ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)
16 de Outubro de 2003 *

No processo C-32/02,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por A. Aresu, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por M. Mari, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não tomar as disposições necessárias referentes aos empregadores que, no âmbito das respectivas actividades, não prosseguem fins lucrativos, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de Julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos colectivos (JO L 225, p. 16),

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Schintgen, presidente de secção, V. Skouris e N. Colneric (relatora), juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de Fevereiro de 2002, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não tomar as disposições necessárias referentes aos empregadores que, no âmbito das respectivas actividades, não prosseguem fins lucrativos, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de Julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos colectivos (JO L 225, p. 16).

O enquadramento jurídico

A regulamentação comunitária

2 A Directiva 75/129/CEE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 1975, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos colectivos (JO L 48 p. 29; EE 05 F2 p. 54), com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 92/56/CEE do Conselho, de 24 de Junho de 1992 (JO L 245, p. 3), foi codificada pela Directiva 98/59. Não foi, à época, concedido novo prazo para a sua transposição.

3 Nos termos do segundo considerando da Directiva 98/59, «deve[-se] reforçar a protecção dos trabalhadores em caso de despedimento colectivo, tendo em conta a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado na Comunidade;».

4 O artigo 1.°, n.° 1, da referida directiva dispõe:

«Para efeitos da aplicação da presente directiva:

a) Entende-se por 'despedimentos colectivos' os despedimentos efectuados por um empregador, por um ou vários motivos não inerentes à pessoa dos trabalhadores, quando o número de despedimentos abranger, segundo a escolha efectuada pelos Estados-Membros:

i) ou, num período de 30 dias:

— no mínimo 10 trabalhadores, nos estabelecimentos que empreguem habitualmente mais de 20 e menos de 100;

— no mínimo 10% do número dos trabalhadores, nos estabelecimentos que empreguem habitualmente no mínimo 100 e menos de 300 trabalhadores;

— no mínimo 30 trabalhadores, nos estabelecimentos que empreguem habitualmente no mínimo 300;

ii) ou, num período de 90 dias, no mínimo 20 trabalhadores, qualquer que seja o número de trabalhadores habitualmente empregados nos estabelecimentos em questão;

[...]»

5 O artigo 1.°, n.° 2, da Directiva 98/59 prevê:

«A presente directiva não é aplicável:

a) Aos despedimentos colectivos efectuados no âmbito de contratos de trabalho a prazo ou à tarefa, salvo se estes despedimentos forem efectuados antes do termo ou do cumprimento destes contratos;

b) Aos trabalhadores das Administrações Públicas ou dos estabelecimentos de direito público (ou das entidades equivalentes nos Estados-Membros que não conheçam esta noção);

c) Às tripulações dos navios de mar.»

6 Sempre que um empregador tencione efectuar despedimentos colectivos, está obrigado a cumprir as obrigações de informação e de consulta previstas no artigo 2.° da Directiva 98/59, bem como a respeitar o processo definido nos seus artigos 3.° e 4.°, que prevêem a intervenção da autoridade pública competente.

A regulamentação nacional

7 Nos artigos 4.°, 15.°-A e 24.° da Lei n.° 223, de 23 de Julho de 1991, relativa às normas em matéria de desemprego técnico, de mobilidade, de prestações de desemprego, de execução de directivas comunitárias, de colocação de mão-de-obra e demais disposições referentes ao mercado de trabalho (GURI n.° 175, de 27 de Julho de 1991, suplemento ordinário), alterada pelo Decreto-Lei n.° 151, de 26 de Maio de 1997, referente à execução da Directiva 92/56/CEE, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos colectivos (GURI n.° 135, de 12 de Junho de 1997, a seguir «Lei n.° 223/91»), as «empresas» são permanentemente referidas como sendo aquelas às quais incumbem as obrigações de informação e de comunicação no âmbito dos despedimentos colectivos, bem como a obrigação de respeito do processo especial de mobilidade regulado por esta lei.

8 O artigo 2082.° do codice civile (a seguir «Código Civil italiano») dispõe:

«Considera-se empresário qualquer pessoa que exerça a título profissional uma actividade económica organizada a fim de produzir ou trocar comercialmente bens ou serviços.»

A fase pré-contenciosa

9 Entendendo que a legislação italiana anteriormente referida é parcialmente incompatível com as disposições da Directiva 98/59, a Comissão deu início ao procedimento por incumprimento. Após ter dado à República Italiana um prazo para apresentar as suas observações, a Comissão emitiu, em 20 de Abril de 2001, um parecer fundamentado, convidando este Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

10 Não tendo recebido qualquer resposta da República Italiana, a Comissão intentou a presente acção.

O processo no Tribunal de Justiça

11 Não tendo a República Italiana apresentado contestação no prazo previsto para este efeito, a Secretaria do Tribunal de Justiça questionou a Comissão sobre a respectiva intenção de pedir ao Tribunal a abertura do processo à revelia previsto no artigo 94.°, n.° 1, do Regulamento de Processo.

