008 Canterbury Hockey Club C-253/07; ed inoltre, Sentenze Taksatorringen, punto 36, e Arthur Andersen, punto 24, nonché ordinanza 14 maggio 2008, cause riunite C-231/07 e C-232/07, Tiercé Ladbroke e Derby, punto 15

di contratti di assicurazione, non è esente da IVA, secondo le condivisibili conclusioni raggiunte dalla sentenza che si commenta.

3. Aspetti contrattuali della vicenda Aspiro, e relative conseguenze in termini d'imposta sul valore aggiunto

Le operazioni realizzate dalla società Aspiro, che agisce in nome e per conto dell'assicurazione (sebbene per un servizio a vantaggio del cliente finale, con il quale non vengono intrattenuti rapporti) risultano assimilabili alla fattispecie del mandato con rappresentanza.

Ai sensi dell'art. 1703 e ss. del c.c. (in particolare art. 1704) il mandatario (nella specie, l'Aspiro) agisce dunque in nome e per conto dell'impresa di assicurazione con la conseguenza che gli atti conclusi verso il terzo producono gli effetti giuridici direttamente in capo al mandante (rappresentato), nonché con la ulteriore conseguenza che i documenti relativi alla prestazione assicurativa devono essere intestati all'impresa di assicurazione.

Ed infatti ai sensi dell'art. 3, co. 3, ultimo periodo, D.p.r. 26 ottobre 1972, n. 633 (che ha recepito il previgente art. 6, co. 4, della Direttiva 17 maggio 1977, n. 77/388/Cee (cd.Vi Direttiva Cee), «le prestazioni di servizi rese o ricevute dai mandatarî senza rappresentanza sono considerate prestazioni di servizi anche nei rapporti tra il mandante e mandatario», mentre all'opposto laddove un mandatario operi con rappresentanza (cioè il caso della società Aspiro), il negozio giuridico si svolge – anche ai fini iva –

direttamente tra il mandante ed il terzo, determinando l'irrilevanza tributaria dell'interposizione.

Ne consegue, stando anche alle conclusioni rese dalla sentenza in commento, che la società Aspiro dovrà fatturare all'impresa di assicurazione (mandante e rappresentata) in regime di imponibilità i servizi ad essa prestati (e limitatamente al compenso ritratto per tale attività), mentre, diversamente, le prestazioni di servizio complessivamente rese dal mandante (e cioè si ribadisce l'impresa di assicurazioni) al cliente finale, soggiacciono al regime di esenzione per esse previsto.

Giova rilevare che talora la Corte di Giustizia conforta le proprie conclusioni verificando se siano compatibili con la *ratio* e le finalità delle esenzioni disposte dalla Direttiva IVA (in particolare, di evitare l'aumento del costo del credito al consumo),⁹ ma le prestazioni rese dalla Aspiro rappresentavano un passaggio precedente (uno dei passaggi a monte) rispetto alla transazione finale eseguita dall'impresa di assicurazione per cui tale aspetto non emergeva.

La soluzione della Corte ripropone criteri ermeneutici tipici della giurisprudenza comunitaria, secondo cui le ipotesi di esenzione devono

⁹ Peraltro, tale indagine non è neppure di facile interpretazione, atteso che se è vero che l'esenzione dovrebbe evitare l'aumento del prezzo del bene o servizio a vantaggio del consumatore finale, tale effetto può essere totalmente o parzialmente vanificato dall'IVA occulta applicata dall'impresa operante in regime di esenzione, che, dovendo sopportare *ex lege* il carico impositivo dell'IVA indetraibile, potrebbe "ricaricare" in qualche modo tale aggravio sul consumatore finale.

anzitutto essere interpretate restrittivamente (punto 26 della sentenza), in quanto costituiscono deroghe al principio generale secondo cui l'IVA è riscossa per ogni prestazione di servizi effettuata a titolo oneroso da un soggetto passivo), nonché nozioni autonome del diritto dell'Unione che mirano ad evitare divergenze nell'applicazione del sistema dell'Iva da uno Stato membro all'altro.¹⁰

