Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 9 giugno 2016 [1]

Causa C-201/15

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)
contro
Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis
Parte interveniente:
Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia)]

«Licenziamenti collettivi — Direttiva 98/59/CE — Articoli da 2 a 5 — Articoli 49 e 63 TFUE — Requisito della preventiva autorizzazione della richiesta di licenziamento collettivo da parte dell'autorità competente — Valutazione delle richieste sulla base di criteri economici — Proporzionalità»

1. L'Unione europea si fonda su un'economia di libero mercato, il che implica che le imprese devono essere libere di gestire la propria attività nel modo che ritengono opportuno. Ci si chiede, quindi, quali siano i limiti all'intervento degli Stati membri volto a garantire la sicurezza del lavoro per i lavoratori. Su tale questione la Corte è chiamata a pronunciarsi nell'ambito del presente rinvio pregiudiziale.

2. Nello specifico, è insorta una controversia a seguito del rifiuto, da parte delle autorità greche, di autorizzare la ricorrente nel procedimento principale – una controllata della LafargeHolcim Ltd, una società presente in molti Stati membri, tra cui la Grecia – a ricorrere al licenziamento collettivo. In Grecia, i licenziamenti collettivi sono subordinati a una preventiva autorizzazione amministrativa. Ciò ha indotto il Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia) a sottoporre alla Corte due questioni vertenti sulla compatibilità della normativa greca, in primis, con la direttiva 98/59/CE [2] e, in secondo luogo, con le disposizioni del Trattato in materia di libertà di stabilimento e di libera circolazione dei capitali (articoli 49 e 63 TFUE).

3. In tale contesto, la presente causa testimonia, ancora una volta, la persistente rilevanza del diritto primario rispetto alla crescente portata della normativa secondaria. Come vedremo, mentre la normativa greca risulta compatibile con la direttiva 98/59, lo stesso non si può dire rispetto alle libertà fondamentali sancite dal Trattato FUE.

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — Direttiva del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU 1998, L 225, pag. 16).

I – **Contesto normativo**

A – *Direttiva 98/59*

4. L'articolo 2 della direttiva 98/59 (sotto la sezione II – «Informazione e consultazione») dispone quanto segue:

«1. Quando il datore di lavoro prevede di effettuare licenziamenti collettivi, deve procedere in tempo utile a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori al fine di giungere ad un accordo.

2. Nelle consultazioni devono essere almeno esaminate le possibilità di evitare o ridurre i licenziamenti collettivi, nonché di attenuarne le conseguenze ricorrendo a misure sociali di accompagnamento intese in particolare a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori licenziati.

(…)

3. Affinché i rappresentanti dei lavoratori possano formulare proposte costruttive, il datore di lavoro deve in tempo utile nel corso delle consultazioni:

(…)

b) comunicare loro, comunque, per iscritto:

   i) le ragioni del progetto di licenziamento,

   ii) il numero e le categorie dei lavoratori da licenziare,

   iii) il numero e le categorie dei lavoratori abitualmente impiegati,

   iv) il periodo in cui si prevede di effettuare i licenziamenti,

   v) i criteri previsti per la selezione dei lavoratori da licenziare, qualora le legislazioni e/o le prassi nazionali ne attribuiscano la competenza al datore di lavoro,

(…).

Il datore di lavoro deve trasmettere all'autorità pubblica competente almeno una copia degli elementi della comunicazione scritta, previsti al primo comma, lettera b), punti da i) a v).

(…)».

5. La sezione III della direttiva 98/59 riguarda la «Procedura di licenziamento collettivo» e contiene due disposizioni, ossia gli articoli 3 e 4. In base all'articolo 3:

«1. Il datore di lavoro deve notificare per iscritto ogni progetto di licenziamento collettivo all'autorità pubblica competente.

(…)

La notifica dovrà contenere tutte le informazioni utili concernenti il progetto di licenziamento collettivo e le consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori previste all'articolo 2, segnatamente i motivi del licenziamento, il numero dei lavoratori che dovranno essere licenziati, il numero dei lavoratori abitualmente occupati ed il periodo nel corso del quale s'effettueranno i licenziamenti.

2. Il datore di lavoro deve trasmettere ai rappresentanti dei lavoratori copia della notifica prevista al paragrafo 1.

I rappresentanti dei lavoratori possono presentare le loro eventuali osservazioni all'autorità pubblica competente».

6. A norma dell'articolo 4 della direttiva 98/59:

«1. I licenziamenti collettivi il cui progetto è stato notificato all'autorità pubblica competente avranno effetto non prima di 30 giorni dalla notifica prevista all'articolo 3, paragrafo 1, ferme restando le disposizioni che disciplinano i diritti individuali in materia di termini di preavviso.

Gli Stati membri possono accordare all'autorità pubblica competente la facoltà di ridurre il termine fissato al primo comma.

2. L'autorità pubblica competente si avvale del termine di cui al paragrafo 1 per cercare soluzioni ai problemi posti dai licenziamenti collettivi prospettati.

3. Se il termine iniziale fissato nel paragrafo 1 è inferiore a 60 giorni, gli Stati membri possono accordare all'autorità pubblica competente la facoltà di prorogare il termine iniziale fino a 60 giorni dalla notifica, quando esista il rischio che i problemi posti dai licenziamenti collettivi prospettati non possano essere risolti entro il termine iniziale.

Gli Stati membri possono accordare all'autorità pubblica competente più ampie facoltà di proroga.

Il datore di lavoro deve essere informato della proroga e dei motivi che l'hanno determinata, prima della scadenza del termine iniziale previsto al paragrafo 1.

(…)».

7. L'articolo 5 della direttiva 98/59 così dispone:

«La presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di applicare o di introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori o favorire o consentire l'applicazione di disposizioni contrattuali più favorevoli ai lavoratori».

B – *Diritto greco*

8. La direttiva 98/59 è stata trasposta nell'ordinamento greco con il Nomos n. 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (legge n. 1387/1983 sul controllo dei licenziamenti collettivi e altre disposizioni), del 18 agosto 1983, come modificata (in prosieguo: la «legge n. 1387/1983») [3]. L'articolo 3 della legge in parola («Obblighi del datore di lavoro in materia di informazione e consultazione») prevede quanto segue:

«1. Il datore di lavoro, prima di effettuare un licenziamento collettivo, è tenuto a consultare i rappresentanti dei lavoratori per esaminare la possibilità di evitare o limitare i licenziamenti e le loro conseguenze negative.

