Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ANTHONY MICHAEL COLLINS
presentate il 21 marzo 2024[1]

Causa C-39/23

Keva,
Landskapet Ålands pensionsfond,
Kyrkans Centralfond
contro
Skatteverket

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia)]

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 63 TFUE – Articolo 65 TFUE – Libera circolazione dei capitali – Normativa tributaria – Assoggettamento a imposta dei dividendi percepiti da fondi pensione pubblici – Esenzione dall'imposta dei dividendi pagati a fondi pensione pubblici residenti – Ritenuta fiscale alla fonte sui dividendi pagati ai fondi pensione pubblici non residenti – Comparabilità oggettiva – Giustificazione per motivi imperativi di interesse generale»

I. Contesto di fatto e di diritto

1. In Svezia esistono tre tipi di pensione: 1) pensione pubblica nazionale[2], 2) pensioni professionali, e 3) pensioni private. I datori di lavoro e i dipendenti sono tenuti a versare contributi obbligatori, calcolati in base alla retribuzione dei secondi, al fine di finanziare la pensione pubblica nazionale. Detti contributi annuali finanziano il pagamento delle pensioni del relativo anno. Quando, in un determinato anno, i contributi versati superano i pagamenti erogati, i fondi pensionistici generali[3] gestiscono l'eccedenza. Al contrario, in un anno in cui i contributi versati sono inferiori ai pagamenti erogati, i fondi AP coprono l'eventuale deficit. I fondi AP fungono quindi da ammortizzatore e stabilizzatore per il sistema pensionistico pubblico nazionale. Il pagamento della pensione pubblica nazionale è di competenza della Pensionsmyndigheten (Agenzia per le pensioni, Svezia), non dei fondi AP.

[1] Lingua originale: l'inglese.

[2] La pensione proporzionale e il premio pensionistico, nonché la pensione complementare e la pensione di garanzia, sono gli elementi che compongono la pensione pubblica nazionale. Il 16% dei redditi che danno diritto a pensione e altre prestazioni imponibili è destinato alla pensione proporzionale e il 2,5% al premio pensionistico.

[3] I fondi pensionistici generali (allmänna pensionsfonderna; in prosieguo: i «fondi AP») sono costituiti dal Primo, Secondo, Terzo, Quarto, Sesto e Settimo Fondo. Ad eccezione del Settimo Fondo, i fondi AP gestiscono il capitale per proteggere il sistema pensionistico basato sul reddito, in modo da bilanciare eventuali eccedenze e deficit tra i contributi pensionistici e le pensioni erogate in un determinato anno, e per contribuire ai risultati a lungo termine del sistema pensionistico. Il Settimo Fondo gestisce il capitale derivante dai premi pensionistici.

2. Lo Stato svedese è esente da qualsiasi obbligo fiscale [4]. Poiché i fondi AP sono parte integrante dello Stato, essi sono esenti dal pagamento dell'imposta sui dividendi che percepiscono dalle società residenti in Svezia.

3. In Finlandia, la legge impone a tutti i dipendenti l'iscrizione a un regime pensionistico professionale. Tali regimi sono finanziati principalmente dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori.

4. Il Keva, il Landskapet Ålands pensionsfond e il Kyrkans Centralfond (in prosieguo: i «ricorrenti») sono tra gli istituti che gestiscono il sistema pensionistico professionale in Finlandia [5]. Il Keva è una persona giuridica di diritto pubblico ed è esente da imposte in Finlandia. L'ente gestisce le pensioni professionali dei dipendenti, tra l'altro, delle amministrazioni locali e statali, della Chiesa evangelica luterana e della Banca di Finlandia. Il suo compito principale è la gestione dei fondi per garantire il pagamento delle pensioni e stabilizzare l'evoluzione dei contributi pensionistici. Il Keva riscuote i contributi e paga le pensioni. Il Landskapet Ålands pensionsfond è il fondo pensioni della regione Åland ed è parte integrante dell'amministrazione di tale regione. Esso è responsabile della gestione delle pensioni professionali per conto dei dipendenti della regione di Åland. Il suo compito principale è quello di gestire il proprio capitale, che viene tenuto separato dal bilancio della regione. Il Landskapet Ålands pensionsfond non eroga pensioni. Esso è parzialmente esente da imposte in Finlandia e non paga imposte sui dividendi ricevuti da società per azioni residenti in tale Stato membro. Il Kyrkans Centralfond fa parte della Chiesa evangelica luterana in Finlandia. Fino al 1º gennaio 2016, ha gestito il fondo pensione per i suoi dipendenti come parte della sua responsabilità generale per la gestione dei fondi della Chiesa. Il Kyrkans Centralfond è praticamente esente dall'imposta sul reddito in Finlandia. Il Keva gestiva il pagamento delle pensioni per il Kyrkans Centralfond.

