ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
9 de Novembro de 1995 *

No processo C-479/93,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pela Pretura circondariale di Vicenza (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Andrea Francovich

e

República Italiana,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação e a validade do artigo 2.° da Directiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283, p. 23; EE 05 F2 p. 219),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, presidentes de secção, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (relator), P. Jann e H. Ragnemalm, juízes,

* Língua do processo: italiano.

advogado-geral: G. Cosmas,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação de A. Francovich, por C. Mondin, A. Campesan e A. Dal Ferro, advogados no foro de Vicenza,

— em representação do Governo italiano, por U. Leanza, chefe do serviço do contencioso diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— em representação do Governo alemão, por E. Röder e B. Kloke, respectivamente Ministerialrat e Regierungsrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por F. Georgakopoulos e K. Grigoriou, respectivamente consultor jurídico adjunto e mandatário judicial no Conselho Jurídico do Estado, na qualidade de agentes,

— em representação do Conselho da União Europeia, por G. Maganza e S. Kyriakopoulou, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Gussetti, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, assistido por A. Juste Ruiz, funcionário nacional destacado no mesmo serviço,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações de A. Francovich, representado por A. Campesan e A. Dal Ferro, do Governo italiano, representado por D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, do Governo helénico, representado por K. Grigoriou, do Governo do Reino Unido, representado por L. Nicoll, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por Ch. Vajda, barrister, do Conselho, representado por G. Maganza e S. Kyriakopoulou, e da Comissão, representada por L. Gussetti, na audiência de 3 de Maio de 1995,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Julho de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 16 de Dezembro de 1993, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de Dezembro de 1993, o Pretore di Vicenza submeteu, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, duas questões prejudiciais sobre a interpretação e a validade do artigo 2.° da Directiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador (JO L 283, p. 23; EE 05 F2 p. 219, a seguir «directiva»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de uma acção movida por A. Francovich à República Italiana, com o objectivo de obter uma indemnização do Estado, devido à transposição tardia da directiva.

3 Por força do artigo 11.°, n.° 1, desta directiva, os Estados-Membros estavam obrigados a adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para darem cumprimento à directiva, num prazo que expirou em 23 de Outubro de 1983. Não tendo a República Italiana cumprido essa obrigação, o Tribunal de Justiça declarou o incumprimento por acórdão de 2 de Fevereiro de 1989, Comissão/Itália (22/87, Colect., p. 143).

4 Tendo trabalhado como assalariado para uma empresa de Vicenza e só tendo recebido, a esse título, adiantamentos esporádicos por conta do salário, A. Francovich intentou uma acção na Pretura circondariale di Vicenza. Este órgão jurisdicional condenou a empresa ré no pagamento de um montante de cerca de 6 000 000 LIT. Na fase de execução, o funcionário judicial competente teve que elaborar uma certidão negativa de penhora.

5 Não tendo a directiva ainda sido transposta para a ordem jurídica italiana, A. Francovich intentou, no mesmo órgão jurisdicional, uma acção destinada a obter a declaração de que o Estado italiano estava obrigado, por força da directiva, a assegurar o pagamento dos seus créditos sobre o seu empregador ou, a título subsidiário, a pagar-lhe uma indemnização para reparação dos danos sofridos pela não transposição da directiva.

6 Na mesma altura, D. Bonifaci e trinta e três outros trabalhadores de uma empresa em situação de falência apresentaram um pedido idêntico na Pretura circondariale di Bassano del Grappa.

7 Os dois órgãos jurisdicionais submeteram ao Tribunal de Justiça questões prejudiciais idênticas sobre o efeito directo das disposições da directiva e sobre o direito a reparação dos danos sofridos relativamente às disposições da directiva sem efeito directo. Respondendo a estas questões, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich e Bonifaci e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect.,

p. I-5357), declarou que as disposições da directiva que definem os direitos dos trabalhadores devem ser interpretadas no sentido de que, por um lado, os interessados não podem invocar esses direitos contra o Estado nos tribunais nacionais na falta de medidas de execução tomadas dentro dos prazos e, por outro, de que o Estado-Membro está obrigado a reparar os prejuízos causados aos particulares pela não transposição da directiva.