12 Por ofício de 28 de Junho de 2002, a Comissão informou o Tribunal de Justiça que renunciava a invocar esta possibilidade e que não se opunha à apresentação intempestiva da contestação pela República Italiana.

13 Esta contestação deu entrada no Tribunal de Justiça por fax de 8 de Julho de 2002.

14 Após ter pedido a realização de uma audiência, a República Italiana, por fax de 29 de Abril de 2003, retirou este pedido pela razão de, embora uma lei de habilitação tenha sido aprovada em 3 de Fevereiro de 2003, o decreto-lei destinado a garantir o cabal cumprimento da Directiva 98/59 ainda não ter sido aprovado.

Quanto à acção

15 A título liminar, há que considerar que a contestação da República Italiana não pode ser tomada em consideração. Com efeito, não deu entrada dentro do prazo fixado no artigo 40.°, n.° 1, do Regulamento de Processo, que não foi prorrogado pelo presidente em aplicação do n.° 2 desta disposição, não tendo sido apresentado qualquer pedido por parte do referido Estado-Membro para esse efeito. O acordo da Comissão quanto a uma apresentação intempestiva não pode ser tomado em consideração, pois este prazo não se encontra na disposição das partes. Além disso, a contestação da República Italiana não é conforme aos requisitos formais decorrentes do artigo 37.°, n.ºs 1 e 6, do Regulamento de Processo, porque só foi enviada à Secretaria por fax, sem que o original fosse posteriormente transmitido, o mais tardar, 10 dias após esse envio.

Argumentação da Comissão

16 A Comissão invoca que, no direito comercial italiano e segundo jurisprudência constante, o conceito de «empresário», a que se refere o artigo 2082.° do Código Civil italiano, designa essencialmente qualquer pessoa que exerça profissionalmente, de forma exclusiva ou a título principal, uma actividade económica organizada de produção ou de troca comercial de bens e serviços, com uma finalidade precisa que se prende com a remuneração dos factores de produção. Esta actividade deve prosseguir fins lucrativos, ou seja, deve engendrar um lucro em contrapartida do risco empresarial incorrido.

17 A Comissão censura à República Italiana não ter correctamente transposto a Directiva 98/59, no que respeita ao seu âmbito de aplicação pessoal. Com efeito, enquanto esta se refere aos despedimentos colectivos efectuados por «um empregador», as disposições da Lei n.° 223/91 referem-se exclusivamente aos despedimentos colectivos efectuados pelas empresas ou os agentes económicos que possam ser qualificados de «empresários» na acepção do artigo 2082.° do Código Civil italiano.

18 A Comissão refere que, em direito italiano, as pessoas, os organismos ou os estabelecimentos de direito público ou privado que não prossigam fins lucrativos não podem ser abrangidos pelo conceito de empresário nem, por conseguinte, ser qualificados de «empresas» para efeitos de aplicação da Lei n.° 223/91, pois este conceito comporta uma exigência específica, ou seja, a procura do lucro em contrapartida do risco empresarial. Por conseguinte, as disposições italianas de transposição da Directiva n.° 98/59 introduzem uma excepção legal para todos os empregadores que, no quadro das suas actividades, não prossigam fins lucrativos, mesmo quando empreguem várias centenas de pessoas ou tenham uma importância económica considerável. A título de exemplo, a Comissão menciona as organizações sindicais, as fundações, os partidos políticos, as associações, as cooperativas e as organizações não governamentais.

19 A Comissão alega que recebeu numerosas denúncias que chamaram a sua atenção para casos concretos de não aplicação, aos assalariados, da legislação italiana referente aos despedimentos colectivos por organismos sem fins lucrativos, como a Confederação Nacional dos Exploradores Agrícolas (Coldiretti) e a Confederação Nacional das Empresas Comerciais (Confcommercio). Trata-se, todavia, de dois sindicatos profissionais que empregam várias centenas de pessoas.

20 A Comissão entende que a Directiva 98/59, apesar de não dar qualquer definição do conceito de empregador, se aplica a todo e qualquer empregador, prossiga ou não fins lucrativos.

21 Invoca, a este respeito, o n.º 17 do acórdão de 3 de Julho de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Colect., p. 2121), nos termos do qual a característica essencial da relação de trabalho é a circunstância de uma pessoa realizar, durante certo tempo, em benefício de outra e sob sua direcção, as prestações em contrapartida das quais recebe uma remuneração.

