Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
apresentadas em 24 de setembro de 2020[1]

Processos apensos C-434/19 e C-435/19

Poste Italiane SpA
contra
Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane (C-434/19)
e
Agenzia delle entrate — Riscossione
contra
Poste Italiane SpA (C-435/19)
interveniente:
Poste italiane SpA — Bancoposta

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália)]

«Pedido de decisão prejudicial — Concorrência — Auxílio de Estado — Abuso de posição dominante — Empresa beneficiária de direitos especiais ou exclusivos concedidos pelos Estados-Membros — Serviços de interesse económico geral (SIEG) — Gestão do serviço de conta corrente postal para a cobrança do imposto municipal sobre imóveis — Determinação unilateral da comissão pela empresa beneficiária»

1. Em Itália, entre 1992 e 2011, o imposto municipal sobre imóveis (a seguir «IMI») era pago pelos contribuintes aos concessionários responsáveis pela sua cobrança (a seguir «concessionários»), os quais, antes de 2006, eram entidades privadas[2].

2. O pagamento era realizado em numerário ou mediante depósito numa conta corrente postal, que tinha obrigatoriamente de ser aberta pelos concessionários numa das sucursais da Poste Italiane SpA[3]. Esta entidade cobrava aos titulares da conta uma comissão por cada operação de depósito.

3. A Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) pergunta se o regime de «monopólio legal» estabelecido a favor da Poste Italiane para gerir o serviço de conta corrente postal em que se depositava o IMI constitui um auxílio de Estado contrário aos artigos 106.º e 107.º TFUE. Pretende igualmente saber se esse regime é compatível com o artigo 102.º TFUE.

1 Língua original: espanhol.

2 A cobrança dos impostos é, desde 1 de outubro de 2006, da responsabilidade exclusiva da Agenzia delle entrate, uma entidade pública. Em 2017, foi criado o organismo público «Agenzia delle entrate-Riscossione», que assumiu as funções de cobrança com poderes para atuar em nome das administrações territoriais (regiões, províncias e municípios).

3 A Poste Italiane SpA (a seguir «Poste Italiane») é uma sociedade de direito privado de capital maioritariamente público, constituída na sequência do processo de transformação da Amministrazione autonoma delle Poste e delle Telecomunicazioni (Administração Autónoma dos Correios e Telecomunicações) numa entidade pública empresarial e, posteriormente, numa sociedade anónima.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

4. O artigo 14.º TFUE estabelece:

«Sem prejuízo do disposto no artigo 4.º do Tratado da União Europeia e nos artigos 93.º, 106.º e 107.º do presente Tratado, e atendendo à posição que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto dos valores comuns da União e ao papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial, a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões. O Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem esses princípios e definem essas condições, sem prejuízo da competência dos Estados-Membros para, na observância dos Tratados, prestar, mandar executar e financiar esses serviços.»

5. O artigo 102.º TFUE prevê:

«É incompatível com o mercado interno e proibido, na medida em que tal seja suscetível de afetar o comércio entre os Estados-Membros, o facto de uma ou mais empresas explorarem de forma abusiva uma posição dominante no mercado interno ou numa parte substancial deste.

Estas práticas abusivas podem, nomeadamente, consistir em:

a) Impor, de forma direta ou indireta, preços de compra ou de venda ou outras condições de transação não equitativas;

b) Limitar a produção, a distribuição ou o desenvolvimento técnico em prejuízo dos consumidores;

c) Aplicar, relativamente a parceiros comerciais, condições desiguais no caso de prestações equivalentes colocando-os, por esse facto, em desvantagem na concorrência;

d) Subordinar a celebração de contratos à aceitação, por parte dos outros contraentes, de prestações suplementares que, pela sua natureza ou de acordo com os usos comerciais, não têm ligação com o objeto desses contratos.»

6. Os n.os 1 e 2 do artigo 106.º TFUE dispõem:

«1. No que respeita às empresas públicas e às empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos, os Estados-Membros não tomarão nem manterão qualquer medida contrária ao disposto nos Tratados, designadamente ao disposto nos artigos 18.º e 101.º a 109.º, inclusive.

2. As empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral ou que tenham a natureza de monopólio fiscal ficam submetidas ao disposto nos Tratados, designadamente às regras de concorrência, na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento, de direito ou de facto, da missão particular que lhes foi confiada. O desenvolvimento das trocas comerciais não deve ser afetado de maneira que contrarie os interesses da União.»

7. O n.º 1 do artigo 107.º TFUE tem a seguinte redação:

«Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.»

8. O n.º 3 do artigo 108.º TFUE estabelece:

«Para que possa apresentar as suas observações, deve a Comissão ser informada atempadamente dos projetos relativos à instituição ou alteração de quaisquer auxílios. Se a Comissão considerar que determinado projeto de auxílio não é compatível com o mercado interno nos termos do artigo 107.º, deve sem demora dar início ao procedimento previsto no número anterior. O Estado-Membro em causa não pode pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final.»

B. Direito nacional

1. Disposições aplicáveis às contas correntes postais

a) Lei n.º 662 de 1996[4]

9. Nos termos do seu artigo 2.º:

«18. […] A partir de 1 de janeiro de 1997, […] a Poste Italiane está autorizada a fixar as comissões a pagar pelos titulares das contas postais. […]

19. Os serviços postais e de pagamento para os quais não esteja expressamente previsto um regime de monopólio legal pela legislação vigente serão prestados pela Poste Italiane e pelos outros operadores sob um regime de livre concorrência. […] A Poste Italiane é obrigada a manter uma contabilidade separada, distinguindo, em particular, entre custos e encargos relativos aos serviços prestados ao abrigo de um regime de monopólio legal e aos serviços prestados em regime de livre concorrência.

20. A partir de 1 de abril de 1997, os preços dos serviços referidos no n.º 19 serão estabelecidos pela Poste Italiane, também por via convencional, tendo em conta as necessidades dos clientes e as características da procura, bem como a necessidade de manter e desenvolver os volumes de tráfego […]»

b) Decreto do Presidente da República n.º 144 de 2001[5]

10. Nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, «salvo disposição em contrário do presente decreto, as relações com os clientes e a conta corrente postal são reguladas por via contratual, nos termos do Código Civil e das leis especiais».

4 Legge 23 dicembre 1996, n.º 662 — Misure di razionalizzazione della finanza pubblica (Lei n.º 662, de 23 de dezembro de 1996, sobre medidas de racionalização das finanças públicas; GURI n.º 303, de 28 de dezembro de 1996, suplemento ordinário n.º 233, a seguir «Lei n.º 662/1996»).