8 Em 27 de Janeiro de 1992, o Governo italiano adoptou o Decreto-Lei n.° 80, que transpôs a directiva (GURI n.° 36 de 13.2.1992).

9 Resulta do despacho de reenvio que este decreto-lei limitou, em relação ao passado, a possibilidade de beneficiarem da indemnização dos prejuízos resultantes da transposição tardia da directiva para a ordem jurídica italiana aos trabalhadores assalariados cujos empregadores fossem objecto de processos de satisfação colectiva dos credores. Em contrapartida, garantiu, para o futuro, aos assalariados de todos os empregadores insolventes, sujeitos ou não a processos de satisfação colectiva dos credores, a remuneração do trabalho efectuado nos últimos três meses do respectivo contrato de trabalho.

10 O juiz nacional observa, além disso, que, na ordem jurídica italiana, existem várias categorias de empregadores às quais não são aplicáveis os processos destinados a satisfação colectiva dos credores. Ora, A. Francovich trabalhou precisamente para um empregador excluído desse processo, mas cujo estado de insolvência é manifesto, como resulta, designadamente, do carácter infrutífero das acções individuais de execução que lhe foram movidas.

11 Tendo em consideração o que precede, o Pretore di Vicenza manifestou dúvidas quanto à interpretação dada pela República Italiana ao artigo 2.° da directiva. Submeteu, portanto, ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 2.° da Directiva 80/987/CEE deve ser interpretado no sentido de que os trabalhadores tomados em consideração e tutelados pela directiva são *única e exclusivamente* os trabalhadores dependentes de empregadores que, segundo a sua própria legislação nacional, estão sujeitos a processos incidentes sobre o seu património e destinados a satisfação colectiva dos credores?

2) Em caso de resposta positiva à questão formulada no número anterior — ou seja, no caso de a directiva tutelar apenas os trabalhadores dependentes de empregadores sujeitos a procedimentos incidentes sobre o seu património e destinados a satisfação colectiva dos credores — deve considerar-se válido o artigo 2.° da directiva, à luz do princípio da igualdade e da não discriminação?»

Quanto à primeira questão

12 Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a directiva deve ser interpretada no sentido de que se aplica exclusivamente aos trabalhadores assalariados de empregadores cujo património pode, segundo o direito nacional que lhes é aplicável, ser objecto de um processo de satisfação colectiva dos credores.

13 Nos termos dos três primeiros considerandos da directiva,

«... são necessárias disposições para proteger os trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, em particular para garantir o pagamento dos seus créditos em dívida, tendo em conta a necessidade de um desenvolvimento económico e social equilibrado na Comunidade»;

«... subsistem diferenças entre os Estados-Membros quanto ao alcance da protecção dos trabalhadores assalariados neste domínio... é conveniente reduzir essas diferenças que podem ter uma incidência directa no funcionamento do mercado comum»;

«... por conseguinte, se justifica promover a aproximação das legislações sobre esta matéria numa via de progresso na acepção do artigo 117.° do Tratado».

14 A principal obrigação que a directiva impõe aos Estados-Membros é, segundo o seu artigo 3.°, a criação de instituições de garantia que assegurem aos trabalhadores assalariados o pagamento dos créditos em dívida emergentes de contratos de trabalho ou de relações de trabalho e tendo por objecto a remuneração referente ao período situado antes de determinada data.

15 A secção I da directiva, que abrange os artigos 1.° e 2.°, define o âmbito de aplicação da directiva e dá algumas definições.

