CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 24 de Outubro de 1996 *

1. No presente processo, a Pretura circondariale di Biella, Itália (a seguir «Pretura»), submete ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial relativa à interpretação de algumas disposições do Tratado CE, relativamente a uma norma nacional que proíbe a mediação privada e a cedência temporária de mão-de-obra.

As normas nacionais pertinentes

2. Segundo o artigo 11.°, primeiro parágrafo, da Lei n.° 264 de 29 de Abril de 1949 (a seguir «lei de 1949»), a mediação e outras actividades, como a interposição entre a oferta e a procura do trabalho assalariado, são proibidas a não ser aos serviços públicos de colocação, mesmo que tal actividade seja a título gratuito.

3. O artigo 1.°, n.os 1 e 2, da lei n.° 1369 de 23 de Outubro de 1960 (a seguir «lei de 1960») dispõe assim:

«É proibido aos empresários confiarem em regime de empreitada ou subempreitada, ou sob qualquer outra forma, incluindo a uma sociedade, ainda que cooperativa, a execução de simples prestações de trabalho que reclamam uma mão-de-obra recrutada e paga pelo intermediário ou pelo mandatário, qualquer que seja a natureza do trabalho ou do serviço a que se referem as prestações.

É igualmente proibido aos empresários confiarem aos intermediários, sejam estes dependentes, terceiros ou sociedades, ainda que cooperativas, trabalhos para serem executados à peça por prestadores de mão-de-obra contratados e pagos por aqueles intermediários.»

Segundo o terceiro parágrafo do artigo 1.°, tais disposições aplicam-se também às empresas e aos entes públicos, e, nos termos do quarto parágrafo do mesmo artigo, o cessionário da mão-de-obra deve ser tratado para todos os efeitos como entidade patronal.

Os factos do processo

4. O autor no processo principal, a Unitá socio-sanitaria locale n.° 47 di Biella (USSL) (a seguir «USSL 47»), decidiu, por deliberação n.° 1762 de 30 de Dezembro de 1986, celebrar um contrato com a cooperativa La Famiglia (a seguir «cooperativa») para o

* Língua original: dinamarquês.

desenvolvimento de tarefas sócio-sanitárias no âmbito da circunscrição territorial sob a sua competência.

5. Em 18 de Fevereiro de 1988, a ré no processo principal, o Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (a seguir «INAIL») (organismo público de seguros contra os acidentes de trabalho), apreciou o dito contrato e concluiu que se tratava, na realidade, de uma cessão temporária de mão-de-obra, contrária ao artigo 1.° da lei de 1960, uma vez que se tratava de uma mera prestação de mão-de-obra ao comitente. O INAIL baseou-se para tanto no facto de os sócios da cooperativa receberem instruções da USSL 47, se servirem exactamente do mesmo local de trabalho que o pessoal da USSL 47, participarem nos cursos de formação profissional organizados pela USSL 47 e usarem as viaturas pertencentes à USSL 47, ou, quando utilizavam viaturas próprias, reclamarem da USSL 47 o reembolso das despesas.

6. O INAIL exigiu, portanto, por decisão de 27 de Dezembro de 1993, à USSL 47 o pagamento de 9 200 105 LIT (cerca de 4 810 ecus) a título de contribuições para o seguro de acidentes, calculadas sobre as remunerações pagas pela cooperativa aos seus membros.

7. A USSL 47 contestou que se pudesse falar de colocação ilícita de mão-de-obra e instaurou uma acção na Pretura contra o INAIL, em 21 de Abril de 1994, alegando que a injunção para pagamento das contribuições de seguro de acidentes é contrária ao direito comunitário.

A questão prejudicial

8. A Pretura, por despacho de 30 de Março de 1995, submeteu ao Tribunal de Justiça a seguinte questão:

«O artigo 1.°, primeiro parágrafo, da Lei n.° 1369 de 23 de Outubro de 1960, em conjugação com o artigo 11.°, primeiro parágrafo, da Lei n.° 264 de 29 de Outubro de 1949, é compatível com os princípios comunitários enunciados nos artigos 48.°, 49.°, 54.° e 90.° do Tratado CEE?