2. Il datore di lavoro deve:

(a) fornire ai rappresentanti dei lavoratori tutte le informazioni utili e

3 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, vol. A 110 del 18 e 19 agosto 1983.

(b) comunicare loro per iscritto:

(aa) i motivi del piano di licenziamento;

(bb) il numero e le categorie dei lavoratori da licenziare;

(cc) il numero e le categorie dei lavoratori abitualmente impiegati;

(dd) la data in cui si prevede di eseguire i licenziamenti;

(ee) i criteri di selezione dei lavoratori da licenziare.

(…)

3. Copie di tali documenti sono presentate dal datore di lavoro al Prefetto o all'Ispettorato del Lavoro. Se l'impresa o lo stabilimento ha succursali in più distretti amministrativi, le copie di cui sopra sono presentate al Ministro del Lavoro e all'Ispettorato del Lavoro del luogo dello stabilimento o della succursale in cui si prevede che avranno luogo i licenziamenti o la maggior parte di essi».

9. L'articolo 5 della legge n. 1387/1983 («Procedura di licenziamento collettivo») dispone quanto segue:

«1. Il termine per le consultazioni tra i lavoratori e il datore di lavoro è di venti giorni dall'apposito invito del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori, ai sensi del precedente articolo. L'esito delle consultazioni è riportato in un verbale che viene sottoscritto dalle due parti ed è presentato dal datore di lavoro al Prefetto o al Ministro del Lavoro, ai sensi delle disposizioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3.

2. Se viene concluso un accordo tra le parti, i licenziamenti collettivi sono effettuati in conformità del contenuto dell'accordo (…).

3. In mancanza di accordo tra le parti, il prefetto o il Ministro del Lavoro possono, con decisione motivata, emanata entro dieci giorni dalla comunicazione del summenzionato verbale, dopo aver esaminato gli elementi del fascicolo e aver valutato le condizioni del mercato del lavoro, la situazione dell'impresa nonché l'interesse dell'economia nazionale, prolungare le consultazioni di altri venti giorni, su domanda di una delle parti interessate, o non approvare, in tutto o in parte, i licenziamenti progettati. Prima dell'emanazione della summenzionata decisione il Prefetto o il Ministro del Lavoro possono chiedere, rispettivamente, il parere della Epitropi Ipourgiou Ergasias (Commissione del Ministero del Lavoro) o dell'Anotato Symvoulio Ergasias (Consiglio Superiore del Lavoro). Tali organi consultivi, il Prefetto o il Ministro del Lavoro possono invitare e ascoltare sia (…) i rappresentanti dei lavoratori e il datore di lavoro interessato, sia persone che possiedano competenze particolari su specifici argomenti tecnici.

4. Il datore di lavoro può effettuare licenziamenti collettivi nei limiti fissati dalla decisione del prefetto o del Ministro del Lavoro. Se una siffatta decisione non viene emanata entro i termini previsti, i licenziamenti collettivi hanno luogo nei limiti accettati dal datore di lavoro in sede di consultazioni».

10. Da ultimo, ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della legge n. 1387/1983, «[i] licenziamenti collettivi effettuati in violazione di dette disposizioni di legge sono invalidi».

II – **Fatti, procedimento e questioni pregiudiziali**

11. L'Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (in prosieguo: l'«AGET Iraklis» o la «società») è attiva nella produzione, distribuzione e commercializzazione di cemento e ha tre stabilimenti in Grecia (Avria Volou, Aliveri e Chalkida).

12. Dall'ordinanza di rinvio risulta che, dal novembre 2011 al dicembre 2012, l'AGET Iraklis ha richiesto in diverse occasioni ai lavoratori e ai loro rappresentanti dello stabilimento di Chalkida di partecipare a incontri finalizzati a riorganizzare il programma di lavoro di detto stabilimento, a fornire informazioni in vista di una riduzione delle attività dell'impianto in ragione della diminuzione della domanda dei suoi prodotti. La AGET Iraklis intendeva inoltre procedere a consultazioni per trovare soluzioni alternative evitando in tal modo licenziamenti collettivi.

13. Con decisione del 25 marzo 2013, il consiglio di amministrazione della società ha adottato un programma di ristrutturazione della sua produzione del cemento (in prosieguo: il «programma»). Il programma comprendeva la chiusura definitiva dello stabilimento di Chalkida in ragione, in particolare, di una contrazione dell'attività edilizia in Attica e dell'eccedenza di capacità produttiva di cemento, ed era inteso a garantire la futura redditività della società.

14. Con lettere del 26 marzo e del 1º aprile 2013, l'AGET Iraklis invitava l'Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (sindacato dei lavoratori dello stabilimento di Chalkida, in prosieguo: il «sindacato dei lavoratori») a incontri da tenersi, rispettivamente, il 29 marzo e il 4 aprile 2013, per fornire informazioni e procedere a consultazioni sul programma al fine, in particolare, di verificare la possibilità di evitare o limitare i licenziamenti e le loro conseguenze negative.

15. Posto che il sindacato dei lavoratori non partecipava a detti incontri, il 16 aprile 2013 la società domandava per iscritto all'Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (Ministro del Lavoro e della Previdenza sociale, in prosieguo: il «Ministro») l'autorizzazione a dare attuazione al programma.

16. La questione veniva sottoposta per parere al Consiglio Superiore del Lavoro. Il 24 aprile 2013, dopo aver sentito le parti interessate, il Consiglio Superiore del Lavoro raccomandava di respingere il programma, in ragione di un'insufficiente motivazione da parte della società, che, in particolare, non aveva giustificato con dati concreti la necessità dei previsti licenziamenti collettivi e aveva addotto argomenti troppo vaghi.

17. Sulla base di detta raccomandazione, il 26 aprile 2013 il Ministro negava l'autorizzazione richiesta (in prosieguo: la «decisione contestata»).