5. Tra il 2003 e il 2016, i ricorrenti hanno ricevuto dividendi da società residenti in Svezia. Ai sensi degli articoli 1, 4 e 5 della kupongskattelagen (1970:624) [legge sulle cedole (1970:624)], le persone giuridiche straniere [6] che ricevono dividendi azionari da società residenti in Svezia pagano una ritenuta alla fonte pari al 30%. L'aliquota d'imposta è ridotta al 15% per le persone giuridiche residenti negli Stati aderenti alla convenzione multilaterale contro la doppia imposizione tra Danimarca, Isole Faroe, Finlandia, Islanda, Norvegia e Svezia [7]. Poiché i ricorrenti sono esenti dal pagamento dell'imposta sui dividendi in Finlandia, essi non hanno potuto detrarre la ritenuta fiscale versata in Svezia da eventuali debiti fiscali che avrebbero potuto avere in Finlandia. Di conseguenza, la ritenuta alla fonte sui dividendi ricevuti in Svezia è diventata definitiva.

6. I ricorrenti hanno chiesto il rimborso dell'imposta che lo Skatteverket (Agenzia delle entrate svedese) (in prosieguo: il «convenuto») aveva detratto dai dividendi ricevuti da società residenti in Svezia. I ricorrenti hanno sostenuto che la loro situazione era paragonabile a quella dei fondi AP. Essi hanno quindi dedotto che la differenza di trattamento fiscale dei dividendi da loro percepiti e

[4] Capitolo 7, articolo 2, della inkomstskattelagen (1999:1229) [legge relativa all'imposta sul reddito (1999:1229)].

[5] Il sistema pensionistico finlandese è composto da una pensione collegata al reddito basata sul lavoro (pensione professionale), da una pensione nazionale basata sulla residenza e da una pensione di garanzia.

[6] Una persona giuridica straniera («utländsk juridisk person») è un soggetto residente in un Paese diverso dalla Svezia che soddisfa determinati requisiti giuridici in virtù dei quali la legge svedese la considera equivalente a una persona giuridica svedese. Ai fini fiscali le persone giuridiche straniere sono considerate non residenti in Svezia.

[7] La Convenzione tra i Paesi nordici per evitare la doppia imposizione in materia di imposte sul reddito e sul patrimonio, firmata a Helsinki il 23 settembre 1996, è stata recepita nel diritto svedese con la lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna [legge sulla Convenzione nordica contro la doppia imposizione (1996:1512)].

di quelli percepiti dai fondi AP era contraria all'articolo 63 TFUE. Il convenuto ha respinto tale argomentazione asserendo che la situazione dei ricorrenti non era oggettivamente paragonabile a quella dei fondi AP.

7. I ricorrenti hanno contestato la validità di tale decisione con un ricorso proposto dinanzi al Förvaltningsrätten i Falun (Tribunale amministrativo di Falun, Svezia), che lo ha respinto. Il Kammarrätten i Sundsvall (Corte d'appello amministrativa di Sundsvall, Svezia) ha respinto l'appello dei ricorrenti contro tale sentenza.

8. Essi hanno presentato ricorso per cassazione dinanzi all'Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia), il giudice del rinvio. Tale giudice ha esaminato il ricorso nella misura in cui esso sollevava la questione se l'applicazione di una ritenuta fiscale sui dividendi percepiti da un ente pensionistico pubblico con sede in Finlandia fosse compatibile con la libera circolazione dei capitali ai sensi del diritto dell'Unione, in circostanze in cui i dividendi corrispondenti ricevuti dai fondi AP non sono soggetti a imposta. In tale contesto l'Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«(1) Se il fatto che i dividendi versati da società nazionali a istituti pensionistici pubblici esteri siano soggetti a ritenuta fiscale, mentre i corrispondenti dividendi non sono soggetti a imposta se maturano per lo Stato di cui trattasi attraverso i suoi fondi pensionistici generali, costituisca una forma di discriminazione negativa tale da comportare una restrizione alla libera circolazione dei capitali vietata in linea di principio dall'articolo 63 TFUE.

(2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, quali criteri debbano essere presi in considerazione per stabilire se un istituto pensionistico pubblico estero si trovi in una situazione oggettivamente paragonabile a quella dello Stato di cui trattasi e dei suoi fondi pensionistici generali.

(3) Se le restrizioni possano essere giustificate da motivi imperativi di interesse pubblico».

9. I ricorrenti, il convenuto, i governi spagnolo e svedese, nonché la Commissione europea hanno presentato osservazioni scritte. All'udienza del 11 gennaio 2024 le suddette parti hanno svolto le loro difese orali e risposto ai quesiti della Corte.

II. Valutazione

A. Sulla prima questione

1. Osservazioni delle parti

10. I ricorrenti e la Commissione ritengono che, poiché i dividendi che i fondi pensione non residenti hanno ricevuto da società residenti in Svezia sono stati assoggettati a una ritenuta fiscale a titolo definitivo, mentre i dividendi che i fondi AP hanno ricevuto dalle stesse società sono esenti da imposte, i primi potrebbero essere dissuasi dall'investire in Svezia, producendosi in tal modo una restrizione alla libera circolazione dei capitali vietata dall'articolo 63 TFUE.

