όλων των εργαζομένων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη. Η εθνική νομοθεσία κράτους μέλους δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας όταν η εγγύηση που παρέχει παρουσιάζει κενά τόσο όσον αφορά τα πρόσωπα τα οποία καλύπτει — λόγω του ότι εφαρμόζεται σε ορισμένες μόνο κατηγορίες επιχειρήσεων, του ότι εξαιρεί ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων, που έχουν την ιδιότητα του μισθωτού εργαζομένου κατά το εθνικό δίκαιο, εκτός των κατηγοριών των οποίων την εξαίρεση ρητώς επιτρέπει η οδηγία, και του ότι δεν είναι αυτόματη, καθότι η παροχή της εξαρτάται από ένα σύνολο προϋποθέσεων που πρέπει να εκτιμώνται, περίπτωση προς περίπτωση, από τις εθνικές αρχές — όσο και όσον αφορά το περιεχόμενό της — λόγω του ότι δεν εξασφαλίζει την εφαρμογή της αρχής του αυτοματισμού των παροχών των συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως, σε περίπτωση μη καταβολής των παρακρατηθεισών εισφορών, και δεν προστατεύει τα συνταξιοδοτικά δικαιώματα που απορρέουν από συστήματα επικουρικής προνοίας λειτουργούντα εκτός των συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ

στην υπόθεση 22/87 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

Η οδηγία 80/987 [1] επιδιώκει να διασφαλίσει στους μισθωτούς εργαζομένους μια ελάχιστη προστασία στο κοινοτικό επίπεδο σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη εντός των κρατών μελών. Προς το σκοπό αυτό, προβλέπει ιδίως:

— την πληρωμή, μέσω ενός οργανισμού εγγυήσεως του οποίου η περιουσία πρέπει να είναι αυτοτελής και ακατάσχετη, των αμοιβών των εργαζομένων που δεν πληρώθηκαν λόγω της αφερεγγυότητας του εργοδότη (άρθρα 3 έως 5)·

— τη διατήρηση του δικαιώματος των εργαζομένων προς παροχές που προβλέπονται στο πλαίσιο των συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως σε περίπτωση μη καταβολής εκ μέρους του εργοδότη των υποχρεωτικών εισφορών που οφείλονται από αυτόν στους ασφαλιστικούς φορείς (άρθρο 7)·

— την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων προς παροχές γήρατος, περιλαμβανομένων και των παροχών επιζώντων, στα πλαίσια των υφισταμένων συστημάτων επαγγελματικής ή διεπαγγελματικής επικουρικής προνοίας, εκτός των εθνικών συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως (άρθρο 8).

Κατά το άρθρο του 11, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/004, σ. 35.

για τη συμμόρφωσή τους προς την οδηγία εντός προθεσμίας 36 μηνών από της κοινοποιήσεώς της. Οφείλουν να ενημερώσουν σχετικά την Επιτροπή αμέσως. Η προθεσμία αυτή έληξε στις 23 Οκτωβρίου 1983.

Στις 24 Απριλίου 1985, η Επιτροπή απέστειλε στην ιταλική κυβέρνηση έγγραφο, με το οποίο υπενθύμιζε ότι δεν είχε ακόμη λάβει καμιά κοινοποίηση σχετικά με τη θέσπιση εκ μέρους της Ιταλικής Δημοκρατίας των διατάξεων εφαρμογής της οδηγίας και την κάλεσε να της γνωστοποιήσει, εντός προθεσμίας δύο μηνών, τις παρατηρήσεις της ως προς ορισμένα σημεία, ως προς τα οποία κατά τη γνώμη της το ιταλικό δίκαιο δεν ήταν σύμφωνο προς την οδηγία.

Επειδή δεν έλαβε απάντηση στο έγγραφο αυτό, η Επιτροπή διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, στην οποία κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η ιταλική νομοθεσία δεν ήταν σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας και κάλεσε την ιταλική κυβέρνηση να θεσπίσει, εντός προθεσμίας ενός μήνα, τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί η θέση σε εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας.

