



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 19 luglio 2012¹

Causa C-342/10

**Commissione europea
contro**

Repubblica di Finlandia

«Libera circolazione dei capitali — Tassazione discriminatoria di dividendi distribuiti a fondi pensione esteri»

1. Nel presente procedimento per inadempimento la questione sottoposta all'esame della Corte è se la Finlandia tassi in maniera discriminatoria i dividendi versati ai piani pensionistici a capitalizzazione esteri (in prosieguo: i «piani pensionistici esteri»)².
2. I piani pensionistici come quelli di cui trattasi nel caso di specie di regola ricevono, da e/o per conto dei partecipanti, contributi che vengono investiti per assicurare un reddito tramite il pagamento di dividendi. Questo reddito verrà in parte utilizzato per coprire le spese di esercizio, ma una frazione significativa verrà trasferita alle riserve sulla base delle quali le pensioni saranno erogate ai beneficiari. In certi casi l'organizzazione che gestisce il piano può anche realizzare utili.
3. I piani pensionistici stabiliti in Finlandia (in prosieguo: i «piani pensionistici residenti») vengono ivi assoggettati ad imposta, in linea di principio, sulle distribuzioni dei dividendi con un'aliquota del 19,5 %³. Tuttavia, la quota di tale reddito che viene trasferita alle riserve è considerata come spesa e può quindi essere dedotta dal reddito imponibile. Di conseguenza, tale reddito da capitale, di fatto, non viene tassato in alcun modo in tale fase. Esso però è tassabile come reddito dei beneficiari allorché viene ad essi corrisposto in base ai contratti assicurativi.
4. Per quanto riguarda i piani pensionistici esteri, la Finlandia può tassare solo i pagamenti di dividendi che maturano entro il suo territorio. Pertanto, i piani pensionistici esteri vengono trattati in modo diverso in quanto a tali pagamenti di dividendi viene applicata una ritenuta alla fonte che è riscossa ad un'aliquota del 19,5 %⁴. Non esiste dunque un meccanismo corrispondente a quello previsto per i piani pensionistici residenti, in cui i redditi trasferiti alle riserve beneficiano di un vantaggio fiscale derivante dal sistema nazionale.
5. Secondo la Commissione, questa differenza di trattamento è discriminatoria.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — V. infra, paragrafo 25.

3 — V. infra, paragrafo 16.

4 — V. infra, paragrafo 19.

Normativa

Il Trattato FUE e l'Accordo SEE

Il Trattato

6. Ai sensi dell'articolo 63 TFUE sono vietate tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri e paesi terzi.

7. L'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), TFUE dispone che l'articolo 63 TFUE non pregiudica il diritto degli Stati membri «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».

8. Ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 3, TFUE le misure e le procedure di cui al paragrafo 1 «(...) non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al libero movimento dei capitali e dei pagamenti di cui all'articolo 63».

9. L'articolo 40 dell'Accordo SEE⁵ estende di fatto il divieto di cui all'articolo 63 TFUE allo Spazio economico europeo (in prosieguo: il «SEE»).

10. L'articolo 6 dell'Accordo SEE prevede che le disposizioni di quest'ultimo, nella misura in cui sono identiche nella sostanza alle corrispondenti norme di quelli che all'epoca erano i trattati CEE e CECA (e degli atti adottati in applicazione di essi), devono essere interpretate in conformità delle sentenze pronunciate dalla Corte all'epoca della firma di detto Accordo⁶. La Corte ha il potere di interpretare l'Accordo SEE per quanto riguarda il territorio dell'Unione europea⁷.

11. Pertanto le norme contenute nell'Accordo SEE che vietano restrizioni alla libera circolazione dei capitali debbono del pari essere interpretate, per quanto possibile, come gli articoli 63 e 65 TFUE.

La direttiva 77/799/CEE

12. La direttiva del Consiglio 77/799/CEE⁸ disciplina lo scambio di informazioni tra Stati membri necessarie per permettere loro un corretto accertamento delle imposte sul reddito e sul patrimonio. Tale direttiva non è oggetto di discussione nel presente procedimento; tuttavia essa è rilevante in quanto la Commissione indica che la dichiarazione da essa richiesta riguarda soltanto gli Stati SEE ai quali si applica la direttiva 77/799/CEE⁹.

5 — Accordo sullo Spazio economico europeo del 2 maggio 1992 (GU 1994 L 1, pag. 3) (in prosieguo: l'«Accordo SEE»).

6 — Sentenze del 26 ottobre 2006, Commissione/Portogallo (C-345/05, Racc. pag. I-10633, punto 39), e del 23 febbraio 2006, Keller Holding (C-471/04, Racc. pag. I-2107, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

7 — Conclusioni dell'avvocato generale Geelhoed relative alla sentenza del 10 aprile 2003, Ospelt e Schlössle Weissenberg (C-452/01, Racc. pag. I-9743, paragrafo 67) e sentenza del 15 giugno 1999, Andersson e Wåkerås-Andersson (C-321/97, Racc. pag. I-3551, punto 28).

8 — Direttiva 77/799/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1977, relativa alla reciproca assistenza fra le autorità competenti degli Stati membri nel settore delle imposte dirette (GU L 336, pag. 15). La direttiva 2011/16/UE del Consiglio, del 15 febbraio 2011, relativa alla cooperazione amministrativa nel settore fiscale, abroga e sostituisce la direttiva 77/799/CEE con effetto dal 1° gennaio 2013 (GU L 64, pag. 1).

9 — V. infra, paragrafo 70 e nota 47.

