Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Ottava Sezione)

3 ottobre 2019*

«Rinvio pregiudiziale – Politica economica e monetaria – Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea – Regolamento (UE) n. 549/2013 – Settore delle amministrazioni pubbliche – Istituzione finanziaria captive – Nozione – Società che offre alle famiglie a reddito medio o basso mutui ipotecari sotto il controllo di un'amministrazione pubblica»

Nella causa C-632/18,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio), con decisione del 28 settembre 2018, pervenuta in cancelleria il 10 ottobre 2018, nel procedimento

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

contro

Institut des Comptes nationaux (ICN),

LA CORTE (Ottava Sezione),

composta da F. Biltgen, presidente di sezione, C. G. Fernlund e L.S. Rossi (relatrice), giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez-Bordona

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 13 maggio 2019,

considerate le osservazioni presentate:

– per il Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL, da E. van Nuffel d'Heynsbroeck, K. Mununguu e L. Bersou, avocats;

– per l'Institut des Comptes nationaux (ICN), da J.-F. De Bock e P. Michou, avocats;

– per la Commissione europea, da J.-P. Keppenne e F. Simonetti, in qualità di agenti,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il francese.

Sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea (GU 2013, L 174, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra il Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (Fondo per l'edilizia abitativa della Regione di Bruxelles Capitale; in prosieguo: il «Fondo») e l'Institut des Comptes nationaux (Istituto dei conti nazionali, ICN) in merito alla classificazione – operata dall'INC – di tale Fondo nel settore delle amministrazioni pubbliche a titolo del sistema europeo dei conti nazionali riveduto, istituito dal regolamento n. 549/2013 (in prosieguo: il «SEC 2010»).

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il sistema europeo dei conti economici integrati (SEC) costituisce lo strumento statistico e lo strumento giuridico che l'Unione europea ha adottato per assicurare un'informazione comparabile sulla struttura delle economie degli Stati membri e sul loro sviluppo. Un primo SEC, denominato «SEC 95», è stato istituito dal regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio, del 25 giugno 1996, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (GU 1996, L 310, pag. 1). Il SEC 2010, istituito dal regolamento n. 549/2013, è subentrato al SEC 95.

4 Il considerando 3 del regolamento n. 549/2013 enuncia:

«I cittadini dell'Unione hanno bisogno dei conti economici quale strumento fondamentale per analizzare la situazione economica di uno Stato membro o di una regione. Ai fini della comparabilità, tali conti dovrebbero essere elaborati sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili. Le informazioni fornite dovrebbero essere quanto più possibile precise, complete e tempestive, al fine di garantire la massima trasparenza per tutti i settori».

5 Il considerando 14 di tale regolamento precisa quanto segue:

«Il SEC 2010 deve sostituire gradualmente tutti gli altri sistemi, quale quadro di riferimento per le norme, le definizioni, le classificazioni e le regole contabili comuni ai fini dell'elaborazione dei conti degli Stati membri per le esigenze dell'Unione, permettendo in tal modo di ottenere risultati comparabili fra gli Stati membri».

6 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafi 1 e 2, di detto regolamento:

«1. Il presente regolamento istituisce il [SEC 2010].

2. Il SEC 2010 prevede:

a) una metodologia (allegato A) relativa alle norme, alle definizioni, alle classificazioni e alle regole contabili comuni, che devono essere utilizzate per l'elaborazione di conti e tavole su basi comparabili per le esigenze dell'Unione, nonché dei risultati come previsto all'articolo 3;

b) un programma (allegato B) inteso a stabilire i termini entro i quali gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) i conti e le tavole da compilare conformemente alla metodologia di cui alla lettera a)».

7 Il capitolo 1 dell'allegato A del medesimo regolamento, che presenta le caratteristiche generali e i principi di base del SEC 2010, contiene in particolare i paragrafi 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 e 1.57 di tale allegato, che così dispongono:

«1.01 Il [SEC 2010] è un sistema contabile, comparabile a livello internazionale, che descrive in maniera sistematica e dettagliata il complesso di una economia (ossia una regione, un paese o un gruppo di paesi), le sue componenti e le sue relazioni con altre economie.

(…)

1.19 Per l'UE e i suoi Stati membri, i dati del SEC assolvono una importante funzione in sede di elaborazione e monitoraggio delle politiche sociali ed economiche.

(…)

1.34 I conti per settore sono creati attribuendo le unità ai settori, il che consente di presentare per settore le operazioni e i saldi contabili dei conti. Tale presentazione per settore mette in luce molte misurazioni importanti ai fini della politica economica e di bilancio. I principali settori sono quelli delle famiglie, delle amministrazioni pubbliche, delle società (finanziarie e non finanziarie), delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e del resto del mondo.

Una distinzione importante è quella tra [attività di produzione di] beni e servizi destinabili alla vendita e [di] beni e servizi non destinabili alla vendita. Una entità controllata dalle amministrazioni pubbliche, allorché si configuri come una società che produce per il mercato, è classificata nel settore delle società e non nel settore delle amministrazioni pubbliche. In tal caso il disavanzo e i debiti della società non rientrano nel disavanzo e nel debito delle amministrazioni pubbliche.

1.35 È importante definire chiari e solidi criteri per l'attribuzione delle entità ai settori.

Il settore pubblico comprende tutte le unità istituzionali residenti nell'economia che sono controllate dalle amministrazioni pubbliche. Il settore privato è costituito da tutte le altre unità residenti.