Η ιταλική κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής με έγγραφο της Μόνιμης Αντιπροσωπείας της Ιταλίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες στις 25 Απριλίου 1986. Με το έγγραφο αυτό η Μόνιμη Αντιπροσωπεία πληροφόρησε την Επιτροπή ότι, μετά συστηματική μελέτη της σχετικής ιταλικής νομοθεσίας, η οποία έγινε προκειμένου να εξακριβωθεί ο βαθμός συμφωνίας της προς τις διατάξεις της οδηγίας (μελέτη της οποίας αντίγραφο είχε επισυναφθεί στο έγγραφο), διαπιστώθηκε ότι υπήρχαν προβλήματα προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας, τα οποία εμπόδιζαν την πλήρη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απέρρεαν από την εν λόγω οδηγία. Έτσι, συστάθηκε διυπουργική επιτροπή, της οποίας η ειδική αποστολή συνίστατο στη διατύπωση συγκεκριμένων προτάσεων, προκειμένου να αντιμετωπιστούν όλες οι υπάρχουσες παραλείψεις και τα κενά. Τέλος, η ιταλική κυβέρνηση ζήτησε από την Επιτροπή επαρκή προθεσμία που να της καθιστά δυνατή τη σε βάθος έρευνα των πλέον καταλλήλων λύσεων για την ταχεία και ακριβή προσαρμογή των εθνικών διατάξεων.

Επειδή η Επιτροπή δεν ικανοποιήθηκε από την απάντηση αυτή, δεν χορήγησε την προθεσμία που ζήτησε η ιταλική κυβέρνηση και άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως, η οποία πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία στις 28 Ιανουαρίου 1987.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Αιτήματα των διαδίκων

Η *Επιτροπή* ζητεί από το Δικαστήριο:

α) να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας τα αναγκαία μέτρα, προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία 80/987 του Συμβουλίου, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ·

β) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Η *ιταλική κυβέρνηση* ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή και να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων

Η Επιτροπή υπογραμμίζει στην προσφυγή της ότι, επειδή δεν έλαβε άλλη κοινοποίηση της ιταλικής κυβερνήσεως ως προς τη θέσπιση εσωτερικών διατάξεων που να αφορούν ειδικώς τη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας 80/987, υποχρεώθηκε να εξετάσει την ισχύουσα ιταλική νομοθεσία, προκειμένου να εξακριβώσει αν οι θεσπισθείσες για άλλο σκοπό διατάξεις διασφαλίζουν εντούτοις στους εργαζομένους, που είναι θύματα της αφερεγγυότητας του εργοδότη τους, την προστασία στην οποία αποβλέπει η εν λόγω οδηγία. Από την εξέταση αυτή η Επιτροπή συνήγαγε ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν είχε συμμορφωθεί πλήρως προς τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία 80/987. Της προσήψε ειδικότερα ότι:

— δεν εξέδωσε τα αναγκαία μέτρα προκειμένου οι οργανισμοί εγγυήσεως να διασφαλίζουν την πληρωμή των ανεξόφλητων απαιτήσεων των μισθωτών που προέρχονται από συμβάσεις εργασίας ή από σχέσεις εργασίας και αφορούν τις αποδοχές για περίοδο πριν από συγκεκριμένη ημερομηνία·

— δεν διασφάλισε ώστε η μη καταβολή στους ασφαλιστικούς τους φορείς υποχρεωτικών εισφορών οφειλόμενων από τον εργοδότη, πριν από την επέλευση της αφερεγγυότητάς του, στα πλαίσια των εθνικών συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως, να μη θίγει το δικαίωμα του μισθωτού προς παροχές·

— δεν προστατεύει τα συμφέροντα των μισθωτών και των προσώπων που έχουν ήδη αποχωρήσει από την επιχείρηση ή από την εγκατάσταση του εργοδότη κατά την ημερομηνία επελεύσεως της αφερεγγυότητάς του, όσον αφορά το δικαίωμά τους προς παροχές γήρατος, περιλαμβανομένων και των παροχών επιζώντων, στα πλαίσια των υφισταμένων συστημάτων επαγγελματικής ή διεπαγγελματικής επικουρικής προνοίας, εκτός των εθνικών συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως.