La direttiva 88/361/CEE

13. La direttiva 88/361/CEE¹⁰ ha realizzato la liberalizzazione completa dei movimenti di capitali e il suo articolo 1, paragrafo 1 ha imposto a tal fine agli Stati membri l'obbligo di sopprimere tutte le restrizioni ai movimenti di capitali. In seguito all'introduzione degli articoli 56 CE e 58 CE (ora articoli 63 TFUE e 65 TFUE) nel Trattato nel 1994¹¹, la nomenclatura allegata alla direttiva 88/361/CEE ha avuto un valore indicativo per valutare se un'operazione costituisca un movimento di capitali ai sensi dell'articolo 63 TFUE¹². L'articolo 40 dell'Accordo SEE dovrebbe essere letto in combinato disposto con il suo allegato XII. Queste due disposizioni fanno specificamente rinvio alla direttiva 88/361/CEE e al modo in cui tale misura andrebbe interpretata ai sensi dell'Accordo SEE.

La direttiva sulle società madri e figlie

14. La direttiva sulle società madri e figlie¹³ non è in discussione nel presente procedimento. Essa è però rilevante in quanto disciplina la doppia imposizione sulle distribuzioni di dividendi. La direttiva sulle società madri e figlie mira ad eliminare, instaurando un regime fiscale comune, qualsiasi penalizzazione della cooperazione tra società di Stati membri diversi rispetto alla cooperazione tra società di uno stesso Stato membro ed a facilitare così il raggruppamento di società a livello di Unione europea¹⁴. La direttiva sulle società madri e figlie mira a garantire che, quando una società madre, in veste di socio, riceve dalla società figlia dividendi (definiti, nella suddetta direttiva, come «utili distribuiti»), lo Stato della società madre si astenga dal sottoporre tali utili a imposizione o, in caso di tassazione, autorizzi la società madre a dedurre dalla sua imposta la frazione dell'imposta pagata dalla società figlia a fronte dei suddetti pagamenti di dividendi¹⁵. Inoltre, per garantire la neutralità fiscale, l'articolo 5 della direttiva sulle società madri e figlie dispone che «[g]li utili distribuiti da una società figlia alla sua società madre (...) sono esenti dalla ritenuta alla fonte»¹⁶.

Normativa nazionale

15. La Laki elinkeinotulon verottamisesta (legge relativa all'imposta sui redditi di impresa, n. 360/1968; in prosieguo: la «LEV») disciplina l'assoggettamento ad imposta dei pagamenti di dividendi corrisposti ai piani pensionistici residenti. In base al combinato disposto degli articoli 6, lettera a), e 11 della LEV, i dividendi distribuiti ai piani pensionistici sono tassati come reddito.

16. Ai sensi dell'articolo 6, lettera a), della LEV, in combinato disposto con l'articolo 2 della Tuloverolaki (legge in materia di imposte sul reddito, n. 1535/1992), i piani pensionistici sono assoggettati ad imposta con un'aliquota del 19,5 % sui pagamenti di dividendi.

17. L'articolo 7 della LEV prevede la deducibilità a fini fiscali delle spese e delle perdite derivanti dall'acquisizione e dalla conservazione dei redditi derivanti da un'attività economica.

10 — Direttiva 88/361/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1988, per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato (GU L 178, pag. 5).

11 — Gli articoli 56 CE e 58 CE sono stati introdotti con effetto a partire dal 1° gennaio 1994 dal Trattato di Maastricht (Trattato sull'Unione europea) (GU 1992, C 191, pag. 1).

12 — Sentenza del 2 giugno 2005, Commissione/Italia (C-174/04, Racc. pag. I-4933, punto 27).

13 — Direttiva 90/435/CEE del Consiglio, del 23 luglio 1990, concernente il regime fiscale comune applicabile alle società madri e figlie di Stati membri diversi (GU L 225, pag. 6). Ai fini della direttiva sulle società madri e figlie, la qualità di società madre è riconosciuta ad ogni società di uno Stato membro che soddisfi le condizioni di cui all'articolo 2 di tale direttiva e che detenga nel capitale di una società di un altro Stato membro che soddisfi le medesime condizioni una partecipazione minima del 10 %: v. articolo 3, paragrafo 1, della suddetta direttiva.

14 — Sentenza del 26 giugno 2008, Burda (C-284/06, Racc. pag. I-4571, punto 51, e giurisprudenza ivi citata).

15 — V. il quarto considerando e l'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sulle società madri e figlie. V. anche sentenza del 12 febbraio 2009, Cobelfret (C-138/07, Racc. pag. 1-731, punti 29 e 30).

16 — V. infra, paragrafi 67-69 riguardo alla direttiva sulle società madri e figlie.

18. Ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 10, primo comma, della LEV, tra le spese deducibili ai sensi dell'articolo 7 sono compresi i trasferimenti obbligatori effettuati da compagnie di assicurazione, associazioni di assicurazioni, istituti di risparmio ed altre analoghe organizzazioni di assicurazione al fine di adempiere ai propri obblighi relativi alle passività assicurative assieme alle somme necessarie per dare esecuzione ai suddetti obblighi, così come le somme che, in base ai principi che disciplinano il settore assicurativo¹⁷, sono necessarie a copertura degli oneri relativi ad investimenti per pensioni od altri obblighi assicurativi correlati¹⁸.

19. I pagamenti di dividendi effettuati da società finlandesi a piani pensionistici esteri sono soggetti ad una ritenuta alla fonte in base alla Lähdeverolaki (legge sull'imposizione alla fonte, n. 627/1978). Ai sensi degli articoli 3-7 della Lähdeverolaki, la ritenuta alla fonte viene applicata ad un'aliquota del 19,5 %. Tale aliquota è inferiore in caso di applicazione di una convenzione contro la doppia imposizione¹⁹.