11. Il convenuto e i governi spagnolo e svedese sostengono che la disparità di trattamento fiscale dei dividendi percepiti da fondi pensione pubblici residenti e non residenti non costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali. Tale disparità di trattamento deriverebbe dal fatto che i fondi AP sono parte integrante dello Stato svedese e non dal loro luogo di residenza. Il convenuto osserva inoltre che i fondi AP sono gli unici fondi pensione esenti da imposte in Svezia. I dividendi percepiti dai fondi pensione residenti in Svezia, diversi dai fondi AP, sono soggetti a un'imposta sui redditi da capitale [8], mentre i dividendi percepiti dai fondi pensione non residenti sono soggetti a una ritenuta fiscale. Il convenuto e il governo svedese aggiungono che l'esenzione dei fondi AP dall'imposizione in ragione della loro integrazione nello Stato non conferisce alcun vantaggio economico né a tali fondi né allo Stato svedese. Ne consegue che qualsiasi disparità di trattamento fiscale dei fondi AP non dissuade i fondi pensione pubblici residenti in altri Stati membri dall'investire in Svezia. Secondo il governo svedese, stabilire il contrario avrebbe l'effetto di obbligare gli Stati membri a contribuire al finanziamento delle pensioni generali di vecchiaia in altri Stati membri. Tale obbligo non sussiste, in quanto ogni Stato membro è responsabile del finanziamento del proprio sistema pensionistico pubblico nazionale. L'esistenza di tale obbligo sarebbe inoltre contraria all'articolo 153, paragrafi 1 e 4, TFUE. In assenza di un'armonizzazione del diritto dell'Unione nel campo della previdenza sociale, ogni Stato membro ha il diritto di concepire e organizzare il proprio sistema di previdenza sociale, comprese le modalità di finanziamento. Il governo svedese osserva infine che i sistemi pensionistici pubblici nazionali non sono in concorrenza tra loro poiché, in virtù del coordinamento dei sistemi di previdenza sociale degli Stati membri, una persona può beneficiare in qualsiasi momento del regime obbligatorio di pensione di vecchiaia di un solo Stato membro.

2. Analisi

12. In via introduttiva si può osservare che, sebbene l'articolo 63 TFUE vieti tutte le restrizioni alla libera circolazione dei capitali tra gli Stati membri nonché tra questi e i Paesi terzi, gli Stati membri mantengono il diritto di applicare le pertinenti disposizioni della loro legislazione tributaria in cui si opera una distinzione tra i contribuenti che non si trovano nella medesima situazione per quanto riguarda il loro luogo di residenza o il luogo di collocamento del loro capitale [9]. Affinché una siffatta differenza di trattamento sia compatibile con le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei capitali, è necessario che essa si applichi a situazioni che non siano oggettivamente paragonabili, o sia giustificata da un motivo imperativo d'interesse generale [10].

13. L'articolo 63, paragrafo l, TFUE vieta misure idonee a dissuadere i non residenti dal compiere investimenti in uno Stato membro o a dissuadere i residenti di detto Stato membro dal compierne in altri Stati [11]. Per stabilire, in linea di principio, la presenza di una tale restrizione, è sufficiente

[8] Ai sensi della lag (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel [legge (1990:661) sull'imposta sui redditi da capitale dei fondi pensione], i fondi pensione svedesi e le compagnie di assicurazione sulla vita devono pagare un'imposta sui redditi da capitale, calcolata secondo un'aliquota fissa volta a tassare i redditi correnti derivati dai risparmi pensionistici.

[9] La deroga ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), TFUE deve essere applicata rigorosamente ed è limitata dall'articolo 65, paragrafo 3, TFUE, il quale stabilisce che tali disposizioni nazionali non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali. V., in tal senso, sentenze del 10 aprile 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punti 55 e 56 e giurisprudenza ivi citata); del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 63); e del 17 marzo 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, punto 41 e giurisprudenza ivi citata).

[10] V., in tal senso, sentenze del 10 maggio 2012, Santander Asset Management SGIIC e a. (da C-338/11 a C-347/11, EU:C:2012:286, punto 23 e giurisprudenza citata); del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 64 e giurisprudenza ivi citata); e del 17 marzo 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, punto 42 e giurisprudenza citata).

[11] V., in tal senso, sentenze dell'8 novembre 2012, Commissione/Finlandia (C-342/10, EU:C:2012:688, punto 28 e giurisprudenza ivi citata), e del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

dimostrare che il trattamento fiscale dei dividendi che i fondi pensione pubblici non residenti ricevono da società residenti in Svezia è idoneo a dissuadere tali istituti dall'investire in detto Stato membro. Quando uno Stato membro tratta i dividendi percepiti da fondi pensione non residenti in modo meno favorevole rispetto a quelli percepiti da fondi pensione residenti, la Corte ha statuito che tale differenza di trattamento può dissuadere gli investitori stabiliti in altri Stati membri dall'investire in tale Stato membro, costituendo così una restrizione alla libera circolazione dei capitali [12]. La Corte ha inoltre stabilito che l'imposizione di un onere fiscale maggiore sui dividendi percepiti da fondi pensione non residenti rispetto a quello applicato agli stessi dividendi percepiti da fondi pensione residenti costituisce un trattamento meno favorevole [13]. I dividendi che i ricorrenti hanno percepito da società residenti in Svezia erano soggetti a una ritenuta fiscale definitiva avente un'aliquota pari al 15%, mentre gli stessi dividendi erano esenti da imposta se percepiti dai fondi AP. Il fatto che il trattamento fiscale dello Stato svedese non costituisce un trattamento preferenziale né per il medesimo né per i suoi fondi pensione pubblici non ha alcuna rilevanza sulla questione se tale trattamento costituisca una restrizione alla libera circolazione dei capitali. È l'impatto negativo della misura sugli investimenti provenienti da altri Stati membri che di per sé determina se essa costituisca una siffatta restrizione.