Nella tavola 1.1 sono delineati i criteri utilizzati per distinguere tra settore privato e settore pubblico, nonché, all'interno del settore pubblico, tra settore delle amministrazioni pubbliche e settore delle società pubbliche e, all'interno del settore privato, tra settore delle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e settore delle società private.

Tavola 1.1

Criteri	Controllate dalle amministrazioni pubbliche (settore pubblico)	Controllate da privati (settore privato)
Produzione di beni e servizi non destinabili alla vendita	Amministrazioni pubbliche	Istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie
Produzione di beni e servizi destinabili alla vendita	Società pubbliche	Società private

1.36 Per controllo si intende la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale. Per una definizione più dettagliata di controllo si rinvia ai paragrafi da 2.35 a 2.39.

(…)

1.57 Le unità istituzionali sono entità economiche che possono essere proprietarie di beni e attività, possono assumere passività, nonché esercitare attività economiche e intervenire in operazioni con altre unità per conto proprio. Ai fini del sistema SEC 2010, le unità istituzionali si raggruppano in cinque settori istituzionali nazionali che si escludono reciprocamente:

a) società non finanziarie;

b) società finanziarie;

c) amministrazioni pubbliche;

d) famiglie;

e) istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

I cinque settori costituiscono insieme il totale dell'economia nazionale. Ogni settore si suddivide inoltre in sottosettori. Il SEC 2010 prevede la compilazione di una serie completa di conti di flussi e di conti patrimoniali per ciascun settore e sottosettore, nonché per il totale dell'economia. Le unità non residenti possono interagire con questi cinque settori nazionali e sono indicate le interazioni tra questi settori e un sesto settore istituzionale: il settore del resto del mondo.

(…)».

8 Il capitolo 2, intitolato «Unità e insiemi di unità», dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, comprende in particolare i paragrafi da 2.21 a 2.23, 2.27 e 2.28 di tale allegato, formulati come segue:

«Istituzioni finanziarie captive

2.21 Una società di partecipazione meramente proprietaria delle attività di consociate è un esempio di istituzione finanziaria captive. Altre unità ugualmente trattate come istituzioni finanziarie captive sono, ad esempio, le unità che presentano le caratteristiche sopra descritte per le società veicolo, compresi i fondi di investimento e i fondi pensione, nonché le unità preposte a detenere e a gestire il patrimonio di singole persone o famiglie, a emettere titoli di credito per conto di società collegate (una siffatta società può essere denominata "conduit") e a svolgere altre funzioni finanziarie.

2.22 Il grado di autonomia rispetto alla società madre può essere dimostrato dall'esercizio di un controllo sostanziale sulle attività e passività e dalla misura in cui sono assunti i rischi e ottenuti i benefici associati a tali attività e passività. Tali unità sono classificate nel settore delle società finanziarie.

2.23 Un organismo di questo tipo che non può agire in maniera autonoma rispetto alla società madre e che si configura come semplice detentore passivo di attività e passività non è considerato un'unità istituzionale distinta, salvo che non sia residente in un'economia diversa da quella della società madre. Se è residente nella stessa economia della società madre è considerato una "consociata artificiale" come descritto in appresso.

(…)

Società veicolo delle amministrazioni pubbliche

2.27 Le amministrazioni pubbliche possono istituire anche società veicolo, con caratteristiche e funzioni simili a quelle delle istituzioni finanziarie captive e delle consociate artificiali. Tali unità non possono agire in maniera autonoma e possono svolgere solo operazioni limitate. Esse non assumono i rischi e non ottengono i benefici associati alle attività e passività detenute. Tali unità, se sono residenti, sono da considerarsi parte integrante delle amministrazioni pubbliche; se al contrario sono non residenti, sono da considerarsi unità distinte. Tutte le operazioni da esse condotte all'estero sono rispecchiate da corrispondenti operazioni con le amministrazioni pubbliche. Pertanto un'unità che assuma prestiti all'estero è considerata come se prestasse lo stesso importo a un'amministrazione pubblica, alle stesse condizioni del prestito originario.

2.28 In conclusione, i conti delle società veicolo che non dispongono di autonomia di iniziativa sono consolidati con quelli della società madre, tranne nel caso che le società siano residenti in un'economia diversa. Un'eccezione a tale regola generale si ha allorché una società veicolo non residente è costituita da un'amministrazione pubblica».