Procedimento

20. In seguito ad un procedimento ex articolo 258 TFUE, la Commissione chiede alla Corte di dichiarare che, avendo adottato e mantenuto in vigore una normativa in base alla quale i dividendi distribuiti a piani pensionistici esteri vengono tassati in modo discriminatorio, la Repubblica di Finlandia è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 63 TFUE e dell'articolo 40 dell'Accordo SEE. La Commissione chiede inoltre la condanna della Repubblica di Finlandia alle spese.

21. I governi danese, francese, olandese, svedese e del Regno Unito sono intervenuti a sostegno della Finlandia.

22. La Commissione e i governi finlandese, olandese e svedese hanno svolto difese orali all'udienza del 10 maggio 2012.

Valutazione

Osservazioni preliminari

23. In primo luogo, il governo finlandese sostiene che il ricorso della Commissione è irricevibile. Secondo la Finlandia, il ricorso non soddisfa i requisiti stabiliti dall'articolo 38, paragrafo 1, lettera c), del regolamento di procedura, in quanto non espone i motivi in maniera sufficientemente chiara e precisa da consentire alla Finlandia di preparare la propria difesa e alla Corte di pronunciarsi.

17 — I piani pensionistici a capitalizzazione (v. paragrafo 25 infra) sono tenuti a disporre di attivi sufficienti a copertura di future passività al fine di tutelare i soggetti con i quali hanno contratti di assicurazione. In generale, spetta agli Stati membri disciplinare le disposizioni in tema di pensione nei rispettivi territori. Tuttavia, la direttiva 2003/41/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 giugno 2003, relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali (GU L 235, pag. 10), detta alcune condizioni al fine di tutelare i diritti dei beneficiari assicurati da piani pensionistici a capitalizzazione. Tra queste vi è l'obbligo per tali piani pensionistici di riservare attivi sufficienti per coprire gli oneri di un piano pensionistico nel momento in cui sorgono.

18 — Nelle presenti conclusioni farò riferimento all'articolo 7 e all'articolo 8, paragrafo 10, primo comma, della LEV come alla «normativa nazionale di cui trattasi».

19 — V. infra, paragrafo 70.

24. Sebbene il ricorso della Commissione sarebbe stato più agevole da seguire se fosse stato formulato in modo più preciso, da un esame del controricorso del governo finlandese emerge chiaramente che quest'ultimo ha compreso la censura sollevata dalla Commissione. Inoltre, il ricorso è sufficientemente chiaro da aver consentito ai governi dei cinque Stati membri di presentare osservazioni per ribattere alla questione di cui trattasi. Non ritengo pertanto che la Finlandia sia stata danneggiata nel preparare la sua difesa.

25. In secondo luogo, il presente procedimento verte sui piani pensionistici «a capitalizzazione». Tali piani pensionistici accumulano attivi che vengono utilizzati per l'erogazione delle prestazioni ai soggetti con i quali hanno stipulato contratti di assicurazione. Gli attivi appartengono al piano e il loro utilizzo è consentito solo per l'erogazione delle suddette prestazioni²⁰. Di regola, i piani pensionistici a capitalizzazione trasferiscono i pagamenti generati dai loro investimenti alle riserve accantonate a copertura di future passività²¹. In udienza la Finlandia ha spiegato che i trasferimenti vengono effettuati secondo le norme di legge. Non viene messo in discussione il fatto che i piani pensionistici esteri svolgono la stessa attività riguardo al trasferimento dei dividendi alle riserve per gli stessi scopi perseguiti dai piani pensionistici residenti.

26. In terzo luogo, i pagamenti di dividendi sono di solito considerati come reddito (un'entrata) anziché come spesa²². Di conseguenza, generalmente i dividendi, in linea di principio, vengono tassati come reddito²³. Tuttavia, in base alla normativa nazionale di cui trattasi i piani pensionistici (o altre organizzazioni simili che svolgono attività assicurative analoghe) sono autorizzati a considerare i pagamenti di dividendi che essi percepiscono e trasferiscono alle riserve come spesa a fini fiscali. Nel calcolo dell'assoggettamento ad imposta, i dividendi vengono pertanto dedotti dal reddito di un piano pensionistico per stabilire l'importo imponibile.

27. A mio parere, questa possibilità costituisce un vantaggio fiscale derivante dalla natura dei particolari obblighi ed attività dei piani pensionistici.

28. In quarto luogo, il Trattato non contiene alcuna definizione di cosa costituisca un «movimento di capitali» ai sensi dell'articolo 63 TFUE. Benché la percezione di dividendi non sia espressamente menzionata come movimento di capitali nella nomenclatura allegata alla direttiva 88/361/CEE, il diritto di percepire tale pagamento presuppone una partecipazione a imprese nuove o esistenti ai sensi del titolo I, punto 2, dell'allegato e/o transazioni su titoli del mercato dei capitali come indicato nel titolo III, parte A), punti 1 e 3²⁴. L'acquisto di attivi che generano dividendi rientra chiaramente nell'allegato alla nomenclatura, benché i pagamenti di dividendi in quanto tali siano generalmente considerati come reddito a fini fiscali.

29. In quinto luogo, nelle questioni non armonizzate relative all'imposizione diretta spetta agli Stati membri decidere se esercitare la propria competenza fiscale. Tuttavia, secondo una consolidata giurisprudenza, gli Stati membri debbono esercitare tale competenza conformemente al diritto dell'Unione e pertanto evitare discriminazioni dirette o indirette fondate sulla nazionalità²⁵.

20 — V. *Private pensions: OECD classification and glossary* [Pensioni private: classificazione e glossario OCSE], www.oecd.org/dataoecd/49/38/356329.pdf. V. anche il Libro verde pubblicato dalla Commissione «Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa» [COM (2010) 365 def.]. Siffatti piani pensionistici (che possono essere professionali o personali) accantonano attivi specifici a copertura delle future passività del piano.