Conseguentemente, una fattispecie più ampia e complessa (la prestazione di servizi assicurativi) non può automaticamente essere scomposta in sottoinsiemi a loro volta esenti, in quanto una diversa conclusione, assunta acriticamente, potrebbe compromettere il buon funzionamento del sistema dell'IVA: come già osservato nei casi *Aspiro* e *Swiss Re*, infatti, un'operazione di assicurazione è costituita dallo scambio tra pagamento di un premio (effettuato dall'assicurato) e sopportazione del rischio (preso in carico dall'assicuratore), ed entro tali inscindibili termini opera l'ipotesi di esenzione.

Le conclusioni dei giudici comunitari trovano riscontro anche nella legislazione nazionale, ove il contratto di assicurazione è disciplinato agli artt. 1882-1932 del codice civile; in particolare la norma introduttiva definisce assicurazione *"il contratto col quale l'assicuratore, verso pagamento di un premio, si obbliga a rivalere l'assicurato, entro i limiti convenuti, del danno ad esso prodotto da un*

sinistro, ovvero a pagare un capitale o una rendita al verificarsi di un evento attinente alla vita umana".

Dal confronto tra la disposizione nazionale e la disciplina comunitaria, così come richiamata nei passaggi delle sentenze sull'argomento, si scorgono analogie e differenze, e dunque alcuni aspetti di criticità.

Ed infatti, l'elemento causale del rapporto contrattuale tra la società *Aspiro* e l'impresa di assicurazioni, viene trattato con un *unicum* argomentativo che nasce e si esaurisce nel punto 24 della sentenza: *"un prestatore di servizi quale l'Aspiro non si è impegnato esso stesso nei confronti dell'assicurato a garantire a quest'ultimo la copertura di un rischio e non è in alcun modo vincolato all'assicurato da un rapporto contrattuale"*.

Secondo la sentenza *"Aspiro"*, infatti (punto 25) *"benché il servizio di liquidazione di sinistri di cui al procedimento principale, quale descritto dal giudice del rinvio, costituisca una componente essenziale dell'operazione di assicurazione laddove comprende, nel caso di specie, la determinazione della responsabilità e dell'importo del danno nonché la decisione di versare o di rifiutare un indennizzo all'assicurato, occorre constatare che tale servizio, peraltro fornito all'assicuratore, non può configurare un'operazione di assicurazione, ai sensi dell'articolo 135, paragrafo 1, lettera a), della direttiva IVA"*.

Il punto 25 non appare dotato di autonomia argomentativa, anzi pare presentare una contraddizione logica, allorché si afferma in premessa che "il

¹⁰ In tal senso, sentenze 25 febbraio 1999, causa c-349/96, CPP, punto 15; *Horizon College*, punto 15; 28 gennaio 2010, causa c-473/08.

servizio di liquidazione di sinistri [...] costituisce una componente essenziale del contratto di assicurazione” ma si conclude affermando che "tale servizio non può configurare un'operazione di assicurazione".

L'apparente disarmonia viene giustificata ponendo l'accento sulla frase incidentale "peraltro fornito all'assicuratore": in rapporto con le affermazioni rese al punto 24 si evidenzia che al di là dell'oggetto dell'attività, gli elementi dirimenti sono sostanzialmente due e cioè l'assenza della copertura di un rischio nonché di un rapporto contrattuale con l'assicurato, che sono peraltro gli elementi tipici del contratto assicurativo, caratterizzato dall'esistenza di un elemento di aleatorietà, valutato in termini probabilistici, sulla cui base si stipula il contratto e si determina il premio dovuto dall'assicurato.

