

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
presentate il 24 settembre 2020 (1)

Cause riunite C-434/19 e C-435/19

**Poste Italiane SpA
contro
Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie
siciliane (C-434/19)
e
Agenzia delle entrate – Riscossione
contro
Poste Italiane SpA (C-435/19),
con l'intervento di:
Poste italiane SpA – Bancoposta**

[domande di pronuncia pregiudiziale proposte dalla Corte suprema di cassazione (Italia)]

«Domanda pregiudiziale – Concorrenza – Aiuto di Stato – Abuso di posizione dominante – Impresa che beneficia di diritti speciali o esclusivi accordati dagli Stati membri – Servizi di interesse economico generale (SIEG) – Gestione del servizio di conto corrente postale per la riscossione dell'imposta comunale sugli immobili – Diritti di commissione stabiliti unilateralmente dall'impresa beneficiaria»

1. In Italia, dal 1992 al 2011, i contribuenti soggetti all'imposta comunale sugli immobili (in prosieguo: l'«ICI») pagavano quest'ultima ai concessionari incaricati della sua riscossione (in prosieguo: i «concessionari»), i quali, prima dell'ottobre 2006, erano enti privati (2).
2. Il pagamento doveva essere effettuato in contanti o mediante versamento su un conto corrente postale che i concessionari dovevano necessariamente aprire presso una qualsiasi succursale di Poste Italiane SpA (3). Tale ente addebitava agli intestatari del conto una commissione per ogni operazione di versamento.
3. La Corte suprema di cassazione (Italia) chiede se il regime di «monopolio legale» istituito a favore di Poste Italiane per la gestione del servizio relativo al conto corrente postale sul quale era versata l'ICI costituisca un aiuto di Stato contrario agli articoli 106 TFUE e 107 TFUE. Chiede inoltre se tale regime sia compatibile con l'articolo 102 TFUE.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

4. L'articolo 14 TFUE enuncia quanto segue:

«Fatti salvi l'articolo 4 del trattato sull'Unione europea e gli articoli 93, 106 e 107 del presente trattato, in considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale nell'ambito dei valori comuni dell'Unione, nonché del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione dei trattati, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, in particolare economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i propri compiti. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono tali principi e fissano tali condizioni, fatta salva la competenza degli Stati membri, nel rispetto dei trattati, di fornire, fare eseguire e finanziare tali servizi».

5. L'articolo 102 TFUE così dispone:

«È incompatibile con il mercato interno e vietato, nella misura in cui possa essere pregiudizievole al commercio tra Stati membri, lo sfruttamento abusivo da parte di una o più imprese di una posizione dominante sul mercato interno o su una parte sostanziale di questo.

Tali pratiche abusive possono consistere in particolare:

- a) nell'imporre direttamente od indirettamente prezzi d'acquisto, di vendita od altre condizioni di transazione non eque;
- b) nel limitare la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico, a danno dei consumatori;
- c) nell'applicare nei rapporti commerciali con gli altri contraenti condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, determinando così per questi ultimi uno svantaggio per la concorrenza;
- d) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi».

6. L'articolo 106, paragrafi 1 e 2, TFUE stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi.

2. Le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale sono sottoposte alle norme dei trattati, e in particolare alle regole di concorrenza, nei limiti in cui l'applicazione di tali norme non osti all'adempimento, in linea di diritto e di fatto, della specifica missione loro affidata. Lo sviluppo degli scambi non deve essere compromesso in misura contraria agli interessi dell'Unione».

7. L'articolo 107, paragrafo 1, TFUE così recita:

«Salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza».

8. L'articolo 108, paragrafo 3, TFUE prevede quanto segue:

«Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale».

B. Diritto nazionale

1. Norme applicabili ai conti correnti postali

a) Legge n. 662 del 1996 (4)

9. Ai sensi dell'articolo 2:

«18. (...) Con decorrenza dal 1° gennaio 1997, (...) [Poste Italiane] può stabilire commissioni a carico dei correntisti postali. (...)

19. I servizi postali e di pagamento per i quali non è esplicitamente previsto dalla normativa vigente un regime di monopolio legale sono svolti [da Poste Italiane] e dagli altri operatori in regime di libera concorrenza. (...) È fatto obbligo [a Poste Italiane] di tenere registrazioni contabili separate, isolando in particolare i costi e i ricavi collegati alla fornitura dei servizi erogati in regime di monopolio legale da quelli ottenuti dai servizi prestati in regime di libera concorrenza.

20. Con decorrenza dal 1° aprile 1997, i prezzi dei servizi di cui al comma 19 sono stabiliti, anche tramite convenzione, [da Poste Italiane], tenendo conto delle esigenze della clientela e delle caratteristiche della domanda, nonché dell'esigenza di difesa e sviluppo dei volumi di traffico. (...)».

b) Decreto del Presidente della Repubblica n. 144 del 2001 (5)

10. Ai sensi dell'articolo 3, comma 1, «[p]er quanto non diversamente previsto nel presente decreto, i rapporti con la clientela ed il conto corrente postale sono disciplinati in via contrattuale nel rispetto delle norme del codice civile e delle leggi speciali».

c) Delibera n. 57/1996 del Consiglio di amministrazione di Poste Italiane

11. Mediante detta delibera è stato deciso di applicare una commissione su ciascuna operazione di gestione del conto corrente postale dei concessionari del servizio di riscossione tributi. L'importo della commissione è stato fissato in EUR 0,05 per il periodo compreso tra il 1° aprile 1997 e il 31 maggio 2001 e in EUR 0,23 per il periodo compreso tra il 1° giugno 2001 e il 31 dicembre 2003.

2. Norme applicabili ai tributi degli enti territoriali

a) Decreto legislativo n. 504 del 1992 (6)

12. Ai sensi dell'articolo 10, comma 3:

«L'imposta dovuta ai sensi del comma 2 deve essere corrisposta mediante versamento diretto al concessionario della riscossione nella cui circoscrizione è compreso il comune di cui all'articolo 4 ovvero su apposito conto corrente postale intestato al predetto concessionario (...). La commissione spettante al concessionario è a carico del comune impositore ed è stabilita nella misura dell'uno per cento delle somme riscosse, con un minimo di [EUR 1,75] ed un massimo di [EUR 50] per ogni versamento effettuato dal contribuente».

b) Decreto del Ministro delle Finanze n. 567 del 1993 (7)

13. Gli articoli da 5 a 7 consentono agli intestatari di conto fiscale di versare gli importi concernenti l'imposta sul reddito delle persone fisiche, l'imposta sul reddito delle persone giuridiche dovute anche in qualità di sostituto d'imposta, l'imposta locale sui redditi, le imposte sostitutive delle anzidette e l'IVA direttamente allo sportello del concessionario competente ovvero presso una delle aziende di credito con delega irrevocabile di versamento al concessionario.