21 — Per contro, i piani pensionistici non finanziati (conosciuti come sistemi a ripartizione) non sono obbligati ad accantonare attivi – le prestazioni vengono erogate dai contributi dei lavoratori attuali e/o dalle imposte.

22 — I pagamenti di dividendi vengono classificati come reddito nel *Model Tax Convention on income and capital* [Modello di convenzione dell'OCSE sulla doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio], reperibile sul sito www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital. La versione più recente risale al 22 luglio 2010.

23 — V. supra, paragrafo 15.

24 — V. supra, paragrafo 13.

25 — V. sentenza del 3 giugno 2010, Commissione/Spagna (C-487/08, Racc. pag. I-4843, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata).

Discriminazione

30. Secondo la Commissione, poiché i piani pensionistici residenti possono trattare i pagamenti di dividendi trasferiti alle riserve come spese deducibili, tali piani pensionistici sono (praticamente) esenti da imposta. I piani pensionistici esteri sono svantaggiati perché l'imposta sui pagamenti di dividendi ad essi effettuati viene riscossa alla fonte tramite una ritenuta da cui non sono consentite deduzioni. La Commissione sostiene che tale differenza di trattamento rende il trasferimento di capitali transfrontaliero meno allettante in quanto dissuade i piani pensionistici esteri dall'acquisto di quote in società finlandesi. In tal modo, essa impedisce ai fondi pensione di diversificare i propri investimenti e di massimizzare i propri profitti che serviranno per l'erogazione delle pensioni agli assicurati.

31. La Finlandia rifiuta di ammettere che i piani pensionistici residenti siano esenti dall'imposta sui dividendi da essi percepiti. Essa sottolinea che, in linea di principio, tutti i piani pensionistici sono soggetti a imposizione. Ciò premesso, essa riconosce che i piani pensionistici esteri sono trattati in modo diverso dai piani pensionistici residenti e che in alcuni casi la possibilità di considerare i pagamenti di dividendi come spese deducibili può comportare l'esenzione da obblighi fiscali.

32. È evidente che la possibilità derivante dalla normativa nazionale di cui trattasi costituisce un vantaggio fiscale che non è accordato ai piani pensionistici esteri.

33. I piani pensionistici acquistano e conservano capitali per produrre reddito nel lungo termine. Una simile differenza di trattamento fiscale dei dividendi scoraggia la libera circolazione dei capitali in quanto rende gli investimenti in Finlandia meno allettanti per i piani pensionistici esteri. Di conseguenza, le opportunità per le imprese finlandesi di acquisire investimenti da piani pensionistici esteri sono più limitate²⁶.

34. Ritengo pertanto che, consentendo ai piani pensionistici residenti di trattare i pagamenti di dividendi trasferiti alle riserve come spese deducibili senza accordare lo stesso vantaggio ai piani pensionistici esteri, la normativa nazionale di cui trattasi costituisca una restrizione alla libera circolazione dei capitali ai sensi dell'articolo 63 TFUE.

Giustificazione

35. La differenza di trattamento tra piani pensionistici residenti ed esteri è giustificata?

Articolo 65, paragrafo 1, lettera a), TFUE

36. La Finlandia, sostenuta dai governi degli Stati membri intervenienti, afferma che l'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), TFUE le consente di operare una distinzione tra piani pensionistici che non si trovano nella medesima situazione per quanto riguarda il luogo di residenza e quindi di applicare la normativa nazionale di cui trattasi.

37. Al riguardo, l'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), TFUE che deroga al principio fondamentale della libera circolazione dei capitali, deve essere oggetto di un'interpretazione restrittiva²⁷. Non può essere inteso nel senso che una misura nazionale che distingue tra contribuenti a seconda del luogo in cui risiedono è automaticamente compatibile con il Trattato²⁸.

26 — V. sentenza del 6 ottobre 2011, Commissione/Portogallo (C-493/09, Racc. pag. I-9247, punti 28-32).

27 — Sentenza del 10 maggio 2012, Santander Asset Management (da C-338/11 a C-347/11, non ancora pubblicata nella Raccolta, punto 21).

28 — Sentenza Commissione/Spagna (cit. supra alla nota 25, punto 47).

38. Occorre distinguere fra differenze di trattamento consentite ai sensi dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), TFUE e discriminazioni arbitrarie vietate dall'articolo 65, paragrafo 3. Perché la normativa nazionale di cui trattasi possa essere considerata compatibile con le disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei capitali (articolo 63 TFUE) è necessario che la disparità di trattamento riguardi situazioni che non siano oggettivamente paragonabili o sia giustificata da motivi imperativi di interesse generale²⁹.

39. La questione è stata esaminata dalla Corte in una serie di casi in materia di doppia imposizione economica³⁰. La regola generale è che gli Stati membri possono adottare provvedimenti al fine di prevenire o attenuare l'imposizione a catena ovvero la doppia imposizione economica degli utili distribuiti da una società residente, e che gli azionisti beneficiari residenti e non residenti non si trovano necessariamente in una situazione analoga³¹.

40. Tuttavia, a partire dal momento in cui uno Stato membro, in modo unilaterale o per via di accordi, assoggetti all'imposta sul reddito non soltanto gli azionisti residenti, ma anche gli azionisti non residenti, per i dividendi che essi percepiscono da una società residente, la situazione di tali azionisti non residenti si avvicina a quella degli azionisti residenti³².

