ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
2 de Fevereiro de 1989 *

No processo 22/87,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Enrico Traversa, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo, no gabinete de Georges Kremlis, também membro do Serviço Jurídico da Comissão, Centro Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Italiana, representada pelo professor Luigi Ferrari Bravo, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático, na qualidade de agente, assistido por Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo, na embaixada de Itália, 5, rue Marie-Adélaïde,

demandada,

que tem por objecto fazer declarar que, ao não adoptar nos prazos previstos todas as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições da Directiva 80/987 do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283, p. 23; EE 05 F2 p. 219), a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE,

O TRIBUNAL,

constituído pelos Srs. O. Due, presidente, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Grevisse, presidentes de secção, Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

* Língua do processo: italiano.

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 11 de Outubro de 1988,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Novembro de 1988,

profere o presente

Acórdão

1 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal em 28 de Janeiro de 1987, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção destinada a fazer declarar que, ao não adoptar nos prazos previstos todas as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições da Directiva 80/987 do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283, p. 23; EE 05 F2 p. 219), a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

2 A Comissão formula mais especificamente três acusações que respeitam ao incumprimento das obrigações resultantes respectivamente dos artigos 3.° e 5.° da directiva (criação de instituições de garantia aptas a assegurar aos trabalhadores o pagamento de créditos resultantes dos contratos de trabalho), do artigo 7.° (garantia das prestações devidas aos trabalhadores a título dos regimes legais de segurança social) e do artigo 8.° (garantia de prestações de velhice derivadas dos regimes complementares profissionais ou interprofissionais).

3 O prazo de 36 meses previsto no artigo 11.° da directiva para a adopção pelos Estados-membros das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas necessárias para lhe dar cumprimento extinguiu-se em 23 de Outubro de 1983. Não é contestado que não foi tomada qualquer medida destinada a dar cumprimento à directiva pela República Italiana.

4 O governo demandado alega, todavia, que diversas disposições do direito italiano em vigor são susceptíveis de assegurar aos trabalhadores uma protecção equivalente, até superior, à pretendida pela directiva.

5 No que toca aos antecedentes do litígio, à tramitação do processo, bem como aos fundamentos e argumentos das partes, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

6 A título preliminar, convém lembrar que, por força do artigo 189.° do Tratado, cada um dos Estados-membros destinatários de uma directiva tem a obrigação de tomar, no quadro da sua ordem jurídica nacional, todas as medidas necessárias com vista a assegurar a plena eficácia da directiva, em conformidade com o objectivo que prossegue. Neste contexto, resulta da jurisprudência do Tribunal (e nomeadamente do acórdão de 23 de Maio de 1985, Comissão/República Federal da Alemanha, 29/84, Recueil, p. 1661) que, se a execução de uma directiva não exige necessariamente a adopção de medidas legislativas ou regulamentares específicas em cada Estado-membro, a sua adopção só poderá ser considerada supérflua se as disposições do direito nacional em vigor garantirem efectivamente a integral aplicação da directiva.

7 A Directiva 80/987, cuja inexecução é censurada à República Italiana, tem por objecto a aproximação das legislações dos Estados-membros em matéria de protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador e prevê para esse efeito, nomeadamente, garantias específicas de pagamento dos créditos em dívida àqueles.

8 Convirá, por isso, examinar sucessivamente as três acusações formuladas pela Comissão, a fim de verificar se as disposições da legislação italiana invocadas pelo governo demandado têm por efeito assegurar aos trabalhadores assalariados as garantias especiais previstas pela Directiva 80/987 já referida.

Quanto à primeira acusação, relativa à não execução do disposto nos artigos 3.° e 5.° da Directiva 80/987

9 Resulta dos artigos 3.° e 5.° da directiva que os Estados-membros são obrigados a criar instituições de garantia que assegurem o pagamento dos créditos em dívida aos trabalhadores assalariados, emergentes de contratos de trabalho ou de relações de trabalho, e tendo por objecto a remuneração referente ao período situado antes de uma determinada data fixada nas condições previstas pelo artigo 3.°

10 Segundo o Governo italiano, a aplicação conjugada das diferentes disposições existentes em direito italiano, destinadas a evitar as consequências negativas que poderão resultar para o trabalhador da perda do seu emprego, garantiria aos trabalhadores uma protecção equivalente à prevista nos artigos 3.° e 5.° da directiva. O Governo italiano cita, nomeadamente, por um lado, as disposições relativas ao vencimento pago no momento da cessação da relação de trabalho («trattamento di fine rapporto»), contidas na Lei n.° 297, de 29 de Maio de 1982 (GURI, n.° 148, de 7.6.1982) e, por outro, o sistema de garantia de pagamento assegurado pela Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria (Caixa de Complemento de Salários — Secção Extraordinária), que, criada pela Lei n.° 164, de 29 de Maio de 1975 (GURI n.° 147, de 31.5.1975), constituiria um sistema alternativo de garantia, especificamente autorizado pelo n.° 2 do artigo 1.° da directiva, conjuntamente com o anexo, título II, alínea c), n ° 1, desta.

