SENTENZA DELLA CORTE
2 febbraio 1989 *

Nella causa 22/87,

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal dr. proc. Enrico Traversa, membro del servizio giuridico, con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Georgios Kremlis, membro del servizio giuridico della Commissione, Centre Wagner, Kirchberg,

ricorrente,

contro

Repubblica italiana, rappresentata dal prof. Luigi Ferrari Bravo, capo del servizio del contenzioso diplomatico, in qualità di agente, assistito dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo presso l'ambasciata d'Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

convenuta,

avente ad oggetto la domanda volta a far dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo emanato nei termini prescritti i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva 80/987 del Consiglio, 20 ottobre 1980, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (GU L 283, pag. 23), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE,

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, R. Joliet, T. F. O'Higgins e F. Grévisse, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida e G. C. Rodríguez Iglesias, giudici,

avvocato generale: C. O. Lenz
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

* Lingua processuale: l'italiano.

vista la relazione d'udienza ed in seguito alla trattazione orale dell'11 ottobre 1988,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale presentate all'udienza del 15 novembre 1988,

ha pronunziato la seguente

Sentenza

1 Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 28 gennaio 1987, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del trattato CEE, un ricorso volto a far dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo emanato nei termini prescritti i provvedimenti necessari per conformarsi alle disposizioni della direttiva 80/987 del Consiglio, 20 ottobre 1980, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (GU L 283, pag. 23), è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE.

2 La Commissione formula più in particolare tre censure relative all'inadempimento degli obblighi derivanti dagli artt. 3 e 5 della direttiva (istituzione di organismi di garanzia atti ad assicurare ai lavoratori il pagamento delle spettanze risultanti da contratti di lavoro), dall'art. 7 (garanzia delle prestazioni dovute ai lavoratori in forza dei regimi previdenziali obbligatori) e dall'art. 8 (garanzia delle prestazioni pensionistiche di vecchiaia previste dai regimi integrativi professionali o interprofessionali).

3 Il termine di 36 mesi, previsto dall'art. 11 della direttiva, per l'emanazione da parte degli Stati membri delle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva è scaduto il 23 ottobre 1983. È pacifico che la Repubblica italiana non ha adottato alcun provvedimento per l'attuazione della direttiva.

4 Il governo convenuto sostiene tuttavia che diverse disposizioni del diritto italiano vigente sono atte a garantire ai lavoratori una tutela equivalente, se non superiore, a quella perseguita dalla direttiva.

5 Per una più ampia illustrazione degli antefatti, dello svolgimento del procedimento nonché dei mezzi ed argomenti delle parti, si fa rinvio alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo sono richiamati solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.

6 In via preliminare occorre ricordare che, ai sensi dell'art. 189 del trattato, gli Stati membri destinatari di una direttiva sono tenuti ad adottare, nell'ambito del loro ordinamento giuridico nazionale, i provvedimenti necessari a garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente alle finalità perseguite. Si desume in proposito dalla giurisprudenza della Corte (ed in particolare dalla sentenza 23 maggio 1985, causa 29/84, Commissione/Repubblica federale di Germania, Racc. pag. 1661) che se l'attuazione di una direttiva non esige necessariamente l'emanazione di specifici provvedimenti legislativi o regolamentari in ogni Stato membro, l'emanazione di detti provvedimenti può ritenersi superflua solo qualora le disposizioni del diritto nazionale vigente garantiscano effettivamente la completa applicazione della direttiva.

7 La direttiva 80/987, la cui inesecuzione viene addebitata alla Repubblica italiana, persegue il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro e prevede a tal fine, in particolare, garanzie specifiche per la soddisfazione dei loro crediti non pagati.

8 Vanno pertanto esaminate nell'ordine le tre censure formulate dalla Commissione per accertare se le disposizioni legislative italiane richiamate dal governo convenuto assicurino ai lavoratori subordinati la fruizione delle garanzie specifiche previste dalla citata direttiva 80/987.

Sulla prima censura relativa all'omessa attuazione degli artt. 3 e 5 della direttiva 80/987

9 Dagli artt. 3 e 5 della direttiva risulta che gli Stati membri devono istituire organismi di garanzia che assicurino la soddisfazione dei crediti non pagati dei lavoratori subordinati, risultanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro e relativi alla retribuzione del periodo situato prima di una data determinata, stabilita secondo le condizioni previste dall'art. 3.