5 Decreto del Presidente della Repubblica 14 marzo 2001, n.º 144 — Regolamento recante norme sui servizi di bancoposta (Decreto do Presidente da República n.º 144, de 14 de março de 2001, sobre a regulamentação dos serviços bancários postais; GURI n.º 94, de 23 de abril de 2001, a seguir «Decreto n.º 144/2001»).

c) Decisão n.º 57/1996 do Conselho de Administração da Poste Italiane

11. Através desta decisão, foi acordado cobrar uma comissão por cada operação de gestão da conta corrente postal dos concessionários do serviço de cobrança de impostos. O seu montante foi fixado em 0,05 euros, entre 1 de abril de 1997 e 31 de maio de 2001, e em 0,23 euros, entre 1 de junho de 2001 e 31 de dezembro de 2003.

2. Disposições aplicáveis à tributação das entidades de base territorial

a) Decreto Legislativo n.º 504 de 1992[6]

12. Nos termos do artigo 10.º, n.º 3:

«O imposto devido nos termos do n.º 2 deve ser pago diretamente ao concessionário da cobrança na circunscrição a que pertence o município referido no artigo 4.º ou mediante depósito na correspondente conta corrente postal em nome do referido concessionário […]. A comissão devida ao concessionário é suportada pelo município sujeito ativo e é fixada em 1% dos montantes recebidos, com um mínimo de [1,75 euros] e um máximo de [50 euros] por cada pagamento efetuado pelo contribuinte.»

b) Decreto do Ministro das Finanças n.º 567 de 1993[7]

13. Os artigos 5.º a 7.º permitem aos titulares de uma conta fiscal efetuar o pagamento diretamente no balcão do concessionário ou numa instituição de crédito, através de uma autorização irrevogável de pagamento ao concessionário dos montantes relativos ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas — também na sua qualidade de substituto —, ao imposto local sobre os rendimentos, aos impostos em substituição dos referidos impostos e ao IVA.

c) Decreto Legislativo n.º 446 de 1997[8]

14. O artigo 59.º, n.º 1, atribui aos municípios o poder de adotarem regulamentação em matéria de cobrança de impostos locais, com o intuito de simplificar as modalidades de execução dos pagamentos, prevendo, além do pagamento ao concessionário, o pagamento na conta corrente postal aberta em nome da tesouraria municipal, o pagamento direto a esta última e o pagamento através do sistema bancário.

6 Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n.º 504 — Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n.º 421 (Decreto Legislativo n.º 504, de 30 de dezembro de 1992, relativo à reorganização do financiamento das entidades de base territorial nos termos do artigo 4.º da Lei n.º 421, de 23 de outubro de 1992; GURI n.º 305, de 30 de dezembro de 1992, suplemento ordinário n.º 137, a seguir «Decreto Legislativo n.º 504/1992»).

7 Decreto del Ministro delle Finanze 28 dicembre 1993, n.º 567 — Regolamento di attuazione dell'art. 78, commi da 27 a 38, della legge 30 dicembre 1991, n.º 413, concernente l'istituzione del conto fiscale [Decreto do Ministro das Finanças n.º 567, de 28 de dezembro de 1993 — Regulamento de execução do artigo 78.º, n.ºs 27 a 38, da Lei n.º 413, de 30 de dezembro de 1991, relativa à abertura da conta fiscal (GURI n.º 306, de 31 de dezembro de 1993)].

8 Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.º 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 [Decreto Legislativo n.º 446, de 15 de dezembro de 1997, sobre a introdução do imposto regional sobre as atividades produtivas, a revisão dos escalões, taxas e deduções do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e a introdução de um suplemento regional a este imposto, e sobre a reorganização da disciplina dos impostos locais (GURI n.º 298, de 23 de dezembro de 1997, suplemento ordinário n.º 252)].

d) Decreto-Lei n.º 70 de 2011[9]

15. Nos termos do seu artigo 7.º, n.º 2, alínea gg-*septies*)[10]:

«No caso de a cobrança das receitas ser da responsabilidade de [concessionários], será efetuada através da abertura de uma ou mais contas correntes, postais ou bancárias, em nome do concessionário e destinadas à cobrança das receitas da entidade adjudicante, nas quais devem ser depositados todos os montantes recebidos.»

II. Factos (tal como resultam do despacho de reenvio), litígios e questões prejudiciais

16. As atividades da Poste Italiane foram sendo definidas no decurso do seu processo de privatização. Em particular, a legislação nacional reservou-lhe a prestação de determinados serviços, com obrigação de manter uma contabilidade separada.

17. O artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992, introduziu como modalidades de pagamento do IMI tanto o «pagamento direto ao concessionário da cobrança da circunscrição a que pertence o município [do imóvel tributado]», como o pagamento «na conta corrente postal correspondente em nome do concessionário». O concessionário estava, por conseguinte, obrigado a abrir uma conta corrente postal para cumprir a obrigação assumida perante o sujeito ativo da obrigação tributária.

18. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, até 2011 esta obrigação não foi afetada pelas reformas subsequentes que ampliaram as modalidades de pagamento dos impostos locais (autorização irrevogável aos bancos, pagamento nos balcões do município ou em contas abertas em nome da tesouraria municipal). Apenas nesse ano foi reconhecida ao concessionário da cobrança dos impostos locais a faculdade de abrir simplesmente uma única conta bancária, em vez de uma conta postal.

19. Os critérios de determinação dos preços dos serviços postais e de pagamento também foram alterados durante o processo de privatização da Amministrazione delle Poste[11]. Em especial:

— Em 1996, foi acordado que passaria a cobrar uma comissão por cada operação realizada no âmbito da gestão das relações de conta corrente postal com os concessionários de serviços de cobrança tributária.

— Em 2001, as relações com os clientes e as contas correntes postais passaram a estar sujeitas ao regime contratual civil, como já acontecia com as contas bancárias.

9 Decreto legge 13 maggio 2011, n.º 70 — Semestre Europeo — Prime disposizioni urgenti per l'economia [Decreto-Lei n.º 70, de 13 de maio de 2011, relativo ao Semestre Europeu — primeiras disposições urgentes a favor da economia (GURI n.º 110, de 13 de maio de 2011). Foi convertido (com alterações) na legge 12 luglio 2011, n.º 106 [Lei n.º 106, de 12 de julho de 2011 (GURI n.º 160, de 12 de julho de 2011)], posteriormente alterada pelo decreto legge 6 dicembre 2011, n.º 201 (Decreto-Lei n.º 201, de 6 de dezembro de 2011), por sua vez convertido (com alterações) na legge 22 dicembre 2011, n.º 214 (Lei n.º 214, de 22 de dezembro de 2011, a seguir «Decreto-Lei n.º 70/2011»).

