CONCLUZIILE AVOCTULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 24 septembrie 2020[1]

Cauzele conexate C-434/19 și C-435/19

Poste Italiane SpA
împotriva
Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (C-434/19)
și
Agenzia delle entrate – Riscossione
împotriva
Poste Italiane SpA (C-435/19),
cu participarea:
Poste italiane SpA – Bancoposta

[cerere de decizie preliminară formulată de Corte suprema di cassazione (Curtea Supremă, Italia)]

„Întrebare preliminară – Competență – Ajutor de stat – Abuz de poziție dominantă – Întreprindere care beneficiază de drepturi speciale sau exclusive acordate de statele membre – Servicii de interes economic general (SIEG) – Gestionarea serviciului de cont curent poștal destinat încasării impozitului municipal pe bunuri imobile – Drepturi la comision stabilite unilateral de întreprinderea beneficiară”

1. În Italia, între anii 1992-2011, contribuabilii supuși impozitului municipal pe bunuri imobile (denumit în continuare „ICI”) îl plăteau concesionarilor responsabili cu încasarea sa (denumiți în continuare „concesionarii”), care, înainte de luna octombrie 2006, erau entități private[2].

2. Plata trebuia efectuată fie în numerar, fie într-un cont curent poștal care trebuia deschis în mod obligatoriu de concesionari la oricare dintre sucursalele Poste Italiane SpA[3]. Această instituție percepea de la titularii contului un comision pentru fiecare operațiune de plată.

3. Corte suprema di cassazione (Curtea Supremă, Italia) solicită să se stabilească dacă regimul de „monopol legal” instituit în favoarea Poste Italiane în vederea gestionării serviciului de cont curent poștal, în care se plătea ICI, reprezintă un ajutor de stat care contravine articolelor 106 TFUE și 107 TFUE. De asemenea, aceasta dorește să afle dacă regimul respectiv este compatibil cu articolul 102 TFUE.

1 Limba originală: spaniola.

2 De la 1 octombrie 2006, colectarea impozitelor a fost încredințată exclusiv unei instituții de stat, Agenzia delle entrate. În anul 2017, a fost creată instituția publică „Agenzia delle entrate -Riscossione”, care și-a asumat funcția de colectare, putând acționa în numele administrațiilor teritoriale (regiuni, provincii și municipalități).

3 Poste Italiane SpA (denumită în continuare „Poste Italiane”) este o societate de drept privat cu capital majoritar public, constituită în urma procesului de transformare a Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (Administrația Autonomă a Poștei și Telecomunicațiilor) în întreprindere publică și, ulterior, în societate pe acțiuni.

I. Cadru normativ

A. Dreptul Uniunii

4. Articolul 14 TFUE arată:

„Fără a aduce atingere articolului 4 din Tratatul privind Uniunea Europeană și articolelor 93, 106 și 107 din prezentul tratat și având în vedere locul ocupat de serviciile de interes economic general în cadrul valorilor comune ale Uniunii, precum și rolul pe care îl au acestea în promovarea coeziunii sociale și teritoriale a Uniunii, Uniunea și statele membre, fiecare în limita competențelor care le revin și în limita domeniului de aplicare al tratatelor, asigură funcționarea serviciilor respective pe baza principiilor și în condiții, în special economice și financiare, care să le permită îndeplinirea misiunilor lor. Parlamentul European și Consiliul, hotărând prin regulamente, în conformitate cu procedura legislativă ordinară, stabilesc aceste principii și prevăd aceste condiții, fără a aduce atingere competenței statelor membre de a furniza aceste servicii, de a încredința prestarea lor și de a le finanța, cu respectarea tratatelor.”

5. Articolul 102 TFUE prevede:

„Este incompatibilă cu piața internă și interzisă, în măsura în care poate afecta comerțul dintre statele membre, folosirea în mod abuziv de către una sau mai multe întreprinderi a unei poziții dominante deținute pe piața internă sau pe o parte semnificativă a acesteia.

Aceste practici abuzive pot consta în special în:

(a) impunerea, direct sau indirect, a prețurilor de vânzare sau de cumpărare sau a altor condiții de tranzacționare inechitabile;

(b) limit[area] producți[ei], [a] comercializ[ării] sau [a] dezvolt[ării] tehnic[e] în dezavantajul consumatorilor;

(c) aplicarea în raporturile cu partenerii comerciali a unor condiții inegale la prestații echivalente, creând astfel acestora un dezavantaj concurențial;

(d) condiționarea încheierii contractelor de acceptarea de către parteneri a unor prestații suplimentare care, prin natura lor sau în conformitate cu uzanțele comerciale, nu au legătură cu obiectul acestor contracte.”

6. Articolul 106 alineatele (1) și (2) TFUE prevede:

„(1) În ceea ce privește întreprinderile publice și întreprinderile cărora le acordă drepturi speciale sau exclusive, statele membre nu adoptă și nu mențin nicio măsură care contravine normelor tratatelor și, în special, celor prevăzute la articolul 18 și la articolele 101-109.

(2) Întreprinderile care au sarcina de a gestiona serviciile de interes economic general sau care prezintă caracter de monopol fiscal se supun normelor tratatelor și, în special, regulilor de concurență, în măsura în care aplicarea acestor norme nu împiedică, în drept sau în fapt, îndeplinirea misiunii speciale care le-a fost încredințată. Dezvoltarea schimburilor comerciale nu trebuie să fie afectată într-o măsură care contravine intereselor Uniunii.”

7. Articolul 107 alineatul (1) TFUE stabilește:

„Cu excepția derogărilor prevăzute de tratate, sunt incompatibile cu piața internă ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau a producerii anumitor bunuri, în măsura în care acestea afectează schimburile comerciale dintre statele membre."

8. Articolul 108 alineatul (3) indică:

„Comisia este informată în timp util pentru a-și prezenta observațiile cu privire la proiectele care urmăresc să instituie sau să modifice ajutoarele. În cazul în care apreciază că un proiect nu este compatibil cu piața internă în conformitate cu dispozițiile articolului 107 TFUE, Comisia inițiază fără întârziere procedura prevăzută la alineatul precedent. Înainte de pronunțarea unei decizii finale, statul membru în cauză nu poate pune în aplicare măsurile preconizate."

B. Dreptul național

1. Norme aplicabile conturilor curente poștale

a) Legea nr. 662 din 1996[4]

9. Potrivit articolului 2:

„18. […] Începând de la 1 ianuarie 1997, […] Poste Italiane poate institui plata unor comisioane de către titularii de conturi poștale. […]

19. Serviciile poștale și cele de plată, pentru care reglementarea în vigoare nu prevede în mod expres un regim de monopol legal, sunt furnizate de întreprinderea Poste Italiane și de ceilalți operatori în regim concurențial […] Poste Italiane are obligația de a ține un registru contabil separat, făcând diferența în special între costurile și sarcinile aferente prestărilor de servicii realizate în cadrul unui regim de monopol legal și cele referitoare la prestări realizate în cadrul regimului concurențial.

