Causa 215/83

Commissione delle Comunità europee
contro
Regno del Belgio

« Licenziamenti collettivi »

Massime

Stati membri — Obblighi — Esecuzione delle direttive — Inadempimento — Giustificazione — Inammissibilità
(Trattato CEE, art. 169)

Gli Stati membri sono vincolati dagli obblighi derivanti dalle direttive comunitarie in tutta la loro ampiezza e non possono eccepire disposizioni, prassi o situazioni del loro ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza di tali obblighi.

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
SIR GORDON SLYNN
del 6 marzo 1985 *

Signor Presidente,
signori Giudici,

Questa azione intentata dalla Commissione a norma dell'art. 169 del trattato CEE mira a far dichiarare che il Regno del Belgio non ha adempiuto gli obblighi impostigli dal trattato, non avendo adottato entro il termine prescritto tutte le disposizioni necessarie per uniformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/129, sul ravvicinamento delle legislazioni degli

* Traduzione dall'inglese.

Stati membri in fatto di licenziamenti collettivi (GU L 48, 1975, pag. 29).

Le disposizioni della direttiva 75/129 sono divise in tre sezioni: la I sezione (art. 1) ha carattere definitorio e delimita il campo d'applicazione della direttiva, la II sezione (art. 2) stabilisce la procedura di consultazione con le rappresentanze dei lavoratori e la III sezione (artt. 3 e 4) enuncia la procedura da seguire per i licenziamenti collettivi. Secondo quanto stabilito da queste ultime norme, il datore di lavoro deve notificare all'autorità pubblica competente tutti i licenziamenti collettivi che ha in progetto e tali licenziamenti non potranno, di norma, essere effettuati prima di trenta giorni dalla notifica. Questo periodo di sospensione serve solitamente all'autorità pubblica competente per cercare delle soluzioni ai problemi posti dai licenziamenti collettivi progettati.

Nella IV sezione (intitolata « disposizioni finali »), l'art. 5 fa salvo il diritto degli Stati membri di applicare o introdurre disposizioni che siano più favorevoli per i lavoratori, rispetto a quanto stabilito dalla direttiva. L'art. 6 dispone che gli Stati membri mettano in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per uniformarsi pienamente alla direttiva, entro due anni dalla sua notifica e che ne diano immediata comunicazione alla Commissione, inviando i testi dei provvedimenti adottati.

Risulta che la direttiva veniva notificata al governo belga il 19 febbraio 1975, per cui esso avrebbe dovuto adeguarvisi entro il 19 febbraio 1977.

Il governo belga cercava di attuare la direttiva con due ordini di provvedimenti: da un lato, il contratto collettivo di lavoro n. 24, concluso il 2 ottobre 1975 e reso obbligatorio con regio decreto 21 gennaio 1976 e, dall'altro, il regio decreto 24 maggio 1976. Il primo concerne la procedura di informazione e di consultazione delle rappresentanze dei lavoratori, mentre il secondo riguarda la notifica all'autorità pubblica e il periodo di sospensione dell'efficacia dei licenziamenti collettivi progettati.

La Commissione sostiene che la portata delle menzionate disposizioni belghe è, per certi aspetti, più limitata di quella prevista dalla direttiva. Il ricorso raggruppa in tre punti le asserite inadempienze:

1) Cause dei licenziamenti collettivi

a) Mentre l'art. 1, n. 1, lett. a), della direttiva stabilisce che per « licenziamento collettivo » si intende « il licenziamento effettuato da un datore di lavoro per uno o più motivi non inerenti alla persona del lavoratore », le norme belghe di cui sopra fanno riferimento ad un concetto più limitato di « licenziamento per motivi economici o tecnici ».

b) La Commissione assume che la direttiva si applica ai licenziamenti conseguenti alla cessazione dell'attività dell'impresa, mentre nel diritto belga questa fattispecie è disciplinata da norme speciali (legge 28 giugno 1966 e Regio Decreto 20 settembre 1967) che non sono state emendate in modo da renderle conformi alla direttiva e che non possiedono tutti i requisiti di questa, in particolare per quanto attiene alla procedura di consultazione di cui all'art. 2 e alla procedura di licenziamento collettivo di cui agli artt. 3 e 4.

