CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE CARL OTTO LENZ

presentate il 15 luglio 1993 *

Signor Presidente,
Signori Giudici,

A — Introduzione

1. Il presente procedimento pregiudiziale riguarda l'interpretazione della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso d'insolvenza del datore di lavoro [1].

2. Il ricorrente nella causa principale, il signor Wagner Miret, lavorava come direttore generale dell'impresa CEP Catalana SA. Dagli atti di causa risulta che egli era, tra l'altro, autorizzato a rappresentare l'impresa nella stipulazione degli atti giuridici [2]. Alla fine del 1989 egli lasciava l'impresa. Il 9 novembre 1990 questa veniva dichiarata insolvente. In seguito a ciò il signor Wagner Miret presentava un ricorso contro il Fondo di garantía salarial, chiedendogli il pagamento di somme ancora dovutegli dall'impresa. Si trattava in concreto del suo stipendio per il periodo dal 1° ottobre 1989 al 30 novembre 1989, nonché delle proprie spettanze di liquidazione in seguito al suo licenziamento [3].

3. Il Fondo de garantía salarial (in prosieguo: il «Fondo di garanzia») è stato istituito dall'art. 33 della legge 10 marzo 1980, n. 8 [4], istitutivo dell'Estatuto de los Trabajadores (in prosieguo: lo «statuto dei lavoratori»). La sfera di applicazione dello statuto dei lavoratori è descritta nel suo art. 1, ai termini del quale sono esclusi dalla sfera di applicazione di questa legge, tra gli altri, le persone la cui attività è limitata all'esercizio delle funzioni di membro di uno degli organi direttivi o amministrativi di una società [art. 1, n 3, lett. c), dello statuto dei lavoratori]. I rapporti di lavoro del personale direttivo («personal de alta dirección»), che non rientrano in questa categoria, sono definiti rapporti di lavoro aventi natura speciale [art. 2, n. 1, lett. a), dello statuto dei lavoratori].

4. La disciplina concreta dei rapporti di lavoro aventi natura speciale del personale direttivo è presente soltanto nel decreto n. 1382/85 [5]. Questo decreto prevede all'art. 15 l'applicabilità, mutatis mutandi, di determinate disposizioni dello statuto dei

* Lingua originale: il tedesco.

1 — GU L 283 del 28.10.1980, pag. 23.

2 — Questi atti di causa evidenziano inoltre che il signor Wagner Miret era fra i soci fondatori della società e ne era azionista, senza che questa partecipazione fosse tuttavia molto significativa (non superiore al 3% del capitale).

3 — Quest'ultima voce era apparentemente destinata all'indennizzo del signor Wagner Miret per le quote da lui detenute nel capitale della società.

4 — Boletín Oficial del Estado n. 64 del 14 marzo 1980; pubblicato nell'Aranzadi (ed.), Repertorio cronologico de legislacion 1980, Pamplona 1980, n. 607.

5 — Boletín Oficial del Estado n. 192 del 12 agosto 1985; pubblicato nell'Aranzadi (ed.), Repertorio cronologico de legislacion 1985, volume II, Pamplona 1985, n. 2010.

lavoratori ai rapporti di lavoro aventi natura speciale del personale direttivo. L'art. 33 dello statuto dei lavoratori non è tra le disposizioni di cui trattasi.

5. Secondo l'ordinanza di rinvio il signor Wagner Miret fa parte del personale direttivo ai sensi dell'art. 2, n. 1, lett. a), dello statuto dei lavoratori.

6. L'art. 1, n. 2, primo comma, della direttiva 80/987/CEE consente agli Stati membri di escludere alcune categorie di lavoratori subordinati dalla sfera di applicazione di questa direttiva; queste categorie sono elencate nell'allegato della stessa (art. 1, n. 2, secondo comma). Detto allegato è stato integrato, dopo l'adesione della Spagna, dalla direttiva del Consiglio 2 marzo 1987, 87/164/CEE [6]. Per quanto riguarda la Spagna, tale direttiva si è limitata ad escludere il «personale domestico occupato presso una persona fisica».

