Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
GERARD HOGAN
apresentadas em 6 de junho de 2019[1]

Processo C-659/17

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)
contra
Azienda Napoletana Mobilità SpA

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

«Reenvio prejudicial — Artigo 107.º, n.º 1, TFUE — Auxílios de Estado — Decisão 2000/128/CE da Comissão — Auxílios concedidos pela Itália para intervenções a favor do emprego — Isenção e redução contribuições para a segurança social — Decisão da Comissão que declara incompatíveis com o mercado comum certos auxílios para contratos de formação e trabalho e para a transformação de contratos de formação e trabalho em contratos por tempo indeterminado — Aplicabilidade da decisão aos empregadores que exploram serviços de transporte público local substancialmente em regime de não concorrência»

1. O presente pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação das disposições relativas aos auxílios estatais constantes do Artigo 107.º, n.º 1, TFUE. A questão surgiu no âmbito de um litígio entre o Istituto nazionale della previdenza sociale (a seguir «INPS») (Instituto Nacional da Segurança Social, Itália), por um lado, e a Azienda Napoletana Mobilità SpA (a seguir «ANM»), por outro, quanto à questão de saber se esta última era obrigada a pagar contribuições para a segurança social ao INPS relativamente aos membros do pessoal com contratos de formação e trabalho entre 1997 e 2001.

2. A ANM é uma sociedade integralmente detida pelo município de Nápoles e que presta serviços de transporte urbano local neste município[2].

3. Com a sua Decisão 2000/128/CE, de 11 de maio de 1999, relativa ao regime de auxílios concedidos pela Itália para intervenções a favor do emprego[3], a Comissão Europeia declarou parcialmente incompatíveis com o mercado comum os auxílios concedidos pela Itália sob a forma de reduções dos contribuições para a segurança social devidos pelos empregadores relativos a contratos de formação e trabalho e à transformação dos contratos de formação e trabalho em contratos por tempo

1 Língua original: inglês.

2 Ao que parece, sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, a ANM foi inicialmente constituída em 1995, através da Deliberação n.º 94, de 6 de abril de 1995, do Conselho Municipal de Nápoles, nos termos do artigo 22.º da Lei Nacional n.º 142/1990 e dos artigos 54.º a 60.º do Estatuto do município de Nápoles, como uma empresa especial deste município para gerir o serviço de transportes públicos no município. Além disso, sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, a ANM parece ter sido transformada em sociedade anónima em 2001 e, nos termos das disposições do artigo 18.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 422 - Conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n.º 59 (Decreto Legislativo n.º 422/1997 — Atribuição de deveres e poderes no domínio dos transportes públicos locais às regiões e entidades locais, nos termos do artigo 4.º, n.º 4, da Lei n.º 59, de 15 de março de 1997), de 19 de novembro de 1997 (GURI n.º 287, 10 de dezembro de 1997, p. 4), a gestão da totalidade da rede de serviços de transportes urbanos do município de Nápoles foi adjudicada à ANM sem qualquer concurso público.

3 JO 2000, L 42, p. 1.

indeterminado [4]. Com base nesta decisão, o INPS exigiu o pagamento das contribuições para a segurança social da ANM respeitantes ao período 1997-2001 para recuperar essas reduções. No processo principal, a ANM procurou provar, nomeadamente, que não era obrigada a pagar tais montantes.

4. A questão a que o Tribunal de Justiça deve agora responder é a de saber se a Decisão 2000/128 é aplicável a uma empresa como a ANM. Com efeito, esta empresa presta serviços de transporte público local «substancialmente em regime de não concorrência, em razão da exclusividade do serviço prestado» [5]. Levanta-se a questão decisiva de saber se as trocas comerciais entre os Estados-Membros são afetadas e se a concorrência é falseada ou ameaçada de ser falseada, conforme exigido pelo artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

Quadro jurídico

5. Os artigos 1.º a 3.º da Decisão 2000/128 dispõem:

«Artigo 1.º

1. Os auxílios ilegalmente concedidos pela Itália a partir de novembro de 1995 a favor da admissão de trabalhadores mediante os contratos de formação e trabalho previstos pelas Leis n.ºs 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94, são compatíveis com o mercado comum e com o Acordo EEE na condição de dizerem respeito:

– à criação de novos postos de trabalho na empresa beneficiária a favor de trabalhadores que não obtiveram ainda um emprego ou que perderam o anterior, na aceção das orientações relativas aos auxílios [ao] emprego,

– à admissão de trabalhadores que registam dificuldades específicas de inserção ou de reinserção no mercado de trabalho. Para efeitos da presente decisão, por trabalhadores que registam dificuldades específicas de inserção ou de reinserção no mercado de trabalho entendem-se os jovens com menos de 25 anos, os licenciados até aos 29 anos inclusive e os desempregados de longa duração, ou seja, as pessoas desempregadas há, pelo menos, um ano.

2. Os auxílios concedidos mediante contratos de formação e trabalho que não cumpram as condições mencionadas no n.º 1 são incompatíveis com o mercado comum.