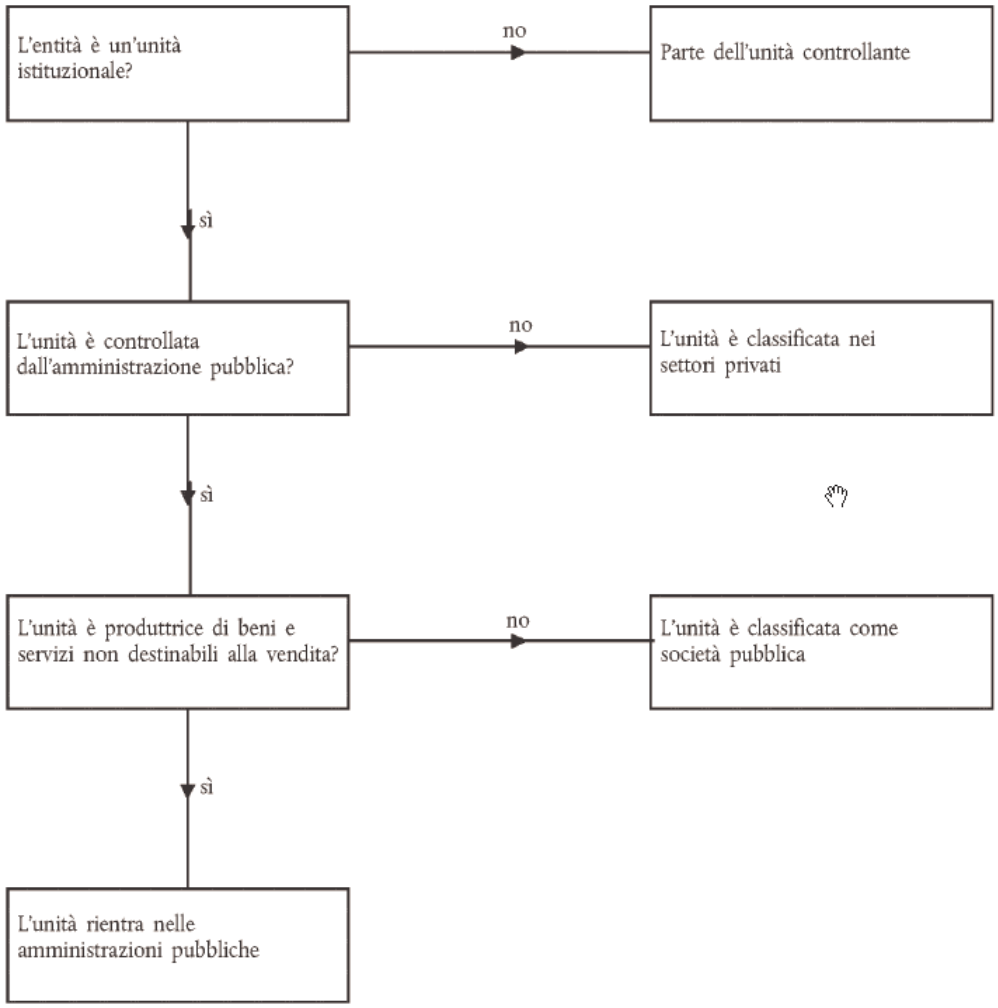
9 Nel medesimo capitolo 2 dell'allegato A di tale regolamento figurano, sotto il titolo «I settori istituzionali», i paragrafi 2.31 e seguenti del medesimo allegato. Tali paragrafi elencano i settori e i sottosettori istituzionali nel cui ambito devono essere classificate le unità istituzionali aventi un comportamento economico simile. Il grafico 2.1, che appare al paragrafo 2.32 di detto allegato, precisa, sotto forma di arborescenza, il processo di attribuzione delle unità ai settori. Tra questi settori rientrano quello delle amministrazioni pubbliche (S. 13) e quello delle società finanziarie (S. 12). Risulta rispettivamente dai paragrafi 2.66 e 2.71 del medesimo allegato che il settore delle società finanziarie è suddiviso nei nove sottosettori ivi elencati e che ciascun sottosettore deve essere suddiviso a seconda che la società finanziaria interessata sia soggetta a controllo pubblico, a controllo privato nazionale oppure a controllo estero.

10 Il capitolo 20, intitolato «I conti delle amministrazioni pubbliche», dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 definisce, in particolare, cosa si debba intendere per «settore delle amministrazioni pubbliche». In tale capitolo figura il paragrafo 20.17 di tale allegato, formulato come segue:

«Altre unità delle amministrazioni pubbliche

20.17 Può essere difficile decidere sulla classificazione dei produttori di beni e servizi che operano sotto l'influenza delle unità delle amministrazioni pubbliche. Le alternative sono di classificarli come amministrazioni pubbliche o, se soddisfano i criteri applicabili alle unità istituzionali, come società pubbliche. In questi casi, è utilizzato il seguente albero delle decisioni.

Grafico 20.1 – Albero delle decisioni



».

11 I paragrafi 20.19 e seguenti dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 riguardano la «[d]istinzione tra "destinabile alla vendita" e "non destinabile alla vendita"». In particolare, il paragrafo 20.29 stabilisce un «[t]est per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita» secondo il quale, in particolare, per essere considerato un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita, l'unità pubblica deve coprire almeno il 50% dei suoi costi con le sue vendite per un periodo pluriennale continuativo.

12 Ai sensi dei paragrafi da 20.32 a 20.34 dell'allegato A di tale regolamento, raggruppati sotto il titolo «Intermediazione finanziaria e amministrazione pubblica»:

«20.32 Il caso delle unità che svolgono attività finanziarie merita una speciale considerazione. L'intermediazione finanziaria è l'attività con la quale un'unità acquista attività finanziarie e nello stesso tempo assume passività per conto proprio effettuando operazioni finanziarie.

20.33 Un intermediario finanziario si espone al rischio assumendo passività per conto proprio. Ad esempio, se un'unità finanziaria pubblica gestisce delle attività, ma non si espone al rischio assumendo le passività per conto proprio non è un intermediario finanziario e l'unità è classificata nel settore delle amministrazioni pubbliche piuttosto che nel settore delle società finanziarie.

