

Causa C-471/19**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

20 giugno 2019

Giudice del rinvio:

Grondwettelijk Hof (Belgio)

Data della decisione di rinvio:

6 giugno 2019

Ricorrente:

Middlegate Europe NV

Resistente:

Ministerraad

Oggetto del procedimento principale

Lo Hof van Cassatie (Corte di cassazione, Belgio) ha presentato al giudice del rinvio (Grondwettelijk Hof, Corte costituzionale, Belgio) una questione pregiudiziale sulla compatibilità di talune disposizioni del Wet Havenarbeid (legge sul lavoro portuale) con la Costituzione del Belgio.

Oggetto e fondamento giuridico della domanda di pronuncia pregiudiziale

Domanda ai sensi dell'articolo 267 TFUE.

Il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'obbligo di avvalersi di lavoratori portuali riconosciuti per attività di lavoro portuale nelle zone portuali del Belgio sia contrario al diritto dell'Unione e, in tal caso, se esso possa provvisoriamente mantenere in vigore la disciplina in questione sino a che il legislatore sia in grado di renderla compatibile con il diritto dell'Unione.

Questioni pregiudiziali

- 1) Se l'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, eventualmente in combinato disposto con l'articolo 56 del Trattato medesimo, con gli articoli 15 e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con il principio della parità di trattamento, debba essere interpretato nel senso che esso osta a una disciplina nazionale che obbliga persone o imprese che intendono svolgere in una zona portuale del Belgio attività di lavoro portuale ai sensi della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale – comprese attività asseritamente estranee al carico e allo scarico di navi in senso stretto – ad avvalersi unicamente di lavoratori portuali riconosciuti.
- 2) Se, in caso di risposta affermativa alla prima questione, la Corte costituzionale belga possa mantenere provvisoriamente in vigore gli effetti dei controversi articoli 1 e 2 della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale al fine di evitare l'incertezza giuridica e prevenire il malcontento sociale e di consentire al legislatore di adeguarli agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

Disposizioni di diritto dell'Unione invocate

Articoli 49 e 56 del TFUE

Articoli 15 e 16 della Carta

Principio della parità di trattamento

Disposizioni di diritto nazionale invocate

Articoli 10, 11 e 23 della Costituzione belga

Articolo II.3 del Wetboek van economisch recht (Codice di diritto economico, Belgio)

Articoli 1, 2, 3, 3bis e 4 del Wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (Wet Havenarbeid, legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale; in prosieguo: la «legge sul lavoro portuale»)

Koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (regio decreto del 5 luglio 2004 sul riconoscimento dei lavoratori portuali in zone portuali rientranti nell'ambito di applicazione della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale)

Koninklijke besluiten van 20 maart 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972

betreffende de havenarbeid; van 29 januari 1986 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 4 september 1985 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid; van 14 juni 2017 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid en tot opheffing van de koninklijke besluiten van 10 juli 1986 en 1 maart 1989 houdende erkenning van een werkgeversorganisatie ter uitvoering van artikel 3 bis van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (regi decreti del 20 marzo 1986 recante riconoscimento di un'associazione di datori di lavoro in attuazione dell'articolo 3bis della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale; del 29 gennaio 1986 recante riconoscimento di un'associazione di datori di lavoro in attuazione dell'articolo 3bis della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale; del 4 settembre 1985 recante riconoscimento di un'associazione di datori di lavoro in attuazione dell'articolo 3bis della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale; del 14 giugno 2017 recante riconoscimento di un'associazione di datori di lavoro in attuazione dell'articolo 3bis della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale e che abroga i regi decreti del 10 luglio 1986 e del 1° marzo 1989 recanti riconoscimento di un'associazione di datori di lavoro in attuazione dell'articolo 3bis della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale)

Articolo 1 del koninklijk besluit van 12 januari 1973 tot oprichting en tot vaststelling van de benaming en van de bevoegdheid van het Paritair Comité van het havenbedrijf (regio decreto del 12 gennaio 1973 che ha istituito la commissione paritetica dei porti fissandone la denominazione e i poteri)

Articoli 35 e 37 del wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités (legge del 5 dicembre 1968 sui contratti collettivi di lavoro e le commissioni paritetiche)