Artigo 2.º

1. Os auxílios concedidos pela Itália ao abrigo do artigo 15.º da Lei n.º 196/97 a favor da transformação de contratos de formação e trabalho em contratos por tempo indeterminado são compatíveis com o mercado comum e com o Acordo EEE, desde que respeitem a condição da criação líquida de emprego, tal como definida nas orientações comunitárias relativas aos auxílios ao emprego.

O número de trabalhadores das empresas é calculado deduzindo os postos de trabalho que beneficiam da transformação e os postos criados por meio de contratos a prazo ou que não garantem uma certa estabilidade do emprego.

4 Por Acórdão de 7 de março de 2002, Itália/Comissão (C-310/99, EU:C:2002:143), o Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso de anulação interposto pela República Italiana da Decisão 2000/128/CE. Por Acórdão de 1 de abril de 2004, Comissão/Itália (C-99/02, EU:C:2004:207), o Tribunal de Justiça declarou que, ao não adotar, nos prazos fixados, todas as medidas necessárias para recuperar junto dos beneficiários os auxílios que, nos termos da Decisão 2000/128, foram considerados ilegais e incompatíveis com o mercado comum, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.º e 4.º da referida decisão.

5 V. questão prejudicial no n.º 12, *infra*.

2. Os auxílios a favor da transformação de contratos de formação e trabalho em contratos por tempo indeterminado que não cumprem a condição estabelecida no n.º 1 são incompatíveis com o mercado comum.

Artigo 3.º

A Itália tomará todas as medidas necessárias para a recuperação junto dos beneficiários dos auxílios que não cumprem as condições previstas nos artigos 1.º e 2.º e que foram ilegalmente concedidos.

A recuperação deverá verificar-se em conformidade com as regras do direito nacional. Os montantes a recuperar vencem juros a partir da data em que foram postos à disposição dos beneficiários até à data da sua recuperação efetiva. Os juros são calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente-subvenção no quadro dos auxílios com finalidade regional.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

6. Entre novembro de 1995 e maio de 2001[6], a ANM contratou pessoal para efeitos de formação profissional, integrando-o depois na empresa. Estes recrutamentos foram efetuados sob a forma de contratos de formação e trabalho, na aceção da Lei italiana n.º 863/1984, conforme alterada pelas Leis italianas n.º 407/1990, n.º 169/1991 e n.º 451/1994. Subsequentemente, a ANM transformou determinados contratos de formação e trabalho em contratos «por tempo indeterminado» (contratos de trabalho por tempo indeterminado), em conformidade com a Lei italiana n.º 451/1994.

7. As disposições nacionais em causa instituíam uma isenção total de contribuições para a segurança social durante um período de formação de dois anos para as empresas que operavam em zonas onde a taxa de desemprego era superior à média nacional. A isenção era prorrogada por um ano em caso de transformação de contratos de formação e trabalho em contratos por tempo indeterminado. A ANM beneficiou destas isenções no que diz respeito aos contratos de formação e trabalho em causa e à sua posterior transformação.

8. Através da Decisão 2000/128, a Comissão declarou essa regulamentação nacional parcialmente incompatível com a proibição estabelecida no artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

9. O INPS, na qualidade de organismo encarregado da execução da Decisão 2000/128, enviou à ANM dois pedidos de pagamento, um de 7 429 436,76 euros, relativo aos contratos de formação e trabalho no período de 1997 a 2001, e outro de 2 266 014,05 euros, relativo à subsequente transformação desses contratos e respeitante ao período de 1999 a 2001.

10. A ANM intentou uma ação no Tribunale di Napoli (Tribunal de Primeira Instância de Nápoles, Itália) quanto à decisão do INPS de tentar recuperar esses montantes. A ação da ANM foi julgada procedente com fundamento em que a Decisão 2001/128 não tinha efeito direto, uma vez que não era suficientemente precisa e incondicional.

11. O INPS interpôs recurso para a Corte d'Appello di Napoli (Tribunal de Recurso de Nápoles, Itália), que confirmou a decisão do Tribunale di Napoli (Tribunal de Primeira Instância de Nápoles, Itália) Itália), mas baseando a sua decisão noutros fundamentos. A Corte d'Appello di Napoli (Tribunal de Recurso de Nápoles, Itália) considerou que a Decisão 2000/128 faz parte da ordem jurídica italiana, mas não era aplicável ao caso em apreço, uma vez que a redução das contribuições para a segurança social concedida à ANM não afetava as trocas comerciais entre os Estados-Membros e não era suscetível de falsear a concorrência, dado que esta empresa prestava serviços de transporte público local numa base não concorrencial.

6 Estes dados não são absolutamente rigorosos.

12. O INPS recorreu da decisão da Corte d'Appello di Napoli (Tribunal de Recurso de Nápoles, Itália) para a Corte di Cassazione, Sezione Lavoro (Supremo Tribunal de Cassação, Secção Laboral, Itália), que submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«A Decisão [2000/128] também é aplicável aos empregadores que exerçam atividades de transporte público local — substancialmente em regime de não concorrência, em razão da exclusividade do serviço prestado — que tenham beneficiado de reduções [das contribuições para a segurança social] na sequência da celebração de contratos de formação e trabalho, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 407 de 1990, com referência, no caso em apreço, ao período compreendido entre [maio de] 1997 e maio de 2001?»

Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

13. O INPS, a ANM, o Governo italiano e a Comissão apresentaram observações escritas.

14. Encerrada a fase escrita do processo, o Tribunal de Justiça considerou que era necessário pedir esclarecimentos ao órgão jurisdicional de reenvio, nos termos do artigo 101.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, quanto a três aspetos. Este pedido foi enviado ao órgão jurisdicional de reenvio em 13 de dezembro de 2018. Após a concessão de várias prorrogações do prazo de resposta, o órgão jurisdicional de reenvio apresentou a sua resposta a esse pedido na secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de março de 2019.

15. Foi pedido ao órgão jurisdicional de reenvio que esclarecesse, em primeiro lugar, os termos «substancialmente em regime de não concorrência, em razão da exclusividade do serviço prestado», referidos na questão prejudicial. Em especial, pedia-se ao órgão jurisdicional de reenvio que precisasse se se referia à adjudicação por ajuste direto à ANM dos serviços de transporte local em questão e se o município de Nápoles podia legalmente ter adjudicado tais serviços a outros prestadores. Em segundo lugar, pedia-se ao órgão jurisdicional de reenvio que indicasse se o mercado italiano dos transportes públicos locais se encontrava ou não, à data dos factos, aberto, no todo ou em parte, à concorrência e, em caso afirmativo, em que medida. Em terceiro lugar, pedia-se ao órgão jurisdicional de reenvio que indicasse todas as atividades exercidas pela ANM à data dos factos.

16. Além disso, em conformidade com o artigo 61.º do seu Regulamento de Processo, o Tribunal de Justiça convidou as partes a pronunciar-se, na audiência, sobre a resposta do órgão jurisdicional de reenvio ao pedido de esclarecimentos bem como a concentrar as suas alegações orais sobre os três aspetos em causa e sobre o eventual impacto da resposta sobre a questão prejudicial.

17. O INPS, a ANM, o Governo italiano e a Comissão apresentaram alegações na audiência de 3 de abril de 2019.

Observações preliminares

18. Importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a qualificação de uma medida nacional como «auxílio estatal», na aceção do 107.º, n.º 1, TFUE, exige que todos os seguintes requisitos estejam preenchidos. Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma intervenção do Estado ou através de recursos estatais. Em segundo lugar, essa intervenção deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Em terceiro lugar, deve conceder uma vantagem seletiva ao seu beneficiário. Em quarto lugar, deve falsear ou ameaçar falsear a concorrência[7].

7 Acórdão de 28 de junho de 2018, Andres (Insolvência Heitkamp BauHolding)/Comissão (C-203/16 P, EU:C:2018:505, n.º 82 e jurisprudência referida).

19. São o segundo e o quarto critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, TFUE que são objeto do reenvio prejudicial [8].

20. Observo desde já que, sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, os autos submetidos ao Tribunal de Justiça não sugerem que as isenções dos contribuições para a segurança social concedidas à ANM constituíssem uma contrapartida pela prestação de um serviço público ou de um serviço de interesse económico geral [9]. Uma intervenção estatal não é abrangida pelo artigo 107.º, n.º 1, TFUE [10] se for considerada uma compensação que represente a contrapartida de prestações efetuadas pelas empresas beneficiárias para executar obrigações de serviço público, pelo que, na realidade, essas empresas não retiram proveito de uma vantagem financeira e, portanto, a referida intervenção não tem por efeito colocar essas empresas numa posição concorrencial mais favorável face a empresas concorrentes. Para que, num caso concreto, tal compensação possa escapar à qualificação de auxílio estatal, devem estar preenchidos os requisitos enunciados nos n.os 88 a 93 do Acórdão de 24 de julho de 2003, Altmark (C-280/00, EU:C:2003:415) [11].

21. O auxílio em questão na Decisão 2000/128 era um regime ou programa que se aplicava a múltiplos setores e regiões e não a uma entidade específica. Em conformidade com o artigo 3.º da referida decisão, a Itália devia tomar todas as medidas necessárias para a recuperação do auxílio ilegal junto dos beneficiários.

22. No caso de um programa de auxílios, a Comissão pode limitar-se a estudar as características do programa em causa, para apreciar, nos fundamentos da decisão, se, em razão das modalidades que esse programa prevê, este assegura uma vantagem sensível aos beneficiários relativamente aos seus concorrentes e é suscetível de beneficiar essencialmente empresas que participam nas trocas comerciais entre Estados-Membros. Assim, numa decisão que respeita a um programa dessa natureza, a Comissão não está obrigada a efetuar uma análise do auxílio concedido em cada caso individual com base nesse regime. Apenas na fase da recuperação dos auxílios será necessário verificar a situação individual de cada empresa em causa [12]. A este respeito, cabe ao Estado-Membro verificar a situação individual de cada empresa abrangida por essa operação de recuperação [13].