10 Secondo il governo italiano, il combinato disposto delle varie norme di diritto italiano intese ad evitare al lavoratore le conseguenze negative che potrebbero derivare dalla perdita del posto di lavoro garantirebbe ai lavoratori una tutela equivalente a quella prevista negli artt. 3 e 5 della direttiva. Il governo italiano cita in particolare le disposizioni relative al trattamento corrisposto al termine del rapporto di lavoro (« trattamento di fine rapporto »), contenute nella legge 29 maggio 1982, n. 297, (GURI n. 148 del 7. 6. 1982) e il sistema di garanzia di pagamento predisposto con la « Cassa integrazione guadagni: gestione straordinaria » la quale, istituita con legge 29 maggio 1975, n. 164, (GURI n. 147 del 31. 5. 1975) costituirebbe un sistema alternativo di garanzia specificamente consentito dall'art. 1, n. 2, della direttiva in collegamento con l'allegato del capo II, lett. C, n. 1, di essa.

11 Per quel che riguarda il trattamento di fine rapporto, occorre rilevare che trattasi di un'attribuzione patrimoniale il cui importo è determinato con riferimento alla durata del rapporto di lavoro, corrispondente in linea di principio ad un mese di retribuzione per ogni anno di anzianità di servizio, ed a cui hanno diritto tutti i lavoratori in caso di cessazione del rapporto di lavoro subordinato, ai sensi dell'art. 2120 del codice civile italiano. Il Fondo di garanzia di cui all'art. 2 della citata legge n. 297 si sostituisce al datore di lavoro insolvente per garantire il pagamento di detta attribuzione patrimoniale. Questa garanzia non si estende però al pagamento dei crediti relativi a retribuzioni dei lavoratori che non siano state regolarmente pagate nel corso del rapporto di lavoro, a causa dell'insolvenza del datore di lavoro. Ora, il pagamento di detti crediti dev'essere garantito a norma degli artt. 3 e 5 della direttiva 80/987. Ne consegue che le disposizioni del diritto italiano afferenti al trattamento di fine rapporto non sono atte ad adempiere gli obblighi derivanti dai precitati articoli della direttiva.

12 Per quel che riguarda la Cassa integrazione guadagni: gestione straordinaria, la quale garantisce il pagamento dei crediti dei lavoratori sino all'80% della retribuzione in caso di « crisi aziendale », nozione che include l'ipotesi dell'insolvenza del datore di lavoro, è pacifico che essa è atta a soddisfare ai precetti della direttiva per quel che riguarda l'ambito di applicazione « ratione materiae » della garanzia. Tuttavia, come ha osservato la Commissione, questa garanzia comporta lacune per quel che riguarda l'ambito di applicazione « ratione personae » tenuto conto di quello prescritto dalla direttiva.

13 Infatti, occorre rilevare in primo luogo che questo sistema viene applicato esclusivamente alle imprese industriali (legge 29 maggio 1975, n. 164), alle imprese appaltatrici dei servizi di mensa di imprese industriali nonché alle imprese commerciali che occupino più di 1.000 dipendenti (legge 23 aprile 1981, n. 155, GURI n. 114 del 27. 4. 1981), alle imprese di edizione e stampa dei quotidiani ed alle agenzie di stampa nazionali (legge 5 agosto 1981, n. 146, GURI n. 215 del 6. 8. 1981), ed infine alle imprese di navigazione (legge 9 dicembre 1982, n. 918), le quali ultime non rientrano però nell'ambito d'applicazione della direttiva.

14 Ne risulta che i lavoratori delle imprese che non rientrano in una delle citate categorie sono esclusi dalla garanzia prestata dalla Cassa integrazione guadagni in caso di insolvenza dei loro datori di lavoro.

15 In secondo luogo, si deve rilevare che non tutti i lavoratori subordinati alle dipendenze delle imprese summenzionate fruiscono del sistema di garanzia fornito dalla Cassa integrazione guadagni. Ne sono esclusi in particolare i dirigenti, gli apprendisti e i lavoratori a domicilio.

16 Il governo italiano sostiene tuttavia che queste tre categorie di lavoratori dovrebbero essere escluse dall'ambito di applicazione della direttiva, vista la natura particolare del loro contratto di lavoro, e, per quel che riguarda più specificamente i dirigenti, perché esistono sistemi di tutela molto avanzati previsti dai contratti collettivi.

17 A questo proposito occorre ricordare anzitutto che, stando al dettato dell'art. 2, n. 2, della direttiva, essa non pregiudica il diritto nazionale per quanto riguarda la definizione del termine « lavoratore subordinato ». Ora, dalle disposizioni del codice civile italiano (art. 2095 per i dirigenti, art. 2134 per gli apprendisti e art. 2128 per i lavoratori a domicilio), nonché dalle leggi speciali e dalla giurisprudenza citata dalla Commissione, non contraddetta su questo punto dal governo italiano, risulta che nel diritto italiano i lavoratori appartenenti a queste tre categorie sono considerati lavoratori subordinati.