Esses princípios são de aplicação directa, tendo como consequência a inaplicabilidade da regulamentação italiana?»

9. O órgão jurisdicional de reenvio refere-se, nomeadamente, aos artigos 49.° e 54.° do Tratado, que permitem ao legislador comunitário tomar medidas destinadas a garantir a

livre circulação dos trabalhadores e o direito de estabelecimento. Convém, porém, compreender a referência aos «princípios do direito comunitário» enunciados nos mencionados artigos, no sentido de que as disposições efectivamente consideradas são os artigos 48.° e 52.° do Tratado. Como se verá adiante, parece que o artigo 59.° do Tratado, relativo à livre prestação de serviços, apresenta uma considerável importância no caso em apreço. Com o objectivo de dar ao juiz de reenvio uma resposta útil, penso, portanto, que a presente análise se deve estender também a essa disposição.

10. A questão prejudicial suscitada refere-se a duas categorias distintas de normas: por um lado, a proibição contida na lei de 1949 do exercício da actividade privada de mediação de mão-de-obra, e, por outro, a proibição constante da Lei de 1960 da utilização de mão-de-obra cedida. Pensamos, por isso, ser conveniente tratar separadamente estas duas categorias de normas.

A lei de 1949

11. O INAIL, o Governo italiano e a Comissão expuseram que o artigo 11.° da lei de 1949, que proíbe a qualquer pessoa que não uma determinada autoridade pública a mediação de mão-de-obra, não é pertinente para decidir o presente processo, que tem a ver unicamente com a questão da infracção ao artigo 1.° da lei de 1960.

12. O Tribunal de Justiça, de acordo com a sua jurisprudência constante, pode decidir não se pronunciar sobre uma questão prejudicial quando é manifesto que a interpretação do direito comunitário solicitada pelo órgão jurisdicional nacional não tem qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio do processo principal [1].

13. Como resulta dos articulados apresentados no Tribunal de Justiça, o processo principal prende-se exclusivamente com a violação da proibição, estabelecida na lei de 1960, de utilizar mão-de-obra cedida. Assim, o processo principal não tem a ver com a questão de saber se e em que medida a cooperativa havia exercido a actividade de mediação de mão-de-obra relativamente à USSL 47, mas consiste em saber se a USSL 47 violou a proibição de utilizar mão-de-obra cedida e, por conseguinte, deve ser considerada com razão como a verdadeira entidade patronal e responsável, por isso, pelo pagamento de contribuições de seguro de acidentes ao INAIL.

14. Nestas circunstâncias, parece-nos que o Tribunal de Justiça não é obrigado a responder à questão de saber se e em que medida

1 — V., por exemplo, os acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 61), e de 26 de Outubro de 1995, Furlanis (C-143/94, Colect., p. I-3633, n.° 12).

uma proibição de qualquer exercício por entidades privadas da actividade de mediação de mão-de-obra, como a que consta do artigo 11.° da lei de 1949, é compatível com o direito comunitário.

A lei de 1960

15. No despacho de reenvio, o juiz nacional afirmou que as cooperativas constituem a forma de associação que melhor se adapta à mediação de simples prestações de trabalho. A lei de 1960, em conjugação com a Lei de 1949, proíbe a estas cooperativas o exercício da sua actividade e restringe, assim, o mercado de trabalho. Segundo o juiz *a quo*, esta legislação parece em contradição com os princípios fundamentais do direito comunitário relativos à liberdade de trabalho, de iniciativa económica, de estabelecimento, ao livre jogo da oferta e da procura de trabalho e à livre concorrência, uma vez que, de qualquer modo, o Estado italiano não consegue satisfazer a procura no mercado de trabalho.

