CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL CHRISTINE STIX-HACKL

apresentadas em 31 de Maio de 2001 [1]

I — Objecto

1. Com a presente acção, a Comissão pede que se declare que, ao não transpor correctamente para o direito italiano certas disposições da Directiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho [2] (a seguir «directiva»), a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma directiva.

II — Quadro normativo

A — *Direito comunitário — Disposições da directiva*

2. O artigo 5.°, n.° 3, da directiva dispõe:

«As obrigações dos trabalhadores no domínio da segurança social e da saúde no local de trabalho não afectam o princípio da responsabilidade da entidade patronal.»

3. O artigo 6.°, n.° 3, dispõe:

«Sem prejuízo das restantes disposições da presente directiva, a entidade patronal deve, de acordo com a natureza das actividades da empresa e/ou do estabelecimento:

a) Avaliar os riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores, inclusivamente na escolha dos equipamentos de trabalho e das substâncias ou preparados químicos e na concepção dos locais de trabalho.»

4. O artigo 7.°, n.^{os} 1, 3, 5 e 8, dispõe:

«1. Sem prejuízo das obrigações previstas nos artigos 5.° e 6.°, a entidade patronal

1 — Língua original: alemão.

2 — JO L 183, p. 1.

designará um ou mais trabalhadores para se ocuparem das actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais na empresa e/ou estabelecimento.

[...]

3. Se os meios da empresa e/ou do estabelecimento forem insuficientes para organizar estas actividades de protecção e/ou de prevenção, a entidade patronal deve recorrer a entidades (pessoas ou serviços) exteriores à empresa e/ou estabelecimento.

[...]

5. Em todos os casos:

— os trabalhadores designados devem possuir as capacidades necessárias e dispor dos meios requeridos,

— as pessoas ou serviços exteriores consultados devem possuir as aptidões necessárias e dispor dos meios pessoais e profissionais requeridos, e

— os trabalhadores designados e as pessoas ou serviços exteriores consultados devem ser em número suficiente,

para se encarregarem das actividades de protecção e de prevenção, tendo em conta a dimensão da empresa e/ou do estabelecimento e/ou os riscos a que os trabalhadores estão expostos, bem como a sua repartição no conjunto da empresa e/ou do estabelecimento.

[...]

8. Os Estados-Membros definirão as capacidades e aptidões necessárias referidas no n.º 5.

Os Estados-Membros podem ainda definir o número suficiente referido no n.º 5.»

5. O artigo 16.º, n.os 1 e 3, dispõe:

«1. O Conselho adoptará, sob proposta da Comissão, fundamentada no artigo 118.º-A do Tratado, directivas especiais, nomeadamente nos domínios referidos no anexo.

[...]

3. O disposto na presente directiva aplica-se plenamente à globalidade dos domínios abrangidos pelas directivas especiais, sem prejuízo das disposições mais restritivas e/ou específicas incluídas nessas directivas especiais.»

c) serviços de prevenção e de protecção de riscos: conjunto das pessoas, sistemas e meios externos ou internos à empresa destinados às actividades de prevenção e de protecção dos riscos profissionais na empresa ou na unidade de produção;

[...]

e) responsável dos serviços de prevenção e de protecção: pessoa designada pela entidade patronal que possua as aptidões e capacidades adequadas;

[...]»

B — *Legislação nacional — Decreto-Lei n.º 626/1994, de 19 de Setembro de 1994, sobre a transposição das Directivas 89/391/CEE, 89/654/CEE, 89/655/CEE, 89/656/CEE, 90/269/CEE, 90/270/CEE, 90/394/CEE e 90/679/CEE relativas à melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho (a seguir «decreto-lei»)*

6. O artigo 2.º, n.º 1, alíneas c) e e), contém as seguintes definições:

«Para efeitos das disposições do presente decreto-lei, entende-se por:

[...]

7. O artigo 4.º, n.os 1, 4, alíneas a) e b), e 5, alíneas a) e c), tem a seguinte redacção:

«1. A entidade patronal, tendo em conta a natureza das actividades da empresa e/ou estabelecimento, avaliará, na escolha dos equipamentos e das substâncias ou dos preparados químicos utilizados, bem como na concepção dos locais de trabalho, os riscos para a segurança e para a saúde dos trabalhadores, inclusivamente os que dizem respeito a grupos de trabalhadores expostos a riscos especiais.

[...]

4. A entidade patronal:

a) designa o responsável dos serviços de prevenção e de protecção internos ou externos à empresa, de acordo com o disposto no artigo 8.°;

b) designa os encarregados dos serviços de prevenção e de protecção internos ou externos à empresa, de acordo com o disposto no artigo 8.°;

[...]

5. A entidade patronal adopta as medidas necessárias para a segurança e a saúde dos trabalhadores, em especial:

a) designa previamente os trabalhadores encarregados da aplicação das medidas de prevenção e de luta contra incêndios, de evacuação dos trabalhadores em caso de perigo grave e iminente, de salvamento, de primeiros socorros e, bem assim, dos serviços de urgência;

[...]

c) ao confiar as tarefas aos trabalhadores tem em conta as capacidades e condições dos mesmos, atendento à sua saúde e à sua segurança;

[...]»