11 No que toca ao vencimento do fim da relação de trabalho, convém salientar que se trata de uma prestação cujo montante é determinado em função da duração da relação de trabalho, correspondente, em princípio, a um mês de salário por ano de serviço, e à qual os trabalhadores têm direito, em caso de cessação da sua relação de trabalho, por força do artigo 2120.° do código civil italiano. O fundo de garantia previsto pelo artigo 2.° da Lei n.° 297, já referida, tem por finalidade substituir-se ao empregador insolvente, com vista a assegurar o pagamento dessa prestação. Essa garantia não se estende, no entanto, ao pagamento de créditos referentes a remunerações dos trabalhadores que não tenham sido regularmente pagas, na vigência da relação de trabalho, por força da insolvência do empregador. Ora, é o pagamento destes últimos créditos que deve ser assegurado por força dos artigos 3.° e 5.° da Directiva 80/987. Resulta do exposto que as disposições do direito italiano relativas ao vencimento do fim da relação de trabalho não são susceptíveis de satisfazer as obrigações derivadas dos artigos da directiva já referidos.

12 No que toca à Caixa de Complemento de Salários — Secção Extraordinária — que garante o pagamento dos créditos aos trabalhadores até 80% do salário em caso de «crise da empresa», noção que inclui a hipótese da insolvência do empregador, não é contestado que seja susceptível de satisfazer as exigências da directiva no que toca ao âmbito de aplicação material da garantia. Todavia, tal como a Comissão observou, tendo em conta o disposto na directiva, essa garantia comporta lacunas no que toca ao seu âmbito de aplicação «ratione personae».

13 Convém, com efeito, declarar, em primeiro lugar, que esse sistema se aplica exclusivamente às empresas industriais (Lei n.° 164, de 29 de Maio de 1975), às empresas encarregadas de serviços de cantinas de empresas industriais, bem como às empresas comerciais que ocupam mais de 1 000 pessoas (Lei n.° 155, de 23 de Abril de 1981, GURI n.° 114, de 27.4.1981), às empresas editoras de jornais diários e agências noticiosas de difusão nacional (Lei n.° 146, de 5 de Agosto de 1981, GURI n.° 215, de 6.8.1981) e, por fim, às empresas de navegação (Lei n.° 918, de 9 de Dezembro de 1982), sendo estas todavia excluídas do âmbito de aplicação da directiva.

14 Resulta daí que os trabalhadores de todas as empresas, que não entrem numa das categorias acima referidas, estão excluídos da garantia fornecida pela Caixa de Complemento de Salários, em caso de insolvência dos seus empregadores.

15 Há que salientar, em segundo lugar, que nem todos os trabalhadores assalariados, empregados nas empresas acima mencionadas, beneficiam do sistema de garantia fornecido pela Caixa de Complemento de Salários. Dele são excluídos, nomeadamente, os quadros dirigentes, os aprendizes e os trabalhadores domiciliários.

16 O Governo italiano alega, no entanto, que estas três categorias de trabalhadores deverão ser excluídos do âmbito de aplicação da directiva, em virtude da natureza especial do seu contrato de trabalho e, no que toca mais particularmente aos quadros dirigentes, em virtude da existência de sistemas de protecção muito avançados derivados das convenções colectivas.

17 A este propósito, convém recordar, em primeiro lugar, que, segundo o próprio texto do n.° 2 do artigo 2.° da directiva, esta não prejudica o direito nacional no que se refere à definição do termo «trabalhador assalariado». Ora, resulta das disposições do código civil italiano (artigo 2095.°, para os quadros dirigentes, artigo 2134.°, para os aprendizes, e artigo 2128.°, para os trabalhadores domiciliários), bem como das leis especiais e da jurisprudência referidas pela Comissão, que não foi contrariada quanto a este ponto pelo Governo italiano, que os trabalhadores pertencentes a estas três categorias são considerados, em direito italiano, trabalhadores assalariados.