23. A Comissão concluiu, nos considerandos 64 a 66 e 98 da Decisão 2000/128, que os auxílios em questão falseiam a concorrência e afetam o comércio entre Estados-Membros ou são suscetíveis de o afetar «na medida em que as empresas beneficiárias exportam uma parte da sua produção para outros Estados-Membros; mesmo que as empresas não exportem, a produção nacional é favorecida porque o auxílio reduz a possibilidade de as empresas localizadas noutros Estados-Membros exportarem os seus produtos para o mercado italiano» [14].

8 O segundo e quarto critérios estabelecidos no artigo 107.º, n.º 1, TFUE são dois critérios distintos mas associados.

9 Com efeito, tanto o Governo italiano como a Comissão declararam, na audiência de 3 de abril de 2019, que as medidas em questão não constituíam uma contrapartida pela prestação de um serviço público ou de um serviço de interesse económico geral. A ANM alegou, nas suas observações escritas, que tinha uma expectativa legítima de que a redução das contribuições para a segurança social fosse definitiva. Esta questão não foi suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio. Ultrapassa, portanto, o âmbito da questão prejudicial.

10 Para que uma intervenção estatal seja qualificada como auxílio estatal, o primeiro critério do artigo 107.º, n.º 1, TFUE exige que seja concedida uma vantagem a uma empresa.

11 V. 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.os 44 a 46). Tal não implica que a ANM não possa ter direito a receber uma contrapartida pela prestação de um serviço público ou de um serviço de interesse económico geral com base noutro fundamento.

12 Acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.os 63 e 130).

13 Acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 64).

14 Ver considerando 66 da Decisão 2000/128. Na minha opinião, a produção e a exportação de mercadorias referidas no considerando 66 são meramente exemplificativas. É o que resulta claramente do Acórdão de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, n.os 65 a 69). Ver n.º 24, *infra*.

24. Antes de procederem à recuperação de um auxílio, as autoridades nacionais devem, todavia, verificar, casuisticamente, se a vantagem concedida podia, no que dizia respeito ao beneficiário, falsear a concorrência e afetar as trocas comerciais intracomunitárias. Essa verificação suplementar é essencial à qualificação dos benefícios individuais recebidos como auxílios estatais [15].

25. No presente contexto, foi, portanto, quando o INPS tentou recuperar o auxílio concedido a um beneficiário específico, como a ANM, que surgiu a questão de saber se as trocas comerciais entre os Estados-Membros eram afetadas e se a concorrência era falseada por esse auxílio específico e que uma decisão que constatava a existência de tal efeito podia ser impugnada nos órgãos jurisdicionais nacionais [16].

Análise

Jurisprudência e princípios aplicáveis

26. Na minha opinião, a resposta à questão submetida ao Tribunal de Justiça pode, pelo menos à primeira vista, ser encontrada na jurisprudência constante do Tribunal de Justiça. Estes princípios foram reafirmados e aplicados pela última vez, no que respeita a transportes urbanos locais, no Acórdão de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9). Este processo dizia respeito à prática da Transport for London de autorizar os táxis de Londres (*Black Cabs*) a utilizar os corredores reservados aos autocarros nas vias públicas durante o horário em que vigoram as restrições de circulação nestes corredores, enquanto proibiam as viaturas de aluguer com condutor (*minicabs*) de utilizar esses corredores, exceto para recolherem ou largarem passageiros com reservas prévias de tais veículos.

27. Nos n.os 65 a 69 desse acórdão, o Tribunal de Justiça considerou que, segundo jurisprudência constante, para efeitos da qualificação de uma medida nacional como auxílio de Estado, não é necessário demonstrar uma incidência real do auxílio em causa sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros nem uma distorção efetiva da concorrência, mas apenas examinar se o auxílio é *suscetível* de afetar essas trocas e de falsear a concorrência [17]. Em particular, quando um auxílio concedido por um Estado-Membro reforça a posição de uma empresa relativamente às demais empresas concorrentes nas trocas comerciais intra-União, deve entender-se que tais trocas comerciais são influenciadas pelo auxílio. A este respeito, não é necessário que a própria empresa beneficiária participe nas trocas comerciais intra-União. Com efeito, quando um Estado-Membro concede um

15 V., neste sentido, Acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 115). No n.º 120 deste acórdão, o Tribunal de Justiça declarou que «a verificação da situação individual de cada beneficiário em causa, a efetuar pelas autoridades nacionais, deve ser suficientemente enquadrada pela decisão da Comissão respeitante a um regime de auxílios, que está associada a uma ordem de recuperação. Por um lado, […] essa decisão deve permitir identificar claramente o respetivo alcance. Por outro lado, […] essa decisão deve conter, em si mesma, todos os elementos essenciais para a sua execução pelas autoridades nacionais, excluindo assim que o conteúdo real da mesma decisão seja posteriormente estabelecido mediante uma troca de correspondência entre a Comissão e as autoridades nacionais». No Acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Mediaset (C-69/13, EU:C:2014:71, n.º 35), o Tribunal de Justiça declarou que, uma vez que, na sua decisão sobre um regime de auxílios estatais, a Comissão não identificou os beneficiários individuais do auxílio em causa nem fixou os montantes precisos do auxílio a recuperar, cabe ao juiz nacional, se tal lhe for pedido, pronunciar-se sobre o montante do auxílio cuja recuperação tenha sido ordenada pela Comissão. Caso surjam dificuldades, o juiz nacional pode sempre dirigir-se à Comissão para que esta última lhe preste assistência, em conformidade com o princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, TUE.