8. O artigo 8.° dispõe:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 10.°, a entidade patronal organiza os serviços de prevenção e de protecção na empresa ou na unidade de produção, ou encarrega pessoas ou serviços exteriores à empresa, de acordo com o disposto no presente artigo.

2. A entidade patronal designa na empresa ou na unidade de produção um ou mais trabalhadores para o cumprimento das tarefas referidas no artigo 9.°, entre as quais o responsável dos serviços que possua

as aptidões e capacidades adequadas, mediante consulta prévia ao encarregado da segurança.

3. Os trabalhadores referidos no n.º 2 devem ser em número suficiente, possuir as capacidades necessárias e dispor dos meios e do tempo adequados para a execução das tarefas que lhes são confiadas. Não podem sofrer prejuízos por causa das actividades exercidas no cumprimento das suas missões.

4. Sem prejuízo do disposto no n.º 2, a entidade patronal pode recorrer a pessoas exteriores à empresa que possuam os conhecimentos profissionais necessários para completar as acções de prevenção e de protecção.

5. A organização dos serviços de prevenção e de protecção na empresa ou na unidade de produção é obrigatória nos seguintes casos: a) nas empresas industriais referidas no artigo 1.º do Decreto do Presidente da República n.º 175, de 17 de Maio de 1988, e sucessivas alterações, sujeitas à obrigação de declaração ou notificação, de acordo com os artigos 4.º e 6.º do mesmo decreto; b) nas centrais termo-eléctricas; c) nas instalações e laboratórios nucleares; d) nas empresas de produção e depósito separado de explosivos, pólvora e munições; e) nas empresas industriais com mais de duzentos trabalhadores; f) nas indústrias extractivas com mais de cinquenta trabalhadores; g) nas estruturas sanitárias e de tratamento públicas ou privadas.

6. Sem prejuízo do disposto no n.º 5, se as capacidades dos trabalhadores na empresa ou na unidade de produção forem insuficientes, a entidade patronal pode recorrer a pessoas ou serviços exteriores à empresa, mediante consulta prévia ao encarregado da segurança.

7. Os serviços exteriores devem ser adequados às características da empresa ou da unidade de produção onde são chamados a prestar serviços, inclusivamente no que respeita ao número de trabalhadores.

8. O responsável dos serviços exteriores deve possuir as aptidões e capacidades adequadas.

9. O Ministro do Trabalho e da Segurança Social pode prever, por decreto conjunto dos Ministros da Saúde e da Indústria, do Comércio e do Artesanato, ouvida a comissão consultiva permanente, requisitos específicos para a certificação dos serviços, bem como o número mínimo dos trabalhadores referidos nos n.os 3 e 7.

10. Se a entidade patronal recorrer a pessoas ou serviços exteriores não está isenta de responsabilidade na matéria.

11. A entidade patronal comunica à Inspecção do Trabalho e às unidades sanitárias locais territorialmente competentes o nome da pessoa designada como responsável dos serviços de prevenção e de protecção internos ou externos à empresa. Esta comunicação será acompanhada de uma declaração em que se determina, relativamente às pessoas designadas: a) as tarefas executadas em matéria de prevenção e de protecção; b) o período em que foram exercidas essas tarefas; c) o currículo profissional.»

III — Fase pré-contenciosa

9. Nos termos do artigo 18.°, n.° 1, da directiva, os Estados-Membros deviam adoptar o mais tardar em 31 de Dezembro de 1992 as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva. Entendendo que a directiva não foi correctamente transposta para o direito italiano dentro do prazo fixado, a Comissão intentou uma acção por incumprimento. Depois de ter notificado a República Italiana para apresentar as suas observações, e de esta o ter feito, enviou-lhe um parecer fundamentado, em 19 de Outubro de 1998, solicitando que, no prazo de dois meses após a sua recepção, confirmasse que a República Italiana adoptara as medidas necessárias. Não tendo obtido resposta ao seu parecer fundamentado, a Comissão intentou a presente acção.

10. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

1) Declarar que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 6.°, n.° 3, alínea a), e 7.°, n.os 3, 5 e 8, da Directiva 89/391,

— ao não ter imposto à entidade patronal a avaliação de todos os riscos para a saúde e segurança existentes no local de trabalho;

— ao ter permitido à entidade patronal decidir se deve ou não recorrer a serviços exteriores de protecção e de prevenção se os meios internos forem insuficientes;

— ao não ter definido as capacidades e aptidões que os responsáveis pelas actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais para a saúde e a segurança dos trabalhadores devem possuir.

2) Condenar a República Italiana nas despesas.

IV — Análise dos fundamentos apresentados pela Comissão

A — *Primeiro fundamento: avaliação dos riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores no local de trabalho [artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva]*

Argumentos das partes

11. Com o primeiro fundamento, a Comissão acusa a República Italiana de o artigo 4.°, n.° 1, do decreto-lei, não constituir uma transposição correcta do artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva, porque a disposição italiana enumera os factores de risco referidos na directiva sem precisar, através de uma formulação como, por exemplo, «nomeadamente», que, além dos factores de risco expressamente referidos, existem igualmente na empresa ou no estabelecimento outros factores potenciais de risco que a entidade patronal deve ter em conta.