16. A USSL 47 afirmou que a proibição de utilizar mão-de-obra cedida é contrária a esses princípios fundamentais do direito comunitário, que são directamente aplicáveis.

17. O INAIL sustenta que a lei de 1960 não contraria o direito comunitário. O objectivo desta lei é a protecção dos trabalhadores, como resulta designadamente do facto de que, no caso de violação da lei, os mesmos são considerados como empregados pelo cessionário da mão-de-obra. Este objectivo corresponde àquele que é prosseguido pelo Tratado. A lei de 1960 não proíbe a cooperativa de oferecer e prestar serviços. Somente a mera cessão de mão-de-obra é que se encontra proibida.

18. O Governo italiano alega que se trata de uma situação interna sem qualquer ligação com as situações regidas pelo direito comunitário. Trata-se de relações entre um organismo público (a USSL 47) e uma cooperativa criada por trabalhadores italianos, cuja única actividade consiste exclusivamente em agir como intermediária dos trabalhadores italianos. Assim, as disposições dos artigos 48.° e 52.° do Tratado não são aplicáveis. Por outro lado, as disposições italianas não são contrárias ao artigo 90.° ou artigo 86.° do Tratado, uma vez que não se trata de uma actividade económica, nem de mediação de mão-de-obra de pessoal de direcção.

19. O Governo alemão pensa que se trata de uma situação interna. O exercício da actividade regida pelas disposições italianas pode ficar sujeito a uma autorização temporária. É da competência dos Estados-Membros a fixação das condições necessárias a esse

respeito. No que toca ao artigo 90.° do Tratado, incumbe ao juiz nacional apreciar se se trata de uma actividade de interesse geral abrangida pelo artigo 90.°, n.° 2.

20. A Comissão sustenta que a disposição de direito comunitário pertinente no caso em apreço é o artigo 59.° do Tratado, uma vez que se trata de prestações de serviços pela cooperativa à USSL 47. Ora, o artigo 59.° não pode ser aplicado ao caso em apreço, uma vez que se está na presença de uma situação puramente interna. O artigo 48.° é desprovido de pertinência, dado que a questão de saber se os trabalhadores são considerados como empregados da USSL 47 não foi apurada. O artigo 90.° do Tratado é igualmente desprovido de pertinência, dado que a lei de 1960 não confere direitos especiais a certas empresas, mas proíbe, pelo contrário, de uma maneira geral, o exercício duma certa actividade.

As normas sobre a livre circulação

21. Como foi dito, as questões suscitadas devem ser interpretadas no sentido de que o juiz de reenvio pretende saber se as disposições relativas à livre circulação de trabalhadores e de serviços, contidas nos artigos 48.° e 59.° do Tratado, e o direito de estabelecimento consagrado no artigo 52.° do mesmo Tratado, têm efeito directo, e se estes artigos se opõem a uma legislação nacional, tal como a que consta do artigo 1.° da lei de 1960, que proíbe a cessão de mão-de-obra.

22. Segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, os princípios gerais de direito consagrados nos artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado são suficientemente claros e incondicionais para produzirem efeito directo, o que permite aos particulares invocá-los perante as jurisdições nacionais, que devem garantir a sua aplicação [2]. Se, portanto, o artigo 1.° da lei de 1960 viola um ou mais desses artigos, as jurisdições nacionais devem recusar a sua aplicação.

23. As circunstâncias materiais descritas no pedido de reenvio resultam dum contrato entre a USSL 47 e a cooperativa para fornecimento de certas prestações de serviços. Como declarou a Comissão, parece, portanto, *a priori* que a disposição pertinente é o artigo 59.° do Tratado relativo à livre prestação de serviços. Não se pode, todavia, excluir que uma proibição de cessão de mão-de-obra possa, em certas circunstâncias, levantar obstáculos à livre circulação dos trabalhadores e à liberdade de estabelecimento. É difícil imaginar a que título podem os artigos 48.° e 52.° do Tratado ser pertinentes no