18 Va rilevato poi che la possibilità di escludere dall'ambito d'applicazione della direttiva talune categorie di lavoratori a causa della specialità del loro contratto o rapporto di lavoro, o a causa dell'esistenza di altre forme di garanzia che forniscano loro una tutela equivalente, possibilità prevista in via eccezionale dall'art. 1, n. 2, della direttiva, è limitata da quest'ultima disposizione alle categorie espressamente menzionate nell'elenco allegato alla direttiva. Ora, per quel che riguarda l'Italia, detto elenco non prevede l'esclusione di alcuna categoria di lavoratori per uno dei motivi summenzionati.

19 Ne risulta che i dirigenti, gli apprendisti e i lavoratori a domicilio, considerati prestatori di lavoro subordinato ai sensi del diritto italiano, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva.

20 In terzo luogo, si deve constatare che la garanzia di cui fruiscono i lavoratori dipendenti delle imprese cui si applica il sistema della Cassa integrazione guadagni non è automatica ma la sua concessione dipende da una serie di condizioni che devono essere valutate caso per caso dal Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale.

21 Infatti, sia dall'art. 2 della legge 12 agosto 1977, n. 675 (GURI n. 243 del 7. 9. 1977) sia dalla delibera del Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale 12 giugno 1984 (GURI n. 18 del 22. 1. 1985), richiamata dal governo convenuto, risulta che l'intervento della Cassa integrazione guadagni in caso di insolvenza del datore di lavoro è caratterizzato dalla sua straordinarietà e dipende da un provvedimento adottato, in particolare, a seconda della rilevanza sociale dell'impresa in relazione alla situazione occupazionale locale ed alla situazione produttiva del settore economico interessato.

22 Il governo italiano sostiene a questo proposito che, dallo stesso tenore letterale dell'art. 1, n. 2, della direttiva e dall'elenco allegato, il quale, per quanto riguarda l'Italia, include fra i « lavoratori subordinati che beneficiano di altre forme di garanzia », e che possono di conseguenza essere esclusi dall'ambito di applicazione della direttiva, anche « i lavoratori subordinati che beneficiano delle prestazioni previste dalla vigente legislazione in materia di garanzia del reddito in caso di crisi economica dell'impresa », risulta che tutte le categorie di lavoratori che fruiscono del regime di garanzia della Cassa integrazione guadagni sono escluse dall'ambito di applicazione della direttiva. Questa esclusione non riguarderebbe soltanto i singoli lavoratori che hanno concretamente fruito del sistema di garanzia di cui trattasi, bensì tutti i lavoratori che in teoria possano fruirne.

23 Questa tesi va respinta. Sia dalla finalità della direttiva, intesa a garantire una tutela minima a tutti i lavoratori, sia dall'eccezionalità dell'esclusione di cui all'art. 1, n. 2, risulta che questa disposizione non può essere interpretata estensivamente come ha fatto il governo convenuto. Solo i lavoratori che, in caso di insolvenza del datore di lavoro, fruiscono effettivamente del sistema di tutela della Cassa integrazione guadagni devono pertanto essere considerati esclusi dall'ambito d'applicazione della direttiva.

24 Da tutto ciò si desume che la prima censura della Commissione è fondata.

Sulla seconda censura relativa all'omessa attuazione dell'art. 7 della direttiva

25 Ai sensi dell'art. 7 della direttiva:

« Gli stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il mancato pagamento ai loro organismi assicurativi di contributi obbligatori dovuti dal datore di lavoro prima dell'insorgere dell'insolvenza a titolo dei regimi legali nazionali di sicurezza sociale non leda i diritti alle prestazioni dei lavoratori subordinati nei confronti di questi organismi assicurativi nella misura in cui i contributi salariali siano stati trattenuti sui salari versati ».

26 Il governo italiano osserva che l'art. 2116 del codice civile italiano sancisce il principio del cosiddetto automatismo delle prestazioni che garantirebbe ai lavoratori il conseguimento delle prestazioni anche qualora l'imprenditore non abbia versato i contributi.

27 Occorre rilevare in proposito, come la Commissione ha correttamente sottolineato, che il principio dell'automatismo delle prestazioni è riconosciuto dal menzionato articolo del codice civile, fatte salve le disposizioni delle leggi speciali adottate in materia. Ora, ai sensi in particolare dell'art. 23 ter della legge 11 agosto 1972, n. 485 (GURI n. 223 del 26. 8. 1972), il « requisito di contribuzione stabilito per il diritto alle prestazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti si intende verificato anche quando i contributi non siano effettivamente versati, ma risultino dovuti nei limiti della prescrizione decennale ». Ne consegue che i diritti del prestatore di lavoro subordinato alle prestazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti non sono garantiti in caso di prescrizione del debito del datore di lavoro insolvente nei confronti dell'istituto assicuratore.