c) Decreto legislativo n. 446 del 1997 (8)

14. L'articolo 59, comma 1, riserva ai comuni l'adozione delle norme in materia di riscossione delle imposte locali, al fine di razionalizzare le modalità di esecuzione dei versamenti, prevedendo, in aggiunta al pagamento tramite concessionario, il versamento sul conto corrente postale intestato alla

tesoreria del comune e quello direttamente presso la tesoreria medesima, nonché il pagamento tramite sistema bancario.

d) Decreto-legge n. 70 del 2011 (9)

15. A tenore dell'articolo 7, comma 2, lettera gg-septies) (10):

«[N]el caso di affidamento [a concessionari], la riscossione delle entrate viene effettuata mediante l'apertura di uno o più conti correnti di riscossione, postali o bancari, intestati al soggetto affidatario e dedicati alla riscossione delle entrate dell'ente affidante, sui quali devono affluire tutte le somme riscosse. (...)».

II. Fatti (secondo le ordinanze di rinvio), controversie e questioni pregiudiziali

16. Le attività di Poste Italiane sono state definite man mano che si svolgeva il suo processo di privatizzazione. In particolare, la normativa nazionale le riservava la prestazione di determinati servizi, con l'obbligo di tenere una contabilità separata.

17. L'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 504/1992 ha introdotto come modalità di pagamento dell'ICI il «versamento diretto al concessionario della riscossione nella cui circoscrizione è compreso il comune [in cui si trova l'immobile gravato]», oppure il versamento «su apposito conto corrente postale intestato al predetto concessionario». Il concessionario era quindi tenuto ad aprire un conto corrente postale per adempiere l'obbligazione assunta nei confronti dell'ente territoriale impositore.

18. Secondo il giudice del rinvio, fino al 2011 tale obbligo non è stato modificato dalle successive riforme che hanno ampliato il novero delle modalità di pagamento dei tributi locali (delega irrevocabile alle banche, versamento allo sportello del comune o versamento su conti intestati alla tesoreria comunale). Solo in quell'anno è stata riconosciuta al concessionario della riscossione dei tributi locali la facoltà di aprire, semplicemente, un unico conto corrente bancario, anziché un conto postale.

19. Nel corso del processo di privatizzazione dell'Amministrazione delle poste sono mutati anche i criteri di determinazione delle tariffe dei servizi postali e di pagamento (11). In particolare:

- nel 1996 è stata prevista l'applicazione di una commissione su ciascuna operazione eseguita nella gestione del rapporto di conto corrente postale con i concessionari del servizio di riscossione dei tributi;
- nel 2001 è stata disposta l'applicazione ai rapporti con la clientela e ai conti correnti postali del regime contrattuale civile, già vigente per i conti bancari.

20. Le controversie all'origine dei presenti rinvii pregiudiziali contrappongono Poste Italiane a due concessionari (12), ai quali detto ente richiede il pagamento delle commissioni per ciascun versamento dell'ICI sui loro conti correnti postali, dal 1997 al 2011:

- da un lato (causa C-434/19), Poste Italiane ha chiesto che la Riscossione Sicilia sia condannata a pagarle la commissione controversa. Dopo il rigetto della sua domanda in primo grado, il giudice di appello ha riconosciuto il diritto di Poste Italiane per il periodo successivo al 1° giugno 2006;
- dall'altro (causa C-435/19), un'analogha domanda, proposta da Poste Italiane nei confronti dell'Agenzia, è stata parimenti respinta in primo grado ed accolta in appello.

21. A seguito dei ricorsi di cui è stata investita, la Corte suprema di cassazione ha proposto due domande di pronuncia pregiudiziale recanti le seguenti identiche questioni:

- «1) Se osti agli artt. 14 TFUE (...) e 106, paragr. 2, TFUE (...) ed all'inquadramento nello schema del servizio di interesse economico generale (SIEG) una normativa come quella prevista dal combinato disposto d[e] all'art. 10, comma 3, Dlgs n. 504/1992 con l'art. 2, commi 18-20, della

legge n. 662/1996, alla stregua della quale viene istituita e mantenuta – anche successivamente alla privatizzazione dei servizi di “bancoposta” erogati da Poste Italiane (...) – una riserva di attività (regime di monopolio legale) a favore di Poste Italiane (...) avente ad oggetto la gestione del servizio di conto corrente postale dedicato alla raccolta del tributo locale ICI, tenuto conto della evoluzione della normativa statale in materia di riscossione delle imposte, che almeno a far data dall’anno 1997, consente ai contribuenti ed anche agli enti locali impositori, di avvalersi liberamente di modalità di pagamento e riscossione dei tributi (anche locali) attraverso il sistema bancario.

- 2) Qualora – in risposta al primo quesito – la istituzione del monopolio legale dovesse essere riconosciuta rispondente alle caratteristiche del SIEG, se osti agli artt. 106, paragr. 2, TFUE (...) e 107, paragr. 1, TFUE (...), secondo la interpretazione di tali norme fornita dalla Corte di Giustizia con riferimento ai requisiti intesi a distinguere una misura legittima – compensatoria degli obblighi di servizio pubblico – da un aiuto di Stato illegittimo [(...) sentenza (...) C-280/00, Altmark (...)], una normativa come quella risultante dal combinato disposto dagli artt. 10, comma 3, Dlgs n. 504/1992, 2, commi 18-20, della legge n. 662/1996 e 3, comma 1, Dpr n. 144/2001, che attribuisce a Poste Italiane (...) il potere di determinazione unilaterale dell’importo della “commissione” dovuta dal Concessionario (Agente) della riscossione del tributo ICI, ed applicata su ciascuna operazione di gestione effettuata sul conto corrente postale intestato al Concessionario/Agente, tenuto conto che Poste Italiane (...) con delibera del consiglio di amministrazione n. 57/1996 ha stabilito detta commissione in Lire 100 per il periodo 1.4.1997-31.5.2001 ed in Euro 0,23 per il periodo successivo all’1.6.2001.
- 3) Se osti all’art. 102, paragr. 1, TFUE (...), come interpretato dalla Corte di Giustizia (...) un complesso normativo quale quello costituito dall’art. 2, commi 18-20, della legge n. 662/1996, dall’art. 3, comma 1, del Dpr n. 144/2001 e dall’art. 10, comma 3, del Dlgs n. 504/1992, dovendo necessariamente assoggettarsi il Concessionario (Agente) al pagamento della “commissione”, così come unilateralmente determinata e/o variata da Poste Italiane (...), non potendo altrimenti recedere dal contratto di conto corrente postale, se non incorrendo nella violazione dell’obbligo prescritto dall’art. 10, comma 3, Dlgs n. 504/1992 e nel conseguente inadempimento alla obbligazione di riscossione dell’ICI assunta nei confronti dell’ente locale impositore».