In altre parole, i costi ed i ricavi dell'Aspiro non sono quelli tipici dell'impresa assicurativa, se per avventura si verificasse un sinistro importante con un onere risarcitorio conseguente, il bilancio dell'Aspiro ne rimarrebbe sostanzialmente indenne (cosa che invece non avviene per una tipica attività assicurativa) ed anzi, al contrario, potrebbe addirittura beneficiarne (quindi il ciclo costi-ricavi sarebbe opposto rispetto a quello tipico di una impresa assicurativa) in conseguenza dell'aumento della mole di lavoro tecnico amministrativo conseguente, che sarebbe richiesto all'Aspiro dall'impresa di assicurazioni. Secondo la Corte, inoltre, l'attività non è neppure qualificabile tra le *"Prestazioni di servizi relative a dette*

operazioni, effettuate dai mediatori e dagli intermediari di assicurazione", concordemente con le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza di vertice nazionale.¹¹

4. L'interesse del soggetto passivo alla "non esenzione" dall'IVA e potenziali rischi di "abuso del diritto"

La sentenza, che si ritiene condivisibile nelle sue conclusioni, presenta interessanti spunti di riflessione in relazione al trattamento ai fini IVA delle prestazioni dei servizi di assicurazione, nonché a tutte quelle tipologie di servizi che, in quanto soggiacenti al regime di esenzione, non possono fruire del diritto di detrazione, e dunque subiscono un aggravio impositivo che sarebbe incompatibile con la teorica neutralità che dovrebbe assistere il tributo.

Il principio di neutralità¹² dell'imposta, in tutte le fasi che precedono il consumo del bene, costituisce infatti un caposaldo del meccanismo di funzionamento dell'IVA, ed è stato più volte enunciato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo cui *"il sistema delle detrazioni è inteso ad esonerare interamente l'imprenditore dall'Iva dovuta o pagata nell'ambito di tutte le sue attività economiche. Il sistema comune d'imposta sul valore aggiunto garantisce, di conseguenza,*

11 Cass. civ. Sez. V, Sent., 04/11/2016, n. 22429.

12 In tema di neutralità fiscale, cfr. P. BORIA, *Diritto tributario europeo*, Milano, 2005, 187; R. MICELI, *L'effettività della disciplina nazionale sull'esercizio del diritto di detrazione Iva in caso di accertamento tributario*, in Riv. Dir. Trib. n. 9/2008, 237; A. M. RHODE, cit, 91.

la perfetta neutralità dell'imposizione fiscale per tutte le attività".¹³

Ed infatti, come è noto, e come ribadito dalla giurisprudenza comunitaria¹⁴ "il principio di neutralità fiscale, ed in particolare il diritto di detrazione, costituisce, in quanto parte integrale del meccanismo dell'IVA, un principio fondamentale inerente al sistema comune di tale imposta istituito dalla normativa comunitaria"¹⁵ e, più in particolare, "il suddetto principio di neutralità fiscale costituisce la traduzione, operata dal legislatore comunitario in materia di IVA, del principio generale di parità di trattamento" che impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata.¹⁶

Esso presuppone, segnatamente, che le diverse categorie di operatori economici che si trovano in situazioni analoghe vengano trattate allo stesso modo al fine di evitare qualsiasi distorsione della concorrenza nel

13 Corte di Giustizia Europea, sentenza 15 gennaio 1998, causa C-37/95, Ghent Coal Terminal, par. 15. Si deve osservare, tuttavia, che l'affermazione della Corte non va presa come un valore assoluto: la perfetta neutralità dell'Iva non esiste nello stesso tessuto normativo dell'imposta, che prevede esplicite ipotesi di indetraibilità. In particolare le esenzioni, nate con l'intento di non incidere il consumatore, destinatario effettivo del tributo, finiscono per trasferire l'imposizione sull'operatore economico nella misura dell'Iva assolta sui beni e servizi utilizzati nell'esercizio dell'attività, indetraibile *ex lege*.

14 Corte di Giustizia Cee, sentenza del 10 aprile 2008 in Marks & Spencer, causa c-309/06, par. 47.

15 Cfr. anche causa C-25/07, Sosnowska (2008) e C- 74/08 PARAT Automotive Cabrio (2009).

16 In tal senso anche Corte di Giustizia, sentenza del 22 novembre 1995, causa C-144/04, Mangold.

mercato interno, ai sensi dell'art.3, n.1, lett. g), del Trattato CE.