7. Tuttavia, in base alle indicazioni fornite dal giudice a quo, i giudici spagnoli non sono d'accordo sul se la direttiva si applichi ad una persona come il signor Wagner Miret. Per questo la sezione sociale del Tribunal Superior de Justicia della Catalogna ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

1) Se la direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, sia applicabile a tutti i lavoratori subordinati, eccetto quelli esclusi nell'allegato di questa direttiva (2 marzo 1987, 87/164/CEE).

2) Se, tenuto conto del fatto che la Spagna non ha incluso nell'allegato della direttiva 2 marzo 1987, 87/164/CEE — che ha completato l'allegato originale in seguito all'ingresso della Spagna nella Comunità — l'eccezione che in concreto si riferisce al personale direttivo, tali persone possano restare escluse dall'applicazione generale delle garanzie previste dalla direttiva 80/987/CEE.

3) Se, qualora le garanzie definite dalla direttiva 80/987/CEE fossero applicabili al personale direttivo in Spagna, la loro attuazione concreta debba avvenire attraverso l'ente di diritto comune previsto per tutti i lavoratori subordinati (Fondo de garantía salarial) o invece, in via indennitaria, direttamente a carico dello Stato.

B — Il mio parere

Le prime due questioni pregiudiziali

8. La soluzione della prima questione risulta direttamente dalla stessa direttiva 80/987/CEE. Ai termini dell'art. 1, n. 1, questa direttiva si applica ai diritti dei lavoratori subordinati derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro ed esistenti nei confronti dei datori di lavoro che si trovano in stato di insolvenza ai sensi della direttiva. L'art. 1, n. 2, primo comma, consente agli Stati membri di escludere «in via eccezionale» alcune categorie di lavoratori subordinati dalla sfera di applicazione della direttiva. L'elenco di queste categorie è riportato nell'allegato della direttiva (art. 1, n. 2, secondo comma, della direttiva). Conformemente alla

6 — GU L 66 dell'11.3.1987, pag. 11.

giurisprudenza della Corte, sono esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva soltanto i lavoratori subordinati espressamente menzionati nell'elenco allegato a questa direttiva [7].

9. La soluzione della seconda questione discende da quanto appena detto. Poiché il personale direttivo non è menzionato nell'allegato della direttiva 80/987/CEE, esso non può essere escluso dalla sfera di applicazione di questa. È vero che ciò presuppone che dette persone siano «lavoratori subordinati» ai sensi della direttiva. L'art. 2, n. 2, di quest'ultima precisa che il contenuto di tale nozione dev'essere determinato relativamente al diritto nazionale. Spetta dunque ai giudici nazionali pronunciarsi su tale questione [8]. Se il personale direttivo ha la qualifica di lavoratore subordinato in questo senso, esso non può essere escluso dalla sfera di applicazione della direttiva 80/987/CEE, se ed in quanto non sia menzionato nel suo allegato.

La terza questione pregiudiziale

10. Ammesso che la sfera di applicazione della direttiva si estenda al personale direttivo, si pone la questione di come queste persone possano ottenere la tutela prevista dalla direttiva. È questo l'oggetto della terza questione pregiudiziale, con la quale il giudice a quo mira ad accertare se le garanzie fornite dalla direttiva debbano essere attuate tramite l'organismo competente per tutti gli altri lavoratori subordinati o attraverso un risarcimento direttamente a carico dello Stato.

11. Al momento di formulare tale questione, il giudice nazionale pensava manifestamente alla sentenza della Corte nella causa Francovich [9]. Com'è noto, questa causa riguardava le conseguenze della mancata trasposizione in Italia della direttiva 80/987/CEE. La Corte ha dichiarato che le disposizioni della direttiva 80/987/CEE erano «incondizionate e sufficientemente precise» per quanto riguarda la determinazione dei beneficiari della garanzia ed il suo contenuto [10]. Tuttavia il singolo non può ancora far valere tali disposizioni dinanzi ai giudici nazionali, in quanto esse non precisano l'identità di chi è tenuto alla garanzia e in quanto lo Stato membro interessato non può essere considerato debitore per il solo fatto di non aver attuato la direttiva entro i termini stabiliti [11]. Nonostante tutto, la Corte di giustizia ha dichiarato che uno «Stato membro è tenuto a risarcire i danni derivanti ai singoli dalla mancata attuazione della direttiva 80/987/CEE» [12].