14. Ne consegue che la differenza nel trattamento fiscale dei dividendi che i ricorrenti percepiscono da società residenti in Svezia, rispetto al trattamento fiscale dei dividendi percepiti dai fondi AP, costituisce, in linea di principio, una restrizione della libera circolazione dei capitali vietata dall'articolo 63 TFUE.

15. L'articolo 153, paragrafi 1 e 4, TFUE stabilisce che l'Unione europea sostiene e completa le attività degli Stati membri nei settori, tra l'altro, della sicurezza sociale e della protezione sociale dei lavoratori. Le disposizioni adottate dall'Unione europea a norma di tale articolo non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire le disposizioni fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale, né l'equilibrio finanziario di tale sistema. Le limitazioni all'esercizio della competenza dell'Unione europea in questo settore si applicano, per loro natura, all'esercizio di tale competenza e non disciplinano l'applicazione di norme contenute nel diritto primario. Il governo svedese non individua alcuna disposizione adottata dall'Unione europea a norma dell'articolo 153 TFUE che possa compromettere la sua facoltà di definire le disposizioni fondamentali del proprio sistema di sicurezza sociale o alterare in modo significativo l'equilibrio finanziario di tale sistema. Per tali motivi, gli argomenti che il governo svedese deduce sotto questo aspetto devono essere respinti.

16. Gli altri argomenti dedotti dal governo svedese, che fanno riferimento allo stato di armonizzazione e alla natura del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale a livello dell'Unione, sono del pari ininfluenti sulla questione se una differenza di trattamento fiscale tra i fondi AP e quelli residenti in altri Stati membri costituisca una restrizione ai sensi dell'articolo 63 TFUE. Gli Stati membri devono rispettare le disposizioni del Trattato, comprese quelle che disciplinano le quattro libertà, indipendentemente dalla circostanza se il diritto dell'Unione imponga o meno agli Stati membri l'obbligo di contribuire al finanziamento del sistema di sicurezza sociale degli altri Stati membri.

[12] V., in tal senso, sentenze dell'8 novembre 2012, Commissione/Finlandia (C-342/10, EU:C:2012:688, punto 33 e giurisprudenza ivi citata), e del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 49 e giurisprudenza ivi citata).

[13] V., in tal senso, sentenza del 17 settembre 2015, Miljoen e a. (C-10/14, C-14/14 e C-17/14, EU:C:2015:608, punto 48), e del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 50).

17. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla prima questione nel modo seguente:

L'articolo 63 TFUE deve essere interpretato nel senso che il fatto che i dividendi versati da società nazionali a istituti pensionistici pubblici esteri siano soggetti a ritenuta fiscale, mentre i corrispondenti dividendi non sono soggetti a imposta se maturano per lo Stato di origine attraverso i suoi fondi pensionistici generali, costituisce una forma di discriminazione negativa tale da comportare, in linea di principio, una restrizione alla libera circolazione dei capitali.

B. Sulla seconda questione

1. Osservazioni delle parti

18. I ricorrenti e la Commissione sostengono che la situazione dei ricorrenti e quella dei fondi AP sono oggettivamente comparabili. I ricorrenti asseriscono che, nel valutare se un istituto pensionistico pubblico straniero si trovi in una situazione oggettivamente paragonabile a quella dei fondi pensione residenti in tale Stato, si debba tenere conto dell'oggetto, delle funzioni e dei compiti essenziali degli istituti messi a confronto. I ricorrenti affermano che essi esistono per gli stessi fini dei fondi AP: come «fondi ammortizzatori» deputati alla gestione e manutenzione dei rispettivi sistemi di assicurazione pensionistica professionale obbligatoria. Atteso che essi hanno uno scopo identico, i ricorrenti sostengono che non è necessario che assumano una forma giuridica identica a quella dei fondi AP per poterli considerare oggettivamente comparabili [14]. In ogni caso, mentre i fondi AP fanno parte dello Stato svedese, i ricorrenti, a tutti gli effetti, fanno parte dello Stato finlandese.

19. Una serie di elementi dimostra che i fondi pensione pubblici finlandesi e svedesi sono oggettivamente comparabili. Entrambi sono regolati da leggi specifiche. I contributi pensionistici pubblici obbligatori sono versati ai fondi AP in Svezia, mentre in Finlandia tali contributi sono versati al Keva e al Landskapet Ålands pensionsfond. Il Pensionsmyndigheten (Agenzia per le pensioni, Svezia) eroga le pensioni in Svezia, mentre il Keva (per conto proprio e per conto del Kyrkans Centralfond) e il governo della regione di Åland (per conto del Landskapet Ålands pensionsfond) svolgono tale funzione in Finlandia. I fondi AP e i ricorrenti sono tra i maggiori investitori istituzionali nei rispettivi Stati membri. Operando all'interno di un quadro giuridico rigoroso ed essendo soggetti a precise strategie di investimento, i fondi AP e i ricorrenti investono, tra l'altro, in società nazionali ed estere, immobili e strumenti finanziari. Anche il loro trattamento fiscale nei rispettivi Stati membri di residenza è identico, in quanto i fondi AP non sono soggetti a imposta in Svezia perché fanno parte dello Stato svedese, mentre i ricorrenti sono esenti *ex lege* dall'imposta sul reddito in Finlandia.