18. La società proponeva ricorso chiedendo l'annullamento della decisione contestata dinanzi al Symvoulio tis Epikrateias (Consiglio di Stato). Nutrendo, alla luce delle argomentazioni sollevate dalla società, dubbi circa la compatibilità dell'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983 con la direttiva 98/59 e con gli articoli 49 e 63 TFUE, il giudice del rinvio ha deciso, il 7 aprile 2015, di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se sia conforme, in particolare, alle disposizioni della direttiva 98/59/CE e, in generale, agli articoli 49 e 63 TFUE, una norma di diritto nazionale, quale l'articolo 5, paragrafo 3, della legge 1387/1983, che subordini i licenziamenti collettivi in una data impresa a un'autorizzazione dell'amministrazione rilasciata sulla base dei criteri: a) delle condizioni del mercato del lavoro, b) della situazione dell'impresa e c) dell'interesse dell'economia nazionale.

2) Nell'ipotesi di risposta negativa alla prima questione, se una norma di diritto nazionale di tale contenuto sia conforme, in particolare, alle disposizioni della direttiva 98/59/CE e, in generale, agli articoli 49 e 63 TFUE quando sussistano ragioni sociali serie, quali una grave crisi economica e un livello di disoccupazione particolarmente elevato».

19. Hanno presentato osservazioni scritte la società, il sindacato dei lavoratori, il governo greco e la Commissione. All'udienza del 25 aprile 2016, hanno presentato osservazioni orali le suddette parti e l'Autorità di vigilanza EFTA (in prosieguo: l'«ESA»).

III – **Analisi**

20. La questione di diritto sollevata nel presente procedimento è irrisolta da tempo [4].

21. Con le sue due questioni, il giudice del rinvio intende essenzialmente sapere se una disposizione quale l'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983 (in prosieguo: la «norma in esame»), che impone, in particolare, ai datori di lavoro di ottenere un'autorizzazione amministrativa prima di effettuare licenziamenti collettivi e che subordina tale autorizzazione i) alle condizioni del mercato del lavoro, ii) alla situazione dell'impresa nonché iii) all'interesse dell'economia nazionale, sia compatibile, da un lato, con la direttiva 98/59 e, dall'altro, con gli articoli 49 e 63 TFUE. Se così non è, il giudice del rinvio intende altresì sapere se una disposizione siffatta possa essere compatibile con le suddette norme di diritto dell'UE qualora sussistano ragioni sociali serie per giustificarla, quali una grave crisi economica e un livello di disoccupazione particolarmente elevato.

22. Benché il giudice del rinvio distingua tra le due questioni in ragione della motivazione, ritengo più opportuno suddividere la mia analisi delle questioni sulla base delle disposizioni di diritto dell'UE applicabili. Inizierò quindi la mia valutazione interpretando la direttiva 98/59, prima di occuparmi delle disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione.

A – *La direttiva 98/59*

23. Desidero anzitutto ricordare che, armonizzando le norme applicabili ai licenziamenti collettivi, il legislatore dell'Unione ha al tempo stesso inteso garantire una protezione di analoga natura dei diritti dei lavoratori nei vari Stati membri e promuovere il ravvicinamento degli oneri che dette norme di tutela comportano per le imprese dell'Unione [5].

24. In base all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 98/59, il datore di lavoro deve procedere in tempo utile a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori quando «prevede di effettuare licenziamenti collettivi». A norma dell'articolo 2, paragrafo 2, nelle consultazioni devono essere esaminate, in particolare, le possibilità di evitare i licenziamenti collettivi o ridurre il numero dei lavoratori che ne sono colpiti. La procedura di consultazione deve essere avviata dal datore di lavoro nel momento in cui è stata adottata una decisione strategica o commerciale che gli impone di prevedere o a progettare licenziamenti collettivi [6]. Detta procedura è meglio descritta negli articoli 3 e 4 della direttiva 98/59.

25. L'articolo 3 della direttiva 98/59 prevede un obbligo di notifica: il datore di lavoro deve notificare per iscritto ogni progetto di licenziamento collettivo all'autorità pubblica competente e trasmettere ai rappresentanti dei lavoratori copia della notifica. Questi ultimi presentano poi le loro eventuali osservazioni all'autorità pubblica competente.

4 — V. sentenza del 15 febbraio 2007, Athinaïki Chartopoïïa, C-270/05, EU:C:2007:101, punto 37.

5 — Sentenza del 9 luglio 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, punto 32 e giurisprudenza citata.

6 — Sentenza del 10 settembre 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK e a., C-44/08, EU:C:2009:533, punti 39, 47 e 48.

26. L'articolo 4 della direttiva 98/59 contiene un obbligo di «stand-still» il cui obiettivo, in base al suo primo paragrafo, è quello di dare all'autorità pubblica competente tempo sufficiente per cercare soluzioni ai problemi posti dai licenziamenti collettivi prospettati. Benché la direttiva preveda un «periodo di riflessione» di trenta giorni successivo alla notifica delle previste misure di licenziamento collettivo, a norma dell'articolo 4, paragrafi 1, secondo periodo, e 3, gli Stati membri possono accordare all'autorità pubblica competente la facoltà di estendere o ridurre detto periodo.

27. La direttiva 98/59 non pone tuttavia alcuna norma relativa all'organizzazione interna delle imprese o alla gestione del personale [7], né menoma la libertà del datore di lavoro di procedere o meno a licenziamenti collettivi. Il suo unico scopo è quello di far precedere a tali licenziamenti una consultazione coi sindacati e l'informazione della competente autorità pubblica, ossia di armonizzare la procedura da seguire in occasione dei licenziamenti collettivi [8].

28. Orbene, l'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983 sembra, in particolare, dare attuazione all'articolo 4 della direttiva 98/59 nel diritto greco, benché la durata del «periodo di riflessione» sia stata modificata. Tuttavia, aspetto questo ancor più importante, in caso di disaccordo tra le parti, la disposizione in parola subordina l'adozione delle previste misure di licenziamento a una preventiva autorizzazione (che si considera concessa tacitamente decorsi 10 giorni). La legge n. 1387/1983 specifica che le domande di licenziamento collettivo devono essere valutate sulla base dei seguenti criteri: condizioni del mercato del lavoro, situazione dell'impresa e interesse dell'economia nazionale. L'autorizzazione è, a norma dell'articolo 6 della legge n. 1387/1983, una condizione di validità delle misure di licenziamento.

29. L'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983 non si limita quindi ad attuare la direttiva 98/59 nel diritto greco, ma fissa anche requisiti oggettivi riguardanti le circostanze o le modalità di effettuazione dei licenziamenti collettivi. In altre parole, esso disciplina quando sia giustificato porre termine a un rapporto di lavoro. Ai fini del procedimento principale, questa è la parte della norma in esame oggetto di contestazione.