20. Începând de la 1 aprilie 1997, prețurile serviciilor menționate la alineatul 19 se stabilesc, tot prin metode convenționale, de întreprinderea Poste Italiane, luând în considerare cerințele clienților și caracteristicile cererii, precum și cerința de a menține și de a dezvolta volumele traficului […]"

b) Decretul Președintelui Republicii nr. 144 din 2001[5]

10. În temeiul articolului 3 alineatul 1, „cu excepția cazului în care prezentul decret prevede altfel, raporturile cu clienții și contul curent poștal sunt reglementate prin contract, în conformitate cu dispozițiile Codului civil și ale legilor speciale".

4 Legge 23 dicembre 1996, n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Legea nr. 662 privind măsurile de raționalizare a finanțelor publice, GURI nr. 303 din 28 decembrie 1996, supliment ordinar nr. 233, denumită în continuare „Legea nr. 662/1996").

5 Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta (Decretul Președintelui Republicii nr. 144 din 14 martie 2001 privind reglementarea în materia serviciilor bancare poștale, GURI nr. 94 din 23 aprilie 2001, denumit în continuare „Decretul nr. 144/2001").

c) Decizia nr. 57/1996 a Consiliului de administrație al Poste Italiane

11. Prin această decizie, s-a dispus perceperea unui comision pentru fiecare operațiune de gestionare a contului curent poștal al concesionarilor serviciului de încasare a impozitelor. Valoarea acestuia a fost stabilită la 0,05 euro în perioada cuprinsă între 1 aprilie 1997 și 31 mai 2001 și la 0,23 euro în perioada cuprinsă între 1 iunie 2001 și 31 decembrie 2003.

2. Norme aplicabile impozitelor percepute de colectivitățile teritoriale

a) Decretul legislativ nr. 504 din 1992[6]

12. În conformitate cu articolul 10 alineatul 3:

„Impozitul datorat în temeiul alineatului 2 trebuie plătit în mod direct de concesionarul responsabil cu încasarea acestuia în circumscripția de care aparține municipalitatea la care face referire articolul 4 sau într-un cont curent poștal deschis în acest scop pe numele concesionarului menționat […]. Comisionul datorat concesionarului este în sarcina municipalității care percepe impozitul și este stabilit la 1 % din sumele percepute, valoarea sa minimă fiind de [1,75 euro], iar cea maximă de [50 de euro], pentru fiecare plată efectuată de contribuabil."

b) Decretul Ministrului finanțelor nr. 567 din 1993[7]

13. Articolele 5-7 permit titularilor unui cont fiscal să plătească direct la ghișeele concesionarului sau la o instituție de credit, printr-un mandat irevocabil de plată către concesionar, impozitul pe venitul persoanelor fizice, impozitul pe profit datorat de persoanele juridice – tot în calitate de substitut –, impozitul local pe venit, impozitele care le înlocuiesc pe cele menționate și TVA-ul.

c) Decretul legislativ nr. 446 din 1997[8]

14. Articolul 59 alineatul 1 conferă municipalităților competența de a adopta reglementarea privind perceperea contribuțiilor locale, cu scopul de a raționaliza modalitățile de efectuare a plăților, și prevede, pe lângă plata către concesionar, plata în contul curent poștal deschis în numele administrației fiscale a municipalității, plata directă către aceasta din urmă și plata prin sistemul bancar.

6 Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 – Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421 (Decretul legislativ nr. 504 privind reorganizarea finanțării colectivităților teritoriale în conformitate cu articolul 4 din Legea nr. 421 din 23 octombrie 1992, GURI nr. 305 din 30 decembrie 1992, supliment ordinar nr. 137, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 504/1992").

7 Decreto del Ministro delle Finanze 28 dicembre 1993, n. 567 – Regolamento di attuazione dell'art. 78, commi da 27 a 38, della legge 30 dicembre 1991, n. 413, concernente l'istituzione del conto fiscale (Decretul Ministrului finanțelor nr. 567 – Regulamentul de punere în aplicare a articolului 78 alineatele 27-38 din Legea nr. 413 din 30 decembrie 1991 privind instituirea contului fiscal, GURI nr. 306 din 31 decembrie 1993).

8 Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446 – Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali (Decretul legislativ nr. 446 din 15 decembrie 1997 privind instituirea impozitului regional asupra activităților de producție, revizuirea treptelor de impozitare, a cotelor și a deducerilor din impozitul pe venitul persoanelor fizice și instituirea unei taxe regionale adiționale la acest impozit, precum și reorganizarea reglementării impozitelor locale, GURI nr. 298 din 23 decembrie 1997, supliment ordinar nr. 252).

d) Decretul-lege nr. 70 din 2011[9]

15. Conform articolului 7 alineatul 2 litera gg-*septies*[10]:

„În cazul în care colectarea veniturilor este încredințată [concesionarilor], aceasta se efectuează prin deschiderea unuia sau mai multor conturi curente poștale sau bancare, care sunt deschise pe numele concesionarului și alocate încasării veniturilor autorității contractante și în care trebuie plătite toate sumele percepute.”

II. Situația de fapt (conform deciziilor de trimitere), litigiile și întrebările preliminare

16. Activitățile desfășurate de Poste Italiane au fost definite în cursul procesului de privatizare a acesteia. În special, prin legislația națională i s-a conferit prestarea anumitor servicii, cu obligația de a ține contabilitate separată.

17. Articolul 10 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1992 prevedea ca modalități de plată a ICI fie „plata directă către concesionarul serviciului de încasare în a cărui circumscripție este municipalitatea [pe teritoriul căreia se află bunul imobil supus impozitului]”, fie plata „într-un cont curent poștal deschis în acest scop pe numele concesionarului”. Astfel, concesionarul era obligat să deschidă un cont curent poștal pentru îndeplinirea obligației asumate față de colectivitatea locală beneficiară a impozitului.

18. În opinia instanței de trimitere, obligația respectivă nu a fost afectată decât din anul 2011 de reformele ulterioare prin care s-au introdus noi modalități de plată a impozitelor locale (mandatul irevocabil în favoarea băncilor, plata la ghișeele municipalității sau plata în conturile deschise pe numele trezoreriei municipale). Abia în anul respectiv, concesionarului serviciului de încasare a impozitelor locale i-a fost acordată posibilitatea de a deschide pur și simplu un cont curent bancar în locul unuia poștal.

19. Criteriile de stabilire a tarifelor pentru serviciile poștale și de plată au variat de asemenea în cursul procesului de privatizare a Amministrazione delle Poste[11]. În special:

– în anul 1996, s-a dispus ca aceasta să perceapă un comision pentru fiecare operațiune efectuată în cadrul gestionării raporturilor de cont curent poștal cu concesionarii serviciului de încasare a impozitelor.

– în anul 2001, s-a dispus aplicarea, în raporturile cu clienții și cu conturile curente poștale, a regimului contractual civil care era deja aplicabil conturilor bancare.

9 Decreto legge 13 maggio 2011, n. 70 – Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia (Decretul-lege nr. 70 din 13 mai 2011 privind semestrul european – primele dispoziții urgente destinate economiei, GURI nr. 110 din 13 mai 2011). Acesta a devenit (cu modificări) legge 12 luglio 2011, n. 106 (Legea nr. 106) din 12 iulie 2011 (GURI nr. 160 din 12 iulie 2011), modificată ulterior prin decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Decretul-lege nr. 201) din 6 decembrie 2011, devenit la rândul său (cu modificări) legge 22 dicembre 2011, n. 214 (Legea nr. 214) din 22 decembrie 2011 (denumit în continuare „Decretul-lege nr. 70/2011”).