20. La Commissione osserva che i fondi pensione svedesi e finlandesi perseguono lo stesso scopo e la stessa finalità sociale e hanno le stesse strutture organizzative e giuridiche. Il loro funzionamento, compresi i modelli di finanziamento degli stessi, è in pratica, identico. Così come i fondi pensione svedesi fanno parte dello Stato svedese, il Landskapet Ålands pensionsfond e il Kyrkans Centralfond fanno parte rispettivamente della regione di Åland e della Chiesa evangelica

[14] I ricorrenti, facendo riferimento alla sentenza del 18 giugno 2009, Aberdeen Property Fininvest Alpha (C-303/07, EU:C:2009:377, punto 50), osservano che il funzionamento degli istituti pensionistici pubblici non è armonizzato a livello dell'Unione.

luterana. Sebbene il Keva sia un soggetto giuridico di diritto pubblico, ciò non impedisce di paragonarlo ai fondi AP. La comparabilità deve essere valutata complessivamente, tenendo conto degli obiettivi, delle funzioni e delle attività degli istituti in esame.

21. Il convenuto e i governi spagnolo e svedese affermano che i fondi AP e i ricorrenti non si trovano in circostanze oggettivamente comparabili. La differenza di trattamento fiscale tra i fondi AP e i ricorrenti è una conseguenza del fatto che i primi fanno parte dello Stato e non deriva nel fatto che sono residenti in Svezia. Il convenuto osserva inoltre che i fondi AP fungono da ammortizzatori nel sistema pensionistico pubblico svedese. In quanto fondi di stabilizzazione, il loro scopo è quello di promuovere la stabilità finanziaria e la sostenibilità del sistema di sicurezza sociale svedese. I fondi pensione pubblici non residenti non possono, per definizione, perseguire questo particolare obiettivo.

22. Il governo svedese sostiene che gli obiettivi perseguiti da una misura fiscale possono essere limitati a circostanze e questioni di interesse pubblico direttamente collegate a un determinato Stato membro. Di conseguenza, le situazioni transfrontaliere e interne non sono oggettivamente comparabili. L'esenzione dalle imposte concessa ai fondi AP è direttamente collegata allo Stato svedese, in quanto mira a evitare l'onere amministrativo di un flusso circolare di risorse che non comporta alcun vantaggio finanziario per lo Stato.

23. Secondo il governo svedese, la facoltà di ciascuno Stato membro di concepire e organizzare il proprio sistema di sicurezza sociale, comprese le modalità di finanziamento, è rilevante ai fini della valutazione della comparabilità oggettiva. L'interesse pubblico che il sistema pensionistico pubblico nazionale promuove è direttamente legato allo Stato svedese e non è in concorrenza con i sistemi esistenti in altri Stati membri. Non è quindi possibile confrontare oggettivamente i diversi sistemi pensionistici pubblici negli Stati membri.

24. Se fosse possibile, *quod non*, valutare la comparabilità oggettiva dei ricorrenti e dei fondi AP, il governo svedese e il convenuto accetterebbero di dover tenere conto dei loro rispettivi scopi, funzioni e compiti essenziali, del quadro normativo in cui operano, dei metodi di finanziamento e delle modalità di organizzazione. Il governo svedese insiste tuttavia sul fatto che, nell'effettuare tale valutazione, si dovrebbe tenere conto dell'indipendenza di un fondo pensione pubblico non residente da qualsiasi responsabilità per altre prestazioni di previdenza sociale e dal bilancio nazionale. La comparabilità oggettiva dovrebbe richiedere che il fondo pensione pubblico non residente si occupi solo ed esclusivamente della gestione di fondi «ammortizzatori» al fine di garantire la disponibilità delle pensioni di vecchiaia. Tali fondi dovrebbero inoltre essere completamente esenti da imposte in base al diritto nazionale. La valutazione finale di tali questioni spetta al giudice del rinvio.

2. Analisi

25. Le differenze di trattamento previste dalla normativa fiscale nazionale possono essere compatibili con le disposizioni del Trattato che disciplinano la libera circolazione dei capitali quando tali differenze si applicano a situazioni che non sono oggettivamente comparabili [15]. Dalla giurisprudenza della Corte emerge chiaramente che la comparabilità deve essere esaminata tenendo conto dell'obiettivo, dell'oggetto e del contenuto delle disposizioni nazionali in

[15] V., in tal senso, sentenze del 10 maggio 2012, Santander Asset Management SGIIC e a. (da C-338/11 a C-347/11, EU:C:2012:286, punto 23 e giurisprudenza ivi citata), e del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

esame [16]. Nel valutare se una differenza di trattamento che deriva da una normativa rispecchia l'esistenza di una differenza di situazione oggettiva, occorre tenere conto dei criteri distintivi pertinenti contenuti in tale normativa [17].