10 Conforme alterado pelo artigo 5.º, n.º 8-A, do decreto legge 2 marzo 2012, n.º 16 (Decreto-Lei n.º 16, de 2 de março de 2012), convertido (com alterações) na legge 26 aprile 2012, n.º 44 (Lei n.º 44, de 26 de abril de 2012).

11 Foram introduzidos a proibição da prestação de serviços gratuitos em nome da Administração Pública e de entidades públicas, a reorganização da concertação com os ministros competentes e a abolição para os serviços em regime de concorrência de todas as obrigações tarifárias ou sociais.

20. Na origem destes dois pedidos de decisão prejudicial estão os litígios que opõem a Poste Italiane a dois concessionários [12], dos quais reclama o pagamento de comissões relativas a cada depósito do IMI nas suas contas correntes postais, de 1997 a 2011:

— Por um lado (processo C-434/19), a Poste Italiane solicitou que a Riscossione Sicilia fosse condenada a pagar-lhe a comissão controvertida. A ação foi julgada improcedente em primeira instância, tendo o tribunal de recurso reconhecido esse direito da Poste Italiane para o período posterior a 1 de junho de 2006.

— Por outro lado (C-435/19), um pedido semelhante apresentado pela Poste Italiane contra a Agenzia foi também julgado improcedente em primeira instância e julgado procedente em sede de recurso.

21. No âmbito dos recursos que lhe foram submetidos, a Corte Suprema di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) apresentou duas questões prejudiciais idênticas, com o seguinte teor.

«1) É contrária aos artigos 14.º TFUE […] e 106.º, n.º 2, TFUE […] e ao enquadramento no âmbito do serviço de interesse económico geral (SIEG) uma norma como a prevista no artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992, em conjugação com o artigo 2.º, n.ºs 18 a 20, da Lei n.º 662/1996, que instituiu e manteve — mesmo depois da privatização dos serviços bancários prestados pela Poste Italiane […] — uma reserva de atividade (regime de monopólio legal) a favor da Poste Italiane […] que tem por objeto a gestão do serviço de conta corrente postal para a cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI), tendo em conta a evolução da legislação estatal em matéria de cobrança de impostos, que, pelo menos a partir de 1997, permite aos contribuintes e também aos sujeitos ativos da obrigação tributária locais recorrer livremente a modalidades de pagamento e cobrança dos impostos (mesmos locais) através do sistema bancário?

2) Caso se considere, em resposta à primeira questão, que a instituição do monopólio legal preenche os requisitos do SIEG, é contrário aos artigos 106.º, n.º 2, TFUE […] e 107.º, n.º 1 TFUE […], conforme interpretados pelo Tribunal de Justiça no que diz respeito aos requisitos destinados a distinguir uma medida legal — compensatória das obrigações de serviço público — de um auxílio de Estado ilegal (Acórdão […] C-280/00, Altmark […]), um regime como o que resulta do artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992, em conjugação com o artigo 2.º, n.ºs 18 a 20, da Lei n.º 662/1996 e com o artigo 3.º, n.º 1, do Decreto […] n.º 144/2001, que atribui à Poste Italiane […] a faculdade de fixar unilateralmente o montante da "comissão" devida pelo concessionário (Agente) pela cobrança do IMI, aplicável a cada operação de gestão efetuada na conta corrente postal do concessionário/Agente, tendo em conta que a Poste Italiane […], através da deliberação do Conselho de Administração n.º 57/1996, fixou essa comissão em 100 liras para o período compreendido entre 1 de abril de 1997 e 31 de maio de 2001 e em 0,23 euros para o período posterior a 1 de junho de 2001?

3) É contrário ao artigo 102.º, n.º 1, TFUE […], conforme interpretado pelo Tribunal de Justiça […], um regime normativo como o constituído pelo artigo 2, n.ºs 18 a 20, da Lei 662/1996, pelo artigo 3.º, n.º 1 do Decreto […] n.º 144/2001 e pelo artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992, por força do qual o concessionário (Agente) está necessariamente sujeito ao pagamento da "comissão", nos termos unilateralmente determinados e/ou alterados pela Poste Italiane […], de modo que não pode rescindir o contrato de conta corrente postal sem incorrer no incumprimento da obrigação prevista no artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992 e, consequentemente, da obrigação de cobrança do IMI assumida perante o sujeito ativo da obrigação tributária local?»

12 Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincia siciliane (a seguir «Riscossione Sicilia») (processo C-434/19); e a Agenzia delle entrate — Riscossione (a seguir «Agenzia») (processo C435/19).

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

22. As questões prejudiciais deram entrada no Tribunal de Justiça em 5 de junho de 2019.

23. Foram apresentadas observações escritas pela Poste Italiane, pela Agenzia e pela Comissão, que responderam por escrito às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça em substituição da audiência pública marcada para 22 de abril de 2020 e posteriormente cancelada.

IV. Análise

A. Observação preliminar

24. O Tribunal de Justiça, ao decidir sobre um pedido de decisão prejudicial, deve cingir-se aos factos e à exposição do direito nacional fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio [13].

25. No caso vertente, destaca-se dessa exposição o que o órgão jurisdicional de reenvio denomina de «monopólio legal» da Poste Italiane na prestação do serviço de conta corrente para a cobrança do IMI. No entanto, esse monopólio não impede que os contribuintes possam pagar o imposto diretamente aos concessionários, sem a intermediação da Poste Italiane, tal como é reconhecido nos despachos de reenvio.

26. A Poste Italiane, tanto nas suas observações escritas (n.os 12 a 15) como em resposta a uma pergunta específica do Tribunal de Justiça, alega que existiam, além disso, outras formas alternativas de pagamento do IMI que não constam dos despachos de reenvio.

27. Em particular, afirma que esse pagamento podia ser realizado através de «instituições de crédito [diferentes da Poste Italiane] mediante acordo com o concessionário» [14] e, desde a entrada em vigor do Decreto Legislativo n.º 446/1997, diretamente à entidade territorial responsável pela cobrança do IMI ou a algumas das instituições financeiras por ela designadas [15].

28. Cabe à Corte Suprema di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) pronunciar-se sobre estas questões, cuja comprovação poderia, de certo modo, *enfraquecer* a premissa na qual se baseia o pedido de decisão prejudicial.

B. Primeira questão prejudicial

29. Com a primeira das suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a reserva de atividade a favor da Poste Italiane, que tem por objeto a gestão do serviço de conta corrente postal para a cobrança do IMI, preenche os requisitos de um serviço de interesse económico geral.

1. Posições das partes

30. A Poste Italiane sustenta que a primeira questão prejudicial é inadmissível, quer porque se refere ao artigo 14.º TFUE, quer porque compete ao juiz nacional aplicar diretamente o artigo 106.º, n.º 2, TFUE.