12. A enumeração dos factores de risco da directiva não é taxativa. Há uma série de outros factores de risco: a função e a utilização dos equipamentos de trabalho, a escolha de determinados processos de produção quando estão à disposição no mercado métodos de produção diferentes, sujeição a fenómenos físicos como, por exemplo, vibrações e condições atmosféricas, em especial no trabalho ao ar livre, riscos ligados a determinados horários ou ritmos de trabalho, ou à repetitividade dos processos de trabalho.

13. O Governo italiano sustenta, no essencial, que os factores de risco referidos na directiva são exemplificativos e que na prática abrangem todos os factores de risco no local de trabalho. Defende que todos os exemplos referidos pela Comissão se reconduzem aos riscos referidos na disposição em causa da directiva: por exemplo, funções especiais e determinadas formas de utilização dos equipamentos de trabalho fariam parte integrante tanto da escolha dos equipamentos de trabalho como da escolha de determinados processos de produção. As condições atmosféricas e outros tipos de riscos para os trabalhadores esta-

riam abrangidos pela concepção do local de trabalho.

14. Além disso, prossegue o Governo italiano, há que atentar que a disposição em causa deve ser interpretada no contexto global da legislação italiana aplicável em matéria de segurança e de saúde dos trabalhadores no local de trabalho. No quadro da transposição de determinadas directivas específicas, nos termos do artigo 16.° da directiva, a Itália instituiu, nos artigos 52.°, 63.° e 78.° do decreto-lei, obrigações de avaliação relativamente a determinados factores de risco. Além disso, o artigo 2087.° do Código Civil italiano («codice civile») obriga a entidade patronal, em geral, a tomar medidas para a protecção da integridade física e moral dos trabalhadores, o que não é concebível sem a correspondente avaliação dos factores de risco relevantes. Por outro lado, existem em Itália regulamentações especiais (por exemplo, sobre o horário de trabalho e o ritmo de trabalho) que proíbem a entidade patronal de estabelecer regras sobre o local de trabalho que tenham repercussões na segurança e na saúde dos trabalhadores.

15. Finalmente, o Governo italiano invoca a circular n.° 102 do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale), de 7 de Agosto de 1995 (Circolare 7 agosto 1995 n. 102 — D. Lgs. 626/94 — Prime direttive per l'applicazione), que esclarece que o artigo 4.°, n.° 1, do decreto-lei, deve ser entendido no sentido de que a entidade patronal deve avaliar todos os factores de risco relevantes que existam na empresa, bem como as suas interacções recíprocas.

Apreciação

16. Em primeiro lugar, há que observar que a redacção do artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva, está formulada em todas as versões linguísticas de tal forma que os riscos aí mencionados são enumerados a título exemplificativo e não taxativo.

17. Além disso, resulta do décimo quinto considerando do preâmbulo da directiva que «as disposições da presente directiva se aplicam [...] a todos os riscos». Por conseguinte, o artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva impõe à entidade patronal uma avaliação global dos riscos para a segurança e saúde dos trabalhadores no trabalho.

18. Tendo em conta o grande número e a diversidade dos factores de risco para a segurança e a saúde dos trabalhadores e, em especial, a evolução constante das modalidades e condições de produção e prestação de serviços nas empresas e estabelecimentos, o legislador comunitário entendeu manifestamente precisar, através da formulação do artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva, que as obrigações de avaliação que incumbem à entidade patronal compreendem em qualquer caso mais

que os factores de risco mencionados e então conhecidos pelo legislador comunitário. É o que revela, por exemplo, o facto de a directiva referida mencionar as substâncias ou preparados químicos, mas não os factores de risco que podem decorrer da manipulação de agentes patogénicos nem os riscos especiais que poderiam vir a surgir com o desenvolvimento posterior da biotecnologia (por exemplo, manipulação de organismos geneticamente modificados).

19. Embora o artigo 4.°, n.° 1, do decreto-lei, mencione efectivamente os riscos que a entidade patronal deve avaliar em todos os casos (escolha dos equipamentos de trabalho, substâncias ou preparados químicos, concepção do local de trabalho), não indica todavia claramente, numa formulação adequada, que as obrigações de avaliação em causa da entidade patronal se aplicam a todos os riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores e, portanto, igualmente a outros riscos presentes [3] na empresa ou no estabelecimento. Por conseguinte, a entidade patronal arrisca-se a limitar as suas obrigações de avaliação aos riscos expressamente mencionados.

20. Não é necessário aprofundar aqui as divergências de opinião sobre a questão de saber se os factores de risco expressamente mencionados na disposição litigiosa englobam ou não os factores de risco enumerados pela Comissão, na medida em que, tendo em conta a clareza e a transparência exigidas pela jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, as medidas nacionais de transposição devem ser redigidas de modo a que os destinatários da norma, mesmo sem conhecimentos jurídicos especiais, possam conhecer o alcance e o conteúdo dos seus direitos e obrigações. Com efeito, em matéria de transposição das directivas, o direito comunitário exige que «as normas jurídicas dos Estados-Membros sejam formuladas de maneira inequívoca» [4] «que permita aos interessados conhecer os seus direitos e deveres de forma clara e precisa» [5].