30. Dalla giurisprudenza citata supra, al paragrafo 27, risulta tuttavia che la direttiva 98/59 non disciplina la libertà del datore di lavoro di procedere a licenziamenti collettivi (o la sua assenza). Compete al diritto nazionale fissare le condizioni sostanziali in base alle quali i rapporti di lavoro possono essere risolti su base collettiva. [9]

31. Di conseguenza, in linea con quanto affermato dalla Commissione, sono propenso a ritenere che l'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983, nella parte in cui limita la libertà del datore di lavoro di procedere a licenziamenti collettivi, non ricada nell'ambito di applicazione della direttiva 98/59. Esso non è in alcun modo collegato alla direttiva in parola.

7 — V., sul punto, sentenza del 7 dicembre 1995, Rockfon, C-449/93, EU:C:1995:420, punto 21.

8 — V., sul punto, sentenza del 7 settembre 2006, Agorastoudis e a., da C-187/05 a C-190/05, EU:C:2006:535, punti 35 e 36 e giurisprudenza citata.

9 — Questo è dimostrato dal fatto che, a differenza dal testo recentemente adottato dal Consiglio, l'articolo 3 delle proposta originale della Commissione dell'8 novembre 1972 di direttiva del Consiglio sull'armonizzazione delle legislazione degli Stati membri relative ai licenziamenti (COM(72) 1400) includeva specificamente il potere dell'autorità competente di negare, del tutto o in parte, l'autorizzazione dei licenziamenti notificati. I commentatori hanno rilevato che alcuni Stati membri si erano opposti alla concessione di tale potere alle pubbliche autorità; v. Freedland, M.R., "Empoyment Protection: Redundancy Procedures and the EEC", *Industrial law Journal*, vol. 5-6, Oxford University Press, Oxford, 1976, pag. 27.

32. Posto che la norma in esame – o quantomeno la parte di essa oggetto di contestazione – non ricade nell'ambito di applicazione della direttiva 98/59, essa non può costituire una disposizione di legge più favorevole ai lavoratori (un caso di «sovra-esecuzione») ai sensi dell'articolo 5 della direttiva in parola. Non vedo quindi come la norma in esame metta in pericolo l'efficace applicazione della direttiva [10].

33. Da ultimo, per completezza, devo aggiungere che, alla luce di quanto sopra evidenziato, dal punto di vista della direttiva 98/59, non fa alcuna differenza se, in aggiunta ai criteri menzionati al paragrafo 28 che precede, sussistano ragioni sociali serie, quali una grave crisi economica e un livello di disoccupazione particolarmente elevato.

34. Concludo quindi che la direttiva 98/59 non osta a una disposizione quale l'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983, che impone ai datori di lavoro di ottenere un'autorizzazione amministrativa prima di procedere ai licenziamenti collettivi. Dedicherò il resto della mia analisi alle disposizioni di diritto primario citate dal giudice del rinvio.

B – *Articoli 49 e 63 TFUE*

1. Libertà di stabilimento e/o libera circolazione dei capitali?

35. Posto che le questioni pregiudiziali riguardano sia l'articolo 49 che l'articolo 63 TFUE, occorre stabilire se la normativa nazionale ricada nell'ambito di applicazione della libertà di stabilimento, della libera circolazione dei capitali o di entrambe [11].

36. Da un lato, ricadono nell'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 49 TFUE le disposizioni nazionali che si applicano alla detenzione, da parte del cittadino di uno Stato membro, nel capitale di una società stabilita in un altro Stato membro, di una partecipazione tale da conferirgli una sicura influenza sulle decisioni di tale società e da consentirgli di indirizzarne le attività. Dall'altro, rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni previste all'articolo 63 TFUE, segnatamente, gli investimenti diretti sotto forma di partecipazione ad un'impresa attraverso un possesso di azioni che consenta di partecipare effettivamente alla sua gestione e al suo controllo, nonché gli investimenti «di portafoglio», cioè l'acquisto dei titoli sul mercato dei capitali effettuato soltanto per realizzare un investimento finanziario, senza intenzione di incidere sulla gestione e sul controllo dell'impresa [12].

37. Una normativa nazionale che non è destinata ad applicarsi esclusivamente alle partecipazioni tali da conferire una sicura influenza sulle decisioni di una società e da consentire di indirizzarne le attività, ma che si applichi indipendentemente dall'entità della partecipazione detenuta da un azionista in una società, può rientrare nell'ambito di applicazione sia dell'articolo 49 TFUE, sia dell'articolo 63 TFUE [13].

38. Al fine di stabilire quale libertà si applichi (se non entrambe), occorre prendere in considerazione l'oggetto della legislazione di cui trattasi [14].

10 — A tal riguardo, il caso in esame deve quindi essere distinto dalle circostanze oggetto delle sentenze del 16 luglio 2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punti 35 e 36, e del 18 luglio 2013, Alemo-Herron e a., C-426/11, EU:C:2013:521, punto 36. In quest'ultimo caso, la Corte ha ritenuto — con riferimento a un'analoga direttiva in materia di tutela del lavoro — che le misure di «sovra-esecuzione» devono essere conformi alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

11 — Sentenza del 13 marzo 2014, Bouanich, C-375/12, EU:C:2014:138, punto 24.

12 — Sentenza del 21 ottobre 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punti 47 e 48 e giurisprudenza citata.

13 — Sentenza del 21 ottobre 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punto 49 e giurisprudenza citata.

14 — Sentenza del 13 novembre 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-35/11, EU:C:2012:707, punto 90 e giurisprudenza citata.

39. La legge n. 1387/1983 mira, conformemente al suo titolo, a controllare i licenziamenti collettivi e a dare attuazione, nel diritto greco, alla direttiva 98/59. Ciò mi induce a ritenere che, analogamente alla direttiva, essa sia intesa a disciplinare le condizioni in presenza delle quali i datori di lavoro possono far ricorso ai licenziamenti collettivi e la procedura che deve essere seguita al riguardo.

40. Essa riguarda quindi essenzialmente un rapporto di lavoro.

41. Ciò conferma che soltanto l'articolo 49 TFUE sia applicabile. La libertà di stabilimento riguarda, infatti, attività autonome sul territorio di un altro Stato membro sotto forma di impresa, agenzia, succursale o filiale [15]. Detta attività può richiedere l'assunzione di personale al fine dello svolgimento e dello sviluppo della stessa, e in tal caso comporterebbe l'instaurazione di un rapporto di lavoro.

