



Raccolta della giurisprudenza

Causa T-112/22

**Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen,
Näringsverksamhet**

e

Länsförsäkringar Bank AB

contro

Commissione europea

Sentenza del Tribunale (Quarta Sezione ampliata) del 17 aprile 2024

«Aiuti di Stato – Normativa tributaria svedese – Tassa sul rischio sistemico degli enti creditizi –
Decisione di non sollevare obiezioni – Selettività – Obiettivo della misura – Deroga al sistema
di riferimento»

1. *Aiuti concessi dagli Stati – Esame da parte della Commissione – Fase preliminare e fase contraddittoria – Obbligo della Commissione di avviare il procedimento in contraddittorio in caso di gravi difficoltà – Circostanze che attestano l'esistenza di tali difficoltà – Sindacato giurisdizionale – Onere della prova*

(Artt. 107 e 108 TFUE; regolamento del Consiglio 2015/1589, art. 4, §§ 3 e 4)

(v. punti 21-26)

2. *Aiuti concessi dagli Stati – Nozione – Carattere selettivo della misura – Misura che attribuisce un vantaggio fiscale – Quadro di riferimento per accertare l'esistenza di un vantaggio – Delimitazione materiale – Misura costituente il proprio quadro di riferimento – Presupposti – Regime fiscale chiaramente delimitato che persegue obiettivi specifici*

(Art. 107, § 1, TFUE)

(v. punti 30-32, 46, 47)

3. *Aiuti concessi dagli Stati – Nozione – Carattere selettivo della misura – Misura che attribuisce un vantaggio fiscale – Tassa sul rischio sistemico degli enti creditizi – Tassa diretta a costituire un margine di bilancio ai fini della gestione delle crisi finanziarie future – Base imponibile della tassa collegata all'indebitamento degli enti creditizi – Base imponibile della tassa determinata in coerenza con l'obiettivo della tassa suddetta – Commissione legittimata a concludere per l'assenza di selettività della tassa senza avviare il procedimento di indagine formale*

(Art. 107, § 1, TFUE)

(v. punti 56-61)

4. *Aiuti concessi dagli Stati – Nozione – Carattere selettivo della misura – Misura che attribuisce un vantaggio fiscale – Tassa sul rischio sistemico degli enti creditizi – Tassa diretta a costituire un margine di bilancio ai fini della gestione delle crisi finanziarie future – Enti assoggettati alla tassa – Enti creditizi che hanno accumulato un volume di debiti superiore alla soglia fissata dalla legge – Individuazione dei soggetti passivi e determinazione della soglia impositiva rientranti nelle competenze proprie dello Stato membro – Individuazione dei soggetti passivi e determinazione della soglia impositiva effettuati in coerenza con l'obiettivo della tassa – Commissione legittimata a concludere per l'assenza di selettività della tassa senza avviare il procedimento di indagine formale*

(Art. 107, § 1, TFUE)

(v. punti 71-82, 88-99)

5. *Aiuti concessi dagli Stati – Nozione – Carattere selettivo della misura – Misura che attribuisce un vantaggio fiscale – Tassa sul rischio sistemico degli enti creditizi – Tassa diretta a costituire un margine di bilancio ai fini della gestione delle crisi finanziarie future – Enti assoggettati alla tassa – Enti creditizi che hanno accumulato un volume di debiti superiore alla soglia fissata dalla legge – Presa in considerazione dei debiti delle succursali ai fini del controllo di detta soglia – Ammissibilità – Commissione legittimata a concludere per l'assenza di selettività della tassa senza avviare il procedimento di indagine formale*

(Art. 107, § 1, TFUE)

(v. punti 103-106)

6. *Aiuti concessi dagli Stati – Nozione – Carattere selettivo della misura – Deroga al sistema fiscale generale – Differenziazione tra imprese che si trovano in una situazione di fatto e di diritto comparabile – Criteri di valutazione – Raffronto alla luce dell'obiettivo perseguito dal regime fiscale comune nel suo complesso*

(Art. 107, § 1, TFUE)

(v. punti 116-124, 127)

Sintesi

Il Tribunale, statuendo in collegio ampliato, respinge il ricorso di annullamento proposto avverso la decisione con cui la Commissione europea ha stabilito che una tassa svedese sul rischio sistemico dovuto dagli enti creditizi non costituisce aiuto di Stato ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE¹. Ciò facendo, il Tribunale esamina dettagliatamente la conclusione della Commissione secondo cui detta tassa non soddisfaceva il criterio di selettività previsto da tale disposizione.