26. Una volta che uno Stato membro, in modo unilaterale o mediante accordi, assoggetta ad imposta i contribuenti residenti e non residenti, per i dividendi che essi ricevono da una società residente, la situazione di tali contribuenti è comparabile [18]. Per le ragioni esposte ai paragrafi da 21 a 23 delle presenti conclusioni, il convenuto e i governi spagnolo e svedese affermano che i ricorrenti e i fondi AP non sono oggettivamente comparabili.

27. Fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, nulla sembra indicare che, alla luce dell'obiettivo, dell'oggetto e del contenuto dell'esenzione fiscale dello Stato svedese, tale esenzione sia stata concepita per rispecchiare una differenza di situazione oggettiva dei fondi pensione pubblici residenti e non residenti. Ciò concorda con l'affermazione del convenuto e dei governi spagnolo e svedese, secondo cui la differenza di trattamento scaturisce dal fatto che i fondi AP sono parte integrante dello Stato svedese e non è fondata sulla residenza. Dalle informazioni in possesso della Corte risulta che la decisione di esentare lo Stato svedese dall'imposta è stata presa per evitare l'onere amministrativo di un flusso circolare di risorse che non comporta alcun vantaggio finanziario per lo Stato. Di conseguenza, si può osservare che, piuttosto che rispecchiare una differenza nelle rispettive situazioni dei ricorrenti e dei fondi AP, l'esenzione concessa a questi ultimi crea tale differenza.

28. Sebbene l'obiettivo, l'oggetto e il contenuto dell'esenzione fiscale dello Stato svedese non suggeriscano alcun criterio che possa contribuire a un confronto oggettivo tra i ricorrenti e i fondi AP, le parti tuttavia hanno convenuto su alcuni criteri da prendere in considerazione nell'effettuare tale esercizio.

29. La constatazione che le persone si trovano in circostanze oggettivamente comparabili, tali da dover essere trattate allo stesso modo ai fini dell'applicazione dell'articolo 63 TFUE, non equivale alla constatazione che esse si trovano in circostanze identiche. Una valutazione complessiva della comparabilità oggettiva dei ricorrenti e dei fondi AP implica la considerazione dei loro rispettivi obiettivi, funzioni e compiti essenziali, dei quadri normativi in cui operano e delle principali caratteristiche delle loro organizzazioni. Ne consegue che le questioni accessorie, comprese le differenze di natura puramente tecnica, non sono determinanti ai fini di tale valutazione.

30. Alla luce di ciò, l'affermazione del convenuto secondo cui i fondi pensione pubblici non residenti non mirano a promuovere la stabilità finanziaria e la durevolezza del sistema previdenziale svedese e, pertanto, non possono essere paragonati ai fondi AP è indebitamente riduttiva. Poiché per definizione ogni fondo ha la finalità di proteggere la stabilità e la sostenibilità di uno specifico sistema pensionistico nazionale, un approccio di questo tipo renderebbe impossibile persino il confronto transfrontaliero di fondi pensione identici. La valutazione degli obiettivi perseguiti dai ricorrenti può essere effettuata solo nel contesto del sistema di previdenza sociale in cui operano, e non con riferimento a quello di un altro Stato membro.

[16] V., in tal senso, sentenze del 10 maggio 2012, Commissione/Estonia (C-39/10, EU:C:2012:282, punto 51 e giurisprudenza ivi citata); dell' 8 novembre 2012, Commissione/Finlandia (C-342/10, EU:C:2012:688, punto 36 e giurisprudenza ivi citata); del 2 giugno 2016, Pensioenfonds Metaal en Techniek, (C-252/14, EU:C:2016:402, punto 48 e giurisprudenza ivi citata); e del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

[17] Sentenza del 21 giugno 2018, Fidelity Funds e a. (C-480/16, EU:C:2018:480, punto 51 e giurisprudenza ivi citata).

[18] V., in tal senso, sentenza del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

31. Alla luce delle suesposte considerazioni propongo alla Corte di rispondere alla seconda questione come segue:

L'articolo 63 TFUE deve essere interpretato nel senso che i criteri da prendere in considerazione per stabilire se un istituto pensionistico pubblico estero si trovi in una situazione oggettivamente paragonabile a quella dello Stato di origine e dei suoi fondi pensionistici generali devono comprendere i loro rispettivi oggetti, funzioni e compiti essenziali, il quadro normativo in cui operano e le caratteristiche delle loro organizzazioni.

C. Sulla terza questione

32. Con la terza questione pregiudiziale si chiede se una restrizione alla libera circolazione dei capitali può essere giustificata da motivo imperativo di interesse generale. Così come formulata, tale questione non può che ammettere una risposta affermativa. Letta nel contesto in cui è stata adottata la decisione di rinvio, essa indica chiaramente che il giudice del rinvio chiede orientamenti sulla questione se le giustificazioni addotte per una potenziale restrizione alla libera circolazione dei capitali possano, in linea di principio, costituire motivi imperativi di interesse generale. Propongo pertanto alla Corte di rispondere alla terza questione in tal modo riformulata.