Ciò posto, occorre evidenziare che l'esenzione pregiudica il principio di neutralità dell'imposta (inteso in senso soggettivo: il soggetto economico non deve essere inciso dal peso del tributo, per egli "neutrale"; in quanto diretto a "colpire" il consumatore finale), mentre una erronea applicazione del regime di esenzione (magari accordato solo ad alcuni operatori del medesimo settore merceologico, perché con schemi e strutture produttive differenti) potrebbe alterare la libera concorrenza di mercato nonché comportare la potenziale distorsione delle entrate fiscali.¹⁷

17 Sull'argomento, cfr. *The elusiveness of neutrality: why it is so difficult to apply VAT to financial services?* A. KERRIGAN, in *International VAT Monitor*, 2009, vol. 21, n. 2, 103-112. Nell'articolo, l'autore evidenzia che, l'esenzione è stata disposta dal legislatore comunitario a causa delle difficoltà tecniche di sottoporre ad imposizione i servizi prestati dagli intermediari finanziari, le quali sono state considerate quasi insormontabili e per tale motivo l'esenzione non è stata abbandonata: le transazioni finanziarie si realizzano attraverso uno scambio di denaro con denaro e dunque non è facile individuare l'oggetto della transazione e il valore imponibile generato. L'esenzione rappresenta dunque una soluzione pragmatica, ma allo stesso tempo ostacola la realizzazione di un sistema Iva comprensibile, anche ponendo in rapporto gli effetti di tale meccanismo sulla tassazione del consumo finale. Una caratteristica storica che ha rafforzato le esenzioni è rappresentata dal fatto che l'Iva indeducibile collegata alle esenzioni è una importante fonte di entrate fiscali degli Stati membri i quali sono restii a rinunciarvi. Ulteriormente, sulla medesima rivista, R. DE LA FERIA, *Partial exemption policy in the United Kingdom*, 119-123; C. AMAND, *The limit of the EU VAT exemptions for financial services*, in *International VAT Monitor*, 2009 vol. 20, n. 4, 263-274.

Facendo un passo indietro, giova ricordare che esiste una dicotomia nel meccanismo di funzionamento del tributo sul valore aggiunto, che comporta un disallineamento tra soggetto passivo in senso giuridico formale e soggetto passivo in senso economico sostanziale: in altre parole, colui il quale sopporta il peso del tributo (e cioè il consumatore finale, nel rispetto della *ratio* dell'Iva), non è lo stesso soggetto che applica e governa il tributo (e cioè il soggetto che esercita l'attività economica).

Tale circostanza assume maggior rilievo per il soggetto operante in regime di esenzione, il quale, se è vero che non applica l'Iva al consumatore finale, allo stesso modo neppure può operare la detrazione, ed è dunque costretto a sopportare il peso del tributo al posto del consumatore finale.

E' pertanto del tutto ipotizzabile che un soggetto preferisca optare per il regime di imponibilità, potendo evitare conseguentemente il carico impositivo cagionato dall'imposta indetraibile e non essere inciso dunque dall'imposta come dovrebbe normalmente accadere per tutti i soggetti operanti in regime di esenzione.

Si invita dunque a riflettere sulla circostanza che una impresa assicurativa (o qualsiasi soggetto operante in regime di esenzione), potrebbe tentare di "*esternalizzare*" servizi tipici del proprio ciclo produttivo ma, a differenza del caso "Aspiro" (le cui prestazioni sono rese a monte, e cioè ad un precedente passaggio del ciclo produttivo-distributivo rispetto alla prestazione esente resa verso il consumatore finale), ponendo anche questi servizi "a

valle", e dunque con prestazione resa direttamente al consumatore finale, *a latere* del soggetto esente.

Con tale artificio sarebbe possibile scomporre il fatturato verso il cliente finale, che sarebbe dunque non più esclusivamente esente, ma in parte esente, allorché reso dall'impresa di assicurazione, in parte imponibile, se reso dal soggetto "collaterale", conseguentemente aumentando artificialmente il pro-rata di detraibilità complessivo.