10 Astfel cum a fost modificat prin articolul 5 alineatul 8*bis* din decreto legge 2 marzo 2012, n. 16 (Decretul-lege nr. 16) din 2 martie 2012, devenit (cu modificări) legge 26 aprile 2012, n. 44 (Legea nr. 44) din 26 aprilie 2012.

11 S-a dispus interzicerea prestațiilor cu titlu gratuit în numele administrațiilor publice și a instituțiilor publice, reducerea consultărilor cu miniștrii competenți și eliminarea, pentru serviciile în regim de concurență, a oricărei obligații tarifare sau sociale.

20. Litigiile care stau la baza acestor trimiteri preliminare se desfășoară între Poste Italiane și doi concesionari [12] cărora această instituție le solicită plata comisioanelor pentru fiecare încasare a ICI în conturile sale curente poștale, între anii 1997-2011:

– pe de o parte (cauza C-434/19), Poste Italiane a solicitat obligarea Riscossione Sicilia la plata comisionului în litigiu. Cererea sa a fost respinsă în primă instanță, însă instanța de apel a acordat Poste Italiane acest drept pentru perioada ulterioară datei de 1 iunie 2006.

– pe de altă parte (C-435/19), o cerere similară, introdusă de Poste Italiane împotriva Agenzia, a fost de asemenea respinsă în primă instanță și admisă de instanța de apel.

21. Ca urmare a introducerii mai multor acțiuni la Corte suprema di cassazione (Curtea Supremă), această instanță a adresat două întrebări preliminare identice, care au următorul conținut:

„1) Articolul 14 TFUE, articolul 106 alineatul (2) TFUE […] și încadrarea în schema serviciului de interes economic general (SIEG) se opun unei norme precum cea prevăzută de dispozițiile coroborate ale articolului 10 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1992 și ale articolului 2 alineatele 18-20 din Legea nr. 662/1996, potrivit căreia se instituie și se menține – chiar ulterior privatizării serviciilor de «efectuare a unor operațiuni bancare de către administrația poștală», prestate de Poste Italiane […] – o rezervare în favoarea Poste Italiane […] a unei activități (regim de monopol legal) având ca obiect gestionarea serviciului de cont curent poștal destinat colectării impozitului local ICI, ținând seama de evoluția reglementării statale în materia încasării impozitelor, care, cel puțin începând cu anul 1997, permite contribuabililor și, totodată, colectivităților locale beneficiare ale impozitelor să recurgă în mod liber la modalități de plată și de încasare a impozitelor (inclusiv impozite locale) prin intermediul sistemului bancar?

2) În cazul în care – ca răspuns la prima întrebare – se consideră că instituirea monopolului legal corespunde caracteristicilor SIEG, articolul 106 alineatul (2) TFUE […] și articolul 107 alineatul (1) TFUE […], potrivit interpretării date acestor dispoziții de Curtea de Justiție în ceea ce privește cerințele pentru a face distincție între o măsură legală – de compensare a obligațiilor de serviciu public – și un ajutor de stat ilegal (Hotărârea […] Altmark […] C-280/00), se opun unei norme precum cea care rezultă din dispozițiile coroborate ale articolului 10 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1992, ale articolului 2 alineatele 18-20 din Legea nr. 662/1996 și ale articolului 3 alineatul 1 din Decretul […] nr. 144/2001, care acordă Poste Italiane […] competența de a stabili unilateral cuantumul «comisionului» datorat de concesionarul (agentul) serviciului de încasare a impozitului ICI și care este aplicat fiecărei operațiuni de administrare efectuate în contul curent poștal deschis pe numele concesionarului, având în vedere că Poste Italiane […], prin decizia Consiliului de administrație nr. 57/1996, a stabilit acest comision în cuantum de 100 de lire pentru perioada cuprinsă între 1 aprilie 1997 și 31 mai 2001 și de 0,23 euro pentru perioada ulterioară datei de 1 iunie 2001?

3) Articolul 102 primul paragraf TFUE […], astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție […], se opune unui ansamblu normativ precum cel constituit din articolul 2 alineatele 18-20 din Legea nr. 662/1996, din articolul 3 alineatul 1 din Decretul […] nr. 144/2001 și din articolul 10 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1992, întrucât concesionarul (agentul) trebuie în mod necesar să se supună la plata «comisionului», astfel cum este stabilit și/sau modificat în mod unilateral de Poste Italiane […], în caz contrar neputând să denunțe contractul de cont curent poștal decât cu încălcarea obligației prevăzute la articolul 10 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1992 și, în consecință, cu neîndeplinirea obligației de încasare a ICI asumate față de colectivitatea locală beneficiară a impozitului?

12 Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincia siciliane (denumită în continuare „Riscossione Sicilia”) (cauza C-434/19) și la Agenzia delle entrate – Riscossione (denumită în continuare „Agenzia”) (cauza C-435/19).

III. Procedura în fața Curții

22. Deciziile de trimitere au fost înregistrate la grefa Curții la 5 iunie 2019.

23. Au formulat observații scrise Poste Italiane, Agenzia și Comisia, care au răspuns în scris la întrebările Curții formulate fără a se mai ține ședința publică programată pentru data de 22 aprilie 2020, care, ulterior, a fost anulată.

IV. Analiză

A. Observație introductivă

24. Curtea, atunci când se pronunță cu privire la o cerere de decizie preliminară, trebuie să ia în considerare situația de fapt și dreptul național prezentate de instanța de trimitere [13].

25. În această cauză, din prezentarea respectivă se remarcă ceea ce instanța de trimitere denumește „monopolul legal” al Poste Italiane în ceea ce privește prestarea serviciului de cont curent pentru perceperea ICI. Monopolul respectiv nu împiedică totuși contribuabilii să plătească impozitul direct concesionarilor, fără intermedierea Poste Italiane, astfel cum se arată în deciziile de trimitere.

26. Poste Italiane, atât în observațiile sale scrise (punctele 12-15), cât și în răspunsul la o întrebare specifică a Curții, susține că existau și alte modalități de plată a ICI, care nu sunt menționate în deciziile de trimitere.

27. Concret, aceasta subliniază că plata respectivă se putea efectua prin intermediul „instituțiilor de credit [altele decât Poste Italiane] care acționează în mod concertat cu concesionarul” [14] și, odată cu adoptarea Decretului legislativ nr. 446/1997, direct la administrația teritorială care percepe ICI sau la anumite instituții financiare desemnate de aceasta [15].

28. Revine Corte suprema di cassazione (Curtea Supremă) sarcina de a se pronunța cu privire la aceste aspecte, autorizarea sa putând *înlătura* într-o oarecare măsură premisa care stă la baza trimiterii preliminare.

B. Prima întrebare preliminară

29. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă activitatea conferită Poste Italiane de gestionare a serviciului de cont curent poștal pentru încasarea ICI are caracteristicile unui serviciu de interes economic general.

1. Pozițiile părților

30. Poste Italiane susține că prima întrebare este inadmisibilă, atât ca urmare a faptului că se referă la articolul 14 TFUE, cât și a faptului că revine instanței naționale sarcina de a aplica în mod direct articolul 106 alineatul (2) TFUE.