1. *Πρώτη αιτίαση: μη τήρηση της υποχρεώσεως εγγυήσεως της πληρωμής των χρηματικών απαιτήσεων όσον αφορά τις αποδοχές του εργαζομένου που δεν έχουν πληρωθεί λόγω της αφερεγγυότητας του εργοδότη*

Κατά την *Επιτροπή*, στο ιταλικό δίκαιο δεν υφίσταται οργανισμός εγγυήσεως του τύπου που προβλέπεται στο άρθρο 5 της οδηγίας, ο οποίος να μπορεί να διασφαλίσει, κατά τρόπο γενικευμένο, την πληρωμή στους μισθωτούς των αποδοχών που παρέμειναν απλήρωτες λόγω της αφερεγγυότητας του εργοδότη, όπως το επιβάλλει το άρθρο 3 της οδηγίας.

Ασφαλώς υφίστανται μηχανισμοί προστασίας των εργαζομένων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη στο ιταλικό δίκαιο, αλλά είτε δεν αναφέρονται στην πληρωμή των αποδοχών που οφείλεται στους εργαζομένους, είτε δεν προστατεύουν όλους τους εργαζομένους. Εν πάση περιπτώσει, πρόκειται για προστασία διαφορετικής φύσεως από αυτή που προβλέπει η οδηγία και η οποία συνιστά μονομερή παρέκκλιση από τους μηχανισμούς που αυτή προβλέπει, χωρίς ρητή εξουσιοδότηση, πράγμα που διακυβεύει το στόχο της προσεγγίσεως των νομοθεσιών.

Πράγματι, το πρώτο σύστημα, το οποίο έχει προβλεφθεί από το ταμείο εγγυήσεως για την πληρωμή των εργαζομένων στα πλαίσια της αποζημιώσεως τερματισμού της συμβάσεως, (« fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto »), προβλεπόμενος στο άρθρο 2120 του ιταλικού αστικού κώδικα, προστατεύει όλους τους εργαζομένους αλλά δεν αφορά τις απαιτήσεις που προέρχονται από τις αποδοχές που παρέμειναν απλήρωτες· παρέχει μόνο μια αποζημίωση για τη διακοπή της συμβάσεως εργασίας. Από αυτή την άποψη, μπορεί να εξομοιωθεί με επίδομα ανεργίας.

Το επίδομα αυτό είναι ίσο με ένα μηνιαίο μισθό περίπου για κάθε έτος απασχολήσεως από τον ίδιο εργοδότη, πράγμα που συνεπάγεται σημαντικό εισόδημα για τους εργαζομένους που έχουν εργαστεί από μακρού στον ίδιο εργοδότη, αλλά είναι εντελώς ανεπαρκές σε περίπτωση που ο εργαζόμενος έχει προσληφθεί λίγο καιρό πριν από την αφερεγγυότητα του εργοδότη.

Κατά το δεύτερο σύστημα, το επικουρικό ταμείο για τους μισθούς — ειδικό τμήμα (« Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria »), καταβάλλεται στον εργαζόμενο το 80 % των αποδοχών του χωρίς χρονικούς περιορισμούς σε περίπτωση κρίσεως της επιχειρήσεως, αλλά οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες χορηγείται η παροχή αυτή καθώς και οι κατηγορίες των εργαζομένων που αποκλείονται από αυτήν δεν καθιστούν δυνατό να θεωρηθεί η προστασία αυτή σύμφωνη προς το άρθρο 3 της οδηγίας.