21. Em especial, no caso das directivas que têm por objecto a melhoria do ambiente de trabalho para protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores em aplicação do artigo 118.°-A do Tratado CE (os artigos 117.° a 120.° do Tratado CE foram substituídos pelos artigos 136.° CE a 143.° CE), há que salientar que o conteúdo das normas nacionais que transpõem essas directivas deve ser claro e inequívoco igualmente para os patrões das pequenas e médias empresas [6] e, em geral, para os trabalhadores e seus representantes. Não é esse o caso no presente processo.

22. No que respeita à argumentação do Governo italiano segundo a qual o arti-

3 — Também se pretende certamente abranger os riscos potenciais.

4 — Acórdão de 21 de Junho de 1988, Comissão/Itália (257/86, Colect., p. 3249, n.° 12).

5 — Acórdãos de 28 de Fevereiro de 1991, Comissão/Alemanha (C-131/88, Colect., p. I-825, n.° 6), e de 30 de Maio de 1991, Comissão/Alemanha (C-59/89, Colect., p. I-2607, n.° 18).

6 — Segundo os últimos dados disponíveis para o ano de 1996, as pequenas e médias empresas que empregam trabalhadores representavam, em média, na União Europeia, cerca de 99,6% das empresas. Cerca de 86,6% dessas empresas empregavam menos de dez trabalhadores (Eurostat, estatísticas em resumo — indústria, comércio e serviços, tema 4 — 16/99, edição de 4 de Junho de 1999, p. 1).

go 4.°, n.° 1, do decreto-lei, deve ser interpretado no contexto global das outras disposições legislativas italianas aplicáveis em matéria de protecção da segurança e da saúde dos trabalhadores no local de trabalho, devem ser tidos em conta dois aspectos.

23. Em primeiro lugar, na medida em que o Governo italiano entende por isso as medidas de transposição adoptadas com base nas directivas especiais previstas no artigo 16.°, n.° 1, da directiva, há que observar que o presente processo não tem por objecto determinar se, e em que medida, a República Italiana transpôs igualmente, por meio do decreto-lei, directivas especiais na acepção do artigo 16.°, n.° 1, da directiva referida. Esta questão não tem, em princípio, nenhuma importância para se examinar se o artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva, foi correctamente transposto. As medidas de transposição adoptadas com base nas obrigações decorrentes dessas directivas poderiam, certamente, em si mesmas, concretizar a transposição do artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva em certos domínios. Todavia, não são com certeza adequadas para completar uma disposição nacional que, no caso em apreço, parece taxativa, a ponto de a entidade patronal — na acepção da disposição correspondente da directiva a transpor — poder considerar com toda a certeza que é obrigada a avaliar todos os factores de risco para a segurança e a saúde dos trabalhadores existentes na sua empresa ou estabelecimento. Esta hipótese apenas seria concebível se devêssemos partir do princípio que as directivas especiais adoptadas até hoje com base no artigo 16.°, n.° 1, da directiva, vistas no seu conjunto, contêm as obrigações de avaliação de riscos que não são expressamente mencionadas no artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva. Ora, essa hipótese não pode ser acolhida, tanto mais que o artigo 16.°, n.° 1, da directiva («nomeadamente nos domínios referidos no anexo»), não tem em vista uma lista complementar dos sectores afectados por esses factores de risco.

24. Em segundo lugar, há que observar, a propósito da regra geral do artigo 2087.° do Código Civil — cujo texto não foi apresentado durante o processo — bem como da legislação do trabalho, que o Governo italiano não expôs de modo mais detalhado, que a exigência do artigo 6.°, n.° 3, da directiva vai além da obrigação geral de preservar a integridade física dos trabalhadores e de respeitar a legislação do trabalho, obrigando a entidade patronal a proceder a uma avaliação especial dos riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores no local de trabalho, especialmente para efeitos dos objectivos prosseguidos pela directiva. Em qualquer caso, a disposição geral do Código Civil não revela essa exigência com a clareza necessária à transposição de uma directiva. Não tendo o Governo italiano apresentado as disposições de direito do trabalho que mencionou em termos gerais, torna-se impossível analisá-las à luz dessa exigência.

25. Quanto às explicações do Governo italiano segundo as quais a circular n.° 102 indica claramente que as entidades

patronais — apesar da enumeração taxativa dos factores de risco a avaliar que consta do decreto-lei — são obrigadas a avaliar todos os factores de risco relevantes na empresa ou no estabelecimento, basta remeter para a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça [7] segundo a qual a transposição de directivas por meio de circulares administrativas não satisfaz as exigências do terceiro parágrafo do artigo 249.° CE.

26. Por conseguinte, propomos que o Tribunal de Justiça declare que, ao não adoptar correcta e plenamente as medidas de transposição necessárias, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.°, n.° 3, alínea a), da directiva.

B — *Segundo fundamento: recurso a serviços exteriores para organizar as actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais (artigo 7.°, n.° 3, da directiva)*

Argumentos das partes

27. Em segundo lugar, a Comissão critica o artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei, por não estar em conformidade com o disposto no artigo 7.°, n.° 3, da directiva que impõe à entidade patronal o recurso a serviços exteriores para organizar as actividades de protecção e de prevenção de riscos se os meios da empresa ou estabelecimento forem insuficientes. Segundo a Comissão, a expressão «pode», empregue na disposição italiana, pelo contrário, deixa a entidade patronal livre para recorrer a serviços exteriores.