13 A se vedea în special Hotărârea din 2 aprilie 2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, punctul 22).

14 Poste Italiane invocă în acest sens Decretul ministerial din 12 mai 1993, modificat prin cel din 10 decembrie 2001, în temeiul căruia „plătitorii [impozitului ICI] pot recurge, în vederea efectuării plății, la instituțiile de credit care acționează în mod concertat cu concesionarul serviciului de încasare”.

15 În susținerea tezei sale, aceasta menționează Circulara nr. 4 a Ministerului Economiei și Finanțelor din 30 mai 2002, intitulată „Clarificări privind plata ICI”.

31. Cu titlu subsidiar, Poste Italiane arată că regimul său juridic nu îi conferă un drept exclusiv asupra serviciului de încasare a ICI, deoarece concesionarii pot utiliza și alte mijloace. Instituția respectivă afirmă că, în orice caz, nu sunt îndeplinite condițiile pentru a califica gestionarea conturilor curente poștale drept serviciu de interes economic general.

32. Agenzia susține că raportul dintre concesionari și Poste Italiane are natura unui monopol. Primii sunt obligați în mod inevitabil să deschidă un cont curent poștal la instituția respectivă care poate modifica în mod unilateral condițiile contractuale.

33. Potrivit Agenzia, serviciul de cont curent poștal pe care Poste Italiane îl prestează în aceste condiții și care este finanțat cu un comision obligatoriu nu poate fi prestat de alte entități – naționale sau europene –, ceea ce conferă un avantaj unei singure întreprinderi. În rest, fixarea comisioanelor nu s-a realizat în mod obiectiv și transparent, iar concesionarii sunt împiedicați să negocieze condiții mai favorabile.

34. În opinia Comisiei, nu rezultă că Poste Italiane este obligată printr-un act (în sensul jurisprudenței Curții) să ofere prestații cu titlu de obligație de serviciu public.

2. Admisibilitate

35. În opinia noastră, referirea, în cuprinsul deciziilor de trimitere, la articolul 14 TFUE nu implică inadmisibilitatea primei întrebări preliminare. Fără a aduce atingere faptului că, astfel cum susține Poste Italiane, nu este ușor de apreciat la ce fel de îndoială legată de interpretare dă naștere dispoziția respectivă, în prezenta cauză este cert că prima întrebare se referă în esență la articolul 106 TFUE: articolul 14 TFUE este menționat, deoarece ambele dispoziții fac referire la „servicii de interes economic general”.

36. Articolul 14 TFUE vizează serviciile de interes economic general atunci când prevede că Uniunea și statele membre trebuie să asigure „funcționarea serviciilor respective pe baza principiilor și în condiții […] care să le permită îndeplinirea misiunilor lor”. Articolul 106 alineatul (2) TFUE prevede că faptul că serviciile respective sunt supuse normelor tratatelor – în special, regulilor de concurență – nu trebuie să împiedice întreprinderile care au sarcina de a le gestiona să își „îndeplinească misiunea specială care le-a fost încredințată”.

37. Ambele dispoziții au, așadar, o unitate de sens: garantarea aplicării tratatelor în ceea ce privește serviciile economice de interes general și, totodată, asigurarea faptului că nu se aduce atingere misiunilor lor speciale.

38. Astfel cum susține Poste Italiane, revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia compatibilitatea cu articolul 106 TFUE a practicilor întreprinderilor responsabile de gestionarea serviciilor de interes economic general. Instanțele naționale sunt cele care trebuie să „verifice dacă practicile respective, în cazul în care sunt contrare acestei dispoziții, pot fi justificate de necesități care rezultă din misiunea specială care le-a fost încredințată întreprinderilor” [16].

39. Or, în conformitate cu articolul 267 TFUE, instanța națională este liberă să solicite colaborarea Curții, dacă va considera oportun, în vederea sesizării acesteia cu îndoielile sale privind interpretarea articolului 106 TFUE [17]. Aceste îndoieli se pot referi în mod legitim la calificarea unei activități drept serviciu de interes economic general.

16 Hotărârea din 18 iunie 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punctul 34).

17 „[…] numai instanța națională care este sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei, atât necesitatea unei decizii preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinența întrebărilor pe care le adresează Curții”. Hotărârea din 27 iunie 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, punctul 24).

40. Corte suprema di cassazione (Curtea Supremă) adresează, în definitiv, o întrebare privind interpretarea dreptului Uniunii, la care Curtea este obligată în principiu să răspundă [18]. Refuzul Curții de a se pronunța asupra unei întrebări preliminare nu este posibil decât atunci când este evident că interpretarea solicitată nu are nicio legătură cu litigiul principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau Curtea nu dispune de elementele de fapt și de drept necesare pentru a răspunde [19]. Niciuna dintre aceste ipoteze nu este valabilă în ceea ce privește prima întrebare.

3. Cu privire la fond

41. Astfel cum am amintit anterior, instanța de trimitere este cea care trebuie să stabilească dacă Poste Italiane era într-adevăr însărcinată cu executarea obligațiilor de serviciu public clar definite.

42. Fără a aduce atingere aprecierii finale a instanței de trimitere, împărtășim opinia Poste Italiane și a Comisiei potrivit cărora din analiza regimului juridic în litigiu nu rezultă că serviciile financiare furnizate de Poste Italiane concesionarilor serviciului de încasare a ICI pot fi calificate ca fiind de „interes economic general”.

43. Competența conferită statelor membre în ceea ce privește definirea serviciilor de interes economic general nu este nelimitată, fiind supusă mai multor condiții. Printre acestea figurează, în primul rând, condiția ca întreprinderea în cauză să fie însărcinată efectiv cu executarea unor obligații de serviciu public și, în al doilea rând, ca aceste obligații să fie clar definite în dreptul național [20].

44. Prin condiția menționată „[se] urmărește un obiectiv de transparență și de securitate juridică care impune reunirea unor criterii minime privind existența unuia sau mai multor acte de putere publică care să definească într-un mod suficient de precis cel puțin natura, durata și întinderea obligațiilor de serviciu public care revin întreprinderilor însărcinate cu aceste obligații” [21]. Astfel, „în lipsa unei definiri clare a unor asemenea obiective, nu ar fi posibil să se controleze dacă o anumită activitate este susceptibilă să intre sub incidența noțiunii de SIEG” [22].

45. Or, în ceea ce privește activitatea sa bancară, nu există dovezi că Poste Italiane este obligată în mod oficial să ofere anumite prestații cu titlu de obligație de serviciu public, în condiții care stabilesc natura și domeniul lor de aplicare cu suficientă precizie, astfel încât nu este îndeplinit obiectivul de transparență și securitate juridică menționat anterior. Acest factor ar fi suficient, în sine, pentru a exclude existența unui serviciu de interes economic general.

46. Situația este diferită în ceea ce privește faptul că Poste Italiane, în calitate de ofertant câștigător al serviciului poștal universal în Italia, realizează în acest domeniu specific un serviciu de interes economic general, aspect care nu este contestat. Or, astfel cum a statuat deja Curtea, Directiva 97/67/CE [23] nu menționează serviciile financiare furnizate de întreprinderile poștale, „inclusiv cele furnizate cu titlu adițional de prestatorii de servicii poștale” [24].