In pratica, una ipotetica "Aspiro 2" potrebbe erogare "servizi amministrativi" direttamente al cliente finale, su incarico diretto della impresa di assicurazioni: opererebbe in regime di imponibilità, con pieno diritto a detrazione dell'Iva assolta sugli acquisti, con la conseguenza che la indetraibilità totale dell'Iva assolta sugli acquisti dall'impresa di assicurazione sarebbe mitigata da un volume di operazioni imponibili creato artificialmente; ciò consentirebbe di raggiungere - sebbene in misura parziale - il diritto alla detrazione che il regime di esenzione aveva negato.

In tal modo, attraverso una opportuna "strutturazione" del ciclo produttivo, si potrebbe ipotizzare un (illegittimo) aggiramento della indetraibilità, raggiungendo una parziale neutralità in senso soggettivo (il soggetto esente non sarebbe più inciso, in rapporto alla parte di operazioni attive "dirottate", come accade per i soggetti operanti in regime di esenzione) e, per converso, una violazione del principio di neutralità dell'Iva in senso oggettivo (cioè il peso del tributo graverebbe in modo diverso sui diversi operatori economici, penalizzando ad esempio le

assicurazioni che non hanno esternalizzato una parte di servizi amministrativi), nonché una corrispondente violazione del principio di "parità di trattamento".

Si ritiene dunque imprescindibile - nella disamina di tali fattispecie - la valutazione delle peculiarità e degli effetti impositivi delle esenzioni¹⁸ per il soggetto passivo: l'esenzione dall'IVA, diversamente da quanto accade normalmente per le imposte dirette, non accorda un beneficio impositivo al contribuente (previsto invece per il consumatore finale) ma gli cagiona un danno costringendolo al divieto di detrarre l'IVA sugli acquisti.

Conseguentemente, come accaduto nella celebre sentenza "Halifax", il soggetto esente potrebbe tentare di raggiungere l'agognato fine della detrazione dell'IVA modificando il processo produttivo, trasformando parte dell'attività da esente ed imponibile, attraverso una sorta di "delocalizzazione giuridica" delle operazioni attive.

Tali rischi, in termini di abuso del diritto, non appaiono adeguatamente valorizzati nella sentenza *Aspiro*, diversamente da quanto accade, di norma, nella giurisprudenza

18 In definitiva, va tenuto presente che l'interpello, costituendo una sorta di accertamento preventivo sull'applicazione normativa, non deve essere considerato come un'attività di interpretazione del tutto neutrale, ma va verificata, così come nella fase dell'accertamento, la corretta applicazione normativa per evitare il raggiungimento di obiettivi non previsti dalla normativa, che verrebbero legittimati senza esaminare tale attività anche da tale angolazione prospettica: nelle situazioni potenzialmente a rischio, solo una volta verificati tali aspetti, l'interpretazione potrà essere scevra da condizionamenti in termini di effetti impositivi.

comunitaria in tema d'IVA: la sentenza riconosce l'imponibilità delle prestazioni fornite ad una impresa assicurativa senza indugiare sul complessivo risultato dell'operazione, mentre frequentemente nella giurisprudenza della Corte di Giustizia tali elementi costituiscono il presupposto logico del ragionamento.¹⁹ Come accaduto nel caso "Halifax",²⁰ infatti, si potrebbe artificialmente

19 Conformemente al costante orientamento della Corte di Giustizia, la lotta contro ogni possibile frode, evasione fiscale ed abuso è un obiettivo riconosciuto e promosso dalla Direttiva IVA (Sentenza 27 settembre 2007, causa C-409/04, *Teleos* e altri; sentenza 29 aprile 2004, cause riunite C487/01 e C7/02, *Gemeente Leusden e Holin Groep*, punto 76, e citata sentenza *Kittel e Recolta Recycling*, punto 54); a tal fine occorre perseguire tutti i comportamenti che, dietro l'apparente osservanza delle prescrizioni della norma, tendono ad ottenere un risultato diverso da quello previsto da quest'ultima (Sentenza 21 febbraio 2006, causa C-255/02, in "Riv. Giur. Trib.", n. 5/2006, pag. 377, commento di SANTI, *Il divieto di comportamenti abusivi si applica anche al settore dell'Iva*).