Nel 2021, il Regno di Svezia ha notificato alla Commissione un progetto di legge relativo a una tassa sul rischio sistemico degli enti creditizi (in prosieguo: la «tassa»), che è dovuta da tutti gli enti creditizi svedesi il cui indebitamento supera la soglia di corone svedesi (SEK) 150 miliardi per gli esercizi fiscali che iniziano nel 2022. Per gli esercizi fiscali che hanno inizio nel 2023 o oltre, tale soglia è moltiplicata per un fattore. Il progetto notificato prevede, inoltre, l'assoggettamento all'imposta degli enti creditizi esteri, in quanto abbiano debiti riconducibili alle attività commerciali esercitate a partire da una succursale svedese, la cui somma superi il valore delle soglie citate. In totale, nove enti creditizi presentano un volume di debiti che supera le soglie previste.

Per l'esercizio fiscale del 2022, l'aliquota impositiva della tassa era fissata allo 0,05% della somma dei debiti degli enti creditizi ad essa assoggettati. Per l'esercizio fiscale del 2023, tale aliquota doveva essere portata allo 0,06%.

Senza avviare il procedimento di indagine formale, la Commissione ha considerato che tale tassa non costituiva aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, in quanto non soddisfaceva il criterio di selettività.

Ritenendo che la Commissione avesse violato i diritti procedurali loro spettanti con l'adozione di tale decisione senza l'avvio del procedimento di indagine formale, un'associazione svedese di banchieri e un'entità finanziaria membro di tale associazione hanno adito il Tribunale proponendo un ricorso di annullamento.

Giudizio del Tribunale

Considerato che la Commissione è tenuta ad avviare il procedimento d'indagine formale previsto all'articolo 108, paragrafo 2, TFUE se, alla luce delle informazioni ottenute nel corso della fase di esame preliminare, resta in presenza di gravi difficoltà di valutazione della misura notificata con riferimento all'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, le ricorrenti affermano che la Commissione avrebbe dovuto affrontare siffatte gravi difficoltà riguardo al carattere selettivo della tassa.

Secondo una giurisprudenza costante, per qualificare una misura fiscale nazionale come selettiva ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, la Commissione deve individuare, in un primo tempo, il sistema di riferimento, cioè il regime fiscale «normale» applicabile nello Stato membro interessato, e dimostrare, in un secondo tempo, che la misura fiscale di cui trattasi deroga a tale sistema di riferimento, in quanto introduce differenziazioni tra operatori che si trovano, sotto il profilo dell'obiettivo perseguito da quest'ultimo, in una situazione di fatto e di diritto

¹ Decisione COM(2021) 8637 final della Commissione europea, del 24 novembre 2021, riguardante la misura di Stato SA.56348 (2021/N) – Svezia: tassa svedese sugli enti creditizi (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

comparabile. In un terzo tempo, la Commissione deve verificare se la differenziazione introdotta sia giustificata dal fatto che essa risulta dalla natura o dalla struttura del sistema nel quale si inserisce.

Per quanto riguarda le prime due fasi suesposte, dalla decisione impugnata risulta che la Commissione ha definito, in modo incontestato, il sistema di riferimento come limitato alla tassa.

Su tale base, essa ha concluso, da una parte, che il sistema di riferimento non era stato concepito in modo manifestamente discriminatorio e, dall'altra, che il mancato assoggettamento di alcuni tipi di operatori nonché degli operatori i cui debiti cumulati erano inferiori alla soglia fissata nel progetto di legge non costituiva una deroga al sistema di riferimento.