42. Visto il suo oggetto, la norma in esame assume rilievo soltanto per gli azionisti che esercitano una sicura influenza ai sensi della giurisprudenza ricordata al paragrafo 36 che precede – il cui principale esempio è la partecipazione di maggioranza. Una partecipazione di maggioranza permette ai suoi detentori di agire come datore di lavoro ultimo dei lavoratori della società controllata.

43. L'AGET Iraklis afferma che la questione riguarderebbe anche la libera circolazione dei capitali, senza però chiarirne le ragioni. Nel caso di specie, mi risulta infatti che l'AGET Iraklis sia una controllata della LafargeHolcim, nel senso che quest'ultima detiene la maggioranza delle quote della prima. Detta partecipazione di maggioranza e, di conseguenza, la sicura influenza sull'AGET Iraklis, escluderebbe l'applicazione dell'articolo 63 TFUE.

44. Ad ogni modo, in caso di violazione della libertà di stabilimento non è necessario verificare in aggiunta se siano state violate anche le disposizioni in materia di libera circolazione dei capitali [16].

45. Alla luce di quanto precede, esaminerò la norma in esame sotto il profilo della libertà di stabilimento.

2. Sulla natura restrittiva della norma in esame

46. Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, l'articolo 49 TFUE osta alle restrizioni alla libertà di stabilimento, ossia a qualsiasi misura nazionale che possa ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà di stabilimento garantita dal Trattato FUE. La nozione di restrizione ricomprende le misure adottate da uno Stato membro che, per quanto indistintamente applicabili, pregiudicano l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio in seno all'Unione europea [17].

47. L'esigenza di un'autorizzazione preventiva costituisce, in linea di principio, una siffatta restrizione [18]. Benché l'orientamento giurisprudenziale succitato riguardi essenzialmente casi di realizzazione di stabilimenti e non il loro ridimensionamento, si applica, a mio avviso, lo stesso ragionamento. Nel procedimento principale, infatti, la norma in esame limita la libertà del datore di lavoro di procedere ai licenziamenti collettivi dal momento che, se tale norma non viene rispettata, i licenziamenti saranno illegittimi. Tale norma incide quindi direttamente sull'organizzazione interna delle imprese e sulla gestione del loro personale, esponendole potenzialmente al rischio di operare in perdita. È indicativo che il governo greco riconosca, nelle sue osservazioni scritte, che la norma in esame potrebbe essere restrittiva.

15 — V., sul punto, sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punto 23.

16 — V., ad esempio, sentenza del 18 novembre 1999, X e Y, C-200/98, EU:C:1999:566, punto 30.

17 — Sentenza del 15 ottobre 2015, Grupo Itevelesa e a., C-168/14, EU:C:2015:685, punto 67 e giurisprudenza citata.

18 — Sentenza del 5 dicembre 2013, Venturini e a., da C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791, punto 32 e giurisprudenza citata.

48. Sussiste inoltre un chiaro elemento transfrontaliero: l'AGET Iraklis è una controllata della LafargeHolcim. Occorre quindi respingere le argomentazioni, dedotte dal sindacato dei lavoratori e dal governo greco per la prima volta in udienza, secondo cui l'azione principale riguarderebbe una situazione puramente interna o ipotetica [19].

49. Le disposizioni di diritto dell'Unione devono inoltre essere interpretate in linea con i diritti fondamentali sanciti nella Carta [20]. L'articolo 49 TFUE deve pertanto essere interpretato in conformità dell'articolo 16 della Carta, che sancisce la libertà d'impresa. Come risulta dalle spiegazioni relative alla Carta [21] - le quali, in linea con l'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, del TUE e con l'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, devono essere tenute nel debito conto per la sua interpretazione [22] -, la libertà d'impresa comprende i) la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, ii) la libertà contrattuale, e iii) la libera concorrenza.

50. La restrizione alla libertà di stabilimento individuata supra, al paragrafo 47, equivale anche a una restrizione all'esercizio della libertà d'impresa. Essa limita inoltre la libertà contrattuale dei datori di lavoro nella misura in cui essi sono tenuti a richiedere una previa autorizzazione prima di poter risolvere i contratti di lavoro.

3. Giustificazione, idoneità e necessità

a) Considerazioni preliminari e esame del motivo imperioso di interesse pubblico

51. In base alla giurisprudenza Gebhard, le restrizioni devono soddisfare quattro condizioni per essere compatibili con il diritto dell'Unione: esse devono applicarsi in modo non discriminatorio, essere giustificate da motivi imperiosi di interesse pubblico, essere idonee a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non andare oltre quanto necessario per il raggiungimento di questo [23].

52. Dall'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e dalla giurisprudenza della Corte risulta inoltre che la libertà d'impresa garantita dall'articolo 16 della Carta non è assoluta, ma può essere oggetto di disciplina [24].

53. La norma in esame si applica in modo non discriminatorio. Occorre pertanto verificare se i restanti criteri – vertenti sulla giustificazione e la proporzionalità – siano soddisfatti nella misura in cui, a mio avviso, tale esercizio è essenzialmente lo stesso in base all'articolo 49 TFUE e all'articolo 16 della Carta.

54. Il governo greco, sostenuto dal sindacato dei lavoratori, afferma che la norma in esame sarebbe giustificata in ragione della tutela dei lavoratori.

19 — In udienza, si è discusso inoltre se la norma in esame limiti il diritto di stabilimento della LafargeHolcim o quello dell'AGET Iraklis. Posto che esse appartengono alla stessa unità economica, ritengo però che una siffatta discussione sia irrilevante.

20 — In ogni caso, secondo costante giurisprudenza, per fornire una risposta utile, la Corte può essere indotta a prendere in considerazione norme di diritto dell'Unione alle quali il giudice nazionale non ha fatto riferimento nelle questioni pregiudiziali; vedi sentenza del 26 maggio 2016, Kohll e Kohll-Schlesser, C-300/15, EU:C:2016:361, punto 35 e la giurisprudenza ivi richiamata.

21 — GU 2007, C 303, pag. 17.