20.34 L'applicazione del criterio quantitativo del test per la distinzione tra produttore di beni e servizi destinabili alla vendita o non destinabili alla vendita alle società pubbliche operanti nell'intermediazione finanziaria o nella gestione di attività in generale non è pertinente, poiché i loro utili derivano sia da redditi da capitale che da guadagni in conto capitale».

Diritto belga

13 L'ordinanza della Regione di Bruxelles-Capitale, del 17 luglio 2003, recante il code bruxellois du logement (codice di Bruxelles dell'edilizia abitativa) (*Moniteur belge* del 29 aprile 2004, pag. 35501), come modificata dall'ordinanza della Regione di Bruxelles-Capitale, dell'11 luglio 2013 (*Moniteur belge* del 18 luglio 2013, pag. 45239, e rettifica in *Moniteur belge* del 26 luglio 2013, pag. 47151) (in prosieguo: il «codice di Bruxelles dell'edilizia abitativa»), contiene un titolo IV, intitolato «Organismi competenti in materia di edilizia abitativa». Al capitolo VI di tale titolo, dedicato alle disposizioni applicabili al Fondo, figurano gli articoli da 111 a 119 del codice di cui trattasi.

14 L'articolo 111 di detto codice prevede quanto segue:

«Il [Fondo] è costituito sotto forma di società cooperativa a responsabilità limitata.

(…)».

15 Ai sensi dell'articolo 112, paragrafo 1, del medesimo codice:

«Il Fondo persegue fini di pubblica utilità, segnatamente:

1° fornire alle persone a reddito medio o basso, attraverso la concessione di mutui ipotecari (alle condizioni fissate dal Governo), i mezzi per ripristinare, ristrutturare, adattare, acquistare, in regime di piena proprietà o di altro diritto reale principale, costruire o preservare un'abitazione destinata, in via principale, all'occupazione personale, o per migliorarne la prestazione energetica;

(…)

6° promuovere la sperimentazione e la riflessione in tali settori e proporre nuove politiche al Governo».

16 Ai sensi dell'articolo 113, primo comma, del codice di Bruxelles dell'edilizia abitativa:

«Il Fondo espleta le sue missioni secondo le priorità e gli orientamenti definiti nel contratto di gestione da esso stipulato con il Governo per una durata di cinque anni. In mancanza di un contratto di gestione, e previa consultazione del Fondo, il Governo fissa le condizioni particolari di esecuzione dell'articolo 114 per la durata di un esercizio di bilancio».

17 L'articolo 115 di tale codice enuncia:

«Il Fondo redige una relazione annuale di valutazione dell'esecuzione del contratto di gestione e la presenta al governo, previa consultazione del o dei commissari governativi di cui all'articolo 118 del presente codice».

18 L'articolo 116, paragrafo 1, primo comma, di detto codice stabilisce quanto segue:

«Il Fondo può essere autorizzato dal Governo a contrarre prestiti garantiti dalla Regione, entro i limiti di bilancio fissati dal Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale. La garanzia copre anche le operazioni di gestione finanziaria relative a tali prestiti».

19 Ai sensi dell'articolo 118, paragrafo 1, di tale codice:

«Il Fondo è soggetto al controllo del Governo. Tale controllo viene esercitato da due commissari nominati dal Governo, che appartengono a ruoli linguistici diversi».

20 L'articolo 1 del decreto del Governo della Regione di Bruxelles-Capitale, del 2 maggio 1996, che determina le modalità dell'intervento a carico del bilancio della Regione di Bruxelles-Capitale presso il Fondo per l'edilizia abitativa della Regione di Bruxelles Capitale (*Moniteur belge* del 26 novembre 1996, pag. 29725), come modificato dal decreto del Governo della Regione di Bruxelles-Capitale, dell' 8 settembre 2011, che modifica vari decreti relativi al Fondo per l'edilizia abitativa della Regione di Bruxelles-Capitale *(Moniteur belge* dell'11 ottobre 2011, pag. 62442), prevede quanto segue:

«Nei limiti degli stanziamenti iscritti a tal fine nel bilancio della Regione di Bruxelles-Capitale, il Ministro o il Segretario di Stato responsabile per l'edilizia abitativa concede al [Fondo] sovvenzioni in conto capitale destinate a finanziare i suoi investimenti per l'espletamento delle sue funzioni di pubblica utilità, come previsto dall'articolo 80 [del Codice di Bruxelles dell'edilizia abitativa]».

21 Ai sensi dell'articolo 2 di tale decreto:

«La Regione di Bruxelles-Capitale garantisce, riguardo ai rispettivi sottoscrittori, il buon fine dei mutui erogati dal [Fondo], nei limiti dell'autorizzazione concessa dal Governo della Regione di Bruxelles-Capitale, per esercizio finanziario. L'importo e le condizioni di tali mutui sono approvati dai Ministri o dai Segretari di Stato responsabili per il bilancio e per l'edilizia abitativa.

(…)».

22 Le condizioni specifiche per la concessione dei mutui sono definite nel decreto del Governo della Regione di Bruxelles-Capitale 22 del marzo 2008, relativo all'utilizzo, da parte del Fondo per l'edilizia abitativa della Regione di Bruxelles-Capitale, dei capitali provenienti dal fondo B2 per le sue operazioni generali di mutui ipotecari (*Moniteur belge* del 10 giugno 2008, pag. 29122) e nel decreto del Governo della Regione di Bruxelles-Capitale, del 22 marzo 2008, relativo all'utilizzo, da parte del Fondo per l'edilizia abitativa della Regione di Bruxelles-Capitale, dei capitali provenienti dal fondo B2 per le sue operazioni di mutui ipotecari complementari a favore di giovani famiglie (*Moniteur belge* del 28 agosto 2008, pag. 45028).