16 Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, «a... directiva aplica-se aos créditos dos trabalhadores assalariados emergentes de contratos de trabalho ou de relações de trabalho existentes em relação aos empregadores que se encontrem em estado de insol-

vência na acepção do n.° 1 do artigo 2.°». Segundo este, «considera-se que um empregador se encontra em estado de insolvência:

a) quando tenha sido instaurado um processo previsto pelas disposições legislativas, regulamentares e administrativas do Estado-Membro interessado que incida sobre o património do empregador tendo por objectivo satisfazer colectivamente os seus credores e que permita a tomada em consideração dos créditos referidos no n.° 1 do artigo 1.°

e

b) que a autoridade que é competente por força das referidas disposições legislativas, regulamentares e administrativas tenha:

— ou decidido a instauração do processo,

— ou verificado o encerramento definitivo da empresa ou do estabelecimento do empregador, bem como a insuficiência do activo disponível para justificar a instauração do processo».

17 No acórdão Francovich e Bonifaci e o., já referido, n.° 14, o Tribunal de Justiça declarou que, para saber se uma pessoa deve ser considerada beneficiária da directiva, o órgão jurisdicional nacional deve verificar, por um lado, se o interessado tem a qualidade de trabalhador assalariado nos termos do direito nacional e se não está excluído, em conformidade com o artigo 1.°, n.° 2, e o seu anexo, do âmbito de aplicação da directiva e, por outro, se se verifica uma das hipóteses de insolvência previstas pelo artigo 2.° da directiva.

18 Ora, resulta dos termos desta última disposição que, para que um empregador seja considerado em estado de insolvência, é necessário, em primeiro lugar, que as disposições legislativas, regulamentares e administrativas do Estado-Membro em causa prevejam um processo destinado a satisfação colectiva dos credores à custa do património do empregador, em segundo lugar, que seja possível, no quadro desse processo, tomar em consideração os créditos dos trabalhadores assalariados resultantes de contratos ou de relações de trabalho, em terceiro lugar, que tenha sido pedida a instauração do processo e, em quarto lugar, que a autoridade competente nos termos das referidas disposições nacionais tenha ou decidido instaurar o processo, ou verificado o encerramento definitivo da empresa ou do estabelecimento do empregador, bem como a insuficiência do activo disponível para justificar a instauração do processo.

19 De onde resulta que o legislador comunitário limitou expressamente o âmbito de aplicação da directiva, de modo a que os direitos por esta instituídos não possam ser invocados pelos trabalhadores assalariados que estão vinculados por um contrato ou uma relação de trabalho a um empregador que, segundo as normas em vigor no Estado-Membro em causa, não pode ser sujeito a um processo de satisfação colectiva dos credores. Com efeito, tal empregador não pode ficar «em estado de insolvência», na acepção específica que a expressão tem na directiva.

20 A interpretação literal do artigo 2.° da directiva, ainda que possa ter como consequência que a protecção conferida pela directiva varie de um Estado-Membro para outro, em função dos diferentes regimes nacionais de satisfação colectiva dos credores, não pode ser infirmada por argumentos baseados no objectivo enunciado no seu primeiro considerando. Com efeito, se por um lado o legislador considerou, de um modo geral, que eram necessárias disposições para proteger os trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, por outro lado limitou o objectivo concreto da sua acção à redução das diferenças que subsistiam entre os Estados-Membros quanto à protecção dos trabalhadores assalariados neste domínio. A interpretação literal é, pois, coincidente, com o carácter parcial da harmonização pretendida pela directiva.

21 Deve, por conseguinte, responder-se à primeira questão que a directiva deve ser interpretada no sentido de que se aplica a todos os trabalhadores assalariados, com excepção das categorias constantes do respectivo anexo, cujos empregadores podem, nos termos do direito nacional que lhes é aplicável, ser objecto de um processo de satisfação colectiva dos credores à custa do seu património.

Quanto à segunda questão

22 Com a segunda questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se a directiva, ao proteger apenas os trabalhadores assalariados vinculados a empregadores sujeitos a processos de satisfação colectiva dos credores à custa do respectivo património, é válida, à luz do princípio da igualdade de tratamento.

23 Deve começar por lembrar-se que, segundo jurisprudência constante, o princípio da igualdade de tratamento exige que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente, a menos que tal diferenciação seja objectivamente justificada (v. acórdão de 13 de Dezembro de 1994, SMW Winzersekt, C-306/93, Colect., p. I-5555, n.° 30).