22 — V., a tal riguardo, inter alia, sentenza del 18 luglio 2013, Alemo-Herron e a., C-426/11, EU:C:2013:521, punti da 30 a 32 e giurisprudenza citata. V. anche European Union Agency for Fundamental Rights, Freedom *to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*, Publication Office of the European Union, Luxemburg, Agosto 2015, pag. 21.

23 — V. sentenze del 30 novembre 1995, Gebhard, C-55/94, EU:C:1995:411, punto 37 e, in tal senso, del 22 ottobre 2009, Commissione/Portogallo, C-438/08, EU:C:2009:651, punto 46.

24 — A norma dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio della libertà d'impresa «devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui». V. anche sentenza del 6 settembre 2012, Deutsches Weintor, C-544/10, EU:C:2012:526, punto 54 e giurisprudenza citata.

55. Dalle questioni sollevate emerge che la prima di esse è volta a chiedere alla Corte di valutare se si possa ritenere che i tre criteri utilizzati nell'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983 – vale a dire le condizioni del mercato del lavoro, la situazione dell'impresa e l'interesse dell'economia nazionale – siano diretti a incentivare la protezione dei lavoratori adeguatamente e in modo non sproporzionato. La seconda questione sollevata costituisce essenzialmente una versione specifica dello «scenario di base» rappresentato nella prima questione: il giudice del rinvio chiede se la presenza di una grave crisi economica accompagnata da un livello di disoccupazione inusuale e particolarmente elevato [25] possa giustificare la norma in esame qualora essa non lo sia già nello «scenario di base».

56. Come osserva correttamente il sindacato dei lavoratori, dal punto di vista del legislatore dell'Unione, dall'articolo 9 TFUE si ricava che un elevato livello di occupazione e un'adeguata protezione sociale sono elementi di cui l'Unione europea deve tener conto nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni. Analogamente, la Corte ha ritenuto che la tutela dei lavoratori rappresenti una delle ragioni imperative di interesse generale che permettono a uno Stato membro di derogare alle disposizioni in materia di libera circolazione nel TFUE [26]. Nello specifico, la Corte ha stabilito che il mantenimento dell'occupazione nelle piccole e medie imprese può, in linea teorica, essere ammesso quale giustificazione [27].

57. Devo poi osservare, fin da subito, che, nel verificare se i tre criteri menzionati nell'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983 siano adeguati e non superino quanto necessario per conseguire l'obiettivo della tutela dei lavoratori, la Corte deve procedere a un bilanciamento. In altre parole, la Corte deve trovare un equilibrio tra la tutela dei lavoratori e la libertà di stabilimento dei datori di lavoro. Analogamente, ciò implica un bilanciamento tra la libertà d'impresa sancita nell'articolo 16 della Carta e le altre disposizioni contenute nel Titolo IV della stessa («Solidarietà»). Cercherò, nel prosieguo, di fornire qualche indicazione al riguardo.

b) Il bilanciamento: elementi di riflessione

58. In primo luogo, benché di primo acchito sembri assumere rilievo l'articolo 27 della Carta sul diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, esso di fatto non aggiunge alcunché all'equazione: secondo la sentenza Association de médiation sociale, per produrre pienamente i suoi effetti, l'articolo 27 della Carta deve essere precisato mediante disposizioni del diritto dell'Unione o del diritto nazionale [28]. A tal proposito, in base a un'autorevole spiegazione relativa alla disposizione in parola (v., supra, paragrafo 49), tale specifica espressione può essere reperita, in particolare, nella direttiva 98/59. Tuttavia, come affermato all'inizio, detta direttiva non incide sulla legittimità della norma in esame. L'articolo 27 della Carta è quindi irrilevante ai fini del bilanciamento che la Corte è chiamata a compiere. In ogni caso, benché il sindacato dei lavoratori affermi il contrario nelle sue osservazioni scritte, l'ordinanza di rinvio sembra indicare che si è tentato di informare i lavoratori interessati dal programma e di consultarli al riguardo.

59. Risulta inoltre certamente rilevante la menzione, da parte della Commissione, dell'articolo 30 della Carta, posto che esso prevede la tutela dei lavoratori in caso di licenziamento ingiustificato. Tuttavia, come dichiarato dal Tribunale, detta disposizione non sancisce obblighi specifici [29]. Le conclusioni cui è giunta la Corte nella sentenza Association de médiation sociale sembrano di fatto, sotto vari profili,

25 — In base all'ordinanza di rinvio, il tasso di disoccupazione in Grecia era, nel 2013, pari al 27,3%. Il governo greco aggiunge, nelle sue osservazioni, che detto tasso era, nel 2008 e nel 2014, pari rispettivamente al 7,8% e al 26,5%.

26 — V. sentenza dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punto 77 e giurisprudenza citata.

27 — V. sentenza del 25 ottobre 2007, Geurts e Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, punto 26.

28 — Sentenza del 15 gennaio 2014, C-176/12, EU:C:2014:2, punto 45.

29 — V. sentenza del 4 dicembre 2013, ETF/Schuerings, T-107/11 P, EU:T:2013:624, punto 100, e ETF/Michel, T-108/11 P, EU:T:2013:625, punto 101.

applicabili anche all'articolo 30 della Carta. Tutto quello che posso desumere direttamente dalla formulazione dell'articolo 30 della Carta è, da un lato, che esso non garantisce un diritto all'occupazione permanente e, dall'altro, che la questione essenziale è la definizione di cosa costituisca, ai fini del processo di ristrutturazione, un «licenziamento giustificato».

60. Più nello specifico, oltre a fare riferimento alla normativa dell'UE sulla tutela dei lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro e di trasferimento di imprese, nessuna delle quali ha alcuna rilevanza diretta nella materia qui in esame, le spiegazioni relative all'articolo 30 della Carta (v., supra, paragrafo 49) indicano che la disposizione in parola «si ispira all'articolo 24 della [Carta sociale europea (riveduta)]» [30]. Nell'appendice della Carta sociale relativa – che, a norma del suo articolo N, ne costituisce parte integrante – il terzo paragrafo della sezione relativa all'articolo 24 elenca una serie non esaustiva di motivi di licenziamento illegittimi. Nessuno di tali motivi riguarda il licenziamento per ragioni puramente economiche, né può essere assimilato ad esso [31].

61. Alla luce delle circostanze che precedono, ritengo che i requisiti per determinare cosa costituisca un «licenziamento giustificato» non possano essere troppo stringenti in quanto ciò avrebbe quale conseguenza di obbligare un'impresa a sospendere i suoi piani di ristrutturazione per un periodo indeterminato, con il rischio di restare economicamente inefficiente.