22 Dado que o artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 98/59 prevê excepções precisas no que respeita ao respectivo âmbito de aplicação, os Estados-Membros não o podem restringir através de uma interpretação restritiva de certos termos que constam desta disposição, designadamente, o termo «empregador». Semelhante abordagem introduz uma diferença de tratamento entre os trabalhadores, que não se poderá justificar pela natureza da sua actividade, o seu estatuto ou a sua situação social.

23 A Comissão entende, por conseguinte, que a Directiva 98/59 se aplica aos despedimentos colectivos efectuados por qualquer empregador ou qualquer pessoa singular ou colectiva com os quais tenha sido celebrada uma relação laboral, mesmo quando não prossigam fins lucrativos. Limitando a legislação

italiana, designadamente a Lei n.º 223/91, a aplicação das garantias concedidas aos trabalhadores unicamente às empresas, excluindo de forma injustificada todos os empregadores que, no âmbito das respectivas actividades, não prossigam fins lucrativos, revela-se, portanto, incompatível com a referida directiva.

24 Em apoio da sua argumentação, a Comissão recorda a jurisprudência do Tribunal de Justiça referente ao âmbito de aplicação da Directiva 77/187/CEE do Conselho, de 14 de Fevereiro de 1977, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à manutenção dos direitos dos trabalhadores em caso de transferência de empresas, estabelecimentos ou partes de estabelecimentos (JO L 61, p. 26; EE 05 F2 p. 122), alterada pela Directiva 98/50/CE do Conselho, de 29 de Junho de 1998 (JO L 201, p. 88), e codificada pela Directiva 2001/23/CE do Conselho, de 12 de Março de 2001 (JO L 82, p. 16). Alega que a Directiva 77/187 faz constantemente referência aos conceitos de empresa e empresário, que têm uma conotação sobretudo comercial, mas precisa, no seu artigo 1.º, n.º 1, alínea c), na versão resultante da Directiva 98/50, que «é aplicável a todas as empresas, públicas ou privadas, que exercem uma actividade económica, com ou sem fins lucrativos». Esta nova disposição resulta do enunciado nos acórdãos de 19 de Maio de 1992, Redmond Stichting (C-29/91, Colect., p. I-3189, n.ºs 3 e 4), e de 8 de Junho de 1994, Comissão/Reino Unido (C-382/92, Colect., p. I-2435). A Comissão salienta que, neste último acórdão, o Tribunal de Justiça declarou a situação de incumprimento em que se encontrava o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte por ter excluído as empresas sem fins lucrativos do âmbito de aplicação da regulamentação interna que transpunha a Directiva 77/187, considerando a este respeito, no n.º 45 do referido acórdão, que a falta do carácter lucrativo da actividade exercida por uma empresa não é de molde, por si só, a retirar a esta actividade a natureza económica nem a fazer excluir a empresa do âmbito de aplicação desta directiva.

25 Segundo a Comissão, se a Directiva 77/187, que se refere às «empresas», se aplica às pessoas singulares ou colectivas que actuam sem fins lucrativos, a Directiva 98/59, que designa os «empregadores» como destinatários das obrigações dela decorrentes, deve, *a fortiori*, aplicar-se ela também às pessoas singulares ou colectivas que, no âmbito das respectivas actividades, não prossigam fins lucrativos, sendo embora partes numa relação laboral na acepção do direito comunitário.

Apreciação do Tribunal

26 O termo «empregador», na acepção do artigo 1.°, n.° 1, alínea a), da Directiva 98/59, também abrange os empregadores que, no âmbito das respectivas actividades, não prosseguem fins lucrativos. Com efeito, como decorre do próprio teor do artigo 1.° desta directiva, esta disposição aplica-se aos despedimentos efectuados por «um empregador», sem quaisquer distinções, pelo que se refere a qualquer empregador. A interpretação contrária também não seria conforme à finalidade desta directiva, como decorre do seu segundo considerando.

27 A Comissão demonstrou que esta categoria de empregadores não está abrangida pelas disposições da regulamentação italiana que transpõem a referida directiva.

28 Por conseguinte, há que declarar que, ao não tomar as disposições necessárias referentes aos empregadores que, no âmbito das respectivas actividades, não prosseguem fins lucrativos, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 98/59.

Quanto às despesas

29 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

decide:

1) **Ao não tomar as disposições necessárias referentes aos empregadores que, no âmbito das respectivas actividades, não prosseguem fins lucrativos, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 98/59/CE do Conselho, de 20 de Julho de 1998, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos despedimentos colectivos.**

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

Schintgen Skouris Colneric

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Outubro de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente

V. Skouris