

Cauza C-434/19**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

5 iunie 2019

Instanța de trimitere:

Corte suprema di cassazione (Italia)

Data deciziei de trimitere:

21 ianuarie 2019

Recurentă în recursul principal și intimată în recursul incident:

Poste Italiane SpA

Intimată în recursul principală și recurentă în recursul incident

Riscossione Sicilia SpA - Agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane

Obiectul acțiunii principale

Obligația de a plăti o contraprestație („comision”) către Poste Italiane SpA pentru serviciul de administrare a contului curent poștal în care se colectează plățile efectuate de contribuabilii care au obligația de a plăti impozitul municipal pe bunuri imobile (ICI) - Obligația concesionarului (agentului) serviciului de încasare a impozitelor în numele unei municipalități de a deschide un astfel de cont curent pentru colectarea plăților ICI - Poziția exclusivă a instituției Poste Italiane, ulterior Poste Italiane SpA (monopol legal) - Încălcarea dreptului Uniunii - Ajutor de stat – Stabilire unilaterală a comisionului - Abuz de poziție dominantă – Trimitere preliminară la Curtea de Justiție efectuată de Corte di Cassazione [Curtea de Casație]

Obiectul și temeiul juridic al cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare

Interpretarea dreptului Uniunii în temeiul articolului 267 TFUE

Întrebările preliminare

- 1) Articolul 14 din TFUE (ex-articolul 16 TCE și, anterior, articolul 7 D din tratat), articolul 106 alineatul (2) TFUE [ex-articolul 86 alineatul (2) TCE și, anterior, articolul 90 din tratat] 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 s.p.a – o rezervare în favoarea Poste Italiane s.p.a. 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 [ex-articolul 86 alineatul (2) TCE și, anterior, articolul 90 din tratat] și articolul 107 alineatul (1) TFUE (ex-articolul 87 TCE și, anterior, articolul 92 din tratat), 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 din 24 iulie 2003, C-280/00, Altmark Trans GmbH și Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH), 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 Președintelui Republicii nr. 144/2001, care acordă Poste Italiane s.p.a. 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 s.p.a., 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 (ex-articolul 82 primul paragraf TCE și, anterior, articolul 86 din tratat), astfel cum a fost interpretat de Curtea de Justiție (a se vedea Hotărârea din 13 decembrie 1991, RTT/GB Inno BM, C-18/88, Hotărârea din 25 iunie 1998, Chemische Afvalstoffen Dusseldorp și alții/Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, C-203/96, și Hotărârea din 17 mai 2001, TNT TRACO, C-340/99), 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 Președintelui Republicii 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 s.p.a., 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?

Dispozițiile invocate și jurisprudența de drept a Uniunii

TFUE: articolul 14, articolul 102 primul paragraf, articolul 106 alineatul (2), articolul 107 alineatul (1) și articolul 108

Hotărâri ale Curții: Hotărârea din 13 decembrie 1991, C-18/88, Hotărârea din 25 iunie 1998, C-203/96, Hotărârea din 17 mai 2001, C-340/99, și Hotărârea din 24 iulie 2003, C-280/00

Dispozițiile naționale invocate

articolul 10 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504 din 30 decembrie 1992

articolul 2 alineatele 18-20 din Legea nr. 662 din 23 decembrie 1996

articolul 3 alineatul 1 din Decretul Președintelui Republicii nr. 144 din 14 martie 2001, precum și

celelalte dispoziții citate, dacă este necesar, în cuprinsul rezumatului

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 Poste Italiane s.p.a. este o societate de drept privat cu acționariat majoritar supus controlului public, constituită în urma procesului de transformare, mai întâi, a Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni [Administrația Autonomă a Poștelor și Telecomunicațiilor] în entitatea publică economică „Poste Italiane” și, ulterior, a entității poștale în societate pe acțiuni, potrivit dispozițiilor Decretului-lege 487/1993. Serviciile și activitățile desfășurate au fost definite în perioada relevantă, în cadrul procesului de privatizare. Din textul articolului 2 alineatul 19 din Legea 662/1996 („Serviciile poștale și cele de plată pentru care reglementarea în vigoare nu prevede în mod explicit un regim de monopol legal sunt desfășurate de entitatea Poste Italiane și de ceilalți operatori în regim de liberă concurență [...]”) reiese că alte servicii erau, în schimb, de competență exclusivă a acestei entități, însă cu obligația de a ține contabilitate separată (articolul 2 alineatul 20 din Legea nr. 662/96).