13 V., nomeadamente, Acórdão de 2 de abril de 2020, Coty Germany (C-567/18, EU:C:2020:267, n.º 22).

14 Invoca, a este respeito, o Decreto Ministerial de 12 de maio de 1993, alterado pelo Decreto de 10 de dezembro de 2001, nos termos do qual «o contribuinte [do IMI] pode recorrer, para efetuar o pagamento, às instituições de crédito que tenham celebrado acordos com o concessionário da cobrança».

15 Em apoio da sua argumentação, cita a Circular do Ministério da Economia e das Finanças n.º 4, de 30 de maio de 2002, intitulada «Esclarecimentos para o pagamento do IMI».

31. A título subsidiário, alega que o regime legal da Poste Italiane não lhe confere um direito exclusivo sobre o serviço de cobrança do IMI, uma vez que os concessionários também podem utilizar outros meios. Afirma que, em todo o caso, não se encontram reunidos os requisitos para qualificar a gestão das contas correntes postais como um serviço de interesse económico geral.

32. A Agenzia alega que a relação entre os concessionários e a Poste Italiane é de natureza monopolista. Os primeiros são inevitavelmente obrigados a abrir uma conta corrente postal nessa entidade, que pode modificar unilateralmente as condições contratuais.

33. Segundo a Agenzia, o serviço de conta postal prestado nesses moldes pela Poste Italiane, financiado por uma comissão obrigatória, não pode ser prestado por outras entidades — nacionais ou europeias — o que confere uma vantagem a uma única empresa. Além disso, as comissões não foram fixadas de forma objetiva e transparente e os concessionários estão impedidos de negociar condições mais favoráveis.

34. Na opinião da Comissão, a Poste Italiane não parece estar obrigada por um ato (na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça) a prestar serviços a título de obrigação de serviço público.

2. Admissibilidade

35. Na minha opinião, a menção ao artigo 14.º TFUE no despacho de reenvio não implica a inadmissibilidade da primeira questão prejudicial. Apesar de, como afirma a Poste Italiane, não ser fácil avaliar o tipo de dúvida interpretativa suscitada pela disposição, neste caso, o facto é que a primeira questão prejudicial diz respeito, na sua essência, ao artigo 106.º TFUE: o artigo 14.º TFUE é invocado porque ambos se referem a «serviços de interesse económico geral».

36. O artigo 14.º TFUE trata dos serviços de interesse económico geral, ao prever que a União e os Estados-Membros zelarão «por que esses serviços funcionem com base em princípios e em condições […] que lhes permitam cumprir as suas missões». O artigo 106.º, n.º 2, TFUE estabelece que a sujeição desses serviços às disposições dos Tratados — em especial às regras de concorrência — não deve impedir as empresas encarregadas da gestão desses serviços do «cumprimento […] da missão particular que lhes foi confiada».

37. Por conseguinte, as disposições partilham o mesmo desígnio: garantir a sujeição dos serviços económicos de interesse geral aos Tratados, assegurando, em simultâneo, que não são prejudicadas as suas missões específicas.

38. Como afirma a Poste Italiane, cabe ao juiz nacional apreciar a compatibilidade das práticas das empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral com o artigo 106.º TFUE. Compete ao juiz nacional «verificar se estas práticas, no caso de serem contrárias a esta disposição, podem ser justificadas pelas necessidades decorrentes da missão particular eventualmente confiada à empresa em causa» [16].

39. Ora, nos termos do artigo 267.º TFUE, o órgão jurisdicional nacional pode pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, caso considere oportuno, sobre as suas dúvidas de interpretação do artigo 106.º TFUE [17]. Essas dúvidas podem legitimamente versar sobre a qualificação de uma atividade como serviço de interesse económico geral.

16 Acórdão de 18 de junho de 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, n.º 34).

17 «[O] juiz nacional a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade da decisão judicial a tomar tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal.» Acórdão de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 24).

40. A Corte suprema di cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) suscita, em suma, uma questão relativa à interpretação do direito da União, sobre a qual o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se [18]. Só poderia recusar tal pedido se fosse manifesto que a interpretação solicitada não tem nenhuma relação com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema fosse hipotético ou quando não dispusesse dos elementos de facto e de direito necessários para lhe dar resposta [19]. Nada disso se verifica em relação a esta primeira questão.

3. Quanto ao mérito

41. Como acabo de recordar, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se a Poste Italiane foi efetivamente encarregada do cumprimento de obrigações de serviço público claramente definidas.

42. Sem prejuízo da apreciação final desse órgão, concordo com a Poste Italiane e com a Comissão quanto ao facto de não decorrer da análise do regime jurídico controvertido que os serviços financeiros prestados pela Poste Italiane aos concessionários da cobrança do IMI possam ser qualificados como sendo de «interesse económico geral».

43. A faculdade reconhecida aos Estados-Membros de definir os serviços de interesse económico geral não é ilimitada, estando sujeita a uma série de requisitos. Estes passam, em primeiro lugar, por determinar se a empresa em questão foi efetivamente encarregada da execução de obrigações de serviço público e se essas obrigações estão claramente definidas no direito nacional [20].

44. O referido requisito «prossegue um objetivo de transparência e de segurança jurídica que exige a reunião de critérios mínimos relativos à existência de um ou de vários atos de autoridade pública que definam de maneira suficientemente precisa pelo menos a natureza, a duração e o alcance das obrigações de serviço público que incumbem às empresas encarregadas da execução destas obrigações» [21]. De modo que, «sem a definição clara desses critérios objetivos, não seria possível controlar se uma atividade particular é suscetível de se enquadrar no conceito de SIEG» [22].

45. Ora, no que respeita à sua atividade bancária, não há conhecimento de que a Poste Italiane esteja formalmente obrigada a prestar determinados serviços a título de obrigação de serviço público, em termos que definam a sua natureza e âmbito com suficiente precisão, não cumprindo deste modo o objetivo de transparência e de segurança jurídica acima descrito. Este fator seria, por si só, suficiente para excluir a existência de um serviço de interesse económico geral.

46. Situação diferente é a Poste Italiane, na qualidade de adjudicatária do serviço postal universal em Itália, prestar, nesse domínio específico, um serviço de interesse económico geral, o que não é contestado. Ora, como o Tribunal de Justiça já declarou, os serviços postais abrangidos pela Diretiva 97/67/CE [23] não cobrem os serviços financeiros prestados pelas empresas de correios, «incluindo os que são prestados a título adicional pelos prestadores de serviços postais» [24].