41. Come affermato dalla Corte, «È infatti l'esercizio della competenza tributaria da parte di questo stesso Stato a generare, in quanto tale, indipendentemente da ogni imposizione in un altro Stato membro, un rischio di imposizione a catena o di doppia imposizione economica. In un caso siffatto, affinché le società beneficiarie non residenti non si trovino di fronte ad una limitazione della libera circolazione dei capitali, vietata, in linea di principio, dall'[articolo] 56 CE, lo Stato di residenza della società distributrice deve vigilare affinché, in relazione alla procedura prevista dal suo diritto nazionale allo scopo di prevenire o attenuare l'imposizione a catena o la doppia imposizione economica, le società non residenti siano assoggettate ad un trattamento equivalente a quello di cui beneficiano le società residenti»³³.

42. Nel presente procedimento, la normativa nazionale di cui trattasi è diretta a tener conto dello scopo specifico dei piani pensionistici (e di altre analoghe forme di organizzazione) nell'accumulo di fondi trasferiti alle riserve che vengano eventualmente utilizzati per far fronte alle loro future passività assicurative. Consentendo a tali organizzazioni di trattare i dividendi come spese deducibili, ogni assoggettamento ad imposta è differito al momento in cui viene effettuato un pagamento in forza di contratti di assicurazione e il pagamento viene quindi tassato in capo al beneficiario.

43. Benché i piani pensionistici esteri svolgano la stessa attività ed abbiano gli stessi obiettivi dei piani pensionistici residenti riguardo alla realizzazione di trasferimenti alle riserve, la Finlandia ha scelto di assoggettare ad imposta i dividendi pagati ai suddetti piani. Dal momento che il trasferimento alle riserve costituisce un elemento essenziale delle loro attività, ritengo che i piani pensionistici esteri beneficiari di dividendi percepiti da società finlandesi si trovino in una situazione analoga a quella dei piani pensionistici residenti.

44. Di conseguenza, a mio avviso, poiché i piani pensionistici esteri non possono trattare come spese deducibili i pagamenti di dividendi percepiti da società finlandesi che siano stati trasferiti alle riserve, la normativa nazionale di cui trattasi costituisce una restrizione alla libera circolazione dei capitali vietata ai sensi dell'articolo 63 TFUE.

29 — Sentenza Commissione/Spagna, cit. supra alla nota 25, (punto 47 e la giurisprudenza ivi citata).

30 — La doppia imposizione economica non viene definita. Essa si verifica quando lo stesso reddito viene tassato due volte, in capo a due contribuenti diversi, per esempio quando un'imposta sulle società viene riscossa per gli utili e quegli stessi utili vengono assoggettati all'imposta sul reddito in capo agli azionisti di tale società quando vengono ad essi distribuiti come dividendi. V., per esempio, sentenza del 6 giugno 2000, Verkooijen (C-35/98, Racc. pag. I-4071).

31 — V. sentenza dell'8 novembre 2007, Amurta (C-379/05, Racc. pag. I-9569, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata).

32 — Sentenza Commissione/Spagna, cit. supra alla nota 25 (punto 51 e la giurisprudenza ivi citata).

33 — Sentenza Commissione/Spagna, cit. (punto 52 e la giurisprudenza ivi citata).

Territorialità fiscale

45. La Finlandia e i governi degli Stati membri intervenienti sostengono che la disparità di trattamento fiscale tra piani pensionistici residenti ed esteri è giustificata dal principio della territorialità fiscale. Essi affermano che da tale principio discende che i non residenti (sottoposti ad un obbligo tributario limitato) vengono assoggettati ad imposta solo sul reddito prodotto nello Stato della tassazione (la Finlandia) e che le spese direttamente connesse all'attività generatrice di siffatto reddito sono deducibili a fini fiscali³⁴. Al contrario, nel caso dei residenti (sottoposti ad un obbligo tributario integrale) il reddito e le spese globali costituiscono la base imponibile.

46. Il principio della territorialità fiscale nel diritto tributario internazionale non viene definito, anche se è stato riconosciuto dalla Corte³⁵. Concordo sul fatto che i poteri dello Stato della tassazione vengono esercitati conformemente a tale principio³⁶.

47. Tuttavia, a mio avviso, non ne consegue che la normativa nazionale di cui trattasi esula automaticamente dall'ambito dell'articolo 63 TFUE. Una differenza di trattamento tra piani pensionistici residenti ed esteri non può essere fatta rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 65, paragrafo 1, lettera a), TFUE con un semplice riferimento al suddetto principio³⁷.

48. La Finlandia e gli Stati membri intervenienti invocano la sentenza *Gerritse*³⁸, sostenendo che i pagamenti di dividendi trasferiti alle riserve non costituiscono spese direttamente connesse all'attività economica (investimento di capitali in Finlandia) che ha generato i dividendi stessi. Per quanto riguarda i piani pensionistici esteri, i suddetti trasferimenti non possono essere trattati come spese deducibili, poiché dal principio della territorialità fiscale deriva che i piani pensionistici esteri sono soggetti soltanto ad un obbligo tributario limitato in Finlandia. Di conseguenza, è possibile trattare i fondi pensione residenti in maniera diversa perché questi piani pensionistici sono integralmente imponibili in Finlandia.

49. Anche la Commissione fa riferimento alla sentenza *Gerritse*, affermando che la normativa nazionale di cui trattasi andrebbe interpretata nel senso che riconosce un nesso diretto fra i trasferimenti dei dividendi alle riserve e gli investimenti di capitale in Finlandia che hanno generato tali dividendi. Pertanto, anche i suddetti trasferimenti dovrebbero essere considerati come spese fiscalmente deducibili per i piani pensionistici esteri.

50. Nella sentenza *Gerritse*³⁹ la Corte ha dichiarato che quando le spese di cui si tratta sono direttamente connesse all'attività che ha generato i redditi imponibili nello Stato della tassazione, i residenti e i non residenti sono posti in una situazione analoga e pertanto le suddette spese dovrebbero essere fiscalmente deducibili.