24 Deve igualmente salientar-se que a directiva foi adoptada com base no artigo 100.° do Tratado CEE e que tem como objectivo promover a aproximação das legislações nacionais, numa via de progresso, na acepção do artigo 117.° do mesmo Tratado.

25 Ora, no quadro do exercício dos poderes conferidos às instituições comunitárias pelo artigo 100.° do Tratado, deve reconhecer-se a estas instituições uma margem de apreciação, nomeadamente no que diz respeito à possibilidade de só se proceder

à harmonização por etapas, tendo em conta as especificidades da matéria sujeita a coordenação e o facto de que a implementação dessas disposições de harmonização é geralmente difícil, porque pressupõe, por parte das instituições comunitárias competentes, a elaboração, a partir de disposições nacionais diversas e complexas, de regras comuns, conformes aos objectivos definidos no Tratado e que obtenham o acordo unânime dos membros do Conselho (v. acórdãos de 29 de Fevereiro de 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Recueil, p. 1229, e de 18 de Abril de 1991, Assurances du Crédit/Conselho e Comissão, C-63/89, Colect., p. I-1799).

26 Decorre da proposta de directiva apresentada pela Comissão ao Conselho em 13 de Abril de 1978 (JO 1978, C 135, p. 2) que, antes da adopção da directiva, existiam já em vários Estados-Membros instituições destinadas a garantir os direitos dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador, embora com regimes muito diferentes, mas que, em contrapartida, num certo número de outros Estados-Membros essas instituições não existiam.

27 Tendo em conta esta situação, o alargamento a todos os Estados-Membros da obrigação de criar instituições destinadas a garantir os direitos dos trabalhadores em caso de insolvência do empregador, nos termos em que essa obrigação é definida pelo artigo 2.°, n.° 1, da directiva, constitui seguramente um progresso na via do melhoramento das condições de vida e de trabalho da mão-de-obra no conjunto da Comunidade, bem como na da harmonização gradual das legislações nesta matéria.

28 Nestas circunstâncias, e tendo em consideração as dificuldades de definição de um conceito de insolvência susceptível de ser aplicado de modo unívoco nos diversos Estados-Membros apesar das diferenças importantes existentes entre os respectivos sistemas, é forçoso constatar que, no quadro da protecção que a directiva confere aos trabalhadores assalariados, a diferenciação entre estes consoante o respectivo empregador seja ou não objecto de um processo de satisfação colectiva dos credo-

res decorre de um conceito de insolvência baseado num critério objectivo em si mesmo, e justifica-se por essas dificuldades de harmonização.

29 Deve, portanto, responder-se à segunda questão que a análise da directiva, na parte em que protege apenas os trabalhadores assalariados vinculados a empregadores sujeitos a processos destinados à satisfação colectiva dos credores à custa do seu património, não revelou qualquer elemento susceptível de pôr em causa a respectiva validade, à luz do princípio da igualdade de tratamento.

Quanto às despesas

30 As despesas efectuadas pelos Governos italiano, alemão, helénico e do Reino Unido, bem como pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pela Pretura circondariale di Vicenza, por despacho de 16 de Dezembro de 1993, declara:

1) **A Directiva 80/987/CEE do Conselho, de 20 de Outubro de 1980, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção**

dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador, deve ser interpretada no sentido de que se aplica a todos os trabalhadores assalariados, com excepção das categorias constantes do respectivo anexo, cujos empregadores podem, nos termos do direito nacional que lhes é aplicável, ser objecto de um processo de satisfação colectiva dos credores à custa do seu património.

2) **O exame da directiva referida, na parte em que protege apenas os trabalhadores assalariados vinculados a empregadores sujeitos a processos destinados à satisfação colectiva dos credores à custa do seu património, não revelou qualquer elemento susceptível de pôr em causa a respectiva validade, à luz do princípio da igualdade de tratamento.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Jann Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Novembro de 1995.

O secretário

R. Grass

O presidente

C. G. Rodríguez Iglesias