18 *Loc. ult. cit.*

19 A se vedea în special Hotărârea din 16 iunie 2015, Gauweiler și alții (C-62/14, EU:C:2015:400, punctul 25).

20 Hotărârea din 20 decembrie 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco și alții/Comisia (C-66/16 P-C-69/16 P, EU:C:2017:999, denumită în continuare „Hotărârea Comunidad Autónoma del País Vasco și alții/Comisia”, punctul 72).

21 Hotărârea Comunidad Autónoma del País Vasco și alții/Comisia, punctul 73.

22 *Loc. ult. cit.*

23 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind normele comune pentru dezvoltarea pieței interne a serviciilor poștale ale Comunității și îmbunătățirea calității serviciului (JO 1998, L 15, p. 14, Ediție specială, 06/vol. 03, p. 12), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2008/6/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 februarie 2008 (JO 2008, L 52, p. 3).

24 Hotărârea din 11 martie 2004, Asempre și Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (C-240/02, EU:C:2004:140, punctul 31), și Hotărârea din 22 octombrie 2015, EasyPay și Finance Engineering (C-185/14, EU:C:2015:716, punctul 30).

47. În concluzie, serviciile financiare furnizate de Poste Italiane clienților săi, profitând de ceea ce instanța de trimitere califică drept *capilarizare* a rețelei sale de sucursale pe teritoriul italian, nu par să se configureze sub forma unui serviciu de interes general, în sensul jurisprudenței Curții [25]. Printre aceste servicii figurează cel de punere la dispoziția terților (printre care se află concesionarii serviciului de încasare a ICI) a posibilității de a deschide și de a gestiona conturi curente, poștale sau de alt tip.

C. A doua întrebare preliminară

48. Corte suprema di Cassazione (Curtea Supremă) formulează a doua întrebare preliminară în ipoteza în care se consideră că „instituirea monopolului legal [al Poste Italiane] corespunde caracteristicilor SIEG”.

49. În concordanță cu observațiile lor cu privire la prima întrebare preliminară, atât Poste Italiane, cât și Comisia susțin că nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare: dacă nu se poate constata existența unui serviciu de interes economic general, este inutil să se răspundă la o întrebare care presupune existența sa.

50. Cu toate acestea, Comisia examinează cu titlu subsidiar dacă, în prezenta cauză, sunt întrunite așa-numitele „condiții Altmark” [26]. Aceasta consideră că, întrucât nu sunt întrunite, comisioanele în litigiu trebuiau catalogate drept ajutor de stat incompatibil cu articolul 107 TFUE.

51. În opinia noastră, având în vedere soluția pe care o propunem la prima întrebare, nu este necesar să o analizăm pe a doua, a cărei premisă este chiar cea respinsă în prima.

52. În orice caz, cu titlu subsidiar, vom efectua, asemenea Comisiei, analiza celei de a doua întrebări. Considerăm oportun să subliniem că ceea ce instanța de trimitere subliniază în această întrebare este competența oferită Poste Italiane de a fixa în mod unilateral valoarea comisionului perceput concesionarului. Acest factor ar fi, în opinia sa, determinant pentru aprecierea compatibilității normelor în litigiu cu articolul 106 alineatul (2) TFUE și cu articolul 107 alineatul (1) TFUE.

53. Pentru ca o măsură de stat să poată fi calificată drept „ajutor” în sensul articolului 107 TFUE, trebuie îndeplinite în mod cumulativ cerințele pe care le vom analiza în continuare [27].

1. Intervenția statului sau prin resurse de stat

54. Decretul legislativ nr. 504/1992 a impus concesionarilor obligația de a deschide conturi curente poștale pentru încasarea ICI de la contribuabili. Poste Italiane avea dreptul corelativ (conferit de Legea nr. 662/1996) de a primi un comision pentru gestionarea conturilor respective, a cărui valoare a fost stabilită prin Decizia nr. 57/1996.

55. Comisioanele pentru încasare plătite de concesionarii Poste Italiane ar putea, în principiu, să îndeplinească prima condiție Altmark, în cazul în care fondurile pe care le reprezintă ar putea fi calificate ca fiind „de stat” (cu alte cuvinte, de proveniență publică).

25 A se vedea în acest sens punctele 1 și 2 din Hotărârea din 13 septembrie 2013, Poste Italiane/Comisia (T-525/08, nepublicată, EU:T:2013:481): „Poste Italiane asigură serviciul poștal universal și desfășoară activități bancare pe întreg teritoriul italian […] Activitățile bancare ale reclamantei [Poste Italiane] nu figurează printre obligațiile sale de serviciu de interes economic general”.

26 Hotărârea din 24 iulie 2003, Altmark Trans și Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, denumită în continuare „Hotărârea Altmark”).

27 Hotărârea din 9 noiembrie 2017, Viasat Broadcasting UK/Comisia (C-657/15 P, EU:C:2017:837, punctul 32), și Hotărârea Altmark, punctul 75.

56. Din informațiile existente la dosar nu rezultă totuși, cu claritate, cine suportă în realitate și în ultimă instanță plata comisioanelor respective. Atât Poste Italiane, cât și Agenzia au răspuns la întrebările Curții afirmând că aceasta revine, în principiu, în sarcina concesionarilor.

57. Cu toate acestea, există indicii că acești concesionari pot deduce din plățile respective o parte din sumele pe care colectivitățile locale le plătesc acestora pentru încasarea ICI [28]. Municipalitatea care le conferă competența de încasare trebuie să remunereze în mod logic această activitate. Dacă întreprinderile concesionare alocă o parte din această remunerație, în mod evident publică, plății comisionului Poste Italiane, ar putea fi vorba despre fonduri de stat.

58. Situația ar fi identică dacă municipalitățile care percep impozitul achită comisionul datorat către Poste Italiane, dacă concesionarii ar fi ei înșiși întreprinderi publice (astfel cum subliniază Comisia în răspunsul său la întrebările Curții) sau, în sfârșit, dacă Poste Italiane ar trebui să gestioneze comisioanele încasate în condițiile prevăzute de autoritatea publică.

59. Revine instanței de trimitere sarcina de a clarifica aceste aspecte și, în consecință, de a verifica dacă este îndeplinită prima condiție Altmark.

2. Posibila afectare a schimburilor comerciale cu statele membre și denaturarea concurenței

60. Având în vedere că, în cadrul prestării serviciului de cont curent poștal, Poste Italiane își desfășoară activitatea într-un domeniu concurențial (cel bancar), revine de asemenea instanței de trimitere sarcina de a stabili dacă perceperea comisioanelor în litigiu ar fi putut să afecteze schimburile cu alte state membre și să denatureze concurența [29].

61. Sub rezerva considerațiilor anterioare [30], dacă se confirmă că, începând din anul 1997, încasarea ICI nu era reglementată de legislația națională care permitea plata impozitelor locale printr-un cont curent bancar în locul unui cont poștal, instanța de trimitere va trebui să aprecieze efectele acestei excluderi asupra activității altor instituții bancare. Numai în acest mod se va putea stabili dacă măsura în litigiu a putut denatura concurența în sectorul gestionării impozitelor respective.