51. La presente causa differisce da quelle precedenti in cui la Corte ha esaminato la possibilità di accordare ai contribuenti esteri lo stesso vantaggio riconosciuto ai contribuenti residenti in relazione alla deduzione di spese al momento di calcolare la base imponibile⁴⁰.

34 — V. *infra*, paragrafo 50.

35 — Sentenza del 13 dicembre 2005, *Marks and Spencer* (C-446/03, Racc. pag. I-10837, punti 45 e 46).

36 — V. *infra*, paragrafi 70-74 relativi alla doppia imposizione dei pagamenti di dividendi.

37 — V. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella sentenza del 10 marzo 2005, *Laboratoires Fournier* (C-39/04, Racc. pag. I-2057, paragrafo 12); v. anche conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella sentenza del 28 aprile 1998, *Safir* (C-118/96, Racc. pag. I-1897, paragrafi 20-25). V. altresì sentenza del 7 settembre 2004, *Manninen* (C-319/02, Racc. pag. I-7477, punto 39).

38 — Sentenza del 12 giugno 2003, *Gerritse* (C-234/01, Racc. pag. I-5933, punto 27).

39 — Cit. *supra* alla nota 38.

40 — Come la sentenza *Gerritse*, le sentenze del 12 febbraio 2007, *Centro Equestre da Leziria Grande* (C-345/04, Racc. pag. I-1425) e del 3 ottobre 2006, *FKP Scorpio Konzertproduktionen* (C-290/04, Racc. pag. I-9461) vertevano sulla libera prestazione di servizi e sulla possibile connessione diretta tra le spese professionali sostenute dai contribuenti interessati e l'attività generatrice di reddito imponibile. La sentenza del 19 gennaio 2006, *Bouanich* (C-265/04, Racc. pag. I-923) verteva sulla libera circolazione dei capitali e sulla deducibilità delle spese di acquisto di azioni ottenute tramite riacquisto da un azionista che non era residente nello Stato della tassazione.

52. Le circostanze sono insolite in quanto i pagamenti di dividendi costituiscono reddito. Non sono spese. La normativa nazionale di cui trattasi opera creando una finzione giuridica che permette ai piani pensionistici residenti di considerare tale distribuzione di dividendi come spese.

53. La questione è se la stessa finzione si debba applicare ai piani pensionistici esteri.

54. Nella sentenza FKP Scorpio Konzertproduktionen⁴¹ la Corte ha dichiarato, riguardo a quelli che all'epoca erano gli articoli 59 CE e 60 CE (ora articoli 56 TFUE e 57 TFUE) che tali disposizioni non precludono la possibilità di tenere eventualmente conto di spese che *non* sono direttamente connesse, ai sensi della giurisprudenza Gerritse, all'attività economica generatrice dei redditi imponibili interessati.

55. Concludo che dal principio della territorialità fiscale non consegue automaticamente che i dividendi pagati a piani pensionistici esteri e che vengono trasferiti alle riserve («spese» secondo la normativa nazionale di cui trattasi) debbono essere direttamente connessi all'attività generatrice del reddito per poter essere considerati come fiscalmente deducibili.

Coerenza del sistema fiscale

56. La Finlandia solleva un ulteriore argomento in subordine sostenendo che la differenza di trattamento è giustificata dalla necessità di garantire la coerenza del suo sistema fiscale.

57. Pur riconoscendo che l'esigenza di preservare la coerenza di un sistema fiscale nazionale può giustificare una restrizione delle libertà fondamentali attraverso un trattamento differenziato, a seconda che un determinato evento rientri o meno nell'ambito di detto sistema, la Corte ha costantemente sottolineato che tale giustificazione dipende dall'esistenza di un nesso diretto tra l'agevolazione fiscale di cui trattasi e la sua compensazione attraverso un determinato onere fiscale⁴².

58. La causa Bachmann⁴³ verteva sul sistema belga applicabile all'imponibilità del reddito, in particolare sulla questione della deducibilità fiscale di contributi assicurativi versati in un altro Stato membro. Il signor Bachmann aveva stipulato contratti di assicurazione contro la malattia e l'invalidità, insieme ad un contratto di assicurazione sulla vita, in Germania (dove allora lavorava) prima di andare a vivere e lavorare in Belgio, dove aveva continuato a pagare i premi dovuti in base a tali contratti. La legge belga non gli consentiva di dedurre l'importo di detti premi dal reddito imponibile, come avrebbe fatto se i premi fossero stati pagati in Belgio. Tuttavia, il governo belga ha fatto valere con successo che l'esenzione dei premi era compensata dalle imposte sulle pensioni, sulle rendite e sui capitali pagate dagli assicuratori. La Corte ha considerato che la coerenza del regime fiscale presupponeva che, qualora uno Stato sia obbligato ad ammettere la deduzione dei premi versati in un altro Stato membro, esso possa percepire l'imposta sulle somme dovute dagli assicuratori. Ciò, tuttavia, non poteva essere garantito. Di conseguenza, la coerenza del sistema fiscale non poteva essere assicurata con misure meno restrittive rispetto alle norme belghe.

41 — Cit. supra, alla nota 40.

42 — Sentenza del 28 gennaio 1992, Bachmann (C-204/90, Racc. pag. I-249); v. altresì sentenza del 28 novembre 1992, Commissione/Belgio (C-300/90, Racc. pag. I-305).

43 — Cit. supra, alla nota 42.

59. La sentenza della Corte nella causa Bachmann si fondava sulla constatazione che nel diritto belga esisteva un nesso diretto⁴⁴, a vantaggio del medesimo contribuente soggetto all'imposta sui redditi, tra la facoltà di dedurre contributi assicurativi dai redditi imponibili e la tassazione ulteriore delle somme versate dagli assicuratori. Inoltre, la normativa belga in esame stabiliva che, se il versamento dei contributi non era dedotto dal reddito imponibile dell'assicurato, le prestazioni erogate dall'assicurazione non erano soggette ad imposta.