- 2 În cadrul reorganizării finanțelor administrației locale, articolul 10 alineatul 3 din Decretul legislativ nr. 504/1992 prevedea drept unice modalități de plată a ICI fie „plata directă la concesionarul serviciului de încasare în a cărei circumscripție este cuprinsă municipalitatea [pe teritoriul căreia se află bunul imobil supus impozitării]”, fie plata „într-un cont curent poștal deschis în acest scop pe numele concesionarului menționat mai sus”. Astfel, Concesionarul era obligat să deschidă un cont curent poștal pentru îndeplinirea obligației asumate în ceea ce privește municipalitatea beneficiară a impozitului.
- 3 Obligația menționată mai sus privind încasarea ICI nu a fost abrogată în temeiul reformelor legislative aduse reglementării privind încasarea impozitelor (Decretul ministrului finanțelor 567/1993, Decretul legislativ 241/1997, Decretul legislativ 300/1999 și Decretul legislativ 446/1997), toate având ca obiect introducerea unor noi modalități de plată a impozitelor și a taxelor, inclusiv locale (mandatul irevocabil în favoarea băncilor și plata la ghișeele municipalității sau în conturile deschise pe numele trezoreriei municipale). Abia în anul 2011, concesionarului (agentului) serviciului de încasare a impozitelor locale i-a fost acordată în mod expres posibilitatea de a deschide doar un simplu cont curent bancar în locul unuia poștal (Decretul-lege 70/2011).
- 4 La fel ca serviciile și activitățile desfășurate, și criteriile de stabilire a tarifelor pentru serviciile poștale și de plată au fost modificate în cursul transformării prin privatizare a Amministrazione delle Poste: interzicerea prestațiilor cu titlu gratuit în numele administrațiilor publice și a instituțiilor publice (Decretul Președintelui Republicii 256/89), reducerea consultărilor cu ministrii competenți (Decretul Președintelui Republicii 256/89, Decretul-lege 487/93], eliminarea, pentru serviciile în regim de concurență, a „oricărei obligații tarifare sau sociale [...], precum și a oricărei forme de facilitate tarifară” – pentru a ține seama, în schimb, începând cu 1 aprilie 1997, „de cerințele clienților și de caracteristicile cererii, precum și [...] de volumul traficului” (articolul 2 alineatul 20 din Legea nr. 662/96) și aplicarea unor comisioane în sarcina deținătorilor de conturi curente (articolul 2 alineatul 18 din Legea nr. 662/96). În special, a fost impus un comision pentru fiecare operațiune efectuată în cadrul gestionării raporturilor de cont curent poștal cu concesionarii serviciului de încasare a impozitelor (Decizia privind tarifele nr. 57/1996 a Consiliului de administrație). În sfârșit, Decretul Președintelui Republicii 144/2001 a introdus și pentru raporturile cu clienții serviciilor poștale și pentru conturile curente poștale, precum pentru cele bancare, reglementarea „prin contract, cu respectarea dispozițiilor Codului civil și ale legilor speciale” (articolul 3 alineatul 1).
- 5 Litigiul dintre părți – Poste Italiane SpA și Riscossione Sicilia SpA, agent al serviciului de încasare a impozitului pentru provincia Palermo și alte provincii din Sicilia – are ca obiect obligația de plată a comisionului în discuție pentru perioada 1997-2011. Instanța de apel, odată cu reformarea parțială a hotărârii pronunțate în primă instanță, a recunoscut dreptul la plată al Poste Italiane, reținând, în același timp, că acesta a fost dovedit doar pentru perioada ulterioară datei de 1 iunie 2001. În prezent, cauza se află pe rolul Corte di Cassazione [Curtea de Casație].

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 6 Societatea Riscossione Sicilia susține nelegalitatea unei compensații pentru un serviciu de administrare care este impus prin lege. Necesitatea unui cont curent poștal pentru încasarea ICI în numele municipalităților ar crea o situație de monopol legal în favoarea Poste Italiane, care ar profita de poziția dominantă care decurge din acesta pentru a stabili unilateral toate condițiile contractului, inclusiv comisionul, și ar obține un avantaj nejustificat față de ceilalți operatori economici, întrucât nu ar îndeplini în realitate misiuni publice care să justifice o compensație în favoarea sa. Ajutorul pe care Poste Italiane l-ar primi astfel de la stat, și care nu a fost notificat Comisiei, ar fi interzis potrivit articolelor 107 și 108 TFUE sau, cu titlu subsidiar, potrivit articolelor 102 și 106 TFUE și articolului 4 TUE.
- 7 Poste Italiane susține, în esență, următoarele: 1) deși este acordat în regim de monopol legal, serviciul de cont curent poștal nu trebuia, numai pe baza acestui fapt, să fie prestat cu titlu gratuit, 2) concesionarul putea în orice caz să transfere asupra municipalităților costurile deschiderii obligatorii a contului, 3) stabilirea compensațiilor s-a făcut cu respectarea criteriilor de omogenitate și de tratament egal al concesionarilor și, în orice caz, a tarifelor stabilite în Condițiile economice de efectuare a unor operațiuni bancare de către administrația poștală și 4) însăși reglementarea fiscală în litigiu prevedea forme alternative de plată (în special, plata direct la concesionar).