Koninklijk besluit van 10 juli 2016 tot wijziging van het koninklijk besluit van 5 juli 2004 betreffende de erkenning van havenarbeiders in de havengebieden die onder het toepassingsgebied vallen van de wet van 8 juni 1972 betreffende de havenarbeid (regio decreto del 10 luglio 2016 recante modifica del regio decreto del 5 luglio 2004 sul riconoscimento dei lavoratori portuali nelle zone portuali rientranti nell'ambito di applicazione della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale)

Articolo 28, paragrafo 2, del bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof (legge speciale del 6 gennaio 1989 sulla Corte costituzionale, Belgio)

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 La Middlegate Europe è un'impresa di trasporti stabilita a Zeebrugge, attiva in tutta l'Europa. Nell'ambito del trasporto internazionale su strada i suoi dipendenti

preparano sulla banchina del porto di Zeebrugge, tra l'altro, rimorchi per il trasporto verso il Regno Unito e l'Irlanda.

- 2 Durante un controllo il 12 gennaio 2011 la polizia ha redatto un verbale a carico della Middlegate Europe per una violazione dell'articolo 1 della legge sul lavoro portuale, a causa dello svolgimento di lavoro portuale ad opera di un lavoratore portuale non riconosciuto. Con decisione del 17 gennaio 2013 all'impresa è stata inflitta un'ammenda di EUR 100.
- 3 Il suo ricorso avverso detta decisione è stato respinto dall'Arbeidsrechtbank te Gent, afdeling Brugge, (Tribunale del lavoro di Gent, sezione di Brugge, Belgio). L'Arbeidshof te Gent (Corte del lavoro di Gent, Belgio) ha respinto l'impugnazione di detta sentenza.
- 4 La Middlegate Europe ha successivamente presentato un ricorso per cassazione dinanzi allo Hof van Cassatie (Corte di cassazione, Belgio). In detto procedimento essa fa valere che gli articoli 1 e 2 della legge sul lavoro portuale violano gli articoli 10, 11 e 23 della Costituzione (principio della parità di trattamento e libertà di commercio e di industria delle imprese). La Corte di cassazione ha quindi presentato una questione di costituzionalità al giudice del rinvio, che nel procedimento principale sottopone a sua volta questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 5 La Corte di cassazione chiede al giudice del rinvio se il fatto che l'obbligo, incombente alle imprese che svolgono attività in una zona portuale, di rivolgersi per dette attività unicamente a lavoratori portuali riconosciuti, non solo per il carico e lo scarico di navi, ma anche per attività che possono essere svolte anche al di fuori delle zone portuali, obbligo sancito dalla legge sul lavoro portuale, sia compatibile con i principi costituzionali della parità di trattamento e con la libertà di commercio e industria.
- 6 Secondo il Ministerraad (Consiglio dei Ministri, Belgio) le situazioni di imprese attive all'interno delle zone portuali e al di fuori di esse non possono essere comparate tra loro. Per contro la Middlegate Europe sostiene che si tratta dello stesso lavoro, che, nel caso di specie, è estraneo al carico e allo scarico di navi in senso stretto e viene trattato diversamente a seconda che venga svolto dentro o fuori la zona portuale.
- 7 In subordine il Consiglio dei ministri sostiene che le imprese che decidono di far svolgere all'interno della zona portuale talune attività che rientrano nella definizione di lavoro portuale, ma che potrebbero anche essere svolte al di fuori di detta zona, si trovano per loro propria libera scelta in una situazione in cui è necessario avvalersi di lavoratori portuali riconosciuti. Esse non sono obbligate a far svolgere dette attività all'interno della zona portuale. Inoltre il Consiglio dei ministri afferma che la disparità di trattamento è fondata su una giustificazione

oggettiva e razionale, e a tal fine fa riferimento più specificamente a motivi di sicurezza.