62. Instanța de trimitere va trebui să aprecieze de asemenea dacă avantajele pe care le implică extinderea rețelei teritoriale a Poste Italiane constituiau un motiv suficient pentru a atribui acesteia, în mod direct și exclusiv, sarcina de a gestiona conturile poștale ale concesionarilor care încasau ICI. Nu se poate exclude *a priori* faptul că s-ar fi putut organiza o procedură de cerere de ofertă deschisă participării operatorilor din alte state membre [31].

3. Oferirea unui avantaj

63. Aportul de resurse publice trebuie să se traducă printr-un avantaj economic pe care întreprinderea beneficiară nu l-ar fi obținut în condiții normale de piață [32].

64. Ajutorul de stat prevăzut la articolul 107 TFUE este, așadar, cel *avantajos*, iar nu cel strict compensatoriu. Pentru a nu constitui un „ajutor de stat”, în sensul articolului 107 TFUE, trebuie să fie vorba despre ajutoare compensatorii pentru îndeplinirea obligațiilor de serviciu public [33].

28 Articolul 10 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1992 a stabilit această remunerație în favoarea concesionarilor la 1 % din sumele încasate, cu o valoare minimă de 1,75 euro și una maximă de 50 de euro pentru fiecare plată efectuată de contribuabili.

29 Hotărârea din 10 ianuarie 2006, Cassa di Risparmio di Firenze și alții (C-222/04, EU:C:2006:8, punctul 140).

30 Punctele 24-28 din prezentele concluzii.

31 Hotărârea din 29 iulie 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punctul 38).

32 Hotărârea Altmark, punctul 84.

33 Hotărârea Altmark, punctul 87.

65. Numai în această situație se consideră că întreprinderea beneficiară nu profită, „în realitate, de un avantaj financiar și că, prin urmare, intervenția respectivă nu are ca efect plasarea [sa] într-o poziție concurențială mai favorabilă în raport cu întreprinderile concurente” [34].

66. În acest scop, trebuie îndeplinite patru condiții *specifice* menționate tot în Hotărârea Altmark [35]. Această hotărâre face referire, așadar, la două grupuri de condiții:

– pe de o parte, cele prevăzute cu caracter general pentru a califica un ajutor ca fiind „de stat” în sensul articolului 107 TFUE [36];

– pe de altă parte, cele necesare pentru a se considera îndeosebi că nu este îndeplinită a treia condiție generală (ajutor avantajos).

67. Faptul că, în ambele cazuri, este vorba despre patru condiții poate crea confuzii atunci când este vorba pur și simplu despre „condițiile Altmark”. Pentru a evita confuzia, vom face referire în continuare la „condițiile generale Altmark” și, respectiv, la „condițiile speciale Altmark”.

68. Condițiile *speciale* Altmark sunt următoarele:

– „În primul rând, întreprinderea beneficiară trebuie să fie însărcinată efectiv cu executarea unor obligații de serviciu public, iar aceste obligații trebuie să fie definite în mod clar.” [37]

– „În al doilea rând, parametrii pe baza cărora este calculată compensația trebuie stabiliți în prealabil în mod obiectiv și transparent, în scopul de a evita ca aceasta să confere un avantaj economic care ar putea favoriza întreprinderea beneficiară în raport cu întreprinderi concurente.” [38]

– „În al treilea rând, compensația nu poate depăși ceea ce este necesar pentru a acoperi toate sau o parte din costurile ocazionate de executarea obligațiilor de serviciu public, luându-se în calcul veniturile aferente și un profit rezonabil pentru executarea acestor obligații. Îndeplinirea acestei condiții este indispensabilă pentru asigurarea faptului că nu se acordă întreprinderii beneficiare niciun avantaj care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin consolidarea poziției concurențiale a acelei întreprinderi.” [39]

– „În al patrulea rând, în cazul în care întreprinderea care va îndeplini obligațiile de serviciu public nu este aleasă în urma unei proceduri de achiziție publică care permite alegerea ofertantului capabil să furnizeze serviciile respective cu cele mai reduse costuri pentru comunitate, nivelul compensației trebuie să fie stabilit pe baza unei analize a costurilor pe care o întreprindere mijlocie, bine administrată și dotată în mod corespunzător […], le-ar suporta pentru executarea obligațiilor de serviciu public, luându-se în calcul veniturile aferente și un profit rezonabil pentru executarea acestor obligații.” [40]

69. Examinarea calificării unui ajutor ca fiind „de stat”, în sensul articolului 107 TFUE, trebuie efectuată înainte de a verifica dacă ajutorul respectiv este necesar pentru realizarea unui serviciu de interes economic general și dacă, prin urmare, se aplică derogarea prevăzută la articolul 106 alineatul (2) TFUE.

34 *Loc. ult. cit.*

35 Hotărârea Altmark, punctele 89-93.

36 Hotărârea Altmark, punctul 75.

37 Hotărârea Altmark, punctul 89.

38 Hotărârea Altmark, punctul 90.

39 Hotărârea Altmark, punctul 92.

40 Hotărârea Altmark, punctul 93.

70. Curtea a acceptat, totuși, că prima dintre condițiile speciale Altmark – și anume, existența unei misiuni efective și clare pentru executarea unei obligații de serviciu public – „se aplică de asemenea în cazul în care s-a invocat derogarea prevăzută la articolul 106 alineatul (2) TFUE”[41].

71. Prin urmare, în acest punct se intersectează primele două întrebări ale instanței de trimitere.

72. Plecând de la aceste premise, pentru a stabili dacă comisionul perceput de Poste Italiane constituie un ajutor *avantajos* (și anume, dacă este îndeplinită a treia condiție generală Altmark), va trebui să se analizeze potențialul său caracter compensatoriu.

73. În special, având în vedere că, în deciziile de trimitere, se invocă articolul 106 alineatul (2) TFUE, trebuie să se verifice dacă autoritățile naționale obligau Poste Italiane să presteze un serviciu de interes economic general.

74. Ne-am exprimat deja opinia în sens negativ asupra acestui aspect. În orice caz, obligația asumată de Poste Italiane în ceea ce privește activitatea sa bancară se limita la deschiderea și la gestionarea conturilor curente poștale în numele concesionarilor. Concret, nu există dovezi că aceste conturi ar fi supuse unor clauze speciale în raport cu conturile celorlalți clienți ai Poste Italiane, fapt confirmat în răspunsul la întrebarea Curții referitoare la acest aspect.

75. Prin urmare, fiind exclusă existența unui veritabil serviciu de interes economic general, comisioanele în litigiu nu ar putea fi calificate drept ajutoare compensatorii pentru sarcini inerente prestării acelui serviciu.

76. În altă ipoteză, va fi necesar să se verifice dacă sunt îndeplinite celelalte trei condiții speciale Altmark, chestiune asupra căreia Curtea nu se poate pronunța (nu poate decât să reamintească elementele generale ale fiecăreia dintre aceste condiții), atât pentru că examinarea situației de fapt din litigiu este de competența exclusivă a instanței de trimitere, cât și pentru că documentele disponibile în aceste dosare nu permit extragerea informațiilor relevante în acest scop.

77. Astfel cum am arătat anterior, împrejurarea pe care se concentrează instanța de trimitere (stabilirea unilaterală de către Poste Italiane a condițiilor de remunerare a contului curent poștal) nu schimbă, în sine, considerațiile prezentate.

78. În deciziile de trimitere nu există informații din care să reiasă dacă comisioanele prevăzute efectiv de Decizia 57/1996 reflectă în mod corespunzător costurile de gestionare necesare pentru prestarea serviciului de cont curent poștal.