62. Prima di valutare se la norma in esame sia adeguata ai fini dell'obiettivo della tutela dei lavoratori e se vada al di là di quanto necessario per conseguire detto obiettivo, altre considerazioni possono guidare la Corte nel compiere il suo bilanciamento.

63. In primis, la direttiva 98/59 rappresenta un compromesso raggiunto a livello di UE tra la necessità di proteggere i lavoratori e l'attenzione riconosciuta ai datori di lavoro (v., supra, paragrafo 23). Tale compromesso si manifesta nella forma di una procedura protettiva (un obbligo di stand-still accompagnato da un «periodo di riflessione») che non menoma il diritto del datore di lavoro di riorganizzare l'impresa. Imporre unilateralmente a carico del datore di lavoro obbligazioni aggiuntive, che disincentivano così la partecipazione dei lavoratori ai negoziati con i datori di lavoro, senza prevedere alcun meccanismo compensativo di salvaguardia che tenga conto della situazione dei datori di lavoro, rischia di alterare detto equilibrio dal punto di vista dell'articolo 49 TFUE e dell'articolo 16 della Carta.

64. In secondo luogo, e per continuare su tale punto, persino in situazioni di «sovra-esecuzione», nella sentenza Alemo-Herron e a., la Corte ha dovuto di recente bilanciare la protezione dei lavoratori con i diritti dei datori di lavoro rispetto a norme dell'Unione in materia di tutela dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese. La questione era se dette norme dell'Unione ostassero a che uno Stato membro imponesse al datore di lavoro privato che acquisisce i lavoratori di un datore di lavoro di diritto pubblico di rispettare i contratti collettivi applicabili al settore pubblico sottoscritti nell'originario contratto di lavoro (protezione «dinamica»), pur non avendo partecipato al tavolo delle

30 — L'articolo 24 della Carta sociale europea (riveduta) («Diritto ad una tutela in caso di licenziamento»), del 3 maggio 1996, ETS N. 163, dispone, in particolare, che «[p]er assicurare l'effettivo esercizio del diritto ad una tutela in caso di licenziamento, le Parti s'impegnano a riconoscere: a) il diritto dei lavoratori di non essere licenziati senza un valido motivo legato alle loro attitudini o alla loro condotta o basato sulle necessità di funzionamento dell'impresa, dello stabilimento o del servizio; b) il diritto dei lavoratori licenziati senza un valido motivo, ad un congruo indennizzo o altra adeguata riparazione».

31 — Nell'appendice della Carta sociale europea riveduta sono indicati i seguenti motivi di licenziamento ingiustificato: a) l'affiliazione sindacale, o la partecipazione ad attività sindacali al di fuori delle ore di lavoro o, con il consenso del datore di lavoro, durante l'orario di lavoro; b) il fatto di sollecitare, di esercitare o di avere un mandato di rappresentanza dei lavoratori; c) l'aver fatto causa o partecipato a procedure intentate contro un datore di lavoro in ragione di allegate violazioni della legislazione o l'aver presentato un ricorso davanti alle autorità amministrative competenti; d) la razza, il colore della pelle, il sesso, lo stato matrimoniale, le responsabilità familiari, la gravidanza, la religione, le opinioni politiche, l'ascendenza nazionale o l'origine sociale; e) congedi per maternità o i congedi concessi ai genitori per la cura dei figli; f) l'assenza temporanea dal lavoro per causa di malattia o d'infortunio.

trattative. L'avvocato generale aveva suggerito di adottare un approccio che rimettesse al giudice nazionale di stabilire se ciò ledesse l'articolo 16 della Carta. La Corte non ha tuttavia esitato: essa ha risposto in senso affermativo, in quanto una siffatta esigenza riduceva la libertà contrattuale del datore di lavoro in misura tale da pregiudicare la sostanza stessa della libertà d'impresa [32].

65. L'ultimo aspetto relativo al bilanciamento che la Corte è chiamata a compiere è di certo quello più decisivo: la libertà di stabilimento non può essere circoscritta al solo diritto per le imprese di stabilirsi in altri Stati membri. Affinché tale libertà sia realmente efficace, occorre quindi riconoscere a un gruppo transnazionale il diritto di ridurre e, da ultimo, di chiudere uno stabilimento in uno Stato membro. In altre parole di *lasciare* uno Stato membro [33], nche se al solo fine di svolgere un'attività economica in uno Stato membro in cui essa è più redditizia [34].

c) Sui tre criteri esaminati singolarmente

66. Tornando ora ai tre criteri previsti nell'articolo 5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983, il primo si riferisce all'interesse dell'economia nazionale. In linea con la Commissione, ritengo che un tale criterio implichi una finalità di natura puramente economica che non può giustificare la restrizione alla libertà di stabilimento (e neppure alla libertà d'impresa) [35].

67. I rimanenti due criteri, riguardanti le condizioni del mercato del lavoro e la situazione dell'impresa, non presentano lo stesso difetto. Tuttavia, a mio avviso, il ricorso a detti criteri non è né adeguato al conseguimento dell'obiettivo della tutela dei lavoratori, né limitato a quanto strettamente necessario per raggiungerlo.

68. Per quanto attiene all'adeguatezza del criterio relativo alle condizioni del mercato del lavoro, può essere utile illustrare uno scenario alternativo. Infatti, non è difficile immaginare cosa potrebbe accadere nell'ipotesi di un diniego amministrativo di effettuare i licenziamenti. Nel caso in cui l'inefficienza economica dell'impresa datrice di lavoro, causata dal suddetto diniego, fosse tale da renderla insolvente, detta impresa sarebbe chiaramente incentivata ad avviare una procedura di scioglimento e liquidazione, a seguito della quale essa non sarebbe più vincolata dalla direttiva 98/59 [36] e, presumibilmente, non avrebbe le risorse necessarie per retribuire i lavoratori interessati nel caso in cui la norma in esame dovesse continuare a trovare applicazione in un tal caso. Ciò metterebbe in pericolo, tra l'altro, anche il lavoro dei lavoratori licenziati. Dubito quindi che la norma in esame possa contribuire, in alcun modo significativo, a ridurre il tasso di disoccupazione.