16 É possível que a ANM tenha tido a possibilidade de interpor um recurso no Tribunal Geral da União Europeia para impugnar a validade da Decisão 2000/128, na medida em que a mesma lhe dizia direta e individualmente respeito, em razão do prejuízo causado à sua situação jurídica pela ordem de recuperação do auxílio contida no seu artigo 3.º, por analogia, Acórdão de 9 de junho de 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e o./Comissão (C-71/09 P, C-73/09 P e C-76/09 P, EU:C:2011:368, n.º 51). Uma vez que parece resultar dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça, sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio, que a ANM não impugna a validade da Decisão 2000/128 *per se*, mas questiona que o auxílio que lhe foi concedido afete as trocas comerciais entre os Estados-Membros, conforme exigido pelo artigo 107.º, n.º 1, TFUE, não me parece que a regra de admissibilidade do reenvio prejudicial que decorre do Acórdão de 9 de março de 1994, TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, n.os 13 a 18) seja aplicável e a ANM não era obrigada a interpor recurso de anulação da Decisão 2000/128 no Tribunal Geral.

17 Importa salientar que o INPS não é obrigado a provar que as isenções em questão concedidas à ANM tinham efeitos reais sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros ou que a concorrência foi efetivamente falseada.

auxílio a uma empresa, a produção interna pode ser mantida ou aumentada, daí resultando que as hipóteses de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros penetrarem no mercado deste Estado-Membro são diminuídas. Por outro lado, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, não existe limiar ou percentagem *ex ante* abaixo dos quais se possa considerar que as trocas comerciais entre Estados-Membros não são afetadas. Com efeito, a importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não excluem *a priori* a eventualidade de as trocas comerciais entre Estados-Membros serem afetadas. Assim, a condição segundo a qual o auxílio deve ser suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros não depende da natureza local ou regional dos serviços de transporte fornecidos nem da importância do domínio de atividade em causa [18].

28. O Tribunal de Justiça considerou que não se podia excluir que a política do corredor reservado aos autocarros tivesse por efeito tornar menos atrativa a prestação de serviços de aluguer de viaturas com condutor em Londres, com a consequente redução das possibilidades de as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros penetrarem no mercado [19].

29. Quanto ao requisito da distorção da concorrência, os auxílios que visam libertar uma empresa dos custos que ela devia normalmente suportar no âmbito da sua gestão corrente ou das suas atividades normais falseiam, em princípio, as condições de concorrência [20].

30. Resulta claramente da jurisprudência acima referida que o limiar para considerar que uma medida estatal é suscetível de afetar as trocas comerciais e de falsear a concorrência é baixo [21]. Isto aplica-se desde que o auxílio estatal em questão não ser *de minimis*, caso em que se considera que o auxílio não tem quaisquer efeitos sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros e não falseia nem ameaça falsear a concorrência [22]. Uma vez que o valor para a ANM da medida estatal em questão no processo principal era de aproximadamente 10 milhões de euros, concedidos ao longo de cinco anos, não podia, portanto, em princípio, ser considerada *de minimis*, independentemente da questão de saber quais as regras da União sobre os auxílios estatais *de minimis* que seriam aplicáveis *ratione temporis* [23].

18 V., igualmente Acórdãos de 24 de julho de 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, n.os 77 a 82), de 21 de julho de 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, n.º 41) e de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.os 78 e 79). No Acórdão Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, n.º 77), o Tribunal de Justiça declarou que não está de forma alguma excluído que uma subvenção pública concedida a uma empresa que apenas fornece serviços de transporte local ou regional e não fornece serviços de transporte fora do Estado de origem possa, não obstante, ter influência sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

19 Acórdão de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, n.º 70).

20 Acórdãos de 27 de junho de 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (C-74/16, EU:C:2017:496, n.º 80) e de 21 de julho de 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493, n.º 44).

21 Nos n.os 42 e 43 do Acórdão de 21 de julho de 2005, Xunta de Galicia (C-71/04, EU:C:2005:493), o Tribunal de Justiça declarou que «um auxílio de importância relativamente fraca é suscetível de afetar tais trocas comerciais quando o setor em que operam as empresas que dele beneficiam se caracterizar por uma forte concorrência». «Deste modo, quando um setor se caracteriza por um elevado número de pequenas empresas, um auxílio, mesmo relativamente modesto no plano individual, mas potencialmente aberto à totalidade ou a uma grande parte das empresas do setor, pode ter repercussões nas trocas comerciais entre Estados-Membros».