18 *Ibidem.*

19 V., nomeadamente, Acórdão de 16 de junho de 2015, Gauweiler e o. (C-62/14, EU:C:2015:400, n.º 25).

20 Acórdão de 20 de dezembro de 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco e o./Comissão (C-66/16 P a C-69/16 P, EU:C:2017:999, n.º 72, a seguir «Acórdão Comunidad Autónoma del País Vasco e o./Comissão»).

21 Acórdão Comunidad Autónoma del País Vasco e o./Comissão, n.º 73.

22 *Ibidem.*

23 Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço (JO 1998, L 15, p. 14), conforme alterada pela Diretiva 2008/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de fevereiro de 2008 (JO 2008, L 52, p. 3).

24 Acórdão de 11 de março de 2004, Asempre e Asociación Nacional de Empresas de Externalización y Gestión de Envíos y Pequeña Paquetería (C-240/02, EU:C:2004:140, n.º 31), e de 22 de outubro de 2015, EasyPay e Engenharia Financeira (C-185/14, EU:C:2015:716, n.º 30).

47. Em suma, os serviços financeiros prestados pela Poste Italiane aos seus clientes, recorrendo ao que o órgão jurisdicional designa por *ampliação* da sua rede de sucursais no território italiano, não parecem configurar um serviço económico de interesse geral, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça [25]. Entre esses serviços consta a colocação à disposição de terceiros (entre eles, os concessionários da cobrança do IMI) da possibilidade de abrir e gerir contas correntes, postais ou de outro tipo.

C. Segunda questão prejudicial

48. A Corte di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) formulou a sua segunda questão prejudicial para o caso de se considerar que «o monopólio legal [da Poste Italiane] corresponde às características do SIEG».

49. Em conformidade com as suas observações sobre a primeira questão prejudicial, tanto a Poste Italiane como a Comissão alegam que não é necessário responder à segunda questão prejudicial: se não é possível estabelecer a existência de um serviço de interesse económico geral, torna-se desnecessário responder a uma questão que pressupõe essa existência.

50. No entanto, a título subsidiário, a Comissão analisa o preenchimento, neste caso, das «condições Altmark» [26]. Considera que, a não ser assim, as comissões controvertidas deveriam ser qualificadas de auxílio de Estado incompatível com o artigo 107.º TFUE.

51. Na minha opinião, tendo em conta a solução que sugiro para a primeira questão prejudicial, não se justifica proceder à análise da segunda, cujo pressuposto é precisamente o rejeitado naquela.

52. De qualquer modo, irei proceder, a título subsidiário, tal como fez a Comissão, à análise da segunda questão prejudicial. Considero oportuno salientar que o que o tribunal *a quo* sublinha nessa questão é a faculdade da Poste Italiane de fixar unilateralmente o montante da comissão cobrada ao concessionário. Este elemento é, na sua perspetiva, o fator decisivo para apreciar a compatibilidade das normas em causa com o artigo 106.º, n.º 2, e 107.º, n.º 1, TFUE.

53. Para que uma medida estatal seja qualificada de «auxílio» na aceção do artigo 107.º TFUE devem preencher-se cumulativamente os requisitos que analisarei de seguida [27].

1. Intervenção estatal ou através de recursos estatais

54. O Decreto Legislativo n.º 504/1992 impôs aos concessionários a obrigação de abrir contas correntes postais para a cobrança do IMI pago pelos contribuintes. A Poste Italiane tinha o correspetivo direito (conferido pela Lei n.º 662/1996) de receber uma comissão pela gestão dessas contas, cujo montante foi estabelecido pela Decisão n.º 57/1996.

55. As comissões de cobrança pagas pelos concessionários à Poste Italiane são, em princípio, suscetíveis de satisfazer a primeira condição do Acórdão Altmark, se os montantes em que consistem puderem ser qualificados de «estatais» (ou seja, de origem pública).

25 V., nesse sentido, os n.os 1 e 2 do Acórdão de 13 de setembro de 2013, Poste Italiane/Comissão (T-525/08, não publicado, EU:T:2013:481): «A Poste Italiane assegura o serviço postal universal e exerce atividades bancárias na totalidade do território italiano […]. As atividades bancárias da recorrente [Poste Italiane] não se incluem entre as suas obrigações de serviço de interesse económico geral.»

26 Acórdão de 24 de julho de 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, a seguir «Acórdão Altmark»).

27 Acórdão de 9 de novembro de 2017, Viasat Broadcasting UK/Comissão (C-657/15 P, EU:C:2017:837, n.º 32), e Acórdão Altmark, n.º 75.

56. No entanto, não resulta claro das informações que constam dos despachos de reenvio quem suporta, efetivamente, e em última análise, o pagamento dessas comissões. Tanto a Poste Italiane como a Agenzia responderam às perguntas do Tribunal de Justiça afirmando que, em princípio, o pagamento é da responsabilidade dos concessionários.

57. Existem, no entanto, indícios de que os concessionários podem afetar a esse pagamento uma parte dos montantes que as autoridades locais lhes pagam pela cobrança do IMI [28]. O município que lhes encarrega a tarefa de cobrança deve, logicamente, retribuir a prestação da mesma. Se as empresas concessionárias afetarem uma parte dessa remuneração, que é indiscutivelmente pública, ao pagamento da comissão à Poste Italiane, poderíamos estar perante recursos estatais.

58. Tal seria igualmente o caso se a comissão devida à Poste Italiane fosse suportada pelos municípios sujeitos ativos; se os concessionários fossem eles próprios empresas públicas (como insiste em assinalar a Comissão na sua resposta às perguntas do Tribunal de Justiça); ou, por último, se a Poste Italiane tivesse de gerir as comissões cobradas em conformidade com os requisitos estipulados pelas autoridades públicas.

59. Compete ao órgão jurisdicional de reenvio esclarecer estas questões e, consequentemente, verificar se está preenchida a primeira condição Altmark.

2. Possível afetação das trocas comerciais entre os Estados-Membros e distorção da concorrência

60. Na medida em que a Poste Italiane, ao prestar o serviço de conta corrente postal, opera num setor aberto à concorrência (o setor bancário), cabe igualmente ao órgão jurisdicional de reenvio determinar se a cobrança das comissões controvertidas é suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros e de falsear a concorrência [29].

61. Sob reserva do que precede [30], caso se confirmasse que, a partir de 1997, a cobrança do IMI não era regulada pela legislação nacional que permitia o pagamento dos impostos locais através de uma conta corrente bancária, em vez de uma conta postal, o tribunal *a quo* deve ponderar o impacto dessa exclusão na atividade de outras instituições bancárias. Só assim será possível avaliar se a medida controvertida era suscetível de distorcer a concorrência no setor da gestão desses impostos.