28. O Governo italiano objecta que a disposição criticada não deve ser lida isoladamente, mas sim à luz de outras disposições do decreto-lei.

29. Com efeito, segundo o Governo italiano, há que ter em conta a coerência dos diferentes parágrafos do artigo 8.° do decreto-lei. Daí resulta o seguinte regime, instituído pelo legislador italiano: o n.° 2 estabelece o princípio da designação das pessoas especialmente encarregadas da segurança de entre o pessoal. Como derrogação a esse princípio, o n.° 4 permite à entidade patronal recorrer a serviços exteriores. O n.° 5 constitui uma excepção, no sentido de que, em determinados casos, a criação de um serviço interno é obrigatória. Finalmente, o n.° 6 precisa que, no caso de os meios da empresa ou estabelecimento serem insuficientes, a entidade patronal pode, por derrogação ao princípio enunciado no n.° 2, recorrer a serviços exteriores.

7 — V., por exemplo, acórdão de 3 de Março de 1988, Comissão/Itália (116/86, Colect., p. 1323).

30. Para o Governo italiano o artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei deve ser lido em conjugação com a referência feita ao n.° 5 do mesmo artigo («sem prejuízo das disposições do n.° 5») e no contexto da obrigação geral da entidade patronal resultante do n.° 1 («a entidade patronal organiza os serviços de prevenção e protecção [...] de acordo com o disposto no presente artigo»). Daí decorre que em todos os casos não visados na lista de excepções relativa à criação de um serviço interno (n.° 5), o recurso a um serviço exterior é obrigatório se os meios disponíveis no estabelecimento ou na empresa forem insuficientes.

31. A Comissão objecta que essa leitura da disposição controversa — mesmo que juridicamente concebível, o que, aliás, é contestado pela Comissão — não corresponde, em todo o caso, às exigências de uma transposição correcta das directivas decorrentes da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, porque a disposição de transposição não é precisa, clara e transparente.

32. O Governo italiano não partilha este ponto de vista e invoca a título complementar o artigo 8.°, n.° 10, do decreto-lei, nos termos do qual a entidade patronal não está isenta de responsabilidade ao recorrer a pessoas ou a serviços exteriores para cumprir as suas obrigações. Segundo o Governo italiano, esta disposição obriga claramente a entidade patronal a recorrer a serviços exteriores se os meios da empresa ou estabelecimento forem insuficientes.

Apreciação

33. A argumentação do Governo italiano resume-se, em substância, a dizer que o emprego do termo «può», no artigo 8.°, n.° 6, do decreto-lei, deve ser interpretado no sentido de que exprime a obrigação da entidade patronal de recorrer a serviços exteriores se os meios no seio da empresa ou estabelecimento forem insuficientes.

34. Em primeiro lugar, a tese do Governo italiano segundo a qual a disposição nacional controversa deve ser interpretada «à luz» do artigo 8.°, n.os 1 e 5, do decreto-lei não é convincente. O n.° 1 prevê a obrigação geral da entidade patronal de organizar os serviços de prevenção e de protecção na empresa ou de encarregar disso serviços exteriores. Os números seguintes devem precisar essa obrigação geral («de acordo com o disposto no presente artigo»). Uma dessas concretizações está contida no n.° 5. Este enumera os casos em que é obrigatório um serviço interno. Além disso, o n.° 6 regula o caso em que a entidade patronal recorre a serviços exteriores porque os meios na empresa são insuficientes.

35. A remissão do n.º 6 para o n.º 5 («sem prejuízo do disposto no n.º 5»), considerada em si mesma, deve certamente ser entendida no sentido de que nos casos mencionados no n.º 5 o recurso a serviços exteriores é *proibido*. Todavia, essa afirmação nada diz sobre se o recurso a serviços exteriores é *obrigatório*, nem em que casos. Ao contrário do que alega o Governo italiano, a consideração do princípio geral enunciado no n.º 1 também não permite esclarecer este ponto, porque aquela disposição apenas comporta a obrigação geral de recorrer a serviços internos ou («o») exteriores, nada dizendo quanto ao ponto de saber se e em que condições o recurso a serviços exteriores é obrigatório.

36. Ao sustentar que os diferentes números do artigo 8.º do decreto-lei formam um conjunto coerente, o Governo italiano continua manifestamente a fundar-se na seguinte abordagem global: a formulação «può» empregue no n.º 6 não deve ser entendida no sentido de deixar à *discrição* da entidade patronal a decisão de recorrer a serviços externos se as condições aí previstas estiverem reunidas. Pelo contrário, esta formulação deve ser entendida no sentido de que a entidade patronal «é autorizada» a recorrer a serviços exteriores nas condições previstas no n.º 6. Esta formulação é necessária porque o n.º 2 do artigo 8.º do decreto-lei estabelece o *princípio* (no sentido de uma preferência legal) da designação de encarregados de segurança internos e porque, embora o n.º 4 mencione os serviços exteriores como sendo uma *possibilidade* (na acepção de uma regra derrogatória), não subordina o recurso a esses serviços a nenhuma *condição*. Esse é precisamente o objecto do n.º 6, cujo conteúdo confere à entidade patronal a faculdade de, por derrogação ao n.º 2, recorrer a serviços exteriores. Essa formulação é necessária para que a entidade patronal tenha a possibilidade de, por meio dessa derrogação ao princípio, cumprir a obrigação que lhe incumbe por força do artigo 7.º, n.º 3, da directiva.