20 Sentenza 21 febbraio 2006 in Causa C-255/02; nella parte conclusiva della sentenza "Halifax" (ove la società menzionata aveva creato una struttura societaria ed una serie di operazioni volta ad aggirare la regola della indetraibilità prevista per l'attività bancaria, conseguente al regime di esenzione) la Corte dichiara: «*Perché possa parlarsi di comportamento abusivo, le operazioni controverse devono, nonostante l'applicazione formale delle condizioni previste dalle pertinenti disposizioni della sesta direttiva e della legislazione nazionale che la traspone, procurare un vantaggio fiscale la cui concessione sarebbe contraria all'obiettivo perseguito da quelle stesse disposizioni. Non solo. Deve altresì risultare da un insieme di elementi obiettivi che le dette operazioni hanno essenzialmente lo scopo di ottenere un vantaggio fiscale. Ove si constati un comportamento abusivo, le operazioni implicate devono essere ridefinite in maniera da ristabilire la situazione quale sarebbe esistita senza le operazioni che quel comportamento hanno fondato*».

creare il requisito di afferenza²¹ che postula, ai fini della detrazione, la specularità dell'iva sulle operazioni passive rispetto all'iva sulle operazioni attive, necessario ai fini della nascita e del diritto alla detrazione²² che non sussiste nelle ipotesi delle esenzioni per i servizi assicurativi (e bancari, caso Halifax).

Come evidenziato, sarebbe infatti sufficiente esternalizzare una parte del fatturato ottenendo, per conseguenza, un aumento del pro-rata di detraibilità dell'imposta sugli acquisti, dirigendo questi ultimi nella misura più elevata possibile verso l'attività imponibile; in tal modo, verrebbe violata la neutralità fiscale che rappresenta un principio generale di diritto comunitario, come affermato dalla Corte di Giustizia nel caso Marks & Spencer, ove è stata considerata quale enunciazione del principio di parità di trattamento.²³

In dottrina tra gli autori che avevano una particolare familiarità con l'imposta sul valore aggiunto si dibatteva di neutralità ponendo l'accento sulla circostanza che un sistema tributario è neutrale quando non turba le libere scelte dei singoli contribuenti nell'economia di mercato, ovvero limita i suoi effetti in termini di

scelte dei singoli rispetto all'ipotesi di assenza di imposte.²⁴

Occorre purtuttavia evidenziare che l'indetraibilità dell'imposta a carico del soggetto passivo rappresenta comunque un problema strutturale delle esenzioni: l'aggravio del tributo Iva (in termini di imposta assolta sugli acquisti indetraibile) senza che sia intervenuto il consumo finale di beni o servizi e dunque in assenza della naturale destinazione del carico impositivo non è coerente rispetto alla *ratio* dell'imposta, perché impone il sostenimento di un aggravio impositivo in assenza della realizzazione di un "consumo", e dunque in contrasto con la finalità dell'imposta.

Sotto questo profilo, dunque, anche un ipotetico abuso del diritto (sebbene ovviamente ampiamente censurabile in quanto palesemente illegittimo) sarebbe in linea teorica finalizzato, come nella sentenza Halifax, ad ottenere un diritto non spettante (la detrazione dell'Iva) ai soli soggetti passivi IVA operanti in regime di esenzione, che sarebbero, in relazione all'imposta "figli di un Dio minore", subendo una sorta di discriminazione giuridica strutturale residente nel tecnicismo normativo, e considerata sinora compatibile con il sistema.

Più in particolare, come osservato dalla Corte nel caso Halifax, nel settore IVA, perché possa parlarsi di un comportamento abusivo, le operazioni controverse devono, nonostante l'applicazione formale delle condizioni previste dalle pertinenti disposizioni

21 L'art. 19, comma 2, del DPR 633/72 prescrive che "Non è detraibile l'imposta relativa all'acquisto o all'importazione di beni e servizi afferenti operazioni esenti o comunque non soggette all'imposta [...]".