62. O órgão jurisdicional de reenvio deve igualmente apreciar se as vantagens representadas pela ampliação da rede territorial da Poste Italiane constituíam uma razão suficiente para que lhe fosse atribuída, direta e exclusivamente, a gestão das contas postais dos concessionários que cobravam o IMI. Não é de excluir, *a priori*, a possibilidade de ter sido organizado um procedimento de concurso público no qual pudessem ter participado operadores de outros Estados-Membros [31].

3. Concessão de uma vantagem

63. A disponibilização de recursos públicos deve traduzir-se numa vantagem económica que a empresa beneficiária não teria obtido em condições normais de mercado [32].

28 O artigo 10.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 504/1992 fixou essa remuneração a favor dos concessionários em 1% dos montantes cobrados, com um mínimo de 1,75 euros e um máximo de 50 euros por cada pagamento efetuado pelos contribuintes.

29 Acórdão de 10 de janeiro de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e o. (C-222/04, EU:C:2006:8, n.º 140).

30 N.ºs 24 a 28 das presentes conclusões.

31 Acórdão de 29 de julho de 2019, Azienda Napoletana Mobilità (C-659/17, EU:C:2019:633, n.º 38).

32 Acórdão Altmark, n.º 84.

64. Por conseguinte, o auxílio de Estado a que se refere o artigo 107.º TFUE é o auxílio *vantajoso* e não o auxílio estritamente compensatório. Para não constituírem um «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º TFUE, as intervenções devem constituir compensações das prestações efetuadas em cumprimento de obrigações de serviço público [33].

65. Só nesse caso se entende que a empresa beneficiária não goza, «na realidade, de uma vantagem financeira e que, portanto, a referida intervenção não tem por efeito coloc[á-la] numa posição concorrencial mais favorável em relação às empresas que lhe fazem concorrência» [34].

66. Para o efeito, devem ser cumpridos quatro condições *específicas*, também indicadas no Acórdão Altmark [35]. Este acórdão prevê, por conseguinte, dois grupos de condições:

— Por um lado, as exigidas, com caráter geral, para que um auxílio possa ser qualificado como sendo «de Estado» na aceção do artigo 107.º TFUE [36].

— Por outro lado, as necessárias para que, se possa considerar, especificamente, que não está preenchida a terceira condição geral (auxílio vantajoso).

67. O facto de existirem, em ambos os casos, quatro condições pode revelar-se confuso quando se alude apenas às «condições Altmark». De modo a evitar possíveis equívocos, irei referir-me, de seguida, às «condições gerais Altmark» e às «condições específicas Altmark», respetivamente.

68. As condições *específicas* Altmark são as seguintes:

— «Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve efetivamente ser incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e essas obrigações devem estar claramente definidas» [37].

— «Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que aquela implique uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes» [38].

— «Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. O respeito dessa condição é indispensável para garantir que não seja concedida à empresa beneficiária qualquer vantagem que falseie ou ameace falsear a concorrência, reforçando a posição concorrencial desta empresa» [39].

— «Em quarto lugar, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada através de um processo de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte

33 Acórdão Altmark, n.º 87.
34 *Ibidem.*
35 Acórdão Altmark, n.ºs 89 a 93.
36 Acórdão Altmark, n.º 75.
37 Acórdão Altmark, n.º 89.
38 Acórdão Altmark, n.º 90.
39 Acórdão Altmark, n.º 92.

para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações» [40].

69. O exame da qualificação de um auxílio como «de Estado», na aceção do artigo 107.º TFUE deve ser efetuado antes de se verificar se esse auxílio é necessário para a prestação de um serviço de interesse económico geral e se opera, por conseguinte, a derrogação prevista no artigo 106.º, n.º 2, TFUE.

70. O Tribunal de Justiça considerou, no entanto, que a primeira das condições específicas Altmark — isto é, a existência de um mandato efetivo e claro para o cumprimento de uma obrigação de serviço público — «aplica-se igualmente no caso de a derrogação prevista no artigo 106.º, n.º 2, TFUE ter sido invocada» [41].

71. É, pois, neste ponto que convergem as duas primeiras questões prejudiciais apresentadas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

72. Nestas condições, para determinar se a comissão recebida pela Poste Italiane constitui um auxílio *vantajoso* (isto é, se a terceira condição geral Altmark está preenchida), é necessário analisar o seu eventual caráter compensatório.

73. Em particular, tendo em conta que os despachos de reenvio referem o artigo 106.º, n.º 2, TFUE, é necessário verificar se a Poste Italiane estava obrigada perante as autoridades nacionais a prestar um serviço de interesse económico geral.

74. Já me pronunciei sobre esta questão em sentido negativo. De qualquer modo, a obrigação assumida pela Poste Italiane, no que respeita à sua atividade bancária, cingia-se à abertura e gestão de contas correntes postais em nome dos concessionários. Não consta, nomeadamente, que essas contas estivessem sujeitas a cláusulas especiais em relação às dos restantes clientes da Poste Italiane. Tal foi confirmado em sede de resposta à pergunta do Tribunal de Justiça sobre este aspeto.

75. Assim, estando excluída a presença de um verdadeiro serviço de interesse económico geral, as comissões controvertidas não poderiam ser qualificadas de auxílios compensatórios dos encargos inerentes à sua prestação.

76. Noutra hipótese, será necessário verificar se estão preenchidas as restantes três condições específicas Altmark, sobre as quais o Tribunal de Justiça dificilmente se pode pronunciar (para além de recordar os elementos de caráter geral de cada uma delas), quer porque a apreciação dos factos do litígio é da competência exclusiva do órgão jurisdicional de reenvio, quer porque a documentação de que o Tribunal dispõe não permite obter as informações necessárias para esse exercício.

77. A circunstância a que, como sublinhei anteriormente, o tribunal *a quo* parece atribuir maior relevo (a fixação unilateral, pela Poste Italiane, das condições de remuneração da conta corrente postal) não altera, por si só, aquilo que foi referido.

78. Dos despachos de reenvio não constam elementos que permitam determinar se as comissões efetivamente fixadas na Decisão n.º 57/1996 refletem de forma adequada os custos de gestão necessários para prestar o serviço de conta corrente postal.

40 Acórdão Altmark, n.º 93.

41 Acórdão Comunidad Autónoma del País Vasco e o./Comissão, n.º 56.

79. Segundo as respostas às perguntas do Tribunal de Justiça, essas comissões seriam as mesmas que a Poste Italiane aplicava, de forma indistinta, ao resto dos seus clientes, com base num regime de publicidade e de transparência do serviço de conta corrente [42]. Se assim fosse, essas comissões não seriam, à partida, significativamente diferentes das comissões cobradas, pela Poste Italiane ou por outras instituições bancárias, em relação a outras receitas tributárias. Além disso, não consta que esse regime previsse condições contratuais injustificadamente onerosas para os clientes.