37. É verdade que não se pode negar à partida que a interpretação da disposição nacional em causa defendida pelo Governo italiano é plausível. Todavia, há que observar que, mesmo que se conceba a abordagem global que o Governo italiano expôs, não é suficientemente claro que a entidade patronal seja *obrigada* a recorrer a serviços exteriores se os meios na empresa ou no estabelecimento forem insuficientes para organizar as medidas de protecção e de prevenção de riscos. Com efeito, a interpretação do artigo 8.º, n.º 6, do decreto-lei, acima exposta, implica que o destinatário da norma perceba que a) o n.º 2 estabelece um princípio, a que b) os n.os 4 e 6 estabelecem derrogações respectivamente, c) que, todavia, apenas o n.º 6 contém as condições para que se abra a excepção aí prevista e d) que essa excepção é necessária porque, caso contrário, a entidade patronal não estaria sujeita à obrigação de recorrer a serviços exteriores prescrita no n.º 3 do artigo 7.º da directiva.

38. Ao invocar o artigo 8.º, n.º 10, do decreto-lei, o Governo italiano procura

além disso manifestamente demonstrar que a entidade patronal deve interpretar a formulação «può» empregue no n.º 6 no sentido de uma *obrigação* — pressupondo-se o reconhecimento da abordagem global que acaba de ser exposta — porque deve ser claro que, caso contrário, a sua responsabilidade pode ser accionada.

39. Antes de mais, há que objectar que o artigo 8.º, n.º 10, do decreto-lei limita-se manifestamente a transpor o princípio geral do artigo 5.º, n.º 3, da directiva, segundo o qual a entidade patronal não está isenta de responsabilidades relativamente aos seus trabalhadores ao recorrer a serviços exteriores.

40. Além disso, o conteúdo dessa disposição da directiva bem como a sua transposição para o artigo 8.º, n.º 10, do decreto-lei já se refere ao recurso a um serviço exterior e não precisa se e quando se deve recorrer a esse serviço exterior, quando esse é precisamente o objecto do artigo 7.º, n.º 3, da directiva.

41. Como já expusemos a propósito do primeiro fundamento, o direito comunitário impõe exigências estritas de simplicidade, clareza e inteligibilidade às disposições nacionais que visam transpor directivas. A República Italiana não indicou claramente na redacção da disposição em causa, nem na escolha dos termos no seu contexto global, que a entidade patronal é *obrigada* a recorrer a serviços exteriores nas condições enunciadas no artigo 7.º, n.º 3, da directiva.

42. Independentemente disso, a amplitude das explicações do Governo italiano, por si só, não abona em favor da simplicidade, clareza e inteligibilidade da medida nacional de transposição.

43. Por conseguinte, o artigo 8.º do decreto-lei, visto só no seu n.º 6 ou lido na sua integralidade, não corresponde às exigências do direito comunitário em matéria de segurança jurídica e de clareza das medidas de transposição e, portanto, não constitui uma transposição correcta do artigo 7.º, n.º 3, da directiva.

44. Por isso, propomos ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não indicar de maneira suficientemente clara que a entidade patronal é obrigada a recorrer a serviços exteriores para organizar as actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais se os meios na empresa forem insuficientes, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva.

C — *Terceiro fundamento: definição das capacidades e aptidões das pessoas responsáveis pela saúde e pela segurança dos trabalhadores (artigo 7.°, n.os 5 e 8, da directiva)*

Argumentos das partes

45. No terceiro fundamento, a Comissão acusa a República Italiana de não ter transposto correctamente o artigo 7.°, n.os 5 e 8, da directiva para o artigo 8.°, n.os 3 e 8, do decreto-lei. Além disso, resulta da sua argumentação que os Estados-Membros são obrigados a definir de maneira juridicamente vinculativa as capacidades e aptidões dos trabalhadores designados em aplicação do artigo 7.°, n.° 2, da directiva, ou os meios exteriores à empresa solicitados em aplicação do artigo 7.°, n.° 4, da directiva (estas duas categorias são referidas de ora em diante como «encarregados de segurança»). Segundo a Comissão, a legislação italiana não contém nenhuma definição que corresponda às exigências do artigo 7.°, n.° 8, da directiva.

46. A República Italiana deixa a cada entidade patronal o cuidado de estabelecer os critérios das capacidades e aptidões dos encarregados de segurança. Ora, a directiva exige uma definição vinculativa dessas capacidades e aptidões, aplicável de modo idêntico a todos os interessados.