2 — V., por exemplo, os acórdãos de 4 de Dezembro de 1974, Van Duyn (41/47, Colect., p. 567, n.°s 6 e 7); de 27 de Junho de 1974, Reyners (2/74, Colect., p. 325, n.° 26), e de 3 de Dezembro de 1974, Van Binsbergen (33/74, Colect., p. 543, n.° 27).

caso presente, seja no que respeita à questão do acesso de trabalhadores ao mercado do trabalho italiano, seja no que respeita ao direito de estabelecer uma empresa em Itália. Em qualquer caso, resulta da jurisprudência assente do Tribunal de Justiça que os artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado não são aplicáveis a actividades cujos elementos, na sua totalidade, se limitam ao território de um único Estado-Membro [3].

24. No caso em apreço, um organismo público italiano e uma cooperativa italiana encontram-se ligados por um contrato que tem por objecto a prestação de certos serviços em Itália. Não há nada no processo que indique que estas prestações tenham sido ou que devessem ser efectuadas por trabalhadores de outros Estados-Membros, nem que a cooperativa tenha ligações com empresas ou pessoas noutros Estados-Membros.

25. Nestas circunstâncias e de acordo com o exposto, consideramos que convém responder a esta parte da questão prejudicial declarando que os artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado não se aplicam a actividades cujos elementos se confinam, na sua totalidade, ao território de um único Estado-Membro, como acontece quando um serviço público italiano celebra um contrato com uma cooperativa italiana para a prestação de certos serviços, que devem ser executados recorrendo a trabalhadores italianos.

O artigo 90.° do Tratado

26. O artigo 90.°, n.° 1, proíbe aos Estados-Membros, no que respeita a empresas públicas e a empresas a que concedam direitos especiais ou exclusivos, tomarem ou manterem qualquer medida contrária ao disposto no Tratado, designadamente ao disposto nos artigos 7.° e 85.° a 94.°

27. O artigo 1.° da lei de 1960 não estabelece qualquer regra para empresas públicas ou para empresas a quem o Estado-Membro haja conferido direitos especiais ou exclusivos, que permita a tais empresas exercer os seus direitos de modo incompatível com o Tratado [4]. Em contrapartida, o artigo 1.° da lei de 1960 proíbe em geral uma actividade determinada, a saber, a cessão de mão-de-obra, quer às empresas privadas ou públicas, ou a serviços públicos. Como resulta, nomeadamente, do acórdão de 24 de Março de 1994, Schindler [5], uma tal proibição de uma actividade determinada deve ser apreciada com base nas disposições do Tratado relativas à livre circulação. Não é necessário nem tem justificação o recurso simultâneo a disposições especiais a que se refere o artigo 90.° do Tratado. Consideramos, portanto, que o artigo 90.° é irrelevante no caso em apreço.

3 — V., por exemplo, os acórdãos de 28 de Janeiro de 1992, Steen (C-332/90, Colect., p. 341, n.° 9); de 16 de Fevereiro de 1995, Aubertin e o. (C-29/94 a C-35/94, Colect., p. I-301, n.° 9), e de 23 de Abril de 1991, Höffner e Elser (C-41/90, Colect., p. I-1979, n.° 37).

4 — V., por exemplo, os acórdãos de 14 de Dezembro de 1995, Banchero (C-387/93, Colect., p. I-4663, n.° 51), e de 23 de Abril de 1991, Höffner e Elser, referido na nota 3, n.° 31.

5 — C-275/92, Colect., p. I-1039.

Conclusão

28. Nestas circunstâncias, propomos ao Tribunal de Justiça que responda à questão formulada pela Pretura circondariale di Biella da forma seguinte:

«Os artigos 48.°, 52.° e 59.° do Tratado CE não se aplicam a actividades cujos elementos se confinam na sua totalidade ao território de um único Estado-Membro, como acontece quando um serviço público italiano celebra um contrato com uma cooperativa italiana para prestação de certos serviços, que devem ser executados recorrendo a trabalhadores italianos.»