22 Relativamente às regras atuais sobre os auxílios estatais *de minimis*, v., por exemplo, Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* (JO 2013, L 352, p. 1). Há que observar que o setor dos transportes foi excluído do âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 69/2001 da Comissão, de 12 de janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado CE aos auxílios *de minimis* (JO 2001, L 10, p. 30). O setor dos transportes não foi excluído do âmbito de aplicação do Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis* (JO 2006, L 379, p. 5). Contudo, o limite geral *de minimis* foi adaptado para tomar em consideração a reduzida dimensão média das empresas que exercem atividades nos setores do transporte rodoviário de mercadorias e de passageiros. Este limite mínimo mais baixo já não é aplicável ao setor dos transportes rodoviários de passageiros, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1407/2013.

23 Para se ter uma ideia da escala das operações da ANM, importa observar que, segundo a Comissão, o sistema de transporte público urbano explorado pela ANM servia cerca de 1 milhão de habitantes à data dos factos. Contudo, em última análise, é ao órgão jurisdicional de reenvio que cabe determinar se, e em que medida, as regras *de minimis* são aplicáveis.

31. Considero, por conseguinte, que a alegação da ANM segundo a qual, uma vez que foi constituída expressamente para efeitos da exploração de serviços de transportes públicos no município de Nápoles, não é abrangida pelo âmbito de aplicação da Decisão 2000/128, dada a natureza local dos serviços em questão, não pode, em princípio, proceder.

32. Contudo, para que o segundo e o quarto critérios contidos no artigo 107.º, n.º 1, TFUE sejam aplicáveis no processo principal, é imperativo que, no contexto do processo principal, o INPS demonstre que a ANM compete com outras empresas em mercados que não estejam *de jure*[24] fechados à concorrência.

33. Na minha opinião, se o mercado da prestação de serviços de transporte no município de Nápoles estava, à data dos factos, potencialmente aberto a algum grau de concorrência[25] e não estava, portanto, sujeito a um monopólio legal, ou se a ANM exercia atividades noutros mercados abertos a algum grau de concorrência, é provável que a medida estatal em questão fosse suscetível de falsear a concorrência e de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, apesar da natureza local dos serviços de transporte prestados, que eram limitados ao município de Nápoles.

34. Por uma questão de clareza, parece-me importante definir o conceito de «monopólio legal» no presente contexto. A este respeito, não há, na minha opinião, melhor definição do que a apresentada na nota 272 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (C/2016/2946)[26], segundo a qual «[e]xiste um monopólio legal nos casos em que um dado serviço se encontra reservado por lei ou por medidas regulamentares a um fornecedor exclusivo, estando os outros operadores claramente proibidos de fornecer tal serviço (nem sequer para satisfazer uma eventual procura residual de determinados grupos de clientes). No entanto, o simples facto de a prestação de um serviço público ser confiada a uma empresa específica não significa que a empresa beneficia de um monopólio legal». Além disso, é evidente que o monopólio legal reservado por lei deve respeitar o direito da União, em particular as regras relativas à contratação pública.

35. Nestas circunstâncias, e à luz dos Acórdãos de 24 de julho de 2003, Altmark Trans e Regierungspräsidium Magdeburg (C-280/00, EU:C:2003:415, n.º 78) e de 14 de janeiro de 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9, n.ºs 66 a 70), se o mercado da prestação de serviços de transportes no município de Nápoles estava, à data dos factos, aberto *de jure* a algum grau de concorrência e não estava, portanto, sujeito a um monopólio legal, não é irrealista presumir que a prestação de serviços de transporte por uma entidade como a ANM possa ter sido mantida ou aumentada devido à medida estatal em questão, com o resultado de que as empresas estabelecidas noutros Estados-Membros teriam tido menores oportunidades para prestar os seus serviços de transporte no município de Nápoles. Além disso, mesmo que o mercado da prestação de serviços de transporte no município de Nápoles estivesse, à data dos factos, fechado *de jure* à concorrência[27], se as atividades da ANM não se limitassem, contudo, a esse serviço e mercado geográfico específicos, a medida estatal em questão poderia ter facilitado a sua expansão noutros mercados abertos à concorrência[28] salvo se a eventual

24 A circunstância de o mercado estar *de facto* fechado à concorrência, por a ANM ter direitos exclusivos na sequência da adjudicação por ajuste direto da concessão específica em questão relativa à gestão da rede de serviços de transportes urbanos do município de Nápoles, não é relevante.

25 V., por analogia, Acórdão de 11 de junho de 2009, ACEA/Comissão (T-297/02, EU:T:2009:189, n.º 90). V. igualmente Acórdão de 29 de abril de 2004, Itália/Comissão (C-298/00 P, EU:C:2004:240, n.º 66) que se refere à abertura parcial do mercado à concorrência. No n.º 65 do Acórdão de 26 de outubro de 2016, Orange/Comissão (C-211/15 P, EU:C:2016:798) o Tribunal de Justiça declarou que «a circunstância de um setor económico ter sido liberalizado ao nível da União é suscetível de caracterizar uma incidência real ou potencial dos auxílios na concorrência, bem como o seu efeito nas trocas comerciais entre Estados-Membros».