III. Procedimento dinanzi alla Corte di giustizia

22. Le domande di pronuncia pregiudiziale sono pervenute alla cancelleria della Corte il 5 giugno 2019.

23. Hanno presentato osservazioni scritte Poste Italiane, l’Agenzia e la Commissione, le quali hanno risposto per iscritto ai quesiti della Corte formulati in sostituzione dell’udienza pubblica fissata per il 22 aprile 2020 e successivamente annullata.

IV. Analisi

A. Osservazione preliminare

24. La Corte, nello statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale, deve attenersi ai fatti e all’esposizione del diritto interno che le fornisce il giudice del rinvio (13).

25. Nella fattispecie, da tale esposizione emerge ciò che il giudice del rinvio definisce «monopolio legale» di Poste Italiane nella prestazione del servizio di conto corrente per la riscossione dell’ICI. Tuttavia, detto monopolio non osta a che i contribuenti possano pagare l’imposta direttamente ai concessionari, senza il tramite di Poste Italiane, come riconosciuto nelle ordinanze di rinvio.

26. Poste Italiane, sia nelle sue osservazioni scritte (punti da 12 a 15) che nella risposta a uno specifico quesito della Corte, sostiene che esistevano peraltro modalità ulteriori di pagamento dell’ICI, alternative, che non sono menzionate nelle ordinanze di rinvio.

27. Più esattamente, tale pagamento avrebbe potuto essere effettuato tramite «aziende di credito [diverse da Poste Italiane] convenzionate con il Concessionario» (14) e, a partire dal decreto legislativo n. 446/1997, direttamente presso l'ente territoriale esattore dell'ICI o gli istituti di credito da questo designati (15).

28. Spetta alla Corte suprema di cassazione pronunciarsi su tali elementi, la cui conferma potrebbe *indebolire*, in qualche modo, la premessa sulla quale si fonda il duplice rinvio pregiudiziale.

B. Prima questione pregiudiziale

29. Con la prima delle sue questioni il giudice del rinvio domanda se la riserva di attività a favore di Poste Italiane per la gestione del servizio di conto corrente postale dedicato alla riscossione dell'ICI risponda alle caratteristiche di un servizio di interesse economico generale.

1. Posizioni delle parti

30. Poste Italiane sostiene che la prima questione è irricevibile, sia perché si riferisce all'articolo 14 TFUE, sia perché il giudice nazionale può applicare direttamente l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

31. In subordine, essa afferma che il regime legale di Poste Italiane non le conferisce un diritto esclusivo sul servizio di riscossione dell'ICI, in quanto i concessionari possono ricorrere anche ad altri strumenti. In ogni caso, non ricorrerebbero le condizioni per qualificare la gestione dei conti correnti postali come servizio di interesse economico generale.

32. L'Agenzia deduce che il rapporto tra i concessionari e Poste Italiane è di natura monopolistica. I primi sono ineludibilmente obbligati ad aprire un conto corrente postale presso detto ente, il quale può modificare unilateralmente le condizioni contrattuali.

33. Secondo l'Agenzia, il servizio di conto corrente postale offerto in tali termini da Poste Italiane, e finanziato con una commissione obbligatoria, non può essere fornito da altri enti – nazionali o europei –, il che conferisce un vantaggio a un'unica impresa. Peraltro, le commissioni non sarebbero state fissate in modo obiettivo e trasparente e sarebbe negata ai concessionari la possibilità di negoziare condizioni più favorevoli.

34. A parere della Commissione, sembra mancare, in capo a Poste Italiane, un atto (ai sensi della giurisprudenza della Corte) che le imponga di fornire determinate prestazioni a titolo di obblighi di servizio pubblico.

2. Ricevibilità

35. A mio avviso, il riferimento, nelle ordinanze di rinvio, all'articolo 14 TFUE non comporta l'irricevibilità della prima questione. A prescindere dalla circostanza che, come fa valere Poste Italiane, non è agevole stabilire quale tipo di dubbio interpretativo susciti detta disposizione, vero è che nel caso di specie la prima questione riguarda, in sostanza, l'articolo 106 TFUE: viene menzionato anche l'articolo 14 TFUE in quanto entrambi fanno riferimento ai «servizi di interesse economico generale».

36. L'articolo 14 TFUE riguarda i servizi di interesse economico generale, disponendo che l'Unione e gli Stati devono provvedere «affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni (...) che consentano loro di assolvere i propri compiti». L'articolo 106, paragrafo 2, TFUE stabilisce che l'applicazione a tali servizi delle norme dei Trattati – in particolare, delle regole di concorrenza – non deve impedire alle imprese incaricate della loro gestione l'«adempimento (...) della specifica missione loro affidata».

37. Le due disposizioni condividono pertanto un'unità di senso: garantire che i servizi economici di interesse generale siano assoggettati ai Trattati, assicurando al contempo che le specifiche missioni corrispondenti non vengano pregiudicate.

38. Come affermato da Poste Italiane, compete al giudice nazionale valutare la compatibilità con l'articolo 106 TFUE delle pratiche delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse

economico generale. Spetta ai giudici nazionali «verificare se dette pratiche, qualora fossero in contrasto con detta disposizione, possano essere giustificate dalle esigenze derivanti dall'adempimento della specifica missione eventualmente affidata all'impresa» (16).

39. Orbene, nell'ambito dell'articolo 267 TFUE, il giudice nazionale ha facoltà di chiedere la collaborazione della Corte, ove lo ritenga opportuno, per sottoporle i propri dubbi circa l'interpretazione dell'articolo 106 TFUE (17). Tali dubbi possono legittimamente riguardare la qualificazione di un'attività come servizio di interesse economico generale.

40. La Corte suprema di cassazione solleva, in definitiva, una questione relativa all'interpretazione del diritto dell'Unione alla quale, in linea di principio, la Corte è tenuta a rispondere (18). Quest'ultima potrebbe sottrarsi a tale risposta solo qualora risultasse in modo manifesto che l'interpretazione richiesta non ha alcun rapporto con la controversia principale o ha carattere ipotetico, o qualora essa non disponesse degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere (19). Nessuna di tali circostanze ricorre per quanto riguarda la prima questione.

3. *Nel merito*

41. Come ho appena ricordato, spetta al giudice del rinvio accertare se a Poste Italiane sia stato effettivamente affidato l'adempimento di obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti.

42. Fatta salva la valutazione definitiva di detto giudice, concordo con Poste Italiane e con la Commissione sul fatto che dall'analisi del regime legale controverso non emerge che i servizi finanziari prestati da Poste Italiane ai concessionari della riscossione dell'ICI possano essere qualificati come servizi di «interesse economico generale».