- 8 A parere del Consiglio dei ministri la definizione di lavoro portuale deve essere tanto ampia da poter includere tutte le attività connesse con il carico e lo scarico delle navi entro la zona portuale e da garantire in tal modo la sicurezza nell'intera zona portuale. Il Consiglio dei ministri osserva peraltro che i diversi elementi di detta definizione hanno sempre un collegamento con il carico e lo scarico delle navi, cosicché la definizione di lavoro portuale adottata non va oltre quanto necessario.
- 9 Secondo il Consiglio dei ministri non si configura alcuna violazione del diritto dell'Unione. A detto riguardo esso ricorda anche che, dopo alcuni adeguamenti del quadro normativo nel 2016, la Commissione europea non ha più ravvisato motivo per portare avanti una procedura di infrazione contro il Belgio. Esso richiama poi una sentenza della Corte di giustizia del 16 settembre 1999 sulla legge belga sul lavoro portuale (C-22/98, J.C. Becu e a.), da cui a suo avviso si può evincere che la disciplina è compatibile con il principio della parità di trattamento.
- 10 La Middlegate Europe ritiene che la menzionata disparità di trattamento non sia né oggettiva né rilevante. Essa sostiene che la delimitazione della zona portuale come pure quella della nozione di lavoro portuale si basano sull'arbitrio e sull'onnipotenza dei sindacati portuali, che vogliono conservare il monopolio legale per il lavoro portuale riconosciuto. Non sarebbe dimostrato che il citato monopolio sia assolutamente necessario per garantire la sicurezza del lavoro nelle zone portuali e che una siffatta disciplina non vada oltre quanto necessario per garantire detta sicurezza.
- 11 Essa nega che dalla giurisprudenza della Corte di giustizia citata dal Consiglio dei Ministri e dall'inerzia della Commissione si possa evincere che la disciplina sia compatibile con il diritto dell'Unione. Rinviando alla sentenza della Corte di giustizia dell'11 dicembre 2014 (C-576/13, Commissione/Spagna), essa fa valere che la legge belga sul lavoro portuale ha un impatto troppo profondo, tra l'altro per quanto riguarda la libertà di commercio e di industria, e più specificamente il libero mercato del lavoro portuale.

Breve esposizione della motivazione del rinvio

- 12 L'articolo 1 della legge sul lavoro portuale così recita:

«Non è consentita l'effettuazione di lavori portuali nelle zone portuali da parte di lavoratori che non siano lavoratori portuali riconosciuti».
- 13 Dagli articoli 2 e 3 della legge sul lavoro portuale discende che ulteriori disposizioni sono adottate con regi decreti, compreso quali siano la definizione

dell'espressione «lavoro portuale» e gli obblighi dei datori di lavoro e dei lavoratori attivi nella zona portuale.

- 14 Dall'ordinanza di rinvio emerge che il «lavoro portuale» va oltre il carico e lo scarico di navi e viene descritto come segue (articolo 1 del regio decreto del 12 gennaio 1973 che ha istituito la commissione paritetica dei porti fissandone la denominazione e i poteri):

«(...) tutti i lavoratori e i loro datori di lavoro che, nelle zone portuali:

(A.) svolgono come attività principale o secondaria lavoro portuale, ossia qualsiasi manipolazione di merci trasportate da imbarcazioni marittime o imbarcazioni di navigazione fluviale, da vagoni ferroviari o da autocarri, nonché i servizi accessori attinenti alle dette merci, indipendentemente dal fatto che tali attività vengano svolte sulle banchine, sulle vie di navigazione, sui moli o negli stabilimenti destinati all'importazione, all'esportazione ed al transito delle merci, nonché tutte le manipolazioni di merci trasportate da imbarcazioni marittime o da imbarcazioni di navigazione fluviale dirette o provenienti dalle banchine di stabilimenti industriali».

- 15 A parere del giudice del rinvio, dalle disposizioni oggetto del procedimento principale emerge che la nozione di «lavoro portuale» viene descritta sotto un profilo sia sostanziale che territoriale. Sotto un profilo sostanziale, la nozione di lavoro portuale è definita sulla base di attività relative alla manipolazione delle merci e ai servizi accessori. Sotto un profilo territoriale, il lavoro portuale è limitato alle attività così descritte svolte nelle zone portuali geograficamente definite, zone che comprendono specificamente le banchine, i moli, i capannoni, i magazzini e le zone di spedizione e di stoccaggio.
- 16 Il giudice del rinvio osserva che la legge sul lavoro portuale si fonda su quattro principi che comportano un sistema di impiego chiuso: (1) il lavoro portuale nelle zone portuali può essere svolto solo da lavoratori portuali riconosciuti; (2) l'accesso al mercato del lavoro portuale è consentito solo a seguito di riconoscimento e di inserimento nel pool di lavoratori portuali a seconda delle necessità di manodopera; (3) ogni persona che fa svolgere lavoro portuale nella zona portuale deve assumere a tal fine lavoratori portuali riconosciuti e viene dunque obbligata ad aderire a un'associazione di datori di lavoro riconosciuta; (4) le disposizioni del Sociaal Strafwetboek (Codice penale sociale, Belgio) sono applicabili alle violazioni di detto sistema.
- 17 Secondo il giudice del rinvio, i principi costituzionali sui quali esso deve pronunciarsi su richiesta della Corte di cassazione sono strettamente correlati con la libertà professionale, il diritto di lavorare e la libertà d'impresa, sanciti dagli articoli 15 e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, e con la libertà di stabilimento (articolo 49 TFUE) e la libera prestazione dei servizi (articolo 56 TFUE).