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

23 Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che il Fondo, creato nel 1985, è una società di diritto privato, senza partecipazione della pubblica amministrazione al suo capitale o ai suoi organi decisionali. Esso ha tratto origine dal Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique (Fondo per l'edilizia abitativa delle famiglie numerose del Belgio), la cui creazione risale al 1929. Il Fondo ha per oggetto la promozione dell'accesso all'alloggio e alla proprietà delle persone a basso o medio reddito nella Regione di Bruxelles-Capitale e, a tal fine, gli sono conferite missioni di servizio pubblico consistenti, in particolare, nella concessione di crediti alle famiglie per la loro abitazione (acquisto e ristrutturazione energetica), la costruzione di alloggi in vista dell'aiuto alla locazione, l'aiuto alla locazione e l'aiuto alla costituzione della garanzia locativa. Per portare a termine i suoi compiti, il Fondo beneficia, da parte della Regione di Bruxelles-Capitale, in particolare, di un capitale di dotazione, di una garanzia sui prestiti da esso contratti e di anticipi rimborsabili concessi da tale regione.

24 In Belgio, l'ICN è responsabile dell'elaborazione dei dati statistici richiesti a titolo del SEC 2010 e della classificazione, a tal fine, dei diversi attori economici per settori, nelle categorie definite dal regolamento n. 549/2013; i principali settori sono costituiti dalle famiglie, dalle amministrazioni pubbliche, dalle società (finanziarie e non finanziarie), dalle istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e dal resto del mondo.

25 Tra i numerosi cambiamenti introdotti dal SEC 2010 rispetto al SEC 95 si annovera l'aggiunta del nuovo sottosettore «Prestatori di fondi e istituzioni finanziarie captive (S.127)» e di un insieme di norme che stabiliscono le condizioni affinché un ente sia classificato in tale nuovo sottosettore o, al contrario, riversato nel settore dell'organismo che le controlla.

26 In seguito all'entrata in vigore del SEC 2010, l'ICN, al pari degli uffici statistici nazionali di tutti gli altri Stati membri, ha dovuto riesaminare la classificazione di numerose entità pubbliche, ivi incluso il Fondo, in precedenza classificate come istituzioni finanziarie (S.12), secondo il SEC 95.

27 Con decisione del 30 marzo 2015, fondandosi sui nuovi principi introdotti dal SEC 2010, e in particolare sull'albero delle decisioni di cui al paragrafo 20.17 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, l'ICN ha considerato che il Fondo è un'unità istituzionale distinta controllata da amministrazioni pubbliche di livello regionale, segnatamente la Regione di Bruxelles-Capitale, le cui attività sono di natura finanziaria e che presenta le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive. Di conseguenza, il Fondo, in quanto unità che produce beni o servizi non destinabili alla vendita, doveva essere classificato nel settore delle amministrazioni pubbliche di livello regionale (S.1312). L'ICN ha precisato che un'unità soggetta a controllo pubblico che presenti le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive non è considerata un intermediario finanziario e che l'analisi della sua esposizione al rischio economico, quale prevista al paragrafo 20.33 dell'allegato A del regolamento n. 549/2013, non è pertinente.

28 Con atto introduttivo del 15 maggio 2015, il Fondo ha proposto dinanzi al giudice del rinvio, il Conseil d'État (Consiglio di Stato, Belgio), un ricorso di annullamento avverso siffatta decisione di classificazione. Dopo aver rilevato che non è posto in discussione il fatto che il Fondo costituisca un'unità istituzionale distinta, tale giudice conferma il punto di vista dell'ICN, secondo cui su tale unità istituzionale sussiste un controllo della Regione di Bruxelles-Capitale. Il giudice del rinvio puntualizza che il Fondo contesta la legittimità dei motivi addotti dall'ICN per qualificarlo come «istituzione finanziaria captive»; inoltre, detto giudice nutre dubbi in ordine a una simile qualificazione del Fondo.

29 In tale contesto, il Conseil d'État (Consiglio di Stato) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i paragrafi 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 e 20.33 [dell'allegato A del regolamento (UE) n. 549/2013] debbano essere interpretati nel senso che un'unità istituzionale distinta, che opera sotto il controllo di un'amministrazione pubblica, va considerata come un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita, e rientra pertanto nel settore delle amministrazioni pubbliche, qualora presenti le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive, senza che occorra esaminare il criterio della sua esposizione al rischio.