43. La facoltà riconosciuta agli Stati membri quanto alla definizione dei servizi di interesse economico generale non è illimitata, bensì soggetta a una serie di condizioni, tra le quali figura, in primo luogo, quella secondo cui l'impresa in questione dev'essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere chiaramente definiti nel diritto nazionale (20).

44. Tale condizione «persegue un obiettivo di trasparenza e di certezza del diritto che richiede la compresenza di criteri minimi relativi all'esistenza di uno o più atti di esercizio del potere pubblico che definiscano in maniera sufficientemente precisa almeno la natura, la durata e la portata degli obblighi di servizio pubblico gravanti sulle imprese incaricate dell'adempimento di tali obblighi» (21). Infatti, «in mancanza di definizione chiara di simili criteri obiettivi, non sarebbe possibile controllare se una specifica attività possa ricadere nella nozione di SIEG» (22).

45. Orbene, per quanto riguarda la sua attività bancaria, non risulta che Poste Italiane sia formalmente tenuta a fornire determinate prestazioni a titolo di obbligo di servizio pubblico, in termini che ne definiscano la natura e la portata con sufficiente precisione, cosicché non risulta soddisfatto l'obiettivo di trasparenza e di certezza del diritto sopra citato. Tale elemento sarebbe sufficiente di per sé ad escludere che si tratti di un servizio di interesse economico generale.

46. Cosa diversa è che Poste Italiane, in qualità di aggiudicataria del servizio postale universale in Italia, presti, in tale specifico ambito, un servizio di interesse economico generale, il che è pacifico. Tuttavia, come già dichiarato dalla Corte, tra i servizi postali previsti dalla direttiva 97/67/CE (23) non rientrano i servizi finanziari forniti dalle imprese postali, «compresi quelli forniti a titolo aggiuntivo dai prestatori di servizi postali» (24).

47. Riassumendo, i servizi finanziari offerti alla clientela da Poste Italiane, sfruttando la *capillarizzazione* della sua rete di succursali sul territorio italiano, come la definisce il giudice del rinvio, non sembrano configurarsi come un servizio di interesse generale, ai sensi della giurisprudenza della Corte (25). Fra tali servizi rientra la messa a disposizione di terzi (tra cui i concessionari della riscossione dell'ICI) della possibilità di aprire e gestire conti correnti, postali o di altro tipo.

C. *Seconda questione pregiudiziale*

48. La Corte di cassazione formula la seconda questione per il caso in cui «la istituzione del monopolio legale [di Poste Italiane] dovesse essere riconosciuta rispondente alle caratteristiche del SIEG».

49. Coerentemente con le loro osservazioni sulla prima questione, sia Poste Italiane che la Commissione sostengono che non vi è luogo a rispondere alla seconda: se non è possibile constatare l'esistenza di un servizio di interesse economico generale, non occorre rispondere a una questione che presuppone tale esistenza.

50. La Commissione, tuttavia, esamina in subordine se nella fattispecie ricorrano le cosiddette «condizioni Altmark» (26). Ove così non fosse, a suo avviso le commissioni controverse dovrebbero essere qualificate come aiuto di Stato incompatibile con l'articolo 107 TFUE.

51. Data la risposta che propongo per la prima questione, non ritengo necessario addentrarsi nell'analisi della seconda, il cui presupposto è, per l'appunto, quello respinto in detta risposta.

52. Ad ogni modo, in via subordinata, procederò, al pari della Commissione, all'esame della seconda questione. Credo opportuno evidenziare che il giudice del rinvio sottolinea in tale questione la facoltà attribuita a Poste Italiane di fissare unilateralmente l'importo della commissione che veniva addebitata al concessionario. Tale fattore, secondo l'impostazione seguita da detto giudice, sarebbe quello determinante per valutare la compatibilità delle norme controverse con gli articoli 106, paragrafo 2, TFUE, e 107, paragrafo 1, TFUE.

53. Affinché una misura statale possa essere qualificata come «aiuto» ai sensi dell'articolo 107 TFUE, devono ricorrere, cumulativamente, i presupposti che esaminerò nel prosieguo (27).

1. Intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali

54. Il decreto legislativo n. 504/1992 ha imposto ai concessionari l'obbligo di aprire conti correnti postali per la riscossione dell'ICI versata dai contribuenti. Poste Italiane aveva il correlato diritto (che le conferiva la legge n. 662/1996) di percepire una commissione per la gestione di tali conti, il cui importo è stato stabilito dalla delibera n. 57/1996.

55. Le commissioni sulla riscossione versate dai concessionari a Poste Italiane potrebbero soddisfare, in linea di principio, la prima condizione Altmark, se le risorse in cui consistono potessero essere qualificate «statali» (vale a dire, di provenienza pubblica).

56. Tuttavia, dalle informazioni contenute nel fascicolo non emerge chiaramente chi sopporti, realmente e in definitiva, il pagamento di tali commissioni. Sia Poste Italiane sia l'Agenzia hanno affermato, in risposta ai quesiti della Corte, che esso grava, in linea di principio, sui concessionari.

57. Nondimeno, taluni indizi inducono a ritenere che i concessionari possano imputare a tale pagamento una parte degli importi che gli enti locali versano loro per la riscossione dell'ICI (28). È logico che il comune che attribuisce loro la funzione esattoriale debba remunerare tale incarico. Se le imprese concessionarie destinano parte di detta remunerazione, inequivocabilmente pubblica, al pagamento della commissione a Poste Italiane, potrebbe trattarsi di risorse statali.

58. Tale ipotesi ricorrerebbe anche se i comuni impositori finanziassero la commissione dovuta a Poste Italiane, se i concessionari fossero essi stessi imprese pubbliche (come ripete la Commissione nella sua risposta ai quesiti della Corte) o se, infine, Poste Italiane dovesse gestire le commissioni riscosse alle condizioni stabilite dalla pubblica autorità.

59. Spetta al giudice del rinvio chiarire tali aspetti e, pertanto, verificare se sia soddisfatta la prima condizione Altmark.

2. Possibile incidenza sugli scambi commerciali con gli Stati membri e distorsione della concorrenza

60. Atteso che, nel prestare il servizio di conto corrente postale, Poste Italiane opera in un settore aperto alla concorrenza (quello bancario), spetta al giudice del rinvio anche chiarire se il pagamento delle commissioni controverse abbia potuto incidere sugli scambi con altri Stati membri e distorcere la concorrenza (29).