Πράγματι, αφενός, το σύστημα αυτό εφαρμόζεται μόνο στους εργάτες, στους μεσάζοντες και στους υπαλλήλους των βιομηχανικών επιχειρήσεων και των μεγάλων εμπορικών επιχειρήσεων. Επομένως, αποκλείονται όλοι οι εργαζόμενοι που απασχολούνται στις γεωργικές επιχειρήσεις, στις επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών και στις μικρές και μεσαίες εμπορικές επιχειρήσεις, ως προς τις οποίες η ιταλική κυβέρνηση δεν προσκόμισε καμία απόδειξη για την ύπαρξη ικανοποιητικής προστασίας. Αποκλείονται επίσης, ανεξαρτήτως του τομέα στον οποίο εργάζονται, οι διευθυντές, οι μαθητευόμενοι και οι εργαζόμενοι κατ' οίκον, οι οποίοι εντούτοις θεωρούνται ως πραγματικοί μισθωτοί από την ιταλική νομοθεσία και την ιταλική νομολογία.

Αφετέρου, ακόμη και οι εργαζόμενοι οι οποίοι μπορούν από νομικής απόψεως να τύχουν των πλεονεκτημάτων του ταμείου είναι δυνατόν να αποκλειστούν από αυτό στην πραγματικότητα λόγω της ευρείας διακριτικής εξουσίας που διέπει τη λειτουργία του συστήματος. Πράγματι, η χορήγηση της ενισχύσεως δεν είναι ούτε αυτόματη ούτε υποχρεωτική. Αντιθέτως, χορηγείται κατά περίπτωση, μετά τη διαπίστωση εκ μέρους της διυπουργικής επιτροπής βιομηχανικής πολιτικής της υπάρξεως καταστάσεως κρίσεως και ενόψει της κοινωνικής σημασίας της επιχειρήσεως σε σχέση με την κατάσταση της απασχολήσεως στην περιοχή και με την κατάσταση της παραγωγής στο σχετικό τομέα. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να αποκλείονται οι εργαζόμενοι που απασχολούνται στις βιομηχανικές επιχειρήσεις, οι οποίες, λόγω του μεγέθους τους, δεν θεωρούνται ότι είναι αρκετά σημαντικές από κοινωνικής απόψεως.

Η *ιταλική κυβέρνηση* υποστηρίζει ότι στην Ιταλία υφίσταται ένα περίπλοκο σύστημα θεσμών που έχουν ως σκοπό την αποφυγή των αρνητικών συνεπειών που είναι δυνατόν να προκύψουν, για τους εργαζομένους, από την απώλεια της εργασίας τους· το σύστημα αυτό διασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό, και μάλιστα με περισσότερη αποτελεσματικότητα, την προστασία των εργαζομένων, στην οποία αποβλέπει η οδηγία 80/987.

Αφενός, το επίδομα λόγω τερματισμού της συμβάσεως που προβλέπεται στο άρθρο 2120 του αστικού κώδικα, όπως τροποποιήθηκε με το νόμο 297 της 29ης Μαΐου 1982, καταβαλλόμενο από το ταμείο εγγυήσεως, αν και διαφορετικό από την πληρωμή των αποδοχών που προβλέπεται στην οδηγία, είναι κατά πολύ σημαντικότερο. Πράγματι, το επίδομα αυτό, λαμβάνοντας υπόψη την πολύ μικρή κινητικότητα που υφίσταται στην ιταλική αγορά εργασίας, είναι γενικώς μεγαλύτερο από τις αποδοχές που οφείλονται για ορισμένη περίοδο η οποία, δυνάμει του άρθρου 4 της οδηγίας, είναι δυνατόν να είναι μόνο τεσσάρων μηνών. Επιπλέον, αντίθετα προς αυτά που υποστηρίζει η Επιτροπή, το επίδομα λόγω τερματισμού της συμβάσεως δεν μπορεί να συγκριθεί με το επίδομα ανεργίας, διότι το τελευταίο αποτελεί καθαρή ενίσχυση ενώ το επίδομα τερματισμού της συμβάσεως έχει το χαρακτήρα μεταγενέστερης αμοιβής. Η δυνατότητα αυτή παρεμβάσεως του ταμείου εγγυήσεως αρκεί ήδη για να αντισταθμίσει την απουσία των εγγυήσεων που προβλέπονται ειδικώς από την οδηγία.