28 L'argomento secondo cui i lavoratori potrebbero evitare la prescrizione controllando, per mezzo degli estratti conto, che l'Istituto nazionale della previdenza sociale ha l'obbligo di inviar loro ogni anno, il versamento effettivo dei contributi da parte del datore di lavoro non può essere accolto. Infatti, ai sensi dell'art. 7 della direttiva, la garanzia del diritto a prestazioni del lavoratore dipende da una sola condizione, e cioè che i contributi salariali siano stati trattenuti sulla retribuzione.

29 Il governo italiano sostiene inoltre che grazie all'art. 13 della legge 12 agosto 1962, n. 1338, (GURI n. 229 dell'11. 9. 1962) sarebbe possibile sopperire a quei casi concreti in cui il mancato pagamento dei contributi dovuti fa sorgere l'esigenza di garantire la pensione ai lavoratori. A norma di questa disposizione, in caso di omesso pagamento dei contributi da parte del datore di lavoro e di sopravvenuta prescrizione degli stessi, può essere costituita dall'Istituto nazionale della previdenza sociale, su richiesta del datore di lavoro o del lavoratore, una rendita vitalizia pari alla pensione o quota di pensione adeguata all'assicurazione obbligatoria che spetterebbe al lavoratore dipendente in relazione ai contributi non pagati.

30 È opportuno rilevare che la legge subordina la costituzione della rendita al pagamento, da parte del lavoratore o del datore di lavoro, di quote della riserva matematica dell'apposito fondo di adeguamento costituito presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale. Ne deriva che, in caso di insolvenza del datore di lavoro, la costituzione della rendita vitalizia dipenderà dagli apporti dello stesso lavoratore. Di conseguenza, la disposizione di legge invocata dal governo italiano non consente di sopperire alle imperfezioni del principio dell'automatismo delle prestazioni rispetto alle esigenze poste dall'art. 7 della direttiva.

31 Il governo italiano sostiene ancora che l'art. 6 della direttiva consentirebbe agli Stati membri di escludere dall'ambito d'applicazione della direttiva i diritti dei lavoratori alle prestazioni dovute in forza sia dei regimi previdenziali obbligatori sia di quelli integrativi.

32 Questa interpretazione dell'art. 6, che consentirebbe agli Stati membri di limitare unilateralmente la portata degli obblighi derivanti dalla direttiva, non può essere accolta. Dalla lettera dell'art. 6 risulta che tale disposizione si limita ad autorizzare gli Stati membri a non imporre ai fondi di garanzia di cui agli artt. 3 e 5 l'onere dei contributi non versati dal datore di lavoro insolvente dando loro la possibilità di scegliere a tal fine un altro sistema di garanzia dei diritti dei lavoratori alle prestazioni previdenziali.

33 Da quanto precede risulta che la seconda censura della Commissione è fondata.

Sulla terza censura relativa all'omessa attuazione dell'art. 8 della direttiva

34 Rispetto all'addebito della Commissione relativo all'inesistenza nel diritto italiano di disposizioni idonee ad adempiere l'obbligo derivante dall'art. 8 della direttiva, che impone agli Stati membri di tutelare i diritti dei lavoratori a prestazioni di vecchiaia e di reversibilità dovute in forza dei regimi integrativi di previdenza pro-

fessionali o interprofessionali diversi dai regimi previdenziali obbligatori, il governo italiano osserva che detti regimi integrativi sono pressoché inesistenti in Italia.

35 A questo proposito, è sufficiente rilevare che questa circostanza non può giustificare l'inadempimento dell'obbligo derivante dall'art. 8 della direttiva.

36 Il governo italiano rinvia inoltre alla sua interpretazione dell'art. 6 della direttiva, che è già stata respinta nel quadro dell'esame della seconda censura della Commissione.

37 Ne risulta che anche la terza censura della Commissione va accolta.

38 Tenuto conto di tutte le considerazioni fin qui svolte, si deve dichiarare che omettendo di adottare entro i termini prescritti i provvedimenti necessari a conformarsi alle disposizioni della direttiva 80/987 del Consiglio, 20 ottobre 1980, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE.

Sulle spese

39 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese. La convenuta è rimasta soccombente e va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1) **Non avendo emanato nei termini prescritti i provvedimenti necessari a conformarsi alle disposizioni della direttiva 80/987 del Consiglio, 20 ottobre 1980, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (GU L 283, pag. 23), la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del trattato CEE.**

2) **La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Due Joliet O'Higgins Grévisse

Slynn Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo il 2 febbraio 1989.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due