18 Convém salientar, em seguida, que a possibilidade de excluir do âmbito de aplicação da directiva certas categorias de trabalhadores, em virtude da natureza específica do seu contrato ou da sua relação de trabalho ou da existência de outras formas de garantia que lhes assegurem uma protecção equivalente, possibilidade prevista a título excepcional pelo n.° 2 do artigo 1.° da directiva, é limitada por essa mesma disposição às categorias expressamente mencionadas na lista que consta em anexo à directiva. Ora, no que toca à Itália, essa lista não prevê a exclusão de qualquer categoria de trabalhadores por uma das razões acima indicadas.

19 Resulta daí que tanto os quadros dirigentes, como os aprendizes e os trabalhadores domiciliários, considerados como trabalhadores assalariados por força do direito italiano, cabem no âmbito de aplicação da directiva.

20 Há que reconhecer, em terceiro lugar, que a garantia concedida aos trabalhadores empregados nas empresas cobertas pelo sistema da Caixa de Complemento de Salários não é automática, antes a sua concessão depende de um conjunto de condições que devem ser apreciadas, caso a caso, pelo Comité Interministerial para a Política Industrial.

21 Com efeito, resulta tanto do artigo 2.° da Lei n.° 675, de 12 de Agosto de 1977 (GURI n.° 243, de 7.9.1977), como da decisão do Comité Interministerial para a Política Industrial, de 12 de Junho de 1984 (GURI n.° 18, de 22.1.1985), invocada pelo governo demandado, que a intervenção da Caixa de Complemento de Salários, em caso de insolvência do empregador, tem um carácter extraordinário e deve ser objecto de uma decisão tomada em função, nomeadamente, da importância social da empresa em relação à situação de emprego local e à situação do sector de produção em causa.

22 O Governo italiano alega, neste contexto, que, dos próprios termos do n.° 2 do artigo 1.° da directiva e da lista em anexo que, no que toca à Itália, inclui, como «trabalhadores assalariados que beneficiam de outras formas de garantia» susceptíveis, por conseguinte, de serem excluídos do âmbito de aplicação da directiva, também os «trabalhadores assalariados que beneficiem das prestações previstas pela legislação em matéria de garantia de rendimentos em caso de crise económica da empresa», resulta que todas as categorias de trabalhadores, beneficiários do regime de garantia da Caixa de Complemento de Salários, são excluídos do domínio de aplicação da directiva. Essa exclusão visaria não os trabalhadores individuais, que tenham beneficiado concretamente do sistema de garantia em questão, mas o conjunto dos trabalhadores susceptíveis de, em teoria, dele beneficiar.

23 Essa tese deve ser rejeitada. Resulta tanto da finalidade da directiva, que tende a assegurar o mínimo de protecção a todos os trabalhadores, como do carácter excepcional da possibilidade de exclusão prevista pelo n.° 2 do artigo 1.°, que essa disposição não poderá ser objecto de interpretação extensiva como o fez o governo demandado. Só os trabalhadores efectivamente beneficiários do sistema de protecção da Caixa de Complemento de Salários, em caso de insolvência do empregador, devem, por conseguinte, ser considerados excluídos do âmbito de aplicação da directiva.

24 Resulta do que precede que a primeira acusação da Comissão está devidamente fundamentada.

Quanto à segunda acusação, relativa ao não cumprimento do disposto no artigo 7.° da directiva

25 Nos termos do artigo 7.° da directiva:

«Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que o não pagamento, às suas instituições de segurança, de cotizações obrigatórias devidas pelo empregador antes da superveniência da insolvência, a título de regimes legais nacionais de segurança social, não prejudicará o direito do trabalhador assalariado a prestações dessas instituições, na medida em que as cotizações tenham sido descontadas nos salários pagos».

26 O Governo italiano salienta que o artigo 2116.° do código civil italiano consagra o princípio dito da automaticidade das prestações que garante aos trabalhadores o recebimento das prestações, mesmo em caso de não pagamento, pelo empresário, das contribuições.

27 A este propósito, convém salientar que, como a Comissão sublinhou justificadamente, o princípio do automatismo das prestações é reconhecido pelo referido artigo do código civil italiano sob reserva das disposições das leis especiais adoptadas sobre esta matéria. Ora, nos termos, nomeadamente, do artigo 23.°-B da Lei n.° 485, de 11 de Agosto de 1972 (GURI n.° 223, de 26.8.1972), «a obrigação do pagamento de contribuições que dá direito às prestações de velhice, de invalidez ou de sobrevivência, é considerada cumprida, mesmo que aquele pagamento não tenha sido efectivamente realizado e continue em dívida nos limites da prescrição de dez anos». Resulta que os direitos dos trabalhadores assalariados às prestações de velhice, de invalidez e de sobrevivência não são assegurados na hipótese de prescrição da dívida do empregador insolvente em relação ao organismo segurador.