A sostegno del ricorso, le ricorrenti contestano tale conclusione della Commissione.

Per quanto riguarda, in primo luogo, la constatazione della Commissione secondo cui il sistema di riferimento e, di conseguenza, la tassa non erano stati concepiti in modo manifestamente discriminatorio, il Tribunale respinge i diversi argomenti delle ricorrenti secondo cui la Commissione avrebbe dovuto incontrare gravi difficoltà a tal riguardo in quanto i parametri della tassa non erano manifestamente compatibili con il suo obiettivo.

A tal riguardo, il Tribunale comincia col precisare che dal progetto di legge svedese risulta che l'obiettivo della tassa consiste nel rafforzare le finanze pubbliche allo scopo di costituire un margine per la gestione delle crisi finanziarie future mediante l'imposizione della tassa ai grandi enti creditizi, il cui fallimento o la crisi grave determinerebbero, individualmente e a causa delle loro dimensioni e della loro importanza per il funzionamento del sistema finanziario, un rischio sistemico, producendo così un impatto assai negativo su tale sistema e sull'economia in generale, con costi indiretti significativi per la società.

Fornita tale precisazione, il Tribunale respinge, in primo luogo, gli argomenti secondo cui la scelta del legislatore svedese di commisurare la base imponibile della tassa ai debiti degli enti creditizi era in contrasto con l'obiettivo di tale tassa. A tal proposito, il Tribunale sottolinea che la tassa mira a rafforzare le finanze pubbliche nazionali per costituire un margine ai fini della gestione delle crisi finanziarie future, fermo restando che, più il livello dei debiti di un ente creditizio è elevato, più grande è il rischio per il sistema finanziario. Ne deriva che la definizione della base imponibile della tassa in funzione del livello del debito degli enti ad essa assoggettati, allo scopo di distinguere tra gli enti creditizi a seconda che il loro impatto sul sistema finanziario sia più o meno forte, è coerente con l'obiettivo perseguito.

In secondo luogo, il Tribunale respinge gli argomenti con cui le ricorrenti contestano la determinazione degli enti soggetti alla tassa.

Dato che le ricorrenti hanno invocato, in tal contesto, un'incoerenza tra l'individuazione degli enti soggetti alla tassa e i regimi attuati rispettivamente dalla direttiva 2014/59² e dal regolamento n. 575/2013³, il Tribunale osserva che gli obiettivi perseguiti da tali regimi sono diversi dall'obiettivo perseguito dalla tassa notificata.

² Direttiva 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento e che modifica la direttiva 82/891/CEE del Consiglio, e le direttive 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE e 2013/36/UE e i regolamenti (UE) n. 1093/2010 e (UE) n. 648/2012, del Parlamento europeo e del Consiglio (GU 2014, L 173, pag. 190).

³ Regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012 (GU 2013, L 176, pag. 1).

Secondo il Tribunale, le critiche alla selezione degli enti assoggettati alla tassa, vertenti sull'ambiente concorrenziale del settore finanziario svedese e sul fatto che numerosi enti finanziari non assoggettati alla tassa, che sono in concorrenza con gli enti creditizi ad essa assoggettati, sono anch'essi all'origine di costi indiretti per la società, non risultano convincenti.

A tal riguardo, il Tribunale ricorda, da una parte, che il Regno di Svezia era legittimato a stabilire, nell'esercizio delle competenze proprie in materia di fiscalità diretta e nel rispetto della sua autonomia fiscale e del diritto dell'Unione, il fatto generatore della tassa e la base imponibile di tale tassa. Dall'altra parte, le ricorrenti non hanno rimesso in discussione la capacità dei soli grandi enti creditizi di provocare, individualmente, in caso di fallimento, un rischio sistemico, di avere un impatto assai negativo sul sistema finanziario e sull'economia in generale e di provocare costi indiretti significativi per la società. Peraltro, esse non hanno neppure dimostrato che il fallimento degli enti non assoggettati alla tassa, anche considerati collettivamente, avrebbe le stesse conseguenze.