2) Il numero minimo necessario perché si abbia un « licenziamento collettivo »

L'art. 1, n. 1, lett. a), della direttiva definisce il licenziamento collettivo assumendo come parametro anche il numero di licenziamenti effettuati in un certo periodo. Gli Stati membri hanno la scelta tra: a) per un periodo di 30 giorni, almeno 1) 10 licenziamenti nelle aziende che occupano abitualmente più di 20 o meno di 100 lavoratori,

2) il 10% del numero dei lavoratori nelle aziende che occupano abitualmente almeno 100 e meno di 300 lavoratori, 3) 30 licenziamenti nelle aziende che occupano abitualmente 300 o più lavoratori; e b) per un periodo di 90 giorni, almeno 20 licenziamenti qualunque sia il numero di lavoratori abitualmente occupati nelle aziende interessate. Nelle norme belghe si fa riferimento al 10% del numero dei lavoratori occupati per un periodo continuativo di 60 giorni, eccettuate le imprese che occupano tra i 20 e i 59 lavoratori. Esse perciò non corrispondono alla direttiva perché, ad esempio, dei licenziamenti in numero compreso tra 30 e 99 nell'ambito di un'impresa che occupi 1 000 persone non potrebbero essere qualificati come licenziamenti collettivi secondo la normativa belga, mentre sarebbero considerati tali dalla direttiva.

3) Categorie lavorative escluse

L'art. 1, n. 2, della direttiva stabilisce che questa non si applica a quattro categorie di lavoratori: a) lavoratori assunti a tempo determinato o per compiti specifici, salvo il caso in cui i licenziamenti avvengano prima della scadenza del termine contrattuale o dell'espletamento del compito previsto nel contratto stesso; b) dipendenti di enti pubblici o di enti equivalenti; c) equipaggi di navi marittime e d) lavoratori colpiti dalla cessazione delle attività dello stabilimento ove questa risulti da una decisione giudiziaria. La Commissione sostiene che, sotto tre aspetti, la normativa belga contempla eccezioni più ampie di quelle consentite dalla direttiva: a) essa esclude le imprese dell'industria edilizia; b) esclude le imprese che occupano lavoratori portuali, e c) esclude altresì le imprese che occupano riparatori di navi.

Nel corso della presente causa, il governo belga ha adottato ulteriori provvedimenti d'attuazione nell'intento di venire incontro ai rilievi della Commissione: il contratto collettivo di lavoro 6 dicembre 1983, n. 24 bis, che ha emendato il contratto collettivo di lavoro n. 24; il regio decreto 7 febbraio 1984, che ha reso obbligatorio il contratto n. 24, e il regio decreto 26 marzo 1984, che ha emendato il regio decreto 24 maggio 1976. Con tali emendamenti il diritto belga accoglie alla lettera la definizione di licenziamento collettivo contenuta nell'art. 1, n. 1, lett. a) della direttiva, accoglie l'indicazione del numero minimo di licenziamenti contenuta nell'art. 1, n. 1, lett. a) della stessa (a parte l'estensione a sessanta giorni del periodo di trenta giorni, ciò che è più favorevole ai lavoratori) ed amplia il suo campo di applicazione, includendovi gli impiegati dell'industria edilizia. In questo modo si risponde in pieno alle obiezioni della Commissione relative ai punti 1 a) e 2 e parzialmente a quelle di cui al punto 3 a). La Commissione rinunzia ora a questi capi della domanda giudiziale, ma tiene fermi i capi restanti.

Quanto all'obiezione di cui al punto 1 b) (licenziamenti collettivi conseguenti alla cessazione dell'attività dell'impresa), la Commissione teme che tale fattispecie continuerà ad essere disciplinata dalla legge 28 giugno 1966 e dal relativo decreto d'esecuzione 20 settembre 1967, restando fuori dall'ambito delle norme di attuazione della direttiva.

Contro questa obiezione il governo belga ha svolto due argomenti. In primo luogo, la grande maggioranza dei licenziamenti collettivi causati dalla cessazione dell'attività dell'impresa derivano da una decisione giudiziaria e sono perciò esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, ai sensi dell'art. 1, n. 2, lett. d), che stabilisce: « Questa di-

rettiva non si applica ... ai lavoratori colpiti dalla cessazione delle attività dello stabilimento allorché risulti da una decisione giudiziaria ».