28 O argumento, segundo o qual os trabalhadores poderão evitar essa prescrição, controlando, por meio dos extractos de contas que o Instituto Nacional da Previdência Social tem a obrigação de lhes enviar em cada ano, o pagamento efectivo das cotizações pelo seu empregador, não pode ser acolhido. Com efeito, o artigo 7.° da directiva faz depender a garantia do direito do trabalhador a prestações apenas de uma única condição, isto é, de as cotizações salariais terem sido descontadas nos salários pagos.

29 O Governo italiano alega ainda que, por força do artigo 3.° da Lei n.° 1338, de 12 de Agosto de 1962 (GURI n.° 229, de 11.9.1962), será possível fazer face aos casos concretos em que a falta de pagamento das contribuições devidas gera a necessidade de garantir o pagamento da pensão aos trabalhadores. Por força dessa disposição, quando o empregador não pagar as cotizações e estas forem objecto de prescrição, o Instituto Nacional da Previdência Social pode constituir, a pedido do empregador ou do trabalhador em causa, uma renda vitalícia igual à pensão ou à parte da pensão correspondente ao seguro obrigatório que seria devido ao trabalhador assalariado pelas cotizações não pagas.

30 A este propósito deve declarar-se que a constituição de tal renda depende, por força da lei, do pagamento pelo trabalhador ou pelo empregador da reserva matemática do fundo especial de adaptação constituído junto do Instituto Nacional de Previdência Social. Segue-se que, tratando-se de empregadores insolventes, a constituição da renda vitalícia dependerá das contribuições do próprio trabalhador. Por conseguinte, a disposição legal invocada pelo Governo italiano não permite suprir as deficiências do princípio da automaticidade das prestações face às exigências do artigo 7.° da directiva.

31 O Governo italiano alega ainda que o artigo 6.° da directiva permitiria aos Estados-membros subtrair do âmbito de aplicação da directiva os direitos dos trabalhadores a prestações previstas tanto pelos regimes legais como pelos regimes complementares de segurança social.

32 Essa interpretação do artigo 6.°, que se traduziria em permitir aos Estados-membros limitar unilateralmente o alcance das obrigações resultantes da directiva, não poderá ser acolhida. Resulta da própria redacção do artigo 6.° que este se limita a autorizar os Estados-membros a não impor às instituições de garantia, previstas nos artigos 3.° e 5.°, a assunção do encargo das cotizações não pagas pelo empregador insolvente, dando-lhes a faculdade de escolher para esse efeito um outro sistema de garantia do direito dos trabalhadores às prestações de segurança social.

33 Resulta do que precede que a segunda acusação da Comissão deve ser acolhida, pois tem fundamento.

Quanto à terceira acusação, extraída do não cumprimento do disposto no artigo 8.° da directiva

34 Em resposta à acusação da Comissão de inexistência, no direito italiano, de disposições que satisfaçam a obrigação resultante do artigo 8.° da directiva, disposição que impõe aos Estados-membros proteger o direito dos trabalhadores a prestações de velhice e de sobrevivência a título de regimes complementares de previdência, profissionais ou interprofissionais, distintos dos regimes legais de segurança social,

o Governo italiano salienta que tais regimes complementares são quase inexistentes em Itália.

35 A este propósito, basta notar que tal circunstância não poderá justificar o incumprimento da obrigação que deriva do artigo 8.° da directiva.

36 Além disso, o Governo italiano invoca o argumento extraído da sua interpretação do artigo 6.° da directiva, rejeitado quando da análise da segunda acusação da Comissão.

37 Resulta do que precede que a terceira acusação da Comissão deve ser igualmente acolhida.

38 Tendo em conta o conjunto das considerações precedentes, deve declarar-se que, ao não adoptar nos prazos previstos as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições da Directiva 80/987 do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.

Quanto às despesas

39 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento Processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a demandada sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

decide:

1) **Ao não adoptar nos prazos previstos as medidas necessárias para dar cumprimento às disposições da Directiva 80/987 do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283, p. 23), a República Italiana faltou às obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE.**

2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Due Joliet O'Higgins Grévisse

Slynn Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 2 de Fevereiro de 1989.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente

O. Due