79. Conform răspunsurilor la întrebările Curții, aceste comisioane ar fi aceleași cu cele aplicate de Poste Italiane în mod nediferențiat celorlalți clienți în cadrul unui regim de publicitate și transparență al serviciului de cont curent[42]. În această ipoteză, comisioanele respective nu difereau probabil în mod semnificativ de cele încasate de Poste Italiane sau de alte instituții bancare, în legătură cu alte venituri fiscale. În rest, nu există dovezi că regimul respectiv ar conține condiții contractuale nejustificat de împovărătoare pentru clienți.

80. În orice caz, insistăm asupra faptului că instanța de trimitere trebuie să se pronunțe cu privire la acești factori, întrucât, cunoscând îndeaproape situația de fapt, este cea mai în măsură să facă aprecieri cu privire la toate nuanțele posibile.

41 Hotărârea Comunidad Autónoma del País Vasco și alții/Comisia, punctul 56.

42 A se vedea punctele 109 și 110 din prezentele concluzii.

D. A treia întrebare preliminară

81. Prin intermediul celei de a treia întrebări se solicită să se stabilească în esență dacă regimul legal al Poste Italiane îi conferea o poziție dominantă, a cărei exploatare abuzivă încalcă articolul 102 TFUE.

1. Pozițiile părților

82. Potrivit Poste Italiane, a treia întrebare este inadmisibilă, deoarece instanța de trimitere nu explică motivele pentru care reglementarea aplicată ar fi incompatibilă cu articolul 102 TFUE. În afară de faptul că este inadmisibilă, în întrebare se arată în mod eronat că Poste Italiane este titulara unui drept exclusiv sau special, în sensul articolului 106 alineatul (1) TFUE, și din cuprinsul său nu se poate deduce cum ar putea instituția menționată să fie nevoită să abuzeze de poziția sa dominantă.

83. Poste Italiane a repetat în mod constant că concesionarii pot recurge la alte instituții de credit pentru a obține servicii de plată a ICI [43].

84. Potrivit Agenzia, Poste Italiane beneficiază de o poziție dominantă pe segmentul de piață reprezentat de serviciul de plată a ICI și ar fi abuzat de aceasta solicitând comisioane a căror valoare a fixat-o în mod unilateral și fără un motiv obiectiv.

85. Comisia consideră că piața (produsului) relevantă ar fi cea a prestărilor cu titlu oneros a serviciilor de gestionare a conturilor utilizate de concesionari pentru perceperea ICI. Prin urmare, întinderea sa ar fi limitată, deoarece contribuabilii pot opta pentru plata direct către concesionar.

86. Potrivit Comisiei, revine instanței de trimitere sarcina de a analiza piața afectată și de a stabili dacă Poste Italiane avea o poziție dominantă pe aceasta. Analiza respectivă presupune clarificarea aspectului dacă entitățile bancare ar putea presta același serviciu ca Poste Italiane.

87. Comisia subliniază că posibilitatea de a stabili unilateral comisionul în litigiu ar putea crea riscul ca Poste Italiane să abuzeze de (pretinsa) ei poziție dominantă. Totuși, întrucât contribuabilii ar putea fi înclinați să plătească ICI direct concesionarilor, aceștia din urmă erau în măsură să aplice politici de stimulare pentru a face mai atractivă a doua opțiune. Aceștia ar putea proceda astfel, concret, ca răspuns la o politică a Poste Italiane care stabilea comisioane excesive pentru utilizarea contului curent poștal.

88. În opinia Comisiei, nu pare dovedit, așadar, că forțele pieței nu sunt suficiente pentru a oferi serviciilor în litigiu aceeași eficacitate precum Poste Italiane.

2. Admisibilitate

89. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, indiferent dacă s-au conferit drepturi exclusive sau speciale unei întreprinderi, instanța de trimitere trebuie să indice pe ce piață și în ce mod întreprinderea respectivă deține o poziție dominantă [44].

43 A se vedea, din nou, punctele 24-28 din prezentele concluzii.

44 Hotărârea din 13 decembrie 2007, United Pan-Europe Communications Belgium și alții (C-250/06, EU:C:2007:783, punctul 21).

90. În special, Curtea a statuat în mod constant că, în scopul aplicării articolului 102 TFUE, „piața produsului sau a serviciului respectiv cuprinde produsele sau serviciile care sunt substituibile sau suficient de interschimbabile cu acesta, în funcție nu numai de caracteristicile lor obiective, în temeiul cărora sunt apte să satisfacă nevoi constante ale consumatorilor, ci și în funcție de condițiile de concurență, precum și de structura cererii și a ofertei pe piața respectivă” [45].

91. Or, în ceea ce privește această întrebare, deciziile de trimitere conțin lacune privind situația de fapt, ceea ce nu permite Curții să dea un răspuns util. Aceste lacune nu au putut fi remediate, în pofida observațiilor prezentate de participanții la procedura preliminară, cărora Curtea le-a solicitat anumite informații pentru a determina care este piața serviciilor, piața geografică relevantă, precum și existența unor servicii alternative [46].

92. Instanța de trimitere ar fi trebuit să ofere Curții informații exacte cu privire la caracteristicile pieței relevante, la întinderea sa geografică sau la eventuala existență a unor servicii echivalente (alternative). Având în vedere că aceasta nu a oferit astfel de informații, a treia întrebare preliminară este inadmisibilă.

93. Dintr-o altă perspectivă, se ajunge la același rezultat dacă se arată că, în ceea ce privește a treia întrebare preliminară, conținutul deciziilor de trimitere nu permite identificarea cu claritate a sensului acesteia.

94. La o primă lectură, întrebarea lasă impresia că simpla instituire a „monopolului legal” în favoarea Poste Italiane implică, pentru instanța de trimitere, în mod necesar exploatarea abuzivă de către această întreprindere a unei poziții dominante. Poste Italiane *ar exploata* în mod abuziv poziția dominantă prin faptul că deține monopolul legal în litigiu [47].

95. Dacă aceasta ar fi interpretarea adecvată a deciziilor de trimitere, ar trebui să se concluzioneze că ea se întemeiază pe o premisă greșită, incompatibilă cu jurisprudența Curții [48], deoarece ar pune semnul egalității între poziția dominantă și exploatarea sa abuzivă. Doar acest din urmă comportament este nelegal în conformitate cu articolul 102 TFUE [49].

96. O altă interpretare a acestei părți a deciziilor de trimitere ar permite să se concluzioneze că instanța de trimitere a reținut nu numai existența unei poziții dominante, ci și exploatarea sa abuzivă de către Poste Italiane, ca urmare a faptului că aceasta percepe comisioane pentru încasare de la concesionari, în cuantumurile indicate de instanța de trimitere însăși. În această situație, întrebarea adresată Curții ar deveni, în sensul literal al termenilor, superfluă, deoarece se solicită să se stabilească ceva ce instanța de trimitere a clarificat deja.

97. În sfârșit, interpretarea cea mai logică a acestei părți (laconice) a deciziilor de trimitere este cea care pune accentul pe faptul că posibilitatea de a fixa unilateral comisionul pentru încasare poate constitui o ipoteză „*de inducere obligatorie a abuzului*” interzisă la articolul 102 TFUE [50].