2) Se un'entità che opera sotto il controllo di un'amministrazione pubblica possa essere qualificata come istituzione finanziaria captive, ai sensi dei paragrafi da 2.21 a 2.23, 2.27 e 2.28 [dell'allegato A del regolamento (UE) n. 549/2013]:
   a) in quanto la regolamentazione della sua attività da parte di detta amministrazione pubblica le sottrae il controllo sulle sue attività, lasciandole potere decisionale in ordine alla concessione dei mutui ipotecari da essa erogati, alla loro durata, al loro importo e a talune loro condizioni, ma determinando al contempo altri elementi, in particolare il tasso di interesse;
   b) in quanto, segnatamente, la garanzia concessale da detta amministrazione pubblica sui prestiti da essa contratti le sottrae il controllo sulle sue passività, senza esaminare la finalità e gli effetti di tale garanzia in funzione delle sue caratteristiche specifiche e della realtà economica sottostante».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

30 Con la prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 debbano essere interpretate nel senso che un'unità istituzionale distinta, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, posta sotto il controllo di un'amministrazione pubblica, debba essere considerata come un produttore di beni e servizi non destinabili alla vendita, e rientri pertanto nel settore delle amministrazioni pubbliche, ai sensi del SEC 2010, qualora presenti le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive, senza che occorra esaminare il criterio della sua esposizione al rischio economico nell'esercizio della sua attività.

31 Nel caso di specie, tale giudice chiede se l'ICN abbia interpretato in modo corretto l'allegato A, paragrafi 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 e 20.33, nel senso che un'istituzione finanziaria captive, come il Fondo, controllata dal governo della Regione di Bruxelles-Capitale, debba essere classificata, secondo il SEC 2010, nel settore delle amministrazioni pubbliche, senza tener conto in concreto, a tal fine, della sua esposizione al rischio economico.

32 Per rispondere a tale questione, occorre preliminarmente ricordare che dal considerando 14 del regolamento n. 549/2013 risulta che il SEC 2010 istituisce un quadro di riferimento destinato – per le esigenze dell'Unione, ed in particolare per la definizione e il monitoraggio delle politiche economiche e sociali dell'Unione – all'elaborazione dei conti degli Stati membri. A tal riguardo, ai sensi del considerando 3 di detto regolamento, l'elaborazione di tali conti dovrebbe essere effettuata sulla base di principi unici e non diversamente interpretabili, in modo da consentire l'ottenimento di risultati fra loro comparabili.

33 Ai fini contabili del SEC 2010, conformemente all'allegato A, capitolo 1, paragrafo 1.57, di detto regolamento, qualsiasi unità istituzionale – definita come un'entità economica che ha la capacità giuridica di essere proprietaria di beni e di attività, di assumere passività, di esercitare attività economiche e di intervenire in operazioni con altre unità per conto proprio – deve essere collegata a

uno dei sei settori principali identificati dal SEC 2010, segnatamente le società non finanziarie, le società finanziarie, le amministrazioni pubbliche, le famiglie, le istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie e il resto del mondo.

34 Nel procedimento principale si verte sulla classificazione di un'unità istituzionale, come il Fondo, posta sotto il controllo di un'amministrazione pubblica, nella fattispecie la Regione di Bruxelles-Capitale, e che presenta le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive.

35 A tal riguardo, occorre rilevare che, come emerso durante l'udienza dinanzi alla Corte, le parti del procedimento principale non contestano il fatto che il Fondo presenti le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive, ai sensi dell'allegato A, paragrafi da 2.21 a 2.23, del regolamento n. 549/2013.

36 Per contro, tra le parti nel procedimento principale sussistono divergenze in merito alla questione se il Fondo disponga di un'indipendenza sufficiente per poter essere classificato nel settore delle società finanziarie oppure se debba rientrare nel settore dell'entità che lo controlla, nella fattispecie, la Regione di Bruxelles-Capitale, vale a dire nel settore delle amministrazioni pubbliche.

37 Nel caso di specie, per stabilire le modalità in base alle quali si deve effettuare la classificazione di un'unità istituzionale avente le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive, occorre tener conto delle disposizioni di cui all'allegato A, paragrafi da 2.19 a 2.21 e 2.23 del regolamento n. 549/2013, relativi alle «Istituzioni finanziarie captive».

38 Come enuncia l'allegato A, paragrafo 2.19, di tale regolamento, un'entità istituzionale è assegnata ad un settore o a un ramo di attività sulla base della sua attività principale, «salvo che essa sia priva di autonomia di iniziativa». L'allegato A, paragrafo 2.20, di detto regolamento prevede, poi, che le istituzioni finanziarie captive prive di autonomia siano assegnate al settore dell'organismo che le controlla.

39 Orbene, conformemente al tenore letterale dell'allegato A, paragrafo 2.22, del medesimo regolamento, il grado di autonomia delle unità finanziarie captive rispetto alla loro società madre risulta dal controllo che esse esercitano sulle loro attività e passività e dalla misura in cui esse assumono i rischi economici e ottengono i benefici associati a tali attività e passività.

40 Pertanto, al fine di determinare se un'unità istituzionale avente le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive, posta sotto il controllo di un'altra entità, debba essere classificata nel settore dell'amministrazione pubblica, il precitato paragrafo 2.22 impone la verifica di due condizioni cumulative, segnatamente, il controllo delle attività e passività di tale unità, da un lato, e la presa in carico del rischio economico dell'attività, dall'altro.

41 Ne consegue che la classificazione di una tale unità istituzionale nel settore dell'amministrazione pubblica si basa su un'analisi concreta del suo funzionamento economico, la quale non può essere effettuata senza esaminare, in particolare, la sua esposizione al rischio economico nell'esercizio della sua attività.