61. Fatto salvo quanto già esposto (30), qualora sia confermato che, a partire dal 1997, alla riscossione dell'ICI non era applicabile la normativa nazionale che consentiva il pagamento dei tributi locali mediante conto corrente bancario, anziché mediante un conto postale, il giudice del rinvio dovrà considerare l'effetto di tale esclusione sull'attività di altri istituti bancari. Solo così sarà possibile valutare se la misura controversa possa avere falsato la concorrenza nel settore della gestione di detti tributi.

62. Il giudice del rinvio dovrà inoltre valutare se i vantaggi rappresentati dall'espansione della rete territoriale di Poste Italiane costituissero un motivo sufficiente per attribuirle, in modo diretto ed esclusivo, la gestione dei conti postali dei concessionari che riscuotevano l'ICI. Non si può escludere, a priori, che fosse possibile organizzare una procedura di gara pubblica aperta alla partecipazione di altri Stati membri (31).

3. *Attribuzione di un vantaggio*

63. Il contributo di risorse pubbliche deve tradursi in un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe ottenuto in condizioni normali di mercato (32).

64. L'aiuto di Stato di cui all'articolo 107 TFUE è pertanto l'aiuto *che procura un vantaggio*, e non quello strettamente compensatorio. Per non costituire «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107 TFUE, devono essere aiuti compensatori dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico (33).

65. Solo in tal caso si ritiene che l'impresa beneficiaria non tragga, «in realtà, un vantaggio finanziario e il suddetto intervento non [abbia] quindi l'effetto di collocarl[a] in una posizione concorrenziale più favorevole rispetto a quelle che [le] fanno (...) concorrenza» (34).

66. A tal fine devono ricorrere quattro condizioni *specifiche*, parimenti indicate nella sentenza Altmark (35). Tale sentenza contempla, pertanto, due gruppi di condizioni:

- da un lato, quelle richieste, in generale, affinché un aiuto possa essere qualificato «di Stato» ai sensi dell'articolo 107 TFUE (36);
- dall'altro, quelle necessarie, specificamente, per ritenere che non ricorra la terza condizione generale (aiuto che procura un vantaggio).

67. Il fatto che si tratti, in entrambi i casi, di quattro condizioni può indurre in confusione ove si menzionino, semplicemente, le «condizioni Altmark». Per evitare equivoci, nel prosieguo farò riferimento rispettivamente alle «condizioni generali Altmark» e alle «condizioni specifiche Altmark».

68. Le condizioni *specifiche* Altmark sono le seguenti:

- «In primo luogo, l'impresa beneficiaria deve essere effettivamente incaricata dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico e detti obblighi devono essere definiti in modo chiaro» (37).
- «In secondo luogo, i parametri sulla base dei quali viene calcolata la compensazione devono essere previamente definiti in modo obiettivo e trasparente, al fine di evitare che essa comporti un vantaggio economico atto a favorire l'impresa beneficiaria rispetto a imprese concorrenti» (38).
- «In terzo luogo, la compensazione non può eccedere quanto necessario per coprire interamente o in parte i costi originati dall'adempimento degli obblighi di servizio pubblico, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per il suddetto adempimento. L'osservanza di una siffatta condizione è indispensabile al fine di garantire che all'impresa

beneficiaria non venga concesso alcun vantaggio tale che falsi o minacci di falsare la concorrenza rafforzando la posizione concorrenziale di detta impresa» (39).

- «In quarto luogo, quando la scelta dell'impresa da incaricare dell'adempimento di obblighi di servizio pubblico, in un caso specifico, non venga effettuata nell'ambito di una procedura di appalto pubblico che consenta di selezionare il candidato in grado di fornire tali servizi al costo minore per la collettività, il livello della necessaria compensazione deve essere determinato sulla base di un'analisi dei costi che un'impresa media, gestita in modo efficiente e adeguatamente dotata (...) al fine di poter soddisfare le esigenze di servizio pubblico richieste, avrebbe dovuto sopportare per adempiere tali obblighi, tenendo conto dei relativi introiti nonché di un margine di utile ragionevole per l'adempimento di detti obblighi» (40).

69. L'esame della qualificazione di un aiuto come «di Stato», ai sensi dell'articolo 107 TFUE, deve essere effettuato prima di verificare se tale aiuto sia necessario per la prestazione di un servizio di interesse economico generale e operi quindi l'eccezione di cui all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE.

70. Tuttavia, la Corte ha ammesso che la prima delle condizioni specifiche Altmark – vale a dire, l'esistenza di un incarico effettivo e chiaro per l'adempimento di un obbligo di servizio pubblico – «si applica anche nel caso in cui sia stata invocata la deroga prevista all'articolo 106, paragrafo 2, TFUE» (41).

71. È quindi su tale punto che convergono le prime due questioni del giudice del rinvio.

72. Muovendo da queste premesse, per accertare se la commissione riscossa da Poste Italiane costituisca un aiuto *che procura un vantaggio* (vale a dire, se sia soddisfatta la terza condizione generale Altmark), occorre esaminarne l'eventuale carattere compensatorio.

73. In particolare, dal momento che nelle ordinanze di rinvio è evocato l'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, si dovrà verificare se le autorità nazionali obbligassero Poste Italiane a prestare un servizio di interesse economico generale.

74. Mi sono già espresso su tale aspetto, in senso negativo. In ogni caso, l'obbligo assunto da Poste Italiane, per quanto riguarda la sua attività bancaria, non andava oltre l'apertura e la gestione di conti correnti postali intestati ai concessionari. In particolare, non risulta che i conti fossero soggetti a clausole particolari rispetto a quelle degli altri clienti di Poste Italiane. La risposta al quesito posto dalla Corte a tale riguardo lo ha confermato.

75. Essendo quindi esclusa la sussistenza di un reale servizio di interesse economico generale, le commissioni controverse non potrebbero essere qualificate come aiuti compensativi degli oneri inerenti alla prestazione di detto servizio.

76. Diversamente, il giudice del rinvio dovrà verificare se ricorrano le altre tre condizioni specifiche Altmark, circostanza sulla quale difficilmente può pronunciarsi la Corte (salvo rammentare gli elementi di carattere generale di ciascuna di tali condizioni), sia perché l'esame dei fatti di causa rientra nella competenza esclusiva del giudice del rinvio, sia perché la documentazione disponibile nella fattispecie non consente di trarre le informazioni pertinenti a tal fine.

77. La circostanza alla quale, come ho già rilevato, il giudice del rinvio sembra attribuire maggiore rilevanza (la determinazione unilaterale, da parte di Poste Italiane, delle condizioni di remunerazione del conto corrente postale) non modifica, di per sé, quanto testé esposto.

78. Le ordinanze di rinvio non contengono informazioni sulla questione se le commissioni effettivamente stabilite nella delibera n. 57/1996 riflettano in modo adeguato le spese di gestione necessarie alla prestazione del servizio di conto corrente postale.