47. A obrigação que incumbe aos Estados-Membros de definir as capacidades e aptidões necessárias através de normas jurídicas decorre da economia da directiva. A regra pertinente do artigo 7.°, n.° 8, não pode ser entendida no sentido de constituir um convite geral a transpor as condições enunciadas no artigo 7.°, n.° 5, primeiro e segundo travessões. Com efeito, a obrigação de transpor o artigo 7.°, n.° 5, da directiva, decorre já do seu artigo 18.°, n.° 1. Por isso, o artigo 7.°, n.° 8, da directiva apenas pode ser entendido quanto a este ponto no sentido de que os Estados-Membros são obrigados a determinar legalmente certas capacidades e aptidões.

48. A Comissão contesta a tese do Governo italiano segundo a qual a transposição da directiva foi operada aqui através de uma delegação legal à entidade patronal, que, na óptica do Governo italiano, é admitida em direito comunitário. É certo que, em virtude da jurisprudência do Tribunal de Justiça e do artigo 137.° CE, é possível confiar aos parceiros sociais a aplicação das directivas desde que certas condições sejam respeitadas. Todavia, a Comissão entende que essas condições não estão reunidas no presente processo e que se trata, além disso, de uma missão unilateral da entidade patronal e não dos «parceiros sociais» na acepção da referida disposição do Tratado.

49. Por seu lado, o Governo italiano sustenta que a forma e o conteúdo da transposição das directivas é da competência dos Estados-Membros. A República Italiana

decidiu transpor o artigo 7.°, n.° 5, da directiva, de forma a deixar à entidade patronal o cuidado de elaborar e aplicar os critérios relativos às capacidades e aptidões dos encarregados de segurança. A República Italiana renunciou deliberadamente a uma definição legal geral, porque a apreciação das aptidões e capacidades necessárias varia segundo as necessidades de protecção dos trabalhadores nas diferentes empresas e estabelecimentos; portanto, a decisão deve ser tomada da maneira mais racional em cada caso pela entidade patronal em questão.

50. Por outro lado, o Governo italiano entende que as disposições criticadas do decreto-lei devem ser lidas em conjugação com os n.os 9 e 11 do seu artigo 8.° Assim, o n.° 9 do artigo 8.° prevê que o Ministério do Trabalho e da Segurança Social pode estabelecer por decreto as condições de certificação dos encarregados de segurança. O n.° 11 do artigo 8.° do decreto-lei prevê que a entidade patronal deve comunicar à inspecção do trabalho e às unidades sanitárias locais territorialmente competentes os nomes dos encarregados de segurança, indicando as missões que lhes são confiadas e os seus currículos profissionais. Esta obrigação permite ao Estado controlar as capacidades e aptidões, tal como exige a directiva.

Apreciação

51. Há que observar antes de mais que os desenvolvimentos da Comissão relativos à interpretação da obrigação contida no artigo 7.°, n.os 5 e 8, da directiva, são convincentes. A Comissão refere-se aos n.os 5 *e* 8 do referido artigo porque o n.° 5 impõe aos Estados-Membros uma obrigação geral de assegurar que os encarregados de segurança possuam as capacidades e aptidões necessárias, enquanto que o artigo 8.° trata das capacidades e das aptidões concretas. Como resulta, além disso, da argumentação da Comissão relativa ao artigo 7.°, n.° 8, da directiva, o seu fundamento refere-se sem qualquer dúvida à primeira frase do referido artigo.

52. Até por razões sistemáticas, a primeira frase do n.° 8 do artigo 7.° da directiva não pode compreender-se no sentido de se limitar a estabelecer a obrigação geral de transposição — prevista no artigo 18.°, n.° 1 — da exigência contida no n.° 5 do artigo 7.°, porque o n.° 8 do artigo 7.° da directiva precisa de maneira diferente as modalidades de transposição dos diversos elementos constitutivos do n.° 5 do artigo 7.° Segundo esta disposição, três condições devem ser garantidas a respeito das missões confiadas aos encarregados de segurança: as capacidades e aptidões necessárias, os meios requeridos e o pessoal em número suficiente. Em virtude do n.° 8 do artigo 7.°, os Estados-Membros *são obrigados* a definir quais as «capacidades e aptidões» dos encarregados de segurança que são necessárias (primeira frase). Quanto ao «número suficiente», os Estados-Membros *podem* defini-lo (segunda frase); finalmente, o n.° 8 do artigo 7.° da directiva não diz *nada em especial* a respeito dos meios.

53. Esta diferença revela claramente que o legislador comunitário desejava pelo menos uma regulamentação nacional geral juridicamente vinculativa das capacidades e aptidões dos encarregados de segurança. A disposição italiana, que deixa à discrição da entidade patronal a apreciação das capacidades e aptidões sem ao menos estabelecer normas-quadro nesse domínio, está, portanto, em contradição com o objectivo prosseguido pelo direito comunitário na matéria.

54. Além disso, o argumento do Governo italiano segundo o qual a transposição de directivas pode, em princípio, efectuar-se igualmente por delegação legal a entidades privadas, no caso em apreço as entidades patronais, suscita as seguintes observações.