Αφετέρου, το σύστημα του επικουρικού ταμείου όσον αφορά τους μισθούς συνιστά για ορισμένους τομείς και ορισμένους εργαζομένους μία εναλλακτική εγγύηση ειδικώς προβλεπόμενη στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας σε συνδυασμό με το παράρτημά της 2. Η ιταλική κυβέρνηση διευκρινίζει σχετικά, πρώτον, την έκταση του αποκλεισμού από το εν λόγω σύστημα εγγυήσεων. Ως προς τους τομείς που δεν καλύπτονται από το ταμείο, ισχυρίζεται ότι η έκτασή τους είναι μικρότερη από αυτήν που αναφέρει η Επιτροπή και ότι οι εργαζόμενοι που υπάγονται στους τομείς αυτούς απολαύουν άλλων αποτελεσματικών μορφών εγγυήσεως, ιδίως αυτών που απορρέουν από συλλογικές συμβάσεις εργασίας, ακόμη και αν δεν συμπίπτουν με αυτές που απαιτεί η οδηγία. Όσον αφορά τον αποκλεισμό των διευθυνόντων, των μαθητευομένων και των εργαζομένων κατ' οίκον, η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, όσον αφορά τις δύο τελευταίες κατηγορίες, δεν πρόκειται για πραγματικούς μισθωτούς κατά την έννοια της οδηγίας· οι δε διευθύνοντες προστατεύονται από ειδικές ρήτρες που περιλαμβάνονται στις συμβάσεις τους, οι οποίες τους παρέχουν ουσιαστική προστασία σε περίπτωση απολύσεως.

Δεύτερον, στο επιχείρημα της Επιτροπής ότι, λόγω της διακριτικής εξουσίας που διαθέτει το ταμείο, οι εργαζόμενοι που καλύπτονται από νομική άποψη από το σύστημά του εγγυήσεων είναι δυνατόν να μην καλύπτονται στην πραγματικότητα, η ιταλική κυβέρνηση αντιτάσσει ότι η οδηγία καθιστά δυνατό τον αποκλεισμό από το πεδίο εφαρμογής της, σύμφωνα με το άρθρο της 1, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το παράρτημά της 2, στοιχείο γ), των μισθωτών ως προς τους οποίους εφαρμόζονται οι παροχές που προβλέπονται από τη νομοθεσία σχετικά με τις εγγυήσεις των εισοδημάτων σε περίπτωση οικονομικής κρίσεως της επιχειρήσεως, όπως συμβαίνει με το επικουρικό ταμείο όσον αφορά τους μισθούς. Αυτός ο αποκλεισμός περιλαμβάνει όλες τις κατηγορίες των εργαζομένων που δικαιούνται να τύχουν των παροχών αυτών και όχι μόνο αυτών που έχουν συγκεκριμένα τύχει των εν λόγω παροχών. Εν πάση περιπτώσει, η εικαζόμενη διακριτική εξουσία την οποία επισημαίνει η Επιτροπή δεν υφίσταται, διότι η διυπουργική επιτροπή βιομηχανικής πολιτικής διέπεται από έναν κανονισμό βάσει του οποίου, κατά τη συγκεκριμένη άσκηση της δραστηριότητάς της, η παροχή των πλεονεκτημάτων είναι υποχρεωτική και όχι δυνητική άπαξ και διαπιστωθεί αντικειμενικώς ότι συντρέχουν οι προκαθορισμένες προϋποθέσεις.

2. *Δευτέρα αιτίαση: μη εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας που αφορούν την προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων προς παροχές που απορρέουν από το σύστημα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως*

Κατά την *Επιτροπή*, το άρθρο 7 της οδηγίας 80/987, το οποίο προβλέπει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η μη καταβολή υποχρεωτικών εισφορών οφειλομένων από τον εργοδότη στο πλαίσιο των εθνικών συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως δεν θίγει το δικαίωμα του μισθωτού προς παροχές, δεν εφαρμόζεται ορθώς στο ιταλικό δίκαιο.