79. Secondo le risposte ai quesiti della Corte, tali commissioni sarebbero le medesime che Poste Italiane applicava, indistintamente, agli altri suoi clienti, in un regime di pubblicità e di trasparenza del servizio di conto corrente (42). Se così fosse, probabilmente esse non presenterebbero differenze significative rispetto a quelle riscosse, da Poste Italiane o da altri istituti bancari, a titolo di altre entrate

fiscali. Peraltro, non risulta che detto regime contenesse condizioni contrattuali ingiustificatamente onerose per i clienti.

80. Ad ogni modo, insisto, tali fattori dovranno essere valutati dal giudice del rinvio, la cui prossimità ai fatti lo colloca nella posizione migliore per valutarli in tutte le loro sfumature.

D. Terza questione pregiudiziale

81. Con la terza questione si intende accertare, in sintesi, se il regime legale di Poste Italiane le conferisse una posizione dominante il cui sfruttamento abusivo violasse l'articolo 102 TFUE.

1. Posizioni delle parti

82. Ad avviso di Poste Italiane, la terza questione è irricevibile, in quanto il giudice del rinvio non spiega perché la normativa applicata sarebbe incompatibile con l'articolo 102 TFUE. Oltre ad essere irricevibile, la questione indica erroneamente che Poste Italiane è titolare di un diritto esclusivo o speciale, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 1, TFUE, e non può desumersi in qual modo essa potrebbe essere indotta ad abusare della sua posizione dominante.

83. Poste Italiane ha ribadito a più riprese che i concessionari potevano ricorrere ad altri istituti di credito per la prestazione dei servizi di pagamento dell'ICI (43).

84. Secondo l'Agenzia, Poste Italiane detiene una posizione dominante nel segmento di mercato rappresentato dal servizio di pagamento dell'ICI e avrebbe abusato di tale posizione nell'imporre le commissioni, delle quali ha stabilito l'importo unilateralmente e senza alcun fondamento oggettivo.

85. La Commissione ritiene che il mercato (di prodotto) rilevante sia quello delle prestazioni, a titolo oneroso, dei servizi di gestione dei conti utilizzati dai concessionari per la riscossione dell'ICI. Esso avrebbe dimensioni limitate, in quanto i contribuenti possono scegliere di effettuare il pagamento direttamente al concessionario.

86. Ad avviso della Commissione, spetta al giudice del rinvio analizzare il mercato di cui trattasi e stabilire se Poste Italiane vi detenesse una posizione dominante. Tale analisi impone di accertare se altri istituti bancari potessero prestare lo stesso servizio di Poste Italiane.

87. La Commissione osserva che la possibilità di fissare unilateralmente la commissione controversa poteva comportare il rischio che Poste Italiane sfruttasse abusivamente la sua (presunta) posizione dominante. Tuttavia, poiché i contribuenti potevano scegliere di pagare l'ICI direttamente ai concessionari, questi ultimi erano in grado di adottare politiche promozionali per rendere più allettante tale seconda opzione. In particolare, a voler reagire a una politica di Poste Italiane che stabilisse commissioni eccessive per l'utilizzo dei conti correnti postali.

88. A parere della Commissione, non sembra quindi dimostrato che le forze di mercato non fossero sufficienti per offrire i servizi controversi con la stessa efficacia di Poste Italiane.

2. Ricevibilità

89. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, indipendentemente dalla questione se siano stati conferiti diritti speciali o esclusivi a un'impresa, il giudice del rinvio deve indicare su quale mercato rilevante e in quale modo detta impresa detenga una posizione dominante (44).

90. In particolare, la Corte ha insistito sul fatto che, ai fini dell'articolo 102 TFUE, «il mercato del prodotto o del servizio in esame comprende i prodotti o i servizi che sono sostituibili o sufficientemente interscambiabili con questo, in funzione non solo delle loro caratteristiche obiettive, grazie alle quali essi sono particolarmente atti a soddisfare i bisogni costanti dei consumatori, ma anche in funzione delle condizioni di concorrenza e della struttura della domanda e dell'offerta sul mercato rilevante» (45).

91. Orbene, le ordinanze di rinvio presentano, riguardo a tale questione, carenze espositive che impediscono alla Corte di fornire una risposta utile. Tali carenze non hanno potuto essere sanate nonostante le osservazioni delle parti intervenute nel procedimento pregiudiziale, alle quali la Corte ha chiesto informazioni per determinare il mercato di servizi, il mercato geografico rilevante e l'esistenza di servizi sostitutivi (46).

92. Il giudice del rinvio avrebbe dovuto fornire alla Corte informazioni precise sulle caratteristiche del mercato rilevante, sulla sua estensione geografica o sull'eventuale esistenza di servizi equivalenti (sostituibili). Poiché non lo ha fatto, la terza questione pregiudiziale risulta irricevibile.

93. Al medesimo risultato si perviene, da un'altra prospettiva, rilevando che il contenuto di dette ordinanze, per quanto riguarda la terza questione pregiudiziale, non consente di individuare chiaramente il senso di quest'ultima.

94. Ad una prima lettura si ha l'impressione che, secondo il giudice del rinvio, la mera costituzione del «monopolio legale» a favore di Poste Italiane si sia necessariamente tradotta nello sfruttamento abusivo, da parte di detta impresa, di una posizione dominante. Poste Italiane *sfrutterebbe* abusivamente la posizione dominante in quanto detiene il monopolio legale controverso (47).

95. Se fosse questa l'interpretazione corretta delle ordinanze di rinvio, si dovrebbe concludere che esse si basano su una premessa errata, non conforme alla giurisprudenza della Corte (48), in quanto sembrano equiparare la posizione dominante al suo sfruttamento abusivo. Solo quest'ultima condotta è illecita ai sensi dell'articolo 102 TFUE (49).

96. Da una diversa lettura di questa parte delle predette ordinanze si potrebbe dedurre che il giudice del rinvio considera dimostrati non solo l'esistenza di una posizione dominante, ma anche il suo sfruttamento abusivo da parte di Poste Italiane, in quanto essa stabiliva le commissioni di riscossione a carico dei concessionari negli importi indicati da detto giudice. Se così fosse, la questione sottoposta alla Corte risulterebbe, nei suoi termini letterali, superflua, in quanto porrebbe un interrogativo su qualcosa che il giudice del rinvio ha già risolto.

97. Infine, la lettura più sensata di tale (laconica) parte delle ordinanze di rinvio è quella che pone l'accento sul fatto che la facoltà di fissare unilateralmente la commissione di riscossione può configurare un'ipotesi «di *induzione necessaria all'abuso*» vietata dall'articolo 102 TFUE (50).