55. Segundo uma jurisprudência constante, uma directiva não está correctamente transposta quando subsiste «uma situação factual ambígua, já que mantém os sujeitos de direito interessados num estado de incerteza quanto às possibilidades que lhes estão reservadas de recorrer ao direito comunitário» [8]. Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que para a transposição para direito interno de uma directiva «consoante o seu conteúdo, pode bastar um enquadramento jurídico geral, quando isso garanta efectivamente a aplicação integral da directiva de modo suficientemente claro e preciso, para que, caso a directiva se destine a criar direitos para os particulares, os beneficiários sejam postos em situação de conhecer todos os seus direitos e, se necessário, de os invocar perante os tribunais nacionais» [9], acrescentando que isso «implica, portanto que, sempre que a inobservância das medidas exigidas pelas directivas possa colocar em perigo a saúde das pessoas, estas possam invocar disposições imperativas para poderem fazer valer os seus direitos» [10].

56. No presente processo, também estamos perante um caso em que a falta de cumprimento das exigências da directiva pode pôr em perigo a saúde dos trabalhadores. Resulta do décimo considerando do seu preâmbulo que a directiva visa prioritariamente a melhoria da protecção contra os acidentes de trabalho e as doenças profissionais. Nesse contexto, o emprego de pessoal qualificado para realizar as tarefas confiadas aos encarregados de segurança reveste grande importância. Pessoas que não possuam capacidades e aptidões suficientes podem constituir um perigo para a segurança e a saúde dos trabalhadores protegidos.

57. Além disso, a transposição da directiva deve precisamente garantir certos direitos dos trabalhadores em causa e dos seus

8 — Acórdão de 15 de Outubro de 1986, Comissão/Itália (168/85, Colect., p. 2945, n.º 11).

9 — Acórdão de 17 de Outubro de 1991, Comissão/Alemanha (C-58/89, Colect., p. I-4983, n.º 13).

10 — Acórdão de 17 de Outubro de 1981, Comissão/Alemanha, já referido (nota 9), n.º 14.

representantes. O conhecimento das regras de protecção da saúde, sendo de especial importância [11], como foi sublinhado pelo Tribunal de Justiça no acórdão já referido, torna-se-lhes mais difícil, ou praticamente impossível, se a definição das capacidades e aptidões dos encarregados de segurança for inteiramente abandonada à decisão casuística de entidades privadas [12], neste caso a entidade patronal, sem terem sido adoptadas as disposições legislativas em que deve basear-se a sua decisão.

58. Além disso, há que observar, em resposta ao argumento do Governo italiano relativo à participação das autoridades competentes na determinação dessas capacidades e aptidões, que o artigo 8.°, n.° 9, do decreto-lei, constitui quando muito uma base de habilitação para a adopção de regras administrativas de aplicação do artigo 7.°, n.os 5 e 8, primeira frase, da directiva. Acresce que se trata de uma disposição facultativa, e o Governo italiano não avançou nenhum elemento susceptível de provar que as autoridades mencionadas no artigo 8.°, n.° 9, do decreto-lei usaram essa possibilidade.

59. Por último, há que considerar que o artigo 8.°, n.° 11, do decreto-lei prevê efectivamente um processo administrativo de declaração relativo aos encarregados de segurança: em razão da comunicação do currículo profissional dos encarregados de segurança que implica, não parece intrinsecamente inapta a tornar possível uma apreciação das capacidades e aptidões dos encarregados de segurança pelas autoridades competentes. Todavia, falta a definição dos critérios exigidos na disposição da directiva como condição prévia dessa apreciação, bem como faltam as bases jurídicas necessárias para que as autoridades sejam verdadeiramente obrigadas a proceder a uma avaliação com base na comunicação.

60. Por conseguinte, propomos ao Tribunal de Justiça que declare que, ao não definir as capacidades e aptidões que as pessoas responsáveis pelas actividades de protecção e de prevenção de riscos profissionais para a saúde e a segurança dos trabalhadores devem possuir, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 7.°, n.os 5 e 8, da directiva.

V — Despesas

61. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se o mesmo tiver sido pedido. Tendo a República Italiana sido vencida, deve ser condenada nas despesas.

11 — A importância do direito a condições de trabalho que respeitem a saúde e a segurança dos trabalhadores foi igualmente sublinhada na Carta dos Direitos Fundamentais (artigo 31.°, n.° 1) de 7 de Dezembro de 2000 (JO 2000, C 364, p. 1).

12 — Neste contexto, a Comissão refere a justo título as condições estritas em que os parceiros sociais podem ser encarregados de transpor as directivas. Como no presente caso a determinação das aptidões e capacidades adequadas é transferida apenas para a entidade patronal, não pode tratar-se de um caso desses, de modo que não é necessário aprofundar aqui este argumento.

VI — Conclusão

62. À luz do conjunto das considerações precedentes, propomos que o Tribunal de Justiça declare que:

«1) — Ao não impor à entidade patronal a obrigação de avaliação de todos os riscos para a segurança e a saúde dos trabalhadores no local de trabalho,

— ao não impor à entidade patronal o recurso a serviços exteriores para organizar as actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais se os meios da empresa forem insuficientes,

— ao não definir de modo juridicamente vinculativo as capacidades e aptidões que as pessoas responsáveis pelas actividades de protecção e de prevenção dos riscos profissionais para a saúde e a segurança dos trabalhadores devem possuir,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 6.°, n.° 3, alínea a), e 7.°, n.os 3, 5 e 8, da Directiva 89/391/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1989, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.»