- 18 Il giudice del rinvio osserva che, al punto 58 della sua sentenza dell'11 dicembre 2014 (C-576/13, Commissione/Spagna), la Corte di giustizia ha dichiarato che la Spagna è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti «obbligando le imprese di altri Stati membri che intendono esercitare l'attività di carico e scarico di merci nei porti spagnoli d'interesse generale, da un lato, a registrarsi presso la società per azioni che gestisce i lavoratori portuali ("Sociedad Anónima de Gestion de Estibadores Portuarios") nonché, se del caso, a partecipare al suo capitale e, dall'altro, ad assumere con priorità lavoratori messi a disposizione da tale società, una minima parte dei quali è impiegata in modo permanente» (traduzione libera dell'ordinanza di rinvio).
- 19 Il 28 marzo 2014 la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione contro il Belgio, in quanto a suo avviso il sistema belga sull'organizzazione del lavoro portuale violava il diritto dell'Unione, più specificamente la libertà di stabilimento, su taluni punti essenziali.
- 20 Il giudice del rinvio osserva che, dopo l'invio della lettera di costituzione in mora da parte della Commissione, non sono stati modificati né la legge sul lavoro portuale, né i principi su cui essa è fondata. In risposta alle censure della Commissione è stato adottato il regio decreto del 10 luglio 2016, recante modifica del regio decreto del 5 luglio 2004 sul riconoscimento dei lavoratori portuali nelle zone portuali rientranti nell'ambito di applicazione della legge dell'8 giugno 1972 sul lavoro portuale. Il 17 maggio 2017 la Commissione ha disposto la chiusura condizionata della procedura di infrazione contro il Regno del Belgio.
- 21 Il giudice del rinvio osserva che gli articoli 1 e 2 della legge sul lavoro portuale sembrano comportare una restrizione delle libertà fondamentali sancite dal TFUE. A suo avviso, si pone la questione se, come la Corte di giustizia ha dichiarato nella citata sentenza dell'11 dicembre 2014 riguardo al sistema spagnolo, l'obbligo imposto alle imprese dalle disposizioni in parola di avvalersi di lavoratori portuali riconosciuti per svolgere attività di lavoro portuale ai sensi della legge sul lavoro portuale – comprese attività asseritamente estranee al carico e allo scarico di navi – comporti una restrizione ingiustificata, tenendo conto delle differenze nella normativa e della citata chiusura condizionata della procedura di infrazione ad opera della Commissione. Tale è l'oggetto della prima questione pregiudiziale.
- 22 Qualora, dopo la pronuncia della Corte di giustizia sulle questioni pregiudiziali, il giudice del rinvio dichiari incostituzionali le disposizioni impugnate, spetterà al legislatore porre fine all'accertata incostituzionalità e adeguare il quadro normativo alla Costituzione, in combinato disposto con il diritto dell'Unione. In attesa dell'intervento del legislatore, la dichiarazione di incostituzionalità delle citate disposizioni potrebbe tuttavia comportare che migliaia di lavoratori portuali vengano a trovarsi in una situazione di grave incertezza circa la loro posizione giuridica sul mercato del lavoro e le loro condizioni di lavoro, con effetti sociali e finanziari negativi. Nelle medesime circostanze anche lo Stato può trovarsi a dover far fronte a detti effetti negativi.

- 23 Al fine di prevenire siffatta situazione, il giudice del rinvio spiega che la normativa belga gli conferisce la facoltà di mantenere provvisoriamente in vigore gli effetti della disciplina nazionale in questione (la legge sul lavoro portuale), ma si chiede anche, rinviando alla sentenza della Corte di giustizia del 28 luglio 2016 (C-379/15, Association France Nature Environnement), se in tal caso agirebbe conformemente al diritto dell'Unione. Questo è l'oggetto della seconda questione pregiudiziale.

DOCUMENTO DI LAVORO