Quantunque sia indubbiamente vero che una certa percentuale di casi di cessazione dell'attività dell'impresa deriva da una decisione giudiziaria, il governo belga non è stato in grado di produrre alcuna statistica che indichi tale percentuale. Ciò posto, ritengo che detto argomento non possa giustificare il mancato emendamento del diritto nazionale al fine di adeguarlo alla direttiva.

In secondo luogo, il governo belga assume che l'interpretazione giurisprudenziale può estendere al caso dei licenziamenti collettivi conseguenti alla cessazione dell'attività dell'impresa la normativa del 1976, emanata per uniformarsi alla direttiva. La Commissione lo contrasta sostenendo che, nella pratica, i licenziamenti collettivi dovuti alla cessazione dell'attività dell'impresa continuano ad essere disciplinati dalla legge del 28 giugno 1966 e dal regio decreto 20 settembre 1967. È comunque pacifico che nessun giudice belga lo ha ancora fatto.

Anche qui si tratta di una discussione basata su ipotesi, ma la probabile futura interpretazione dei giudici nazionali non può essere considerata una valida difesa: lo Stato membro è tenuto ad emanare provvedimenti legislativi che attuino la direttiva in modo chiaro ed univoco, a meno che ciò non sia stato già realizzato.

Il regio decreto 26 marzo 1984 ed il contratto collettivo di lavoro 6 dicembre 1983, n. 24 bis, modificano il regio decreto 24 maggio 1976 e, rispettivamente, il contratto collettivo di lavoro 2 ottobre 1975, n. 24, adottando alla lettera la definizione di licenziamento collettivo contenuta nella direttiva, secondo la quale è tale ogni licenziamento « per uno o più motivi non inerenti alla persona del lavoratore interessato ». Ciò, a prima vista, sembra aderente alla direttiva. Il problema però consiste nel fatto che il Belgio ha mantenuto in vigore una normativa parallela che disciplina specificamente i licenziamenti collettivi derivanti dalla cessazione dell'attività dell'impresa. Manca un autorevole precedente giudiziario od un chiaro principio da cui risulti che la recente normativa di adeguamento alla direttiva prevale sulla normativa precedente che disciplina in modo specifico la cessazione dell'attività dell'impresa e si deve presumere, a mio parere, che ci si possa basare su quest'ultima, almeno potenzialmente (la Commissione sostiene che, di fatto, ci si è basati su di essa). Ora, nella misura in cui la precedente normativa, che si occupa specificamente dei casi di cessazione dell'attività dell'impresa, non ottempera alla direttiva, mi pare vi sia stato un inadempimento degli obblighi imposti dal trattato.

È chiaro che si tratta di una normativa manchevole sotto diversi aspetti. Nè ciò è negato dal governo belga, il quale si limita a sostenere che essa fornisce garanzie analoghe e viene applicata con soddisfazione delle parti e dei sindacati coi quali in questo campo è necessario andare d'accordo. Così, ad esempio, se è vero che l'art. 11 del contratto collettivo di lavoro 9 marzo 1972, n. 9, prescrive che il consiglio d'azienda sia informato e consultato in anticipo (« préalablement »), il commento ufficiale indica che ciò significa solamente « prima che la decisione sia resa pubblica e sia eseguita », non quindi nella fase precedente in cui il datore di lavoro « prevede di effettuare licenziamenti

collettivi » come prescritto dall'art. 2, n. 1, della direttiva. Analogamente, sebbene gli artt. 4 e 5 del regio decreto 20 settembre 1967 impongano al datore di lavoro, che decide di chiudere l'impresa, di fornire alle rappresentanze sindacali e alle autorità pubbliche determinate informazioni, tra queste non sono menzionati i motivi dei licenziamenti, il numero di lavoratori da licenziare e il periodo durante il quale i licenziamenti stessi devono essere effettuati, così come è invece richiesto dalla direttiva; e, anche qui, quegli articoli si riferiscono ad una decisione che è stata non solo progettata, ma già adottata. L'argomento finale, e forse di maggiore importanza, è che il regio decreto del 1967 non contiene norme corrispondenti all'art. 4 della direttiva, secondo il quale i progettati licenziamenti collettivi non potranno avere effetto prima di 30 giorni dalla notifica all'autorità pubblica competente. Anche a voler ammettere che, come è stato sostenuto, l'art. 11 del contratto di lavoro n. 9 contempla la consultazione anticipata dei lavoratori in modo sostanzialmente conforme alla direttiva, la normativa speciale belga sulla cessazione dell'attività dell'impresa non risponderebbe ugualmente, sotto vari aspetti, ai requisiti della direttiva. A mio parere, l'ottemperanza alla direttiva esige che quella normativa sia o interamente uniformata o inequivocabilmente esclusa dall'ambito di applicazione della normativa del 1976 per l'attuazione della direttiva, e delle relative modifiche.