98. Si tratterebbe quindi di confermare se tale ipotesi sia effettivamente plausibile; in altri termini, se ricorrano le condizioni affinché il regime normativo controverso induca, inevitabilmente, Poste Italiane ad abusare di una posizione dominante.

99. Ammesso che sia questa l'interpretazione più corretta della questione sollevata dal giudice del rinvio, vero è che continuano a mancare informazioni fondamentali affinché la Corte si pronunci, con un minimo di rigore, sul dubbio esternato. La carenza si avverte soprattutto per quanto riguarda l'accertamento se l'abuso fosse inevitabile: i) nel contesto di un mercato rilevante che non è stato definito con precisione; ii) di fronte a condizioni di concorrenza tra istituti bancari e iii) in presenza di servizi eventualmente sostitutivi di quelli prestati da Poste Italiane.

100. In un contesto siffatto, ritengo che la terza questione pregiudiziale sia irricevibile. Tuttavia, per l'ipotesi in cui la Corte non fosse di questo avviso, esporrò brevemente la mia opinione al riguardo.

3. *Nel merito*

101. La Commissione aveva affermato nelle sue osservazioni che, tenuto conto del regime normativo applicabile, i concessionari potevano evitare l'eventuale condotta abusiva di Poste Italiane e che, pertanto, l'ipotesi dell'*induzione necessaria all'abuso* non era confermata.

102. Poste Italiane e l'Agenzia si sono espresse in merito a tale aspetto, su richiesta della Corte, la prima allineandosi alla tesi della Commissione e la seconda definendo «irrealistico» l'approccio di quest'ultima.

103. L'abuso di posizione dominante potrebbe verificarsi, per quanto qui rileva, qualora Poste Italiane imponesse ai concessionari prezzi iniqui, che essi dovessero sopportare senza poter ricorrere ad altre modalità di riscossione dell'ICI. In tal modo, Poste Italiane otterrebbe un vantaggio illegittimo rispetto ai concorrenti.

104. Secondo la Commissione, tale sfruttamento abusivo della (eventuale) posizione dominante non avrebbe luogo se i contribuenti fossero liberi di pagare l'ICI direttamente ai concessionari. Questi ultimi potrebbero offrire loro condizioni sufficientemente allettanti (51) perché preferiscano tale opzione a quella del pagamento su conto corrente postale.

105. Spetta, ancora una volta, al giudice del rinvio pronunciarsi su tali posizioni contrapposte, che difficilmente la Corte potrebbe valutare, causa la mancanza degli elementi di giudizio che ho già menzionato.

106. Ad ogni modo, ai fini della sua analisi, potrebbe essere pertinente valutare se il contesto economico delle offerte dei concessionari alle quali fa riferimento la Commissione equivalga, in realtà – ad altro titolo e in una diversa veste –, a quello in cui essi dovevano pagare la commissione stabilita unilateralmente da Poste Italiane.

107. Il giudice del rinvio dovrebbe inoltre valutare se Poste Italiane abbia potuto essere favorita sul mercato dell'attività bancaria rispetto ai suoi concorrenti una volta che, a partire dal 1997, tutti i tributi locali, tranne l'ICI, hanno potuto essere pagati tramite conti correnti.

108. Nello specifico, esso dovrebbe chiarire se Poste Italiane, detenendo una posizione dominante nell'ambito del pagamento dell'ICI, fosse inevitabilmente destinata ad estenderne gli effetti al mercato degli altri tributi locali, in particolare, e all'insieme delle attività bancarie, in generale.

109. Nel compiere tale valutazione non si dovrà dimenticare che, come ammette la stessa Agenzia in risposta a un quesito della Corte (52), fatto salvo il volume delle operazioni di riscossione (decine di migliaia), le condizioni contrattuali dei conti correnti postali – comprese quelle economiche – applicate ai concessionari della riscossione dell'ICI valevano, in generale, per qualsiasi correntista fosse persona giuridica.

110. Qualora tale informazione fosse confermata, potrebbe costituire un indizio contrario all'inevitabilità dell'abuso di posizione dominante. In un mercato di servizi bancari liberalizzati, Poste Italiane non sarebbe incentivata ad imporre ai propri correntisti in generale (compresi i concessionari, soggetti allo stesso regime degli altri) commissioni di riscossione significativamente più onerose rispetto a quelle stabilite da altri enti creditizi.

111. Da ultimo, ai fini del giudizio sullo sfruttamento abusivo della posizione dominante può essere determinante il fatto che altri istituti bancari offrissero ai concessionari servizi analoghi (sostituibili) cui questi ultimi potessero ricorrere ai fini della riscossione dell'ICI dovuta dai contribuenti, circostanza che spetterà al giudice del rinvio verificare.

V. Conclusione

112. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere alla Corte suprema di cassazione (Italia) nei seguenti termini:

«1) Il servizio di conto corrente che, nell'ambito della sua attività di prestazione di servizi finanziari, Poste Italiane SpA ha fornito ai concessionari della riscossione dell'imposta comunale sugli immobili, dal 1992 al 2011, non presenta le caratteristiche dei servizi di interesse economico generale, ai sensi dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, se non esiste un atto formale di imposizione di obblighi di servizio pubblico chiaramente definiti, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

2) Alla luce della risposta fornita alla prima questione pregiudiziale, non occorre rispondere alla seconda.

3) La terza questione pregiudiziale è irricevibile».

[1](#) Lingua originale: lo spagnolo.

[2](#) A decorrere dal 1° ottobre 2006, la riscossione delle imposte è stata affidata in esclusiva all’Agenzia delle entrate, ente statale. Nel 2017 è stato istituito l’ente pubblico «Agenzia delle entrate – Riscossione», il quale ha assunto le funzioni esattoriali con potere di agire per conto delle amministrazioni territoriali (regioni, province e comuni).

[3](#) Poste Italiane SpA (in prosieguo: «Poste Italiane») è una società di diritto privato a prevalente partecipazione pubblica, costituita a seguito del processo di trasformazione dell’Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni in un ente pubblico economico e, successivamente, in società per azioni.

[4](#) Legge 23 dicembre 1996, n. 662 – Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (GURI n. 303 del 28 dicembre 1996, supplemento ordinario n. 233; in prosieguo: la «legge n. 662/1996»).

[5](#) Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n. 144 – Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta (GURI n. 94 del 23 aprile 2001; in prosieguo: il «decreto n. 144/2001»).

[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 (GURI n. 305 del 30 dicembre 1992, supplemento ordinario n. 137; in prosieguo: il «decreto legislativo n. 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 (GURI n. 306 del 31 dicembre 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 (GURI n. 298 del 23 dicembre 1997, supplemento ordinario n. 252).