26 JO 2016, C 262, p. 1.

27 E, portanto, sujeito a um monopólio legal.

28 V., por analogia, Acórdão de 11 de junho de 2009, ACEA/Comissão (T-297/02, EU:T:2009:189, n.º 94).

possibilidade de subvenções cruzadas entre o mercado em que a ANM pode ter beneficiado de um monopólio legal e qualquer(quaisquer) outro(s) mercado(s) em que tenha podido operar tiver sido excluída de modo efetivo e transparente através de uma contabilidade separada para as diferentes atividades [29].

Aplicação da jurisprudência e dos princípios aos factos do processo principal

36. As questões decisivas que devem, por conseguinte, ser abordadas pelo órgão jurisdicional de reenvio são, em primeiro lugar, a de saber se o mercado em questão estava *de jure* aberto a algum grau de concorrência durante o período em causa e, em segundo lugar, a de saber se a ANM, durante esse período, operava noutros mercados (geográficos e/ou de produto/serviço) abertos a algum grau de concorrência e, em caso afirmativo, se estava excluída qualquer possibilidade de subvenções cruzadas.

37. No que respeita à primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio indicou, na sua resposta ao pedido de esclarecimentos que lhe foi enviado pelo Tribunal de Justiça, que, segundo as alegações da ANM a este respeito, os termos «substancialmente em regime de não concorrência, em razão da exclusividade do serviço prestado», se referem ao facto de, na prática, não haver condições de concorrência no mercado em questão, uma vez que a totalidade da rede de serviços de transportes urbanos no município de Nápoles não estava sujeita a um procedimento de concurso [30] mas era, pelo contrário, objeto de adjudicação por ajuste direto. A ANM indicou que a adjudicação por ajuste direto em questão estava em conformidade tanto com o direito da União como com o direito nacional [31]. A ANM confirmou que tinha um direito exclusivo quanto a todos os serviços de transportes regulares no território em questão, pelo que não existia nenhum outro serviço que se lhe assemelhasse e não podia ser substituído por um serviço semelhante.

38. Na minha opinião, o simples facto de o ajuste direto em questão poder ter sido conforme com o direito da União e com o direito nacional em matéria de contratos públicos não exclui necessariamente que possa ter havido uma distorção da concorrência potencial ou que as trocas comerciais entre Estados-Membros possam ter sido afetadas. A questão que deve ser abordada é antes a de saber se a ANM beneficiava de um monopólio legal no que diz respeito à gestão dos transportes urbanos no município de Nápoles ou se, nos termos da legislação nacional, a concessão em causa, ou parte dela, poderia ter sido adjudicada a outra entidade, nomeadamente mediante um procedimento de

29 V. Acórdão de 23 de janeiro de 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-387/17, EU:C:2019:51, n.º 42).

30 Apesar da existência de monopólios locais ou regionais, quando as autoridades regionais e locais competentes atribuem tais monopólios mediante procedimentos de concurso, a concorrência pode ser falseada e as trocas comerciais entre os Estados-Membros podem ser afetadas por auxílios estatais concedidos a uma empresa que concorre à atribuição desse monopólio, uma vez que a situação financeira dessa empresa é reforçada face a outros candidatos potenciais. Acórdão de 16 de julho de 2014, Alemanha/Comissão (T-295/12, não publicado, EU:T:2014:675, n.º 154).

31 Na sua resposta ao pedido de esclarecimentos que lhe foi enviado pelo Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio indicou que, segundo a ANM, no que respeita à liberalização progressiva do mercado dos serviços de transporte sujeito a obrigações de serviço público, a obrigação de adjudicar contratos nos termos das novas regras previstas no artigo 5.º do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e (CEE) n.º 1107/70 do Conselho (JO 2007, L 315, p. 1) era aplicável, em conformidade com as disposições transitórias previstas no artigo 8.º desse regulamento, a partir de 3 de dezembro de 2019. Nas suas observações escritas, a ANM declarou que, no período decorrido entre 1997 e 2001, as disposições do Regulamento (CEE) n.º 1191/69 do Conselho, de 26 de junho de 1969, relativo à ação dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável (JO 1969, L 156, p. 1; EE 08 F1 p. 131), conforme alterado pelo Regulamento (CEE) n.º 1893/91 do Conselho, de 20 de junho de 1991 (JO 1991, L 169, p. 1), eram aplicáveis à concessão em causa. A ANM alegou que esse regulamento previa a celebração de contratos de serviço público no que respeita às obrigações relativas à prestação de serviços de transporte público local, sem especificar, contudo, as condições em que esses contratos deviam ser celebrados, nem se o mercado dos serviços de transportes públicos devia ser aberto à concorrência. A ANM afirmou ainda que, em conformidade com o artigo 18.º do Decreto Legislativo n.º 422/1997, o regime de concessões foi substituído pela abertura do mercado à concorrência a partir de 31 de dezembro de 2005.

concurso. Se tivesse sido possível utilizar um procedimento de concurso [32], poderia então ter existido alguma concorrência no mercado em questão e o próprio ajuste direto poderia ter contribuído para a distorção da concorrência potencial ou tê-la exacerbado, ou poderia ter afetado as trocas comerciais entre os Estados-Membros [33].