Quanto all'obiezione (3) riguardante l'esclusione di categorie lavorative, l'art. 5 del contratto collettivo di lavoro n. 24, con relative modifiche, e l'art. 3 del regio decreto del 24 maggio 1976 e relative modifiche, escludono, in termini sostanzialmente identici, dal loro campo d'applicazione: 1) le imprese che occupano lavoratori assunti a tempo determinato o per compiti specifici, a meno che i licenziamenti non avvengano prima della scadenza del termine contrattuale o dell'espletamento del compito previsto in contratto, 2) le imprese che occupano lavoratori portuali, riparatori di navi, ..., 3) le imprese dell'industria edilizia limitatamente ai loro lavoratori manuali (« ouvries »). La prima di queste esclusioni corrisponde esattamente a quanto stabilito dall'art. 1, n. 2, lett. a), della direttiva, ma nulla di quanto in questa contenuto consente di escludere i lavoratori portuali e gli operai edili in quanto categorie.

Il governo belga ha motivato l'esclusione degli operai dell'industria edilizia riferendosi alle condizioni particolari di quell'industria e alle distinzioni tra « operai di cantiere », quelli cioè assunti per il compimento di un'opera specifica, e i « dipendenti stabili ». Esso ha argomentato che gli operai dell'industria edilizia godono di vantaggi ulteriori destinati a compensarli della mancata applicazione delle norme sui licenziamenti collettivi e che non sarebbe stato opportuno estendere ad essi la disciplina di diritto comune in materia di licenziamenti collettivi. È mia convinzione, tuttavia, che le scelte di opportunità relative ad un particolare settore industriale non possono certo mutare quanto il trattato esige da uno Stato membro in un punto di stretto diritto.

Secondo il governo belga, i riparatori di navi ed i lavoratori portuali sarebbero legittimamente esclusi dalla normativa belga perché la stessa direttiva non si applica ai « licenziamenti collettivi effettuati nel quadro di contratti di lavoro a tempo determinato o per un compito determinato, a meno che tali licenziamenti non avvengano prima della scadenza del termine o dell'espletamento del compito previsto in tali contratti » e nel Belgio i lavoratori portuali ed i riparatori di navi sono assunti per lo più a giornata o per un'opera specifica e le loro condizioni di lavoro sono disciplinate da una serie di contratti collettivi. Il contratto di lavoro relativo ai lavoratori portuali, stabilendo che i loro contratti di lavoro individuali siano esonerati dall'obbligo della forma scritta, riflette il

fatto che questi lavoratori sono, di solito, assunti per un compito determinato e, quindi, a tempo determinato, sebbene nulla osti alla conclusione di contratti di lavoro a tempo indeterminato. I lavoratori portuali godono di uno speciale rapporto di lavoro e di altre forme di tutela incompatibili con le norme sui licenziamenti collettivi. Dato il numero ristretto di persone assunte a tempo indeterminato, il concetto di licenziamento collettivo è inapplicabile a questa categoria di lavoratori. Tutto ciò, se è vero, significa semplicemente che nella maggioranza dei casi i riparatori di navi ed i lavoratori portuali belgi rientreranno nell'eccezione di cui all'art. 1, n. 2, lett. a), della direttiva, una norma peraltro già incorporata nella prima delle esenzioni stabilite dalla legge belga di attuazione della direttiva.

Ne consegue che le altre due esenzioni non possono perseguire alcuno scopo utile ai sensi della direttiva. Esse sono ammissibili solo ove rientrino nei limiti dell'art. 1, n. 2, lett. a) di questa. In caso negativo, esse sono in contrasto con la direttiva. In caso affermativo, la materia è già disciplinata dalla prima esenzione, per cui le altre due sono ridondanti e servono solo a generare confusione.

Di conseguenza sono del parere che, nonostante che il governo belga abbia fatto molto per uniformarsi alla direttiva, e benché talune delle critiche formulate siano problemi di dettaglio, la Commissione è legittimata alla dichiarazione che vi ha chiesto e ad essere risarcita delle spese.