Ως προς το σημείο αυτό, η Επιτροπή αμφισβητεί, καταρχάς, τον ισχυρισμό της ιταλικής κυβερνήσεως ότι το άρθρο 6 της οδηγίας καθιστά δυνατό στα κράτη μέλη να μην υπάγουν, με ειδική δήλωση, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας τα δικαιώματα των μισθωτών προς τις παροχές που προβλέπονται από τα εθνικά συστήματα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως και από τα συστήματα επικουρικής προνοίας. Πράγματι, κατά την Επιτροπή, το άρθρο 6 της οδηγίας δεν καθιστά δυνατό στα κράτη μέλη να αποκλείσουν από το πεδίο εφαρμογής της τις παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως, αλλά τους επιτρέπει μόνο να μη επιβαρύνουν τους οργανισμούς εγγυήσεως του άρθρου 5 με τις εισφορές που οφείλονται στους ασφαλιστικούς φορείς, χωρίς αυτό να μπορεί, σε καμιά περίπτωση, να θίξει το

δικαίωμα των εργαζομένων προς παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως ή προς παροχές επικουρικής προνοίας.

Εν συνεχεία, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, ακόμη και αν το άρθρο 2116 του ιταλικού αστικού κώδικα καθιερώνει την αρχή του αυτοματισμού των παροχών, προβλέποντας ότι οι εργαζόμενοι λαμβάνουν τις παροχές κοινωνικής ασφαλίσεως ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία ο εργαζόμενος δεν έχει καταβάλει κανονικώς τις οφειλόμενες στους ασφαλιστικούς φορείς εισφορές και μπορεί για το λόγο αυτόν να συνιστά ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 7 της οδηγίας, εντούτοις, είναι αληθές ότι η εφαρμογή του δεν είναι γενική και ανεπιφύλακτη, όπως το επιδιώκει η οδηγία, αλλά εξακολουθεί να υπόκειται σε εξαιρέσεις που προβλέπονται από ειδικούς νόμους.

Αυτό συμβαίνει ιδίως στο πλαίσιο των συστημάτων υποχρεωτικής ασφαλίσεως γήρατος, αναπηρίας και παροχών επιζώντων, για τα οποία το άρθρο 23β του νόμου 485, της 11ης Αυγούστου 1972, ορίζει ότι η υποχρέωση καταβολής εισφορών θεωρείται εκπληρωθείσα ακόμη και αν οι εισφορές δεν καταβλήθηκαν πραγματικά, αλλά εξακολουθούν να οφείλονται, εντός των ορίων της παραγραφής που είναι δεκαετής· αυτό σημαίνει ότι, μετά την παρέλευση των δέκα ετών, η πραγματική καταβολή της εισφοράς είναι αυτή την οποία εκ νέου προϋποθέτει το δικαίωμα προς παροχές, ο δε εργαζόμενος δεν έχει, σε περίπτωση μη καταβολής εισφορών οφειλόμενης σε αφερεγγυότητα του εργοδότη, άλλο ένδικο βοήθημα από την αγωγή αποζημιώσεως ασκουμένη κατά του υπερήμερου εργοδότη, όπως προβλέπεται στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 2116 του ιταλικού αστικού κώδικα.

Αυτές οι περιπτώσεις είναι πολυάριθμες στην Ιταλία, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του ακυρωτικού δικαστηρίου, η έκταση των οποίων αποτελεί την απόδειξη της μη αποτελεσματικότητας των μηχανισμών που προβλέπονται από το ιταλικό δίκαιο για την αποφυγή της παραγραφής. Η δυνατότητα ασκήσεως αγωγής αποζημιώσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ισοδύναμη με την προστασία του άρθρου 7 της οδηγίας, διότι, αφενός, πρόκειται καθ' υπόθεση για αγωγές κατά αφερέγγυων εργοδοτών και, αφετέρου, έχει ως μόνο αποτέλεσμα την υπαγωγή της απαιτήσεως του εργαζομένου στο παθητικό της πτωχεύσεως ως απλής πτωχευτικής απαιτήσεως.