45 Hotărârea din 1 iulie 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punctul 32).

46 Curtea a adresat întrebări, printre altele, despre: i) serviciile alternative celor furnizate de Poste Italiane concesionarilor ICI, ii) condițiile ofertei privind serviciile alternative respective, iii) zonele de pe teritoriul național în care Poste Italiane furniza servicii concesionarilor ICI și iv) eventualele strategii ale concesionarilor pentru a încuraja plata ICI către ei, iar nu prin intermediul Poste Italiane.

47 Astfel cum interpretează Comisia la punctul 90 din observațiile sale scrise.

48 Hotărârea din 1 iulie 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punctul 48): „simplul fapt de a crea o poziție dominantă prin acordarea unor drepturi speciale sau exclusive […] nu este în sine incompatibil cu articolul [102 TFUE]”.

49 *Ibidem*, punctul 49. În acest scop, este necesar ca, „prin simpla exercitare a drepturilor exclusive care i-au fost conferite, [întreprinderea] să își *exploateze* poziția dominantă în mod abuziv sau [ca prin] aceste drepturi să se creeze o situație în care această întreprindere este determinată să săvârșească astfel de abuzuri”. Sublinierea noastră.

50 Decizia de trimitere din cauza C-435/19, pagina 19 final din originalul în limba italiană. Subliniere în original.

98. Prin urmare, ar trebui să se confirme dacă această ipoteză este efectiv plauzibilă, cu alte cuvinte dacă sunt îndeplinite condițiile pentru ca regimul normativ în litigiu să determine în mod inevitabil Poste Italiane să săvârșească un abuz de poziție dominantă.

99. Dacă s-ar admite că aceasta este interpretarea cea mai corectă a întrebării instanței de trimitere, este cert că Curții îi lipsesc în continuare informații-cheie pentru a răspunde la ea cu un nivel minim de rigoare. Lacunele sunt evidente, în special în ceea ce privește clarificarea aspectului dacă abuzul era inevitabil: i) în contextul unei piețe relevante care nu a fost indicată cu precizie, ii) în condiții de concurență între instituțiile bancare și iii) în prezența unor servicii care puteau constitui o alternativă la cele prestate de Poste Italiane.

100. În această ipoteză, considerăm că a treia întrebare preliminară este inadmisibilă. Totuși, în cazul în care Curtea nu este de acord, vom prezenta pe scurt opinia noastră referitor la aceasta.

3. Cu privire la fond

101. Comisia a afirmat în observațiile sale că, având în vedere regimul normativ aplicabil, concesionarii puteau evita un potențial comportament abuziv al Poste Italiane și, în consecință, ipoteza incitării obligatorii la abuz nu se confirma.

102. La cererea Curții, Poste Italiane și Agenzia și-au exprimat opinia cu privire la acest detaliu. Prima împărtășește opinia Comisiei. A doua califică abordarea acesteia din urmă drept „nerealistă”.

103. Abuzul de poziție dominantă ar putea avea loc, în ceea ce privește prezenta cauză, dacă Poste Italiane ar impune concesionarilor prețuri inechitabile pe care aceștia ar fi obligați să le achite fără a avea posibilitatea de a recurge la alte modalități de plată a ICI. Astfel, Poste Italiane ar obține un avantaj nelegitim în raport cu concurenții săi.

104. Potrivit Comisiei, nu ar exista această exploatare abuzivă a (pretinsei) poziții dominante dacă contribuabilii aveau posibilitatea să plătească ICI direct concesionarilor. Aceștia din urmă le-ar putea oferi condiții suficient de atractive [51] pentru a prefera această opțiune în defavoarea celei de a efectua plata în contul curent poștal.

105. Astfel cum am menționat, revine instanței de trimitere sarcina de a se pronunța cu privire la aceste poziții divergente pe care Curtea nu le-ar putea aprecia având în vedere lipsa unor astfel de elemente la care am făcut anterior referire.

106. În orice caz, în analiza sa, ar putea fi relevant să se verifice dacă costul economic al ofertelor concesionarilor la care face referire Comisia ar echivala în realitate – cu alt titlu și sub altă formă – cu costurile pe care le-ar implica plata comisionului fixat în mod unilateral de Poste Italiane.

107. Instanța de trimitere ar trebui să aprecieze de asemenea dacă poziția Poste Italiane pe piața activității bancare putea fi avantajată în raport cu cea a concurenților săi, având în vedere că, începând cu anul 1997, toate impozitele locale, cu excepția ICI, puteau fi achitate în conturi curente.

108. Concret, ar trebui să se stabilească dacă Poste Italiane, ca urmare a poziției sale dominante în ceea ce privește plata ICI, era nevoită în mod inevitabil să își extindă efectele pe piața plății celorlalte impozite locale, în special, și asupra întregii activități bancare, în general.

51 Punctele 110 și 111 din observațiile scrise ale Comisiei. Printre „strategiile” concepute de Comisie pentru ca concesionarii să descurajeze Poste Italiane să abuzeze de poziția sa, impunându-le taxe excesive, figurează crearea unei rețele de reprezentanți autorizați să accepte plata directă a impozitului sau oferirea unor reduceri (în sarcina lor) contribuabililor care aleg această variantă.

109. Cu ocazia acestei aprecieri, nu trebuie ignorat că, astfel cum admite Agenzia însăși atunci când răspunde la una dintre întrebările Curții [52], exceptând volumul operațiunilor de încasare (zeci de mii), condițiile contractuale privind conturile curente poștale – inclusiv condițiile economice – aplicabile concesionarilor serviciilor de încasare a IBI erau aceleași care se aplicau în general oricărui titular al unui de cont curent care era o persoană juridică.

110. În cazul în care această informație se confirmă, ea ar putea constitui un indiciu contrar caracterului inevitabil al abuzului de poziție dominantă. Pe o piață a serviciilor bancare liberalizate, Poste Italiane nu ar fi stimulată să impună comisioane pentru încasare titularilor de conturi curente în general (inclusiv concesionari, care sunt supuși aceluiași regim ca ceilalți) cu mult mai mari decât cele stabilite de alte instituții de credit.

111. În sfârșit, în ceea ce privește analiza referitoare la exploatarea abuzivă a poziției dominante, determinant poate fi faptul că alte instituții bancare ofereau concesionarilor servicii similare (alternative) la care aceștia puteau recurge pentru plata cotelor ICI de către contribuabili, chestiune care trebuie verificată de instanță.

V. Concluzie

112. În temeiul considerațiilor prezentate, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Corte suprema di cassazione (Curtea Supremă, Italia) după cum urmează:

„1) Serviciul de cont curent furnizat de Poste Italiana SpA, în contextul activității sale de prestare de servicii financiare, concesionarilor serviciului de încasare a impozitului municipal pe bunuri imobile, între anii 1992 și 2011, nu are caracteristicile unui serviciu de interes economic general, în sensul articolului 106 alineatul (2) TFUE, deoarece nu există un act formal prin care sunt impuse obligații de serviciu public clar definite, aspect care trebuie verificat de instanța națională.

2) Având în vedere răspunsul la prima întrebare preliminară, nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare.

3) A treia întrebare preliminară este inadmisibilă.”

52 Răspunsul la a patra întrebare formulată de Curte.