42 Di conseguenza, alla prima questione occorre rispondere che le disposizioni dell'allegato A del regolamento n. 549/2013 devono essere interpretate nel senso che, al fine di determinare se un'unità istituzionale distinta, posta sotto il controllo di un'amministrazione pubblica, rientri nel settore delle amministrazioni pubbliche, ai sensi del SEC 2010, qualora essa presenti le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive, è necessario esaminare il criterio della sua esposizione al rischio economico nell'esercizio della sua attività.

Sulla seconda questione

43 Con la seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se sia possibile qualificare come «istituzione finanziaria captive», ai sensi dell'allegato A, paragrafi da 2.21 a 2.23, del regolamento n. 549/2013, un'unità istituzionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, il cui grado di autonomia nei confronti di un'amministrazione pubblica è limitato dalla normativa nazionale, in forza della quale tale unità istituzionale non dispone del totale controllo della gestione delle sue attività e delle sue passività, nei limiti in cui tale amministrazione pubblica, da un lato, esercita un controllo sulle sue attività e, dall'altro, assume una parte del rischio legato alle sue passività.

44 Nel caso di specie, da un lato, le misure che limitano il controllo del Fondo sulle sue attività si tradurrebbero nel potere della Regione di Bruxelles-Capitale di fissare determinate condizioni dei mutui ipotecari che il Fondo è incaricato di erogare, in particolare per quanto riguarda il tasso di interesse applicabile, pur lasciandogli la capacità di decidere in merito alla loro concessione, alla loro durata, al loro importo e a talune delle loro condizioni.

45 Dall'altro lato, le misure che limitano il controllo del Fondo per quanto riguarda le sue passività si concretizzerebbero, in particolare, nel fatto che i prestiti contratti dal Fondo sarebbero garantiti dalla Regione di Bruxelles-Capitale. Il giudice del rinvio si chiede, a tal riguardo, se, nel caso di specie, l'ICN abbia potuto validamente qualificare il Fondo come «istituzione finanziaria captive» senza aver esaminato «la finalità e gli effetti di una simile garanzia in funzione delle sue caratteristiche specifiche e della realtà economica sottostante».

46 Si deve preliminarmente rilevare che, come dedotto in particolare dall'ICN nelle sue osservazioni scritte, con tale questione il giudice del rinvio in sostanza chiede alla Corte di esaminare la portata e l'estensione di talune misure di controllo sulle attività e sulle passività alle quali è soggetto il Fondo in forza della normativa nazionale applicabile e di stabilire se tale controllo sia determinante affinché quest'ultimo possa essere considerato «captive», alla luce dei criteri e degli indicatori richiesti a titolo del SEC 2010.

47 In tal modo, in realtà, si chiede alla Corte di esaminare la normativa nazionale applicabile, nella parte in cui essa prevede sia le modalità di controllo relative a un'istituzione finanziaria (controllo delle attività) sia la portata delle garanzie fornite dall'amministrazione pubblica e della realtà economica globale della sua situazione (controllo delle passività).

48 Sotto tale profilo, occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 267 TFUE, basato sulla netta separazione delle funzioni tra i giudici nazionali e la Corte, quest'ultima non è competente a interpretare il diritto nazionale e spetta unicamente al giudice nazionale esaminare e valutare i fatti del procedimento principale nonché determinare l'esatta portata delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali (v., in tal senso, sentenze del 13 aprile 2010, Bressol e a., C-73/08, EU:C:2010:181, punto 64; e del 21 giugno 2017, W e a., C-621/15, EU:C:2017:484, punto 49).

49 Tuttavia, la Corte, chiamata a fornire al giudice nazionale una risposta utile, è competente a fornire a quest'ultimo indicazioni tratte dagli atti della causa principale come pure dalle osservazioni scritte ed orali ad essa sottoposte, idonee a mettere il giudice nazionale in grado di decidere (sentenza del 13 aprile 2010, Bressol e a., C-73/08, EU:C:2010:181, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

50 Nel caso di specie, al fine di valutare se un'unità istituzionale, quale il Fondo, disponga, nei confronti dell'amministrazione pubblica che la controlla, nella fattispecie, la Regione di Bruxelles-Capitale, di una certa autonomia nella gestione della sua attività, ai sensi dell'allegato A, paragrafo 2.22, del regolamento n. 549/2013, occorre, da un lato, determinare le modalità e la portata del controllo che una siffatta unità istituzionale esercita sulla gestione delle sue attività e delle sue passività. Dall'altro, è necessario esaminare quali siano i vincoli normativi o contrattuali che l'organo di controllo esercita su

tale gestione. Si tratta necessariamente di un esame caso per caso, così che non è possibile redigere un elenco, applicabile in modo trasversale, dei criteri rilevanti da prendere in considerazione ai fini di una siffatta analisi. Tuttavia, in linea di massima, è possibile considerare, come rilevato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, che l'organo di controllo esercita un controllo sostanziale su un'unità istituzionale qualora imponga le condizioni alle quali tale unità è tenuta ad agire, senza che quest'ultima abbia la possibilità di modificarle in modo sostanziale di sua iniziativa.

51 A tal riguardo, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta, in primo luogo, che la normativa nazionale applicabile al Fondo: fissa, innanzitutto, le modalità e le condizioni dei mutui da quest'ultimo erogati, in particolare l'importo massimo del mutuo ipotecario, le condizioni di ammissibilità dei mutuatari, il tasso di interesse e la formula di rimborso; stabilisce, poi, che un'eventuale modifica delle condizioni dell'attività di erogazione di mutui deve essere richiesta e autorizzata dall'autorità di controllo, vale a dire la Regione di Bruxelles-Capitale; impone, inoltre, le condizioni per la concessione di un'assicurazione sulla casa garantita ai beneficiari locatari; limita, quindi, le condizioni restrittive della libera disposizione del diritto ceduto e determina, infine, le condizioni di costituzione della garanzia locativa per taluni locatari.