80. Em todo o caso, como já referi, esses elementos devem ser apreciados pelo órgão jurisdicional de reenvio, cuja proximidade em relação aos factos o coloca na melhor posição para os avaliar, com todas as suas especificidades.

D. Terceira questão prejudicial

81. A terceira questão prejudicial visa determinar, em suma, se o regime legal da Poste Italiane lhe conferia uma posição dominante, cuja exploração abusiva violaria o artigo 102.º TFUE.

1. Posições das partes

82. Segundo a Poste Italiane, a terceira questão prejudicial é inadmissível, dado que o órgão jurisdicional de reenvio não explicita a razão pela qual as disposições aplicáveis seriam incompatíveis com o artigo 102.º TFUE. Além de inadmissível, a questão não procede quando afirma que a Poste Italiane é titular de um direito exclusivo ou especial na aceção do artigo 106.º, n.º 1, TFUE, nem permite determinar de que modo é que poderia ser levada a abusar da sua posição dominante.

83. A Poste Italiane tem reiterado, uma e outra vez, que os concessionários podiam recorrer a outras instituições de crédito para prestar os serviços de pagamento do IMI [43].

84. Segundo a Agenzia, a Poste Italiane goza de uma posição dominante no segmento de mercado representado pelo serviço de pagamento do IMI e abusou dessa posição ao exigir as comissões, cujo montante fixou unilateralmente e sem base objetiva.

85. A Comissão considera que o mercado (de produto) relevante seria o das prestações, a título oneroso, dos serviços de gestão das contas utilizadas pelos concessionários para a cobrança do IMI. A sua dimensão seria limitada, uma vez que os contribuintes podem optar por efetuar o pagamento diretamente ao concessionário.

86. Na opinião da Comissão, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio analisar o mercado afetado e determinar se a Poste Italiane detinha uma posição dominante nesse mercado. Esta análise implica determinar se outras instituições bancárias podiam prestar o mesmo serviço que a Poste Italiane.

87. A Comissão observa que a faculdade de fixar unilateralmente a comissão controvertida poderia criar o risco de a Poste Italiane abusar da sua (alegada) posição dominante. No entanto, dado que os contribuintes podiam optar por pagar o IMI diretamente aos concessionários, estes últimos estavam em condições de levar a cabo políticas de incentivo, a fim de tornar essa segunda opção mais atrativa. Podiam fazê-lo, nomeadamente, em reação a uma política da Poste Italiane que estabelecesse comissões excessivas pela utilização da conta corrente postal.

88. Na opinião da Comissão, não parece, por conseguinte, estar provado que as leis de mercado fossem insuficientes para prestar os serviços em causa de forma tão eficaz como a Poste Italiane.

42 V., *infra*, n.os 109 e 110.

43 V., novamente, n.os 24 a 28 das presentes conclusões.

2. Admissibilidade

89. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, independentemente de terem sido conferidos direitos exclusivos ou especiais a uma empresa, o órgão jurisdicional de reenvio deve indicar em que mercado e de que forma é que essa empresa detém uma posição dominante [44].

90. Nomeadamente, o Tribunal de Justiça insistiu em que, para efeitos de aplicação do artigo 102.º TFUE, «o mercado do produto ou do serviço em causa engloba os produtos ou os serviços que são substituíveis ou suficientemente intermutáveis com este, em função não só das suas características objetivas, por força das quais são especificamente aptos a satisfazer as necessidades constantes dos consumidores, mas também em função das condições de concorrência e da estrutura da oferta e da procura no mercado em causa» [45].

91. Ora, os despachos de reenvio apresentam lacunas a respeito desta pergunta, que impedem o Tribunal de Justiça de dar uma resposta útil. Tais lacunas não puderam ser sanadas, não obstante as observações daqueles que intervieram no incidente prejudicial, a quem o Tribunal de Justiça solicitou certas informações para determinar o mercado de serviços, o mercado geográfico relevante e a existência de serviços substitutos [46].

92. O órgão jurisdicional de reenvio devia ter fornecido ao Tribunal de Justiça informações precisas sobre as características do mercado relevante, a sua extensão geográfica ou a eventual existência de serviços equivalentes (alternativos). Não o tendo feito, a terceira questão prejudicial afigura-se inadmissível.

93. É possível chegar à mesma conclusão, partindo de uma perspetiva diferente, atendendo a que o conteúdo desses despachos, no que diz respeito à terceira questão prejudicial, não permite identificar com clareza o alcance desta.

94. Numa primeira leitura, parece que, para o tribunal *a quo*, a mera criação do «monopólio legal» a favor da Poste Italiane se traduziu necessariamente na exploração abusiva de uma posição dominante por parte da mesma. A Poste Italiane *exploraria* abusivamente a sua posição dominante por deter o monopólio legal controvertido [47].

95. Se essa fosse a interpretação correta dos referidos despachos, era forçoso concluir que os mesmos se baseiam numa premissa errada e incompatível com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [48], na medida em que parecem equiparar uma posição de domínio à exploração abusiva da mesma. Só este último comportamento é que é ilegal nos termos do artigo 102.º TFUE [49].

44 Acórdão de 13 de dezembro de 2007, United Pan-Europe Communications Belgium SA e o. (C-250/06, EU:C:2007:783, n.º 21).

45 Acórdão de 1 de julho de 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, n.º 32).

46 O Tribunal de Justiça questionou-os, entre outros, sobre os seguintes aspetos: (i) os serviços alternativos ao serviço prestado pela Poste Italiane aos concessionários do IMI; (ii) as condições em que esses serviços alternativos são oferecidos; (iii) as partes do território nacional onde a Poste Italiane prestava os seus erviços aos concessionários do IMI; e (iv) as eventuais estratégias dos concessionários para promover que lhe pagassem diretamente o IMI, e não através da Poste Italiane.

47 Este é o entendimento da Comissão constante do n.º 90 das suas observações escritas.

48 Acórdão de 1 de julho de 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376, n.º 48): «o simples facto de criar ou de reforçar uma posição dominante através da concessão de direitos especiais ou exclusivos […], não é, por si só, incompatível com o artigo [102.º TFUE]».

49 *Ibidem*, n.º 49. É imprescindível, para esse efeito, que «pelo simples exercício dos direitos […] exclusivos que lhe foram atribuídos, a [empresa] *explor[e]* a sua posição dominante de modo abusivo ou qu[e] esses direitos possam criar uma situação em que essa empresa seja levada a cometer esses abusos». O sublinhado é meu.