12. È vero che si potrebbe considerare di ammettere nel caso di specie l'efficacia diretta delle disposizioni della direttiva, poiché la sola circostanza che nella causa Francovich ha impedito alla Corte di affermare questa efficacia diretta non sembra sussistere nella

7 — Sentenza 2 febbraio 1989, causa 22/87, Commissione/Italia (Racc. 1989, pag. 143, punto 18 della motivazione). V. anche sentenza 8 novembre 1990, causa C-53/88, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3917, punto 14 della motivazione).

8 — Dalle indicazioni fornite dal giudice a quo risulta che nel diritto spagnolo i membri del personale direttivo sono considerati lavoratori subordinati.

9 — Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Racc. pag. I-5357). L'ordinanza di rinvio della sezione sociale del Tribunal Superior de Justicia della Catalogna è stata pronunciata il 31 luglio 1992.

10 — Loc. cit. (v. nota 9), punto 22 della motivazione. V. in dettaglio, punti 13 e 14 (per i beneficiari) ed i punti 15-21 (per il contenuto della garanzia).

11 — Loc. cit. (nota 9), punto 26 della motivazione.

12 — Loc. cit. (nota 9), punto 46 della motivazione.

fattispecie. Come abbiamo già visto, il diritto spagnolo prevede un Fondo di garanzia. L'unica lacuna del sistema spagnolo sembra essere che le prestazioni del Fondo di garanzia istituito dall'art. 33 dello statuto dei lavoratori non sono riconosciute ai lavoratori subordinati che siano membri del personale direttivo. Si potrebbe quindi considerare che un singolo potrebbe far valere le disposizioni della direttiva in modo tale che i giudici nazionali siano tenuti a disapplicare qualsiasi disposizione contraria, vale a dire nel caso di specie quella relativa all'esclusione del personale direttivo dalla tutela concessa dal Fondo di garanzia.

13. Tale interpretazione sarebbe compatibile con la sentenza della Corte nella causa Suffritti [13]. Detto procedimento riguardava l'interpretazione della direttiva 80/987/CEE in una situazione di fatto determinatasi prima dello scadere del termine stabilito per l'attuazione della direttiva nel diritto nazionale. Nelle mie conclusioni relative a questa causa avevo considerato che le disposizioni della direttiva non erano direttamente applicabili [14]. Nella sentenza la Corte si era limitata invece ad osservare su un piano generale che soltanto nel caso in cui uno Stato membro non abbia correttamente attuato una direttiva allo scadere del termine stabilito per la sua trasposizione, i singoli possono, sussistendo talune condizioni, far valere diritti che desumono direttamente dalle disposizioni di tale direttiva [15].

14. Tuttavia, un'interpretazione che induca a riconoscere alle disposizioni della direttiva un'efficacia diretta, sarebbe a mio giudizio inopportuna. È vero che le disparità che ciò evidenzierebbe tra gli Stati membri non determinerebbero senza dubbio alcuna conseguenza. In uno Stato che disponga di un organismo di garanzia — insufficiente — il singolo potrebbe far valere il suo credito direttamente nei confronti di detto organismo. In mancanza di tale organismo lo Stato stesso dovrebbe risarcire il singolo conformemente alla giurisprudenza Francovich.

Tuttavia, occorre considerare anzitutto che appare dubbio se l'esistenza di un Fondo di garanzia nel diritto spagnolo possa essere sufficiente ad attribuire alle disposizioni della direttiva un'efficacia diretta, in quanto tale efficacia deve risultare dalla norma stessa, tenuto conto del suo contesto e non del diritto di uno Stato membro [16].