Prezentare succintă a motivării cererii de decizie preliminară

- 8 Secțiunile unite ale Corte di Cassazione [Curtea de Casație] s-au pronunțat deja, recent, cu privire la obligația de plată a comisionului în cauză, arătând că nicio dispoziție nu prevede caracterul gratuit al serviciului de gestionare a contului curent poștal destinat colectării ICI, care are, așadar, caracter oneros, deși este impus, în mod similar cu serviciul de cont curent poștal administrat în regim de liberă concurență. Logica și justificarea rezervării unei activități în favoarea Poste Italiane rezultă din scopul de a maximiza încasarea veniturilor prin intermediul rețelei extinse de oficii poștale, ușor accesibile pe întregul teritoriu. În prezent, având în vedere existența opțiunii pentru sistemul bancar, introdusă în anul 2011, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la legalitatea monopolului legal al Poste Italiane și ridică problema dacă acesta nu constituie mai degrabă un ajutor de stat care nu a fost notificat.
- 9 Instanța de trimitere pornește de la examinarea: 1) raportului de natură convențională care există între municipalitatea beneficiară a impozitului și concesionarul (agentul) serviciului de încasare, care are ca obiect desfășurarea unei activități economice în vederea colectării veniturilor fiscale, care poate fi calificată drept serviciu de interes economic general în sensul articolului 106 alineatul (2) TFUE, și 2) a raportului de drept privat, inerent administrării contului curent poștal, care este instituit între concesionar și Poste Italiane cu respectarea articolului 10 alineatul 3 din Decretul legislativ 504/1992.

- 10 Acest din urmă raport diferă de raporturile de cont curent dintre Poste Italiane și ceilalți clienți numai prin limitarea posibilității de alegere a contractantului, întrucât titularul monopolului legal are obligația de a încheia un contract cu solicitantul serviciilor (articolul 2597 din Codul civil). Pe de altă parte, Poste Italiane nu instituie cu municipalitatea beneficiară a impozitului niciun raport de drept public sau de drept privat cu caracter obligatoriu. Prin urmare, rezervarea unei activități în raport cu ceilalți operatori economici din domeniul în discuție (băncile care prestează, de asemenea, serviciul de cont curent) este compatibilă cu ordinea juridică a Uniunii numai în măsura în care Poste Italiane oferă un serviciu de interes economic general, altfel spus numai dacă Poste Italiane i-a fost încredințată o „misiune specială” în sensul articolelor 14 și 106 din TFUE.
- 11 Așadar, instanța de trimitere are îndoieli în ceea ce privește legalitatea poziției rezervate Poste Italiane și arată că, pe de o parte, din reglementarea privind încasarea celorlalte impozite locale lipsește o dispoziție similară cu cea referitoare la ICI, prevăzută la articolul 10 alineatul 3 din Decretul legislativ 504/1992, și, pe de altă parte, începând cu anul 1997, dimpotrivă, este permisă încasarea impozitelor inclusiv prin intermediul sistemului bancar.
- 12 În cazul în care, totuși, monopolul legal cu privire la serviciul de cont curent poștal pentru încasarea ICI s-ar încadra în categoria serviciilor de interes economic general, s-ar pune în continuare problema legitimității competenței unilaterale atribuite societății monopoliste de a stabili comisionul datorat de concesionar. Astfel, în primul rând, comisionul nu ar fi stabilit în mod clar și transparent, în sensul că nu depășește ceea ce este necesar și că este calculat pe baza costurilor și a profitului unei întreprinderi mijlocii gestionate în mod eficient, așa cum, în schimb, se impune în lipsa unei proceduri de cerere de ofertă. În al doilea rând, titularul monopolului legal ar fi în mod necesar determinat să abuzeze de poziția sa dominantă, dat fiind că un concesionar (agent) nu poate denunța contractul fără ca astfel să fie în situația de a nu își îndeplini obligațiile față de colectivitatea locală contractantă (autoritatea contractantă).