1. Osservazioni delle parti

33. I ricorrenti e la Commissione sostengono che non è stato addotto alcun motivo imperativo di interesse generale idoneo a giustificare la restrizione alla libera circolazione dei capitali che essi individuano nel diverso trattamento fiscale applicato ai ricorrenti rispetto a quello riservato ai fondi AP. L'esistenza di tale restrizione non sarebbe giustificata né da una paventata perdita di reddito per i fondi AP in conseguenza della riscossione dell'imposta sui dividendi da essi percepiti, né da difficoltà di natura amministrativa. Secondo la Commissione, spetterebbe alla Svezia decidere se destinare risorse ai fondi AP nel caso in cui i dividendi da essi percepiti dovessero essere assoggettati a imposta. Né vi è nulla che impedisca alla Svezia di esentare da imposta i fondi pensione pubblici oggettivamente comparabili, come ha già fatto nei confronti dei fondi pensione residenti in Canada e negli Stati Uniti d'America [19].

34. Ove il trattamento fiscale in questione costituisse una restrizione alla libera circolazione dei capitali, il convenuto e i governi spagnolo e svedese sostengono che tale restrizione può essere giustificata da motivi imperativi di interesse pubblico. Il convenuto e il governo svedese sostengono che la finalità dei fondi AP è quella di garantire il finanziamento della politica sociale svedese assicurando che essa sia finanziariamente indipendente e separata dal resto del bilancio statale. Secondo lo stato delle cose, lo Stato svedese non è tenuto ad assegnare risorse ai fondi AP per compensare il pagamento dell'imposta sui dividendi con risorse proprie. Tale disposizione preserva la fiducia del pubblico nel sistema pensionistico.

35. Il convenuto osserva che il principio di territorialità fiscale e la ripartizione equilibrata dei poteri impositivi tra gli Stati membri riconosce a questi ultimi il diritto di assoggettare a imposta i redditi prodotti nei rispettivi territori. L'assoggettamento ad imposta dei dividendi percepiti dai

[19] V. lag (1996:1511) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Canada [legge (1996:1511) sulla convenzione contro la doppia imposizione tra il Canada e la Svezia] e lag (1994:1617) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater [legge (1994:1617) sulla convenzione contro la doppia imposizione tra gli Stati Uniti d'America e la Svezia].

fondi AP imporrebbe un inutile onere amministrativo senza creare alcun vantaggio finanziario per lo Stato. Per contro, esentare i ricorrenti dall'imposta sui dividendi percepiti da società residenti in Svezia comporterebbe una perdita per lo Stato svedese.

36. Il governo svedese sostiene inoltre che sarebbe contrario all'equilibrata ripartizione delle competenze tra gli Stati membri in materia di sicurezza sociale imporre alla Svezia di estendere ai fondi pensione pubblici stabiliti in altri Stati membri il beneficio dell'esenzione fiscale che essa concede ai fondi AP.

37. Pur riconoscendo che i motivi di natura puramente economica o amministrativa non costituiscono motivi imperativi di interesse generale idonei a giustificare una restrizione all'esercizio di una libertà fondamentale garantita dai Trattati, tanto il governo svedese che il convenuto sostengono che una restrizione può essere giustificata qualora sia dettata da motivi di ordine economico che perseguono un obiettivo d'interesse generale [20]. A tale proposito, il governo svedese sostiene che occorre tenere conto delle ragioni che sono alla base della concezione del sistema pensionistico pubblico nazionale e della necessità di garantire l'indipendenza, la stabilità finanziaria e la sostenibilità dei fondi AP.

2. Analisi

38. Secondo una giurisprudenza consolidata della Corte, restrizioni alla libera circolazione dei capitali possono essere ammesse qualora siano giustificate da motivi imperativi di interesse generale, siano idonee a conseguire tali obiettivi e non eccedano quanto necessario a tal fine [21]. La possibilità di invocare motivi imperativi di interesse generale esiste solo nella misura in cui tali interessi non sono tutelati da misure di armonizzazione dell'Unione. In mancanza di siffatte misure di armonizzazione, spetta in linea di principio agli Stati membri decidere il livello al quale intendono garantire la tutela di tali interessi, nonché il modo in cui questo livello possa essere raggiunto. Tali misure devono tuttavia rimanere entro i limiti indicati dal Trattato ed essere proporzionate [22].

39. Tra i motivi imperativi di interesse generale rientrano l'efficacia dei controlli fiscali e la lotta contro l'evasione fiscale [23], la prevenzione di costruzioni di puro artificio [24], garantire la coerenza dei sistemi fiscali [25] e la ripartizione equilibrata del potere impositivo tra gli Stati membri e i paesi terzi [26].

40. Con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, sembra che lo scopo di esimere lo Stato svedese dall'obbligo di pagare l'imposta sul reddito sia quello di evitare l'onere amministrativo di un flusso circolare di risorse che non comporta alcun vantaggio finanziario per lo Stato. Una

[20] V., in tal senso, sentenza del 22 ottobre 2013, Essent e a. (da C-105/12 a C-107/12, EU:C:2013:677, punto 52 e giurisprudenza ivi citata).

[21] V., in tal senso, sentenza del 7 aprile 2022, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Esenzione dei fondi di investimento contrattuali) (C-342/20, EU:C:2022:276, punto 79 e giurisprudenza ivi citata).