15. Occorre ancora rilevare che nella causa Francovich la Corte non ha esaminato tale possibilità. In questo contesto è necessario analizzare più specificamente i fatti della sentenza Francovich. Gli elementi rilevanti per la presente fattispecie erano già presenti nella sentenza del 1989, Commissione/Italia [17], nella quale la Corte ha dichiarato che l'Italia, non avendo recepito la direttiva nel diritto italiano, ha violato il diritto comunitario. In questo procedimento il governo italiano aveva sostenuto che le disposizioni nazionali esistenti fornivano al lavoratore subordinato una tutela equivalente a quella perseguita dalla direttiva. Esso si riferiva in particolare al sistema cosiddetto di garanzia e di

13 — Sentenza 3 dicembre 1992, cause riunite C-140/91, C-141/91, C-278/91 e C-279/91, (Racc. pag. I-6337).

14 — Conclusioni del 29 ottobre 1992, paragrafo 2 (Racc. pag. I-6348).

15 — Loc. cit. (nota 13), punto 13 della motivazione.

16 — V. al riguardo sentenza 15 aprile 1986, causa 237/84, Commissione/Belgio (Racc. pag. 1247, punto 17 della motivazione).

17 — Loc. cit. (nota 7).

pagamento predisposto con la «Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria» [18].

16. La Corte ha riconosciuto che le prestazioni di questa cassa erano atte a soddisfare i precetti della direttiva per quel che riguarda l'ambito di applicazione «ratione materiae» della garanzia [19]. Tuttavia, confrontata ai precetti della direttiva, tale garanzia comportava tre lacune per quel che riguarda il suo ambito di applicazione «ratione personae»: primo, il sistema italiano veniva applicato soltanto a talune imprese; secondo, esso non tutelava tutti i lavoratori subordinati delle imprese interessate; ne erano esclusi, in particolare, i dirigenti; infine, la tutela non era concessa automaticamente, ma dipendeva da un gran numero di condizioni, la cui valutazione spettava alle autorità amministrative [20]. Dette lacune non consentivano pertanto di considerare questa normativa un'attuazione adeguata della tutela disposta dalla direttiva [21].

Come nel caso di specie, anche nella causa Francovich è stato possibile esaminare se non occorresse riconoscere ai lavoratori interessati un credito nei confronti della Cassa integrazione guadagni, e ciò nel senso che, tenuto conto dell'efficacia diretta delle disposizioni della direttiva, sarebbe stato necessario disapplicare le disposizioni restrittive del diritto nazionale, che avrebbero potuto ostare a tale credito. La Corte di giustizia si è anche rifiutata — a buon diritto, secondo me — di esaminare tale possibilità.

17. Tuttavia, occorre anzitutto considerare che sarebbe iniquo far ricadere su organismi di garanzia finanziati con contributi [22] l'onere di rischi per i quali non hanno prima percepito contributi. È vero che si potrebbe immaginare che in tale ipotesi gli organismi di garanzia dispongono, da parte loro, di un ricorso per risarcimento danni contro lo Stato. Questa procedura complessa diventa tuttavia superflua qualora si riconosca al singolo — come nella causa Francovich — un diritto immediato ad essere risarcito da parte dello Stato membro interessato.

18. Come ha osservato il giudice nazionale nell'ordinanza di rinvio, i giudici spagnoli non sono manifestamente d'accordo sul se una persona, come il signor Miret, possa far valere crediti nei confronti del Fondo di garanzia spagnolo [23]. Nelle osservazioni scritte la Commissione asserisce che è possibile *interpretare* la normativa spagnola in modo tale che il personale direttivo possa godere delle garanzie stabilite dall'art. 33 dello statuto dei lavoratori. Essa ha confermato questa opinione nella fase orale del procedimento.