60. Nella vicenda che ci occupa non esiste un nesso corrispondente che compensi il vantaggio fiscale e l'assoggettamento ad imposta.

61. Tre sono gli elementi presenti nel sistema finlandese: i) i piani pensionistici sono soggetti all'imposta professionale sui pagamenti di dividendi; ii) i pagamenti di dividendi che vengono trasferiti alle riserve sono considerati come spese fiscalmente deducibili e iii) esiste la possibilità che l'imposta differita sui pagamenti di dividendi venga riscossa su pagamenti futuri versati ai beneficiari in base a contratti di assicurazione.

62. Questi tre diversi elementi possono costituire parte di uno schema fiscale generale, ma non esiste prova di un nesso diretto tra di essi.

63. Per quanto riguarda il vantaggio fiscale per i piani pensionistici e il possibile successivo assoggettamento ad imposta delle prestazioni erogate al beneficiario, la Finlandia non ha dimostrato che le deduzioni sono direttamente connesse ad un assoggettamento all'imposta sul reddito del beneficiario di prestazioni derivanti da un contratto assicurativo. Inoltre, i piani pensionistici in genere investono in attivi diversi e pertanto utilizzano redditi generati da fonti differenti per preservare le proprie riserve. I dividendi che derivano da investimenti societari costituiscono solo una di siffatte fonti. Di conseguenza, le prestazioni erogate dai piani pensionistici in base ai contratti assicurativi non sono generate unicamente dai pagamenti di dividendi. Pertanto, non esiste alcun nesso diretto tra il particolare trattamento fiscale dei pagamenti di dividendi in base alla normativa nazionale di cui trattasi e prestazioni erogate come pensioni agli assicurati che possano essere tassate come reddito.

64. Pertanto, ritengo che la disparità di trattamento non possa essere giustificata invocando la sua necessità per la coerenza del sistema fiscale.

65. Di conseguenza, concludo che la misura nazionale di cui trattasi non è giustificata.

Questioni accessorie

Doppia imposizione

66. Occorre chiarire due punti relativi alla questione della doppia imposizione.

67. In primo luogo, in base al sistema fiscale finlandese, i pagamenti di dividendi effettuati da una società figlia finlandese ad un piano pensionistico estero che sia anche società madre ai sensi degli articoli 2 e 3, paragrafo 1, della direttiva sulle società madri e figlie, non sono soggetti alla ritenuta alla fonte del 19,5 % prevista agli articoli 3-7 della Lähdevolaki⁴⁵.

44 — L'espressione «nesso diretto» viene impiegata in questa sede nel senso specifico indicato dalla Corte nella giurisprudenza Bachmann. Pertanto, esso va inteso nel senso che in base alla normativa nazionale di cui si trattava esiste un nesso tra il vantaggio fiscale e l'assoggettamento a imposta: v. punti 21-23 della sentenza Bachmann, cit. supra alla nota 42.

45 — V. articolo 5 della direttiva sulle società madri e figlie, cit. supra al paragrafo 14.

68. In base alla direttiva sulle società madri e figlie, la tassazione di tali pagamenti di dividendi compete allo Stato in cui è stabilito il piano pensionistico estero. Detto Stato può scegliere di astenersi dal sottoporre a imposizione tali dividendi del piano pensionistico (la società madre). In alternativa, può sottoporre a imposizione il piano pensionistico, autorizzandolo però a dedurre da qualsiasi imposta dovuta la frazione dell'imposta sulle società corrispondente al pagamento dei dividendi percepiti dalla società figlia finlandese⁴⁶.

69. Pertanto, la tassazione dei pagamenti di dividendi percepiti da piani pensionistici esteri che siano società madri ai sensi della direttiva sulle società madri e figlie rientra nella competenza dello Stato nel quale tali piani pensionistici sono stabiliti e non della Finlandia.

70. In secondo luogo, la Finlandia ha concluso accordi contro la doppia imposizione con tutti gli Stati membri tranne Cipro e con gli Stati SEE tranne il Liechtenstein⁴⁷. In base alle convenzioni contro la doppia imposizione, l'aliquota dell'imposta sui pagamenti di dividendi non è superiore al 15 %. In udienza la Finlandia ha spiegato che in alcuni casi l'aliquota è pari a zero (come nel caso di Francia, Irlanda e Regno Unito)⁴⁸.

71. La Francia sostiene che il trattamento meno favorevole dei piani pensionistici esteri è mitigato dalle convenzioni contro la doppia imposizione, in quanto si applica un'aliquota fiscale inferiore (fino ad un massimo del 15 %) anziché l'aliquota del 19,5 % prevista per i piani pensionistici residenti.

72. Anche se la Corte ha dichiarato che uno Stato membro può garantire il rispetto dei suoi obblighi derivanti dal Trattato stipulando una convenzione contro la doppia imposizione con altri Stati membri⁴⁹, è necessario che l'applicazione di una tale convenzione permetta di compensare gli effetti della differenza di trattamento derivante dalla normativa nazionale⁵⁰.

73. Al fine di neutralizzare la differenza di trattamento derivante dalla normativa nazionale di cui trattasi, la Finlandia dovrebbe dimostrare che il trattamento fiscale più oneroso riservato ai piani pensionistici esteri rispetto a quelli residenti non può essere imputato al suo sistema fiscale⁵¹. È vero che, se viene applicata un'aliquota pari a zero ai dividendi pagati a piani pensionistici esteri (come avviene in Francia, Irlanda e Regno Unito), eventuali dividendi sarebbero assoggettati ad imposta nello Stato di stabilimento e non in Finlandia.