[22] V., in tal senso, sentenza del 28 settembre 2006, Commissione/Paesi Bassi (C-282/04 e C-283/04, EU:C:2006:608, punti 32 e 33).

[23] V., in tal senso, sentenze del 18 dicembre 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, punto 55); del 10 febbraio 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel e Österreichische Salinen (C-436/08 e C-437/08, EU:C:2011:61, punto 69); e del 26 febbraio 2019, X (Società intermedie con sede in paesi terzi) (C-135/17, EU:C:2019:136, punti 73 e 74).

[24] V., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, X (Società intermedie con sede in paesi terzi) (C-135/17, EU:C:2019:136, punti 81 e 84).

[25] V., in tal senso, sentenze del 17 ottobre 2013, Welte (C-181/12, EU:C:2013:662, punto 59), e del 10 aprile 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punti 91 e 92).

[26] V., in tal senso, sentenze del 10 febbraio 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel e Österreichische Salinen (C-436/08 e C-437/08, EU:C:2011:61, punti 118 e 121); del 10 aprile 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, punto 98); e del 26 febbraio 2019, X (Società intermedie con sede in paesi terzi) (C-135/17, EU:C:2019:136, punto 72).

siffatta giustificazione riveste carattere di convenienza amministrativa. Come giustamente osservato dalla Commissione, la convenienza amministrativa non è un motivo imperativo di interesse generale e non può giustificare il mancato rispetto degli obblighi del Trattato [27]. Tale osservazione si applica anche all'argomento secondo cui i fondi AP devono essere mantenuti indipendenti e separati dal resto del bilancio dello Stato, al fine di mantenere la fiducia del pubblico in tali fondi. Per quanto riguarda l'affermazione secondo cui l'assoggettamento a imposta dei dividendi percepiti dai fondi AP richiederebbe al governo svedese di stanziare risorse per esse al fine di mitigare le conseguenze del pagamento di tale imposta, concordo con il suggerimento della Commissione secondo cui la decisione spetta in ultima analisi alla Svezia.

41. La Corte ha inoltre affermato che, quando uno Stato membro sceglie di procedere all'esenzione totale o quasi totale dei dividendi percepiti dai fondi pensione residenti, non può giustificare l'assoggettamento a imposta dei dividendi percepiti dai fondi pensione non residenti, come cerca di fare il governo svedese, facendo riferimento alla necessità di garantire una ripartizione equilibrata del potere impositivo tra Stati membri e paesi terzi [28]. Detta regola deve applicarsi anche ogni volta che è fatta valere la necessità di garantire una ripartizione equilibrata del potere impositivo tra gli Stati membri.

42. Sebbene ogni Stato membro sia libero di concepire e organizzare il proprio sistema di sicurezza sociale, comprese le modalità di finanziamento, l'esercizio di tale libertà è subordinato al rispetto dei Trattati. Nel trattamento fiscale di tali fondi, tuttavia, la Svezia è vincolata a non trattare i fondi pensione pubblici non residenti in una maniera tale da creare una restrizione alla libera circolazione dei capitali.

43. Il governo svedese, per quanto riguarda l'affermazione che il diverso trattamento fiscale può essere giustificato da ragioni di natura economica nel perseguimento di un obiettivo di interesse generale, non ha addotto alcun elemento o fattore, al di là della convenienza amministrativa, a sostegno di tale affermazione.

44. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di rispondere alla terza questione come segue:

L'articolo 63 TFUE deve essere interpretato nel senso che, sebbene una potenziale restrizione alla libera circolazione dei capitali possa essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, le giustificazioni addotte nel caso di specie non sembrano, in linea di principio, costituire motivi imperativi di interesse generale.

III. Conclusione

45. In considerazione di quanto precede propongo alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dall'Högsta förvaltningsdomstolen (Corte suprema amministrativa, Svezia) nel modo seguente:

L'articolo 63 TFUE deve essere interpretato nel senso che

[27] V., in tal senso, sentenze del 9 giugno 1982, Commissione/Lussemburgo (58/81, EU:C:1982:215, punto 4); del 15 luglio 2004, Lenz (C-315/02, EU:C:2004:446, punto 48 e giurisprudenza ivi citata); e del 28 giugno 2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, punti 47 e 48).

[28] V. sentenza del 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, punto 85 e giurisprudenza ivi citata).

— il fatto che i dividendi versati da società nazionali a istituti pensionistici pubblici esteri siano soggetti a ritenuta fiscale, mentre i corrispondenti dividendi non sono soggetti a imposta se maturano per lo Stato di origine attraverso i suoi fondi pensionistici generali, costituisce una forma di discriminazione negativa tale da comportare, in linea di principio, una restrizione alla libera circolazione dei capitali;

— i criteri da prendere in considerazione per stabilire se un istituto pensionistico pubblico estero si trovi in una situazione oggettivamente paragonabile a quella dello Stato di origine e dei suoi fondi pensionistici generali devono comprendere i loro rispettivi oggetti, funzioni e compiti essenziali, il quadro normativo in cui operano e le caratteristiche delle loro organizzazioni;

— sebbene una potenziale restrizione alla libera circolazione dei capitali possa essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, le giustificazioni addotte nel caso di specie non sembrano, in linea di principio, costituire motivi imperativi di interesse generale.