39. Na audiência de 3 de abril de 2019 no Tribunal de Justiça, houve considerável discordância entre a ANM e as outras partes no que se refere ao verdadeiro âmbito e alcance do direito italiano sobre esta matéria, em especial do artigo 18.º do Decreto Legislativo n.º 422/1997. Não compete ao Tribunal de Justiça interpretar o direito nacional. Considero, portanto, com base nas observações apresentadas pelo INPS, pela ANM, pelo Governo italiano e pela Comissão na audiência de 3 de abril de 2019, que o órgão jurisdicional de reenvio deve verificar não só se o artigo 18.º do Decreto Legislativo n.º 422/1997 e/ou outras disposições do direito nacional permitiam a adjudicação por ajuste direto da concessão em questão à ANM, como também se, de facto, a *impunham*. Parece plausível [34], após uma leitura superficial do artigo 18.º, n.º 2, do Decreto Legislativo n.º 422/1997, que tenha sido possível algum grau de concorrência no mercado em questão à data dos factos [35]. O objetivo desse exame consiste em determinar se a ANM tinha um monopólio legal relativamente ao mercado relevante.

40. No que respeita à segunda questão, a ANM confirmou nas suas observações escritas que não operava fora da província [36] de Nápoles durante o período em questão. A ANM alegou também que, em conformidade com os seus estatutos (que estavam em vigor de 27 de junho de 1995 até 2001), operava exclusivamente no município de Nápoles. Alegou, além disso, que, em conformidade com a jurisprudência nacional, não podia operar fora da província de Nápoles. Observo, todavia, que, em conformidade com o artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, dos seus estatutos, com data de 6 de abril de 1992, a ANM podia, em determinadas circunstâncias, operar fora desse município.

41. A ANM alega também que não exerceu qualquer outra atividade além da exploração de um sistema de transportes públicos urbanos até 1 de janeiro de 2013, data em que se fundiu com outra empresa, a Napolipark, que gere parques de estacionamento. Tendo em conta a data em questão e o considerável lapso de tempo decorrido desde a concessão da medida estatal, não considero que esta atividade tenha relevância temporal para efeitos da avaliação do impacto real ou potencial da medida em questão sobre a concorrência ou sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros. Observo, todavia, que, em conformidade com o artigo 4.º do contratto di servizio (contrato de prestação de serviços) de 27 de junho de 1997 entre o município de Nápoles e a ANM, o objeto da concessão é mais amplo do que a mera gestão dos transportes urbanos, incluindo também a gestão dos parques de estacionamento.

42. À luz destas considerações, o órgão jurisdicional de reenvio deve, por conseguinte, verificar se a ANM operava fora do município de Nápoles ou noutro mercado de produtos/serviços durante o período em questão e, em caso afirmativo, se foi excluída qualquer possibilidade de subvenções cruzadas.

32 Mesmo quanto a uma parte do mercado em questão.

33 V., por analogia, Acórdão de 11 de junho de 2009, ACEA/Comissão (T-297/02, EU:T:2009:189, n.º 92), em que o Tribunal Geral considerou que a própria existência de um regime de auxílios a favor de certos beneficiários pode ter «criado um incentivo para os municípios [lhes] confiarem diretamente os serviços, em vez de procederem a concessões com base em concursos públicos».

34 Sem prejuízo da verificação pelo órgão jurisdicional de reenvio.

35 V. artigo 18.º, n.º 2, alínea a), do Decreto Legislativo n.º 422/1997, que respeita à possibilidade de um procedimento de concurso e artigo 18.º, n.º 2, alínea b), que, *em caso de* adjudicação por ajuste direto do mercado, estabelece limites quanto ao exercício de atividades fora de uma área geográfica.

36 Observo que umas vezes se faz referência à província de Nápoles e outras vezes ao município de Nápoles. Não resulta claramente dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça se estes termos se referem a uma única área geográfica no que diz respeito ao período em causa.

Conclusão

43. Por conseguinte, proponho que se responda à questão submetida pela Corte suprema di cassazione, Sezione Lavoro (Supremo Tribunal de Cassação, Secção Laboral) (Itália) do seguinte modo:

A Decisão 2000/128/CE, de 11 de maio de 1999, relativa ao regime de auxílios concedidos pela Itália para intervenções a favor do emprego, é aplicável a um empregador, como a Azienda Napoletana Mobilità SpA, que explorava serviços de transporte público local e que, durante o período compreendido entre maio de 1997 e maio de 2001 beneficiou de reduções das contribuições para a segurança social na sequência da celebração de contratos de formação e trabalho, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 407 de 1990, salvo se beneficiasse de um monopólio legal que reservasse, por lei ou por medidas regulamentares, em conformidade com o direito da União, a prestação desses serviços a um prestador exclusivo, com exclusão de qualquer outro operador, e desde que não operasse em nenhum outro mercado geográfico ou de produtos/serviços.