Η μη ικανοποιητική αυτή κατάσταση δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί, όπως το ισχυρίζεται η ιταλική κυβέρνηση, με την ισόβια πρόσοδο που μπορεί να συναφθεί με το εθνικό ίδρυμα κοινωνικής προνοίας σε περίπτωση παραγραφής των απαιτήσεων σχετικά με τις μη καταβληθείσες από τον εργοδότη εισφορές. Πράγματι, η θέση σε εφαρμογή του μηχανισμού που καταλήγει στην απονομή της εν λόγω προσόδου προϋποθέτει είτε την καλή θέληση του υπερήμερου εργοδότη, ο οποίος θα καταβάλει στο ίδρυμα το αναγκαίο ποσό για τη σύσταση της ισόβιας προσόδου που προορίζεται για υποκατάσταση της απωλεσθείσας συντάξεως ή για τη συμπλήρωσή της, είτε τη φερεγγυότητα του εργοδότη, ο οποίος εξαναγκάζεται στην απόδοση του ποσού αυτού μετά την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως.

Η *ιταλική κυβέρνηση* τονίζει καταρχάς ότι, κατά το άρθρο 6 της οδηγίας, τα κράτη μέλη δύνανται, με ειδική δήλωση, να θέσουν εκτός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας τα δικαιώματα των μισθωτών προς τις παροχές που προβλέπονται από τα εθνικά συστήματα υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως και από τα συστήματα επικουρικής προνοίας.

Παρατηρεί, εντούτοις, ότι στο ιταλικό δίκαιο εφαρμόζεται γενικώς η καλούμενη αρχή του αυτοματισμού των παροχών, πράγμα που διασφαλίζει στους μισθωτούς την επιδιωκόμενη από την οδηγία προστασία. Η ιταλική κυβέρνηση διευκρινίζει ότι οι περιπτώσεις μη

εφαρμογής της εν λόγω αρχής συνιστούν απλώς μερικές εξαιρέσεις περιθωριακού χαρακτήρα, λαμβανομένων υπόψη των πρακτικών αποτελεσμάτων. Πράγματι, δεδομένου, αφενός, ότι το εθνικό ίδρυμα κοινωνικής προνοίας υπέχει την υποχρέωση να αποστέλλει κάθε έτος στους εργαζομένους ένα αντίγραφο με τη δηλωθείσα από τον εργοδότη αμοιβή, ο εργαζόμενος είναι σε θέση να ελέγχει την καταβολή εκ μέρους του εργοδότη των εισφορών και μπορεί να καταγγείλει τον εργοδότη που δεν εκπληροί τις υποχρεώσεις του, πράγμα που θα απέτρεπε τη δεκαετή παραγραφή.

Αφετέρου, η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι ο νόμος 1338, της 12ης Αυγούστου 1962, καθιστά δυνατή την επίλυση των προβλημάτων της παραγραφής, ορίζοντας ότι το εθνικό ίδρυμα κοινωνικής προνοίας μπορεί να συστήσει, όταν οι εισφορές δεν έχουν καταβληθεί και τα σχετικά δικαιώματα έχουν παραγραφεί, ισόβια πρόσοδο ίση με τη σύνταξη ή μέρος της συντάξεως που οφείλεται στους εργαζομένους για τις μη καταβληθείσες εισφορές, μετά την πληρωμή εκ μέρους του εργοδότη ή των εργαζομένων των μερών του αποθέματος ασφαλίστρων του ειδικού ταμείου προσαρμογής που έχει συσταθεί από το εθνικό ίδρυμα κοινωνικής προνοίας.

Τέλος, η ιταλική κυβέρνηση διευκρινίζει ότι η ευρεία διαφορά, στην οποία αναφέρεται η Επιτροπή, δεν αφορά το πρόβλημα της παραγραφής, αλλά τις διαφορές όσον αφορά τον χαρακτηρισμό σχετικά με τη φύση των σχέσεων εργασίας.