52 In secondo luogo, come risulta in particolare dal codice di Bruxelles dell'edilizia abitativa, il Fondo beneficia di risorse provenienti, in sostanza, da sovvenzioni versate da amministrazioni pubbliche, da prestiti concessi da amministrazioni pubbliche e da prestiti garantiti nella loro quasi totalità da amministrazioni pubbliche.

53 In terzo luogo, si deve tener conto del fatto che il Fondo beneficia di una garanzia da parte della Regione di Bruxelles-Capitale che lo esonera da ogni rischio qualora faccia ricorso al prestito nell'ambito dell'esercizio della sua attività. In particolare, consta che, se il Fondo non effettua un rimborso, il creditore ha il diritto di rivalersi nei confronti della Regione di Bruxelles-Capitale, la quale dispone allora di 15 giorni lavorativi per procedere al pagamento in sostituzione del Fondo. Pertanto, sembra che la suddetta Regione si impegni in modo incondizionato ed irrevocabile a versare al creditore l'importo dovuto che il Fondo non abbia pagato, eventualmente aumentato degli interessi di mora.

54 Orbene, anche se risulta che una simile garanzia è un mero strumento di ultima istanza destinato a rimediare all'eventuale inadempienza del Fondo riguardo ai prestiti dal medesimo contratti – situazione in cui quest'ultimo non si è mai trovato, di modo che la Regione di Bruxelles-Capitale non ha mai dovuto intervenire in tal senso – ciò non toglie che, per mezzo di tale garanzia, risulta che è la suddetta Regione a farsi carico, in pratica, dei rischi connessi all'esercizio dell'attività del Fondo.

55 Ciò premesso, non si può escludere, alla luce degli elementi di cui ai punti da 51 a 54 della presente sentenza, che i vincoli esercitati dalla Regione di Bruxelles-Capitale sulla gestione, da parte del Fondo, delle sue attività e delle sue passività, siano sufficientemente significativi da giustificare il fatto che quest'ultimo sia considerato come un'unità finanziaria captive, ai sensi del SEC 2010, appartenente al settore dell'amministrazione pubblica. Spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare se ciò avvenga nel caso di specie, tenuto conto di tutte le circostanze dedotte nel procedimento principale.

56 Di conseguenza, alla seconda questione occorre rispondere che un'unità istituzionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, il cui grado di autonomia nei confronti di un'amministrazione pubblica è limitato dalla normativa nazionale, in forza della quale tale unità istituzionale non dispone del totale controllo della gestione delle sue attività e delle sue passività, nei limiti in cui tale amministrazione pubblica, da un lato, esercita un controllo sulle sue attività e, dall'altro, assume una parte del rischio legato alle sue passività, può essere qualificata come «istituzione finanziaria captive», ai sensi dell'allegato A, paragrafi da 2.21 a 2.23, del regolamento n. 549/2013, a condizione che le misure di controllo previste da tale normativa nazionale possano essere interpretate dal giudice nazionale nel senso che esse hanno per effetto che l'unità istituzionale

interessata non può agire indipendentemente da detta amministrazione pubblica, nella misura in cui quest'ultima impone a tale unità istituzionale le condizioni alle quali essa è tenuta ad agire, senza che quest'ultima abbia la possibilità di modificarle in modo sostanziale di sua iniziativa.

Sulle spese

57 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 (Ottava Sezione) dichiara:

1) **Le disposizioni dell'allegato A del regolamento (UE) n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, devono essere interpretate nel senso che, al fine di determinare se un'unità istituzionale distinta, posta sotto il controllo di un'amministrazione pubblica, rientri nel settore delle amministrazioni pubbliche, ai sensi del Sistema europeo dei conti nazionali rivisto istituito da detto regolamento, qualora essa presenti le caratteristiche di un'istituzione finanziaria captive, è necessario esaminare il criterio della sua esposizione al rischio economico nell'esercizio della sua attività.**

2) **Un'unità istituzionale come quella di cui trattasi nel procedimento principale, il cui grado di autonomia nei confronti di un'amministrazione pubblica è limitato dalla normativa nazionale, in forza della quale tale unità istituzionale non dispone del totale controllo della gestione delle sue attività e delle sue passività, nei limiti in cui tale amministrazione pubblica, da un lato, esercita un controllo sulle sue attività e, dall'altro, assume una parte del rischio legato alle sue passività, può essere qualificata come «istituzione finanziaria captive», ai sensi dell'allegato A, paragrafi da 2.21 a 2.23, del regolamento n. 549/2013, a condizione che le misure di controllo previste da tale normativa nazionale possano essere interpretate dal giudice nazionale nel senso che esse hanno per effetto che l'unità istituzionale interessata non può agire indipendentemente da detta amministrazione pubblica, nella misura in cui quest'ultima impone a tale unità istituzionale le condizioni alle quali essa è tenuta ad agire, senza che quest'ultima abbia la possibilità di modificarle in modo sostanziale di sua iniziativa.**

Firme