96. Outra leitura desta parte dos despachos sugeriria que o órgão jurisdicional de reenvio considera provada não só a existência de uma posição dominante, mas também a sua exploração abusiva pela Poste Italiane, na medida em que esta última fixou as comissões de cobrança dos concessionários nos montantes reproduzidos pelo próprio tribunal. Se assim fosse, a questão prejudicial apresentada ao Tribunal de Justiça tornar-se-ia, literalmente, supérflua, pois versaria sobre algo que já tinha sido objeto de decisão do tribunal *a quo*.

97. Por último, a leitura mais consentânea desta (lacónica) passagem dos despachos de reenvio é a que põe a tónica no facto de a faculdade de fixar unilateralmente a comissão de cobrança poder constituir uma hipótese «de *indução necessária ao abuso*» proibida pelo artigo 102.º TFUE [50].

98. Tratar-se-ia, portanto, de confirmar se essa hipótese é efetivamente plausível; isto é, se estão reunidas as condições que permitem que o regime jurídico controvertido leve, inevitavelmente, a que a Poste Italiane abuse de uma posição dominante.

99. Ainda que se admitisse que esta é a interpretação mais correta da dúvida do órgão jurisdicional de reenvio, a verdade é que continuam em falta elementos essenciais para que o Tribunal de Justiça possa decidir, com um mínimo de rigor, sobre essa dúvida. A lacuna é percetível, sobretudo, no que se refere à questão de determinar se o abuso era inevitável: (i) no contexto de um mercado relevante que não foi especificado com precisão; (ii) perante condições de concorrência entre instituições bancárias; e (iii) na presença de serviços eventualmente alternativos aos serviços prestados pela Poste Italiane.

100. Neste contexto, considero a terceira questão prejudicial inadmissível. No entanto, para o caso de o Tribunal de Justiça ter um entendimento diferente, exporei a minha opinião a esse respeito.

3. Quanto ao mérito

101. A Comissão afirmou nas suas observações que, tendo em conta o regime jurídico aplicável, os concessionários podiam contornar uma eventual conduta abusiva da Poste Italiane, pelo que a hipótese da indução necessária ao abuso não se confirmava.

102. A Poste Italiane e a Agenzia pronunciaram-se sobre este aspeto a pedido do Tribunal de Justiça. A primeira aderiu à posição da Comissão. A segunda descreveu a abordagem desta última como sendo «irrealista».

103. O abuso da posição dominante verificar-se-ia, no caso em apreço, se a Poste Italiane impusesse preços iníquos aos concessionários, os quais teriam de os suportar sem terem a possibilidade de recorrer a outras formas de cobrança do IMI. Desse modo, a Poste Italiane obteria uma vantagem ilegítima em relação aos seus concorrentes.

104. Segundo a Comissão, tal abuso da (eventual) posição dominante não ocorreria se os contribuintes fossem livres de pagar o IMI diretamente aos concessionários. Estes últimos poderiam oferecer-lhes condições suficientemente atrativas [51] para escolherem essa opção em detrimento do pagamento através da conta corrente postal.

105. Cabe, uma vez mais, ao órgão jurisdicional *a quo* pronunciar-se sobre estas posições antagónicas, que o Tribunal de Justiça dificilmente poderia avaliar por não dispor dos elementos de prova a que já me referi.

50 Despacho de reenvio no processo C-435/19, p. 19, *in fine*, do original italiano. Sublinhado no original.

51 N.os 110 e 111 das observações escritas da Comissão. Entre as «estratégias» concebidas pela Comissão para que os concessionários dissuadissem a Poste Italiane da tentação de abusar da sua posição dominante, impondo-lhes encargos excessivos, figuram a criação de uma rede de representantes autorizados a aceitar o pagamento direto do imposto ou a oferta de reduções (a seu cargo) aos contribuintes que optassem por essa via.

106. De qualquer modo, poderia ser relevante para a sua apreciação considerar se o custo económico das propostas dos concessionários referidas pela Comissão seria, de facto, equivalente — embora sob outra designação e noutros moldes — ao do pagamento da comissão fixada unilateralmente pela Poste Italiane.

107. O órgão jurisdicional de reenvio deveria, além disso, ponderar se a posição da Poste Italiane no mercado da atividade bancária poderia ter beneficiado face aos seus concorrentes do facto de todos os impostos locais, com exceção do IMI, poderem ser pagos através de contas correntes a partir de 1997.

108. Em particular, seria necessário determinar se a Poste Italiane, em virtude de deter uma posição dominante no âmbito do pagamento do IMI, era inevitavelmente levada a estender efeitos dessa posição ao mercado de pagamento de outros impostos locais, em especial, e ao mercado da atividade bancária no seu conjunto, em geral.

109. Ao fazer esta avaliação não se pode esquecer que, como a própria Agenzia admitiu, em resposta a uma das questões do Tribunal de Justiça [52], excetuando o volume das operações de cobrança (dezenas de milhares), as condições contratuais das contas correntes postais — incluindo as condições económicas — que se aplicavam aos concessionários da cobrança do IMI eram as mesmas que se aplicavam, em geral, a qualquer titular de uma conta corrente que fosse uma pessoa coletiva.

110. A ser confirmado, isto poderia ser um indício que contraria a inevitabilidade do abuso de posição dominante. Num mercado de serviços bancários liberalizados, a Poste Italiane não teria qualquer incentivo para impor aos titulares das suas contas correntes comissões de cobrança em geral (incluindo os concessionários, que estão sujeitos ao mesmo regime que os restantes clientes) significativamente mais onerosas do que as estabelecidas por outras instituições de crédito.

111. Por último, pode ser decisivo, em sede de apreciação da exploração abusiva da posição dominante, que outras instituições bancárias tenham oferecido aos concessionários serviços semelhantes (alternativos) aos quais estes pudessem recorrer para que os contribuintes pagassem os valores do IMI, sendo este um ponto que o órgão jurisdicional de reenvio terá de averiguar.

V. Conclusão

112. À luz do exposto, sugiro que o Tribunal de Justiça responda à Corte Suprema di Cassazione (Supremo Tribunal de Cassação, Itália) do seguinte modo:

«1) O serviço de conta corrente prestado pela Poste Italiane SpA, no contexto da sua atividade de prestação de serviços financeiros, aos concessionários da cobrança do imposto municipal sobre imóveis, entre 1992 e 2011, não apresenta as características de um serviço de interesse económico geral na aceção do artigo 106.º, n.º 2, TFUE, na medida em que não existe um ato formal que imponha obrigações de serviço público claramente definidas, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar.

2) Tendo em conta a resposta dada à primeira questão prejudicial, não há que responder à segunda questão.

3) A terceira questão prejudicial é inadmissível.»

52 Resposta à quarta pergunta formulada pelo Tribunal de Justiça.