22 Sull'argomento, sia consentito rinviare a COGLIANDRO, *Il diritto alla detrazione dell'Iva per le operazioni passive afferenti ad operazioni attive non territorialmente rilevanti nello Stato membro*, in *Riv.dir.trib.*, 2010, III, p. 115.

23 In tal senso, F. SCHULYOK, *The ECJ's Interpretation of VAT Exemptions*, in *International Vat Monitor*, vol. 21 n. 4-2010, p. 270.

24 C. COSCIANI, *L'imposta sul valore aggiunto*, cit., 127 il quale evidenziava, comunque la necessità di meglio qualificare il concetto di neutralità.

della sesta direttiva e della legislazione nazionale che la traspone, procurare un vantaggio fiscale la cui concessione sarebbe contraria all'obiettivo perseguito da queste stesse disposizioni. Non solo. Deve altresì risultare da un insieme di elementi oggettivi che lo scopo delle operazioni controverse è essenzialmente l'ottenimento di un vantaggio fiscale. Come ha precisato l'Avvocato generale al paragrafo delle conclusioni, il divieto di comportamenti abusivi non vale più ove le operazioni di cui trattasi possano spiegarsi altrimenti che con il mero conseguimento di vantaggi fiscali.

Le conclusioni raggiunte nella sentenza *Aspiro* non possono dunque essere interpretate estensivamente ritenendo possibile la detrazione dell'imposta per soggetti operanti nel medesimo settore merceologico, sulla sola base della scomposizione artificiale del ciclo produttivo, in quanto ciò potrebbe cagionare una violazione del principio di neutralità del tributo rinveniente dalle direttive comunitarie e dal Trattato di Roma secondo cui l'imposizione indiretta doveva alterare il meno possibile la libera concorrenza di mercato, e non divergesse in conseguenza delle diverse modalità di realizzazione del ciclo produttivo/distributivo.

Va tuttavia evidenziato che la verifica di tali aspetti non è agevole, neppure in fase di interpello da parte dell'Amministrazione finanziaria ove l'indagine è circoscritta ai soli aspetti giuridici, tuttavia si ritiene che a tal fine sarebbe necessario indagare sulla assoluta estraneità dell'attività al ciclo produttivo e distributivo tipico

dell'impresa di assicurazione: in tal modo il sistema comune può garantire certamente *«la perfetta neutralità dell'imposizione fiscale per tutte le attività economiche, indipendentemente dallo scopo o dai risultati di dette attività, purché queste siano di per sé soggette all'IVA»*.²⁵

Ne deriva che, verificando la insussistenza di ipotesi di abuso, l'imponibilità di servizi effettivamente "terzi" rispetto a quelli assicurativi potrebbe dunque trovare fondamento nel meccanismo impositivo dell'IVA, pur restando l'irrisolta la violazione del principio di neutralità (questa volta in senso soggettivo) cagionata dal divieto di detrazione previsto per i soggetti operanti in regime di esenzione: le esenzioni sono contrarie al principio di un'imposta generale sui consumi con una base imponibile che sia la più ampia possibile e conseguentemente la persistenza di un elevato numero di ipotesi di esenzione non appare giustificabile.²⁶

25 Corte di Giustizia UE, sentenza C-50/87 del 21/09/1988, Commissione c. Repubblica francese; conf. C- 268/83 del 14/02/1985, Rompelman.

26 Comunicazione della Commissione al Consiglio n. 695/2010. In effetti, prescindendo dalle conseguenze dell'istituto in termini di preclusioni del diritto alla detrazione, è già di per sé criticabile il principio della mancata applicazione dell'imposta sull'operazione e, come evidenziato nel documento della Commissione (progetto di Libro Verde sull'Iva) una soluzione potrebbe essere l'ulteriore allargamento delle ipotesi di imponibilità in luogo delle esenzioni, per rendere l'imposta maggiormente efficiente e neutrale e consentire, al contempo, una valida alternativa all'incremento delle aliquote fiscali, sostituibile da un allargamento generale della base imponibile.