[9](#) Decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 – Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l’economia (GURI n. 110 del 13 maggio 2011), convertito (con modificazioni) nella legge 12 luglio 2011, n. 106 (GURI n. 160 del 12 luglio 2011), successivamente modificata dal decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, a sua volta convertito (con modificazioni) nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 (in prosieguo: il «decreto-legge n. 70/2011»).

[10](#) Come modificato dall’articolo 5, comma 8 bis, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito (con modificazioni) nella legge 26 aprile 2012, n. 44.

[11](#) Sono stati disposti il divieto di prestazioni a titolo gratuito per conto delle amministrazioni pubbliche e degli enti pubblici, la riorganizzazione della concertazione con i ministri competenti e la cessazione per i servizi in regime di concorrenza di tutti gli obblighi tariffari o sociali.

[12](#) La Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre province siciliane (in prosieguo: la «Riscossione Sicilia») (causa C-434/19) e l’Agenzia delle entrate – Riscossione (in

prosieguo: l'«Agenzia») (causa C-435/19).

[13](#) V., per tutte, sentenza del 2 aprile 2020, *Coty Germany* (C-567/18, EU:C:2020:267, punto 22).

[14](#) *Poste italiane* cita al riguardo il decreto ministeriale del 12 maggio 1993, modificato dal decreto ministeriale del 10 dicembre 2001, ai sensi del quale «[i]l contribuente [dell'ICI] può avvalersi[,] per l'effettuazione del versamento, delle aziende di credito convenzionate con il Concessionario».

[15](#) A sostegno dell'allegazione viene citata la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 30 maggio 2002, n. 4, intitolata «Chiarimenti in ordine al pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI)».

[16](#) Sentenza del 18 giugno 1991, *ERT* (C-260/89, EU:C:1991:254, punto 34).

[17](#) «[S]petta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte» (sentenza del 27 giugno 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, C-74/16, EU:C:2017:496, punto 24).

[18](#) *Ibidem*.

[19](#) Per tutte, sentenza del 16 giugno 2015, *Gauweiler e a.* (C-62/14, EU:C:2015:400, punto 25).

[20](#) Sentenza del 20 dicembre 2017, *Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione* (da C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999; in prosieguo: la «sentenza Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione», punto 72).

[21](#) Sentenza Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione, punto 73.

[22](#) *Ibidem*.

[23](#) Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 dicembre 1997, concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio (GU 1998, L 15, pag. 14), come modificata dalla direttiva 2008/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 febbraio 2009 (GU 2008, L 52, pag. 3).

[24](#) Sentenze dell'11 marzo 2004, *Asempre e Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería* (C-240/02, EU:C:2004:140, punto 31), e del 22 ottobre 2015, *EasyPay e Finance Engineering* (C-185/14, EU:C:2015:716, punto 30).

[25](#) V., sulla stessa linea, punti 1 e 2 della sentenza del 13 settembre 2013, *Poste Italiane/Commissione* (T-525/08, non pubblicata, EU:T:2013:481): «Poste Italiane (...) fornisce il servizio postale universale ed esercita attività bancarie su tutto il territorio italiano. (...) Le attività bancarie della ricorrente [Poste Italiane] non sono comprese nei suoi obblighi di servizio di interesse economico generale».

[26](#) Sentenza del 24 luglio 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415; in prosieguo: la «sentenza Altmark»).

[27](#) Sentenze del 9 novembre 2017, Viasat Broadcasting UK/Commissione (C-657/15 P, EU:C:2017:837, punto 32), e Altmark, punto 75.

[28](#) L'articolo 10, comma 3, del decreto legislativo n. 504/1992 ha fissato tale retribuzione dei concessionari nella misura dell'1% delle somme riscosse, con un minimo di EUR 1,75 e un massimo di EUR 50 per ogni versamento effettuato dal contribuente.

[29](#) Sentenza del 10 gennaio 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e a. (C-222/04, EU:C:2006:8, punto 140).

[30](#) Paragrafi da 24 a 28 delle presenti conclusioni.

[31](#) Sentenza del 29 luglio 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, punto 38).

[32](#) Sentenza Altmark, punto 84.

[33](#) Sentenza Altmark, punto 87.

[34](#) Ibidem.

[35](#) Sentenza Altmark, punti da 89 a 93.

[36](#) Sentenza Altmark, punto 75.

[37](#) Sentenza Altmark, punto 89.

[38](#) Sentenza Altmark, punto 90.

[39](#) Sentenza Altmark, punto 92.

[40](#) Sentenza Altmark, punto 93.

[41](#) Sentenza Comunidad Autónoma del País Vasco e a./Commissione, punto 56.

[42](#) V. infra, paragrafi 109 e 110.

[43](#) V., ancora, paragrafi da 24 a 28 delle presenti conclusioni.

[44](#) Sentenza del 13 dicembre 2007, United Pan-Europe Communications Belgium e a. (C-250/06, EU:C:2007:783, punto 21).

[45](#) Sentenza del 1° luglio 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, punto 32).

[46](#) La Corte le ha interrogate, tra l'altro, in merito: i) ai servizi sostitutivi di quello prestato da Poste Italiane ai concessionari dell'ICI; ii) alle condizioni dell'offerta di tali servizi sostitutivi; iii) alle parti del territorio nazionale nelle quali Poste Italiane prestava i suoi servizi ai concessionari dell'ICI; e iv) alle eventuali strategie dei concessionari per incentivare il pagamento dell'ICI direttamente a loro e non tramite Poste Italiane.

[47](#) Così interpreta la Commissione al punto 90 delle sue osservazioni scritte.

[48](#) Sentenza del 1° luglio 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), punto 48: «il semplice fatto di creare o rafforzare una posizione dominante mediante la concessione di diritti speciali o esclusivi (...) non è, in quanto tale, incompatibile con l'[articolo 102 TFUE]».

[49](#) Ibidem, punto 49. A tal fine occorre che, «con il mero esercizio dei diritti speciali o esclusivi che le sono attribuiti, [l'impresa] *sfrutt[i]* abusivamente la sua posizione dominante o [che] questi diritti *s[ia]*no atti a produrre una situazione in cui l'impresa è indotta a commettere abusi del genere». Il corsivo è mio.

[50](#) Ordinanza di rinvio pag. 19 (causa C-435/19). Il corsivo è del giudice del rinvio.

[51](#) Punti 110 e 111 delle osservazioni scritte della Commissione. Tra le «strategie» ipotizzate dalla Commissione con le quali i concessionari potrebbero dissuadere Poste Italiane dalla tentazione di sfruttare abusivamente la sua posizione, imponendo loro tariffe eccessive, rientrano quella di creare una rete di rappresentanti autorizzati ad accettare il versamento diretto dell'imposta e quella di offrire sconti (a loro carico) ai contribuenti che optino per tale modalità di pagamento.

[52](#) Risposta al quarto quesito formulato dalla Corte.