In terzo luogo, il Tribunale considera che le ricorrenti non hanno neppure presentato argomenti che consentano di valutare la soglia fissata per l'assoggettamento degli enti creditizi alla tassa come manifestamente inadeguata alla luce degli obiettivi di quest'ultima.

Poiché la determinazione del livello della soglia impositiva e delle modalità di calcolo della base imponibile rientrano anch'essa del margine discrezionale del legislatore nazionale, non si può impedire al Regno di Svezia, da una parte, di istituire una tassa corredata di una soglia impositiva e, dall'altra, di fissare un meccanismo di modulazione che si spinga fino all'esenzione degli enti creditizi che si trovino al di sotto di tale soglia, purché tali elementi non contravvengano all'obiettivo della tassa. Orbene, secondo il Tribunale, la soglia di SEK 150 miliardi, che non è manifestamente discriminatoria, è conforme all'obiettivo della tassa, a maggior ragione in quanto l'applicazione di tale soglia garantisce che i soggetti passivi della tassa rappresentino il 90% del totale del bilancio aggregato di tutti gli enti creditizi in Svezia. Peraltro, dal fascicolo risulta che non esistevano enti creditizi non assoggettati alla tassa il cui livello di indebitamento fosse prossimo alla soglia di SEK 150 miliardi.

In quarto luogo, il Tribunale respinge gli argomenti con cui le ricorrenti contestano il meccanismo di consolidamento previsto per le situazioni intragruppo, in forza del quale i debiti delle succursali sono presi in considerazione ai fini del calcolo della soglia di assoggettamento degli enti creditizi. Infatti, dato che le succursali di un ente creditizio svedese sono collegate a quest'ultimo e, quindi, il loro fallimento produrrebbe effetti anche in Svezia, non occorre considerare che la Commissione avrebbe dovuto affrontare dubbi riguardo a tale meccanismo.

Per quanto riguarda, in secondo luogo, la constatazione della Commissione secondo cui il mancato assoggettamento alla tassa di alcuni tipi di operatori finanziari nonché degli enti creditizi i cui debiti cumulati erano inferiori alla soglia di SEK 150 miliardi non costituiva una deroga al sistema di riferimento, il Tribunale ricorda che il carattere selettivo di un'imposta viene meno se le differenze impositive e i vantaggi che possono derivarne risultano dall'applicazione pura e semplice, senza alcuna eccezione, del regime «normale», se situazioni analoghe sono trattate in modo analogo e se tali meccanismi di modulazione non sono in contrasto con l'obiettivo dell'imposta in questione.

Dunque, trattandosi del mancato assoggettamento degli enti creditizi i cui debiti non superavano la soglia di SEK 150 miliardi, il Tribunale osserva che le ricorrenti non hanno dimostrato l'esistenza di un insieme di indizi concordanti idonei a dimostrare che gli enti creditizi i cui debiti superavano tale soglia si trovavano, considerato l'obiettivo della tassa, in una situazione di fatto e di diritto comparabile a quella degli enti creditizi i cui debiti non superavano tale soglia. Per quanto riguarda il mancato assoggettamento di altri enti finanziari, come i fondi ipotecari, il Tribunale sottolinea, inoltre, che un semplice rapporto concorrenziale non può condurre, di per sé, alla conclusione che tali enti si trovino, considerato l'obiettivo della tassa, in una situazione di fatto e di diritto comparabile a quella degli enti creditizi assoggettati a tale tassa.

Pertanto, gli argomenti delle ricorrenti relativi all'esistenza di deroghe al sistema di riferimento non consentono di dimostrare che la Commissione avrebbe dovuto affrontare gravi difficoltà nell'ambito della sua valutazione al riguardo.

Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, il Tribunale conclude che le ricorrenti non hanno dimostrato che la Commissione avrebbe dovuto nutrire dubbi, quanto alla qualificazione della tassa ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, che avrebbero dovuto indurla ad avviare il procedimento di indagine formale. Di conseguenza, il Tribunale respinge integralmente il ricorso.