19. A questo proposito, occorre rilevare che, conformemente alla costante giurisprudenza della Corte, il diritto nazionale deve, quanto più possibile, essere interpretato conformemente alla direttiva:

18 — Il governo italiano ha anche sostenuto che nel diritto italiano il pagamento del trattamento di fine rapporto era garantito. La Corte ha dichiarato che queste non aveva nulla in comune con la garanzia pretesa dalla direttiva del pagamento delle retribuzioni che non siano state pagate *nel corso* del rapporto di lavoro (loc. cit., punto 11 della motivazione).

19 — Loc. cit. (nota 7), punto 12 della motivazione.

20 — Loc. cit. (nota 7), punti da 13 a 23 della motivazione.

21 — V. al riguardo le mie conclusioni nella causa 22/87 (Racc. 1989, pag. 152, paragrafi 20 e seguenti).

22 — Ai sensi dell'art. 33, n. 6, dello statuto dei lavoratori, il Fondo di garanzia spagnolo è finanziato con i contributi dei datori di lavoro, il cui importo è determinato dallo Stato.

23 — V. precedente paragrafo 7.

«Spetta al giudice nazionale dare al diritto interno, in tutti i casi in cui questo gli lascia un margine discrezionale, un'interpretazione ed un'applicazione conformi alle esigenze del diritto comunitario e, qualora una siffatta interpretazione conforme non sia possibile, disapplicare le norme nazionali incompatibili» [24].

20. Va sottolineato che l'interpretazione — conforme al diritto comunitario — delle disposizioni nazionali è riservata ai giudici nazionali. La Corte di giustizia non ha ricevuto alcun incarico o alcuna competenza per interpretare le disposizioni interne degli Stati membri nell'ambito del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE.

21. Un'interpretazione conforme al diritto comunitario non implica tuttavia necessariamente che i crediti di lavoratori subordinati, come il signor Miret, vadano soddisfatti dal Fondo di garanzia istituito dall'art. 33 dello statuto dei lavoratori. Nessuna disposizione della direttiva può impedire allo Stato membro interessato di affidare ad un organismo specifico l'attuazione della garanzia di cui alla direttiva 80/987/CEE per quanto riguarda talune categorie di lavoratori subordinati. Spetterà, eventualmente, al giudice nazionale stabilire se in Spagna esista tale organismo.

22. Se, invece, l'interpretazione del diritto nazionale rivelasse che le disposizioni interne non consentono all'interessato di godere delle garanzie cui ha diritto, il ricorrente nella causa principale potrebbe in tal caso far valere nei confronti dello Stato spagnolo un diritto al risarcimento, come è stato spiegato nella sentenza Francovich.

23. Nelle osservazioni scritte il signor Wagner Miret ha chiesto che nella sentenza la Corte voglia dichiarare che la somma cui ha diritto in forza della direttiva 80/987/CEE non si limita agli stipendi («salarios»), ma si estende anche ad altri importi. Al riguardo occorre rilevare che le questioni pregiudiziali — formulate in modo preciso — non si estendono a questo settore e non occorre quindi che la Corte se ne occupi.

C — Conclusione

24. Vi propongo pertanto di risolvere nel modo seguente le questioni pregiudiziali:

«1) La direttiva 80/987/CEE si applica a tutti i lavoratori subordinati, fatta eccezione per le categorie di lavoratori elencate nel suo allegato.

24 — Sentenza 4 febbraio 1988, causa 157/86, Murphy/An Bord Telecom Eireann (Racc. pag. 673, punto 11 della motivazione).

2) In quanto il diritto nazionale li definisca lavoratori subordinati, i membri del personale direttivo non possono essere esclusi dalla sfera di applicazione della direttiva 80/987/CEE, a meno che non figurino nell'allegato di tale direttiva.

3) L'applicazione della garanzia prevista dalla direttiva 80/987/CEE al personale direttivo può essere assicurata dall'organismo competente per tutti i lavoratori subordinati o da un organismo specifico. Quando — anche secondo un'interpretazione conforme al diritto comunitario — le disposizioni nazionali non ammettono nessuna di queste soluzioni, spetta allo Stato membro interessato risarcire i danni derivanti per i singoli dalla mancata trasposizione della direttiva 80/987/CEE».