74. Tuttavia, la Finlandia ammette che l'effetto concreto del vantaggio fiscale accordato ai piani pensionistici residenti consiste nel fatto che i pagamenti di dividendi ad essi effettuati sono spesso soggetti ad un'imposta sulle attività economiche molto modesta o non lo sono affatto. A mio avviso, se viene applicata un'aliquota fiscale non superiore al 15 % ai piani pensionistici esteri in base ad una convenzione contro la doppia imposizione, il trattamento sfavorevole non è compensato da tale accordo (eccetto i casi in cui l'aliquota fiscale sia pari o vicina allo zero in base alla suddetta convenzione contro la doppia imposizione). Non ritengo pertanto che queste convenzioni compensino pienamente la differenza di trattamento derivante dalla normativa nazionale di cui trattasi.

46 — V. articolo 4, paragrafo 1, della direttiva sulle società madri e figlie, e v. supra, paragrafo 14.

47 — La Commissione ha confermato in sede di replica che il suo ricorso riguarda tutti gli Stati membri e gli Stati SEE con cui la Finlandia ha concluso una convenzione contro la doppia imposizione e/o rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 77/799/CEE. Il Liechtenstein pertanto esula dall'ambito del presente procedimento, in quanto non rientra in tale direttiva e non ha stipulato un accordo contro la doppia imposizione con la Finlandia. La direttiva 77/799/CEE si applica a Cipro; pertanto, tale Stato membro rientra nell'ambito del ricorso della Commissione.

48 — Le convenzioni contro la doppia imposizione sono basate sul Modello di convenzione dell'OCSE sulla doppia imposizione sul reddito e sul patrimonio, cit. supra alla nota 22. Detta Convenzione introduce un meccanismo di assistenza amministrativa e di scambio di informazioni in materia fiscale e fissa un'aliquota massima del 15 % per il prelievo fiscale sui pagamenti di dividendi effettuati ai contribuenti che risiedono in uno Stato diverso da quello della società che procede alla distribuzione.

49 — Sentenza Commissione/Spagna (cit. supra alla nota 25, punto 58).

50 — Sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 59.

51 — Sentenza Commissione/Spagna, cit., punto 60.

Ritenuta alla fonte

75. Infine, vorrei esporre talune osservazioni relative alle perplessità espresse da Danimarca, Paesi Bassi e Svezia riguardo alle ritenute alla fonte⁵².

76. Secondo i suddetti governi, dal principio della territorialità fiscale discende che gli Stati membri, nell'esercitare la loro potestà impositiva, dovrebbero poter assoggettare ad imposta i dividendi distribuiti a contribuenti esteri sulla base dell'importo lordo percepito anziché sull'ammontare netto (pagamenti di dividendi meno eventuali deduzioni, per esempio di spese).

77. Nella sentenza *Truck Centre*⁵³ la Corte ha dichiarato che la riscossione delle imposte tramite una ritenuta alla fonte riflette la situazione in cui solo i contribuenti residenti sono direttamente soggetti al controllo dell'amministrazione tributaria dello Stato membro in cui viene effettuato il pagamento e tale amministrazione può garantire il recupero dell'imposta per vie esecutive. Ciò non avviene nel caso dei contribuenti esteri, in cui per la riscossione delle imposte è necessaria l'assistenza e la cooperazione dell'amministrazione tributaria di un altro Stato membro⁵⁴. Il diritto dell'Unione pertanto ammette la possibilità di un diverso regime di tassazione per residenti e non residenti nel caso in cui la situazione delle due categorie di contribuenti non sia considerata paragonabile per quanto riguarda l'amministrazione e la riscossione delle imposte.

78. Di conseguenza, concordo nel considerare che rientra nella discrezionalità degli Stati membri, nell'esercizio della loro potestà impositiva, decidere di applicare le ritenute alla fonte nella riscossione delle imposte sui dividendi distribuiti a non residenti. La conclusione cui sono pervenuta al paragrafo 0 delle presenti conclusioni riguarda però una differenza di trattamento relativa ad un particolare vantaggio fiscale, e non l'applicazione delle ritenute alla fonte.

Conclusione

79. Per le ragioni sopra esposte, ritengo che la normativa nazionale di cui trattasi sia in contrasto con l'articolo 63 TFUE e con l'articolo 40 dell'accordo SEE. Pertanto, suggerisco alla Corte di pronunciarsi conformemente alla domanda della Commissione e, come da quest'ultima richiesto ai sensi dell'articolo 69, paragrafo 2, del regolamento di procedura, di condannare la Repubblica di Finlandia alle spese.

52 — In genere gli Stati assoggettano ad imposta la distribuzione di utili da parte delle società, vale a dire i dividendi pagati agli azionisti. Si tratta, di regola, di una ritenuta alla fonte, riscossa dalla società distributrice per conto delle autorità tributarie. Le ritenute alla fonte sono spesso utilizzate, nell'ambito nazionale, per evitare frodi e semplificare la riscossione; la ritenuta corrisponde in genere a, o è considerata compensare il, debito dei beneficiari che sono contribuenti residenti. Le ritenute sui dividendi transfrontalieri rappresentano la riscossione di un'imposta supplementare da parte dello Stato sui non residenti, di cui lo Stato di residenza di questi ultimi non tiene conto quando assoggetta ad imposta i dividendi. V., per esempio, conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella sentenza del 17 ottobre 1996, *Denkavit* e a. (C-283/94, C-291/94 e C-292/94, Racc. pag. I-5063, paragrafo 7).

53 — Sentenza del 22 dicembre 2008 (C-282/07, Racc. pag. I-10767, punti 38-41).

54 — Sentenza *Truck Center*, cit., punto 41.