3. *Τρίτη αιτίαση: μη αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων προς παροχές που απορρέουν από τα συστήματα επαγγελματικής ή διεπαγγελματικής επικουρικής προνοίας*

Η *Επιτροπή* υποστηρίζει ότι στο ιταλικό δίκαιο δεν υπάρχει καμιά διάταξη βάσει της οποίας να μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή η υποχρέωση, που το άρθρο 8 της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη, περί διασφαλίσεως της λήψεως των αναγκαίων μέτρων για την προστασία των συμφερόντων των μισθωτών και των προσώπων που έχουν ήδη αποχωρήσει από την επιχείρηση κατά την ημερομηνία επελεύσεως της αφερεγγυότητας του εργοδότη, όσον αφορά τα κεκτημένα δικαιώματά τους ή τα δικαιώματα προσδοκίας προς παροχές γήρατος περιλαμβανομένων και των παροχών επιζώντων, στα πλαίσια των υφισταμένων συστημάτων επαγγελματικής ή διεπαγγελματικής επικουρικής προνοίας, εκτός των εθνικών συστημάτων υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως.

Πράγματι, η μόνη διάταξη του ιταλικού δικαίου που διέπει τη λειτουργία των συστημάτων επικουρικής προνοίας είναι το άρθρο 2117 του αστικού κώδικα, το οποίο προβλέπει ότι τα ειδικά κεφάλαια που έχει συστήσει ο εργοδότης για την πρόνοια και την ενίσχυση δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αναγκαστικής εκτελέσεως των δανειστών του εργοδότη ή του εργαζομένου. Ο κανόνας αυτός παρέχει προστασία στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο εργοδότης κατέβαλε κανονικά τις εισφορές στο ταμείο· αντιθέτως, δεν προβλέπεται καμιά λύση για την περίπτωση κατά την οποία ο εργοδότης, λόγω της αφερεγγυότητάς του, δεν τροφοδότησε το ειδικό ταμείο πρόνοιας.

Η εν λόγω έλλειψη προστασίας καθίσταται ακόμη σοβαρότερη, κατά την Επιτροπή, καθόσον στην Ιταλία υφίστανται περίπου διακόσια ταμεία επικουρικής πρόνοιας που αφορούν το 5 % των ιταλών εργαζομένων, δηλαδή περίπου ένα εκατομμύριο ατόμων. Τέλος, η Επιτροπή σημειώνει ότι το γεγονός ότι η ιταλική κυβέρνηση αναφέρεται στην ύπαρξη σχεδίου νόμου περί προσαρμογής του ιταλικού δικαίου στον εν λόγω τομέα στις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία αποδεικνύει ότι το κενό αυτό υφίσταται και ότι η ιταλική κυβέρνηση θέλει να το καλύψει.

Η *ιταλική κυβέρνηση* ισχυρίζεται ότι άλλα συστήματα κοινωνικής ασφαλίσεως πλην του συστήματος υποχρεωτικής κοινωνικής ασφαλίσεως, τα οποία επιβάλλουν την καταβολή των εισφορών εκ μέρους του εργοδότη, είναι ελάχιστα γνωστά στην Ιταλία· μόλις πολύ πρόσφατα αναπτύχθηκαν εκτενώς στην Ιταλία μορφές επικουρικής προστασίας, όπως αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 8 της οδηγίας 80/987. Για το λόγο αυτόν, υπάρχει σχέδιο νόμου αναδιοργανώσεως του συστήματος πρόνοιας, που αποβλέπει στον καθορισμό των γενικών κατευθύνσεων που τα συστήματα αυτά πρέπει να ακολουθήσουν, καθώς και των διατάξεων για τη διασφάλιση σε κάθε περίπτωση των κεκτημένων δικαιωμάτων των εργαζομένων. Όσον αφορά τα πολυάριθμα ταμεία για τα οποία ομιλεί η Επιτροπή, η ιταλική κυβέρνηση διευκρινίζει ότι δεν πρόκειται για ταμεία του τύπου αυτών που αναφέρονται στην οδηγία, αλλά για απλές μορφές αποταμιεύσεως βασισμένης στον τιμάριθμο, που υφίστανται στην ασφαλιστική αγορά και που δεν έχουν τίποτε το κοινό με το σύστημα πρόνοιας.

G. C. Rodríguez Iglesias
εισηγητής δικαστής