69. In ogni caso, il criterio relativo al mercato del lavoro che, a quanto mi è dato di capire, riguarda essenzialmente il numero dei disoccupati, non è idoneo a conseguire l'obiettivo di garantire stabilità lavorativa ai lavoratori. Esso non risponde infatti ai problemi che hanno reso incerta la loro situazione lavorativa. Ciò si risolve, essenzialmente, nel negare ai datori di lavoro il diritto di porre fine a un rapporto di lavoro in ragione del fatto che, di norma, non è auspicabile avere un numero superiore di disoccupati.

32 — Sentenza del 18 luglio 2013, C-426/11, EU:C:2013:521, punto 36, rispetto alle conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón in detta causa (C-426/11, EU:C:2013:82, paragrafi 55 e 57).

33 — V., a tal riguardo, sentenza del 16 dicembre 2008, Cartesio, C-210/06, EU:C:2008:723, punto 113.

34 — Lascia perplessi che, a differenza dell'ESA (che richiama, a sostegno della sua posizione, la sentenza del 6 dicembre 2007, Columbus Container Services, C-298/05, EU:C:2007:754, punto 33), la Commissione abbia affermato in udienza, al riguardo, che la libertà di stabilimento non è ostacolata, da un lato, quando a un'impresa è impedito di lasciare lo Stato membro di stabilimento per ottenere un profitto altrove. Dall'altro, la Commissione ha osservato che detta libertà è limitata quando all'impresa è precluso di chiudere semplicemente il suo stabilimento e spostarsi altrove. Ritengo che tale distinzione sia artificiosa e, in ogni caso, impraticabile.

35 — V., tra le altre, sentenza del 24 marzo 2011, Commissione/Spagna, C-400/08, EU:C:2011:172, punto 74 e giurisprudenza citata.

36 — V., sul punto, sentenza del 3 marzo 2011, Claes e a., da C-235/10 a C-239/10, EU:C:2011:119, punto 58.

70. Per quanto attiene all'adeguatezza del criterio della situazione dell'impresa, la tesi secondo cui le autorità di uno Stato membro sarebbero più adatte degli amministratori di detta impresa a stabilire cosa sia più idoneo nella sua situazione mi sembra quantomeno singolare. In ogni caso, non ritengo sia opportuno proteggere i lavoratori permettendo a un'autorità di sostituirsi alle decisioni commerciali adottate, in ultima analisi, dall'impresa datrice di lavoro.

71. Inoltre, come osservato dalla società, i criteri di legge non sono chiari e accordano all'amministrazione una discrezionalità eccessiva a danno della certezza del diritto dei datori di lavoro. Ciò sembra infatti frustrare, sin dall'inizio, ogni possibile tentativo di raggiungere una definizione consensuale dei rapporti tra datori di lavoro e lavoratori eliminando la necessità di un negoziato – come testimoniato nella causa in esame. Un'alternativa avrebbe potuto essere quella di elencare le tipologie di licenziamento reputate ingiustificate, come nel terzo paragrafo della sezione dell'allegato alla Carta sociale, relativo al suo articolo 24.

72. Per completezza, come sottolinea correttamente il governo greco nelle sue osservazioni scritte, spetta agli Stati membri, qualora adottino un provvedimento di deroga ad un principio sancito dal diritto dell'Unione, provare, caso per caso, che tale provvedimento rispetti il principio di proporzionalità, corredando il loro ragionamento di un'analisi della proporzionalità del provvedimento, nonché di precisi elementi che consentono di suffragare gli argomenti sollevati [37]. Basti dire, in questo contesto, che non ritengo che il governo greco abbia fornito alla Corte una siffatta analisi e prove idonee a suffragare la sua affermazione secondo la quale la norma in esame protegge effettivamente i lavoratori.

73. Nel limitare la possibilità per i datori di lavoro di ricorrere ai licenziamenti collettivi, la norma in esame, infatti, dà l'impressione di limitarsi a tutelare i lavoratori. Tale protezione è, anzitutto, solo temporanea e viene meno con l'insolvenza del datore di lavoro. E, aspetto questo ancor più importante, i lavoratori sono protetti al meglio da un contesto economico che stimola l'occupazione stabile. Storicamente, l'idea di mantenere in modo artificiale i rapporti di lavoro, malgrado basi economiche insufficienti, è stata testata ed è totalmente fallita in taluni sistemi politici del passato. Ciò conferma che, prevedendo una procedura di protezione efficace ma flessibile, la direttiva 98/59 accorda ai lavoratori una reale tutela, mentre un sistema di autorizzazioni preventive come quello in esame – che non a caso non rientra nel suo ambito di applicazione – non va in tale direzione.

74. Ciò mi porta a concludere che, nel caso in esame, l'idea di procedere a un bilanciamento è di fatto erronea: la tutela dei lavoratori interessati non è in contrasto con le libertà di stabilimento o la libertà d'impresa.

75. Ritengo quindi che la norma in esame non sia adeguata a conseguire l'obiettivo della protezione dei lavoratori. Inoltre, per le stesse ragioni, ritengo che essa ecceda, in ogni caso, quanto necessario per proteggere i lavoratori.

d) Conclusione provvisoria

76. Alla luce di quanto precede, ritengo che la norma in esame non sia idonea a raggiungere l'obiettivo della tutela dei lavoratori e che essa ecceda in ogni caso quanto necessario per conseguire tale obiettivo.

37 — Sentenza del 13 dicembre 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punto 49 e giurisprudenza citata.

e) Sul contesto di una grave crisi economica e di un livello di disoccupazione particolarmente elevato

77. Da ultimo, rispetto alla seconda questione sollevata con cui si chiede se la presenza di una grave crisi economica accompagnata da livelli di disoccupazione inusuali ed estremamente elevati possa cambiare la risposta negativa data alla prima questione, la mia risposta deve essere ancora una volta negativa.

78. Le suddette circostanze, benché ovviamente molto gravi, non possono giustificare una restrizione alla libertà di stabilimento e alla libertà d'impresa se i criteri di legge non possono, di per sé, farlo.

79. Vi sono inoltre varie altre ragioni per cui tali circostanze non possono modificare il suddetto risultato. In primis, una grave crisi economica e un livello di disoccupazione molto elevato costituiscono – quantomeno in parte – fattori puramente economici. In secondo luogo, vorrei osservare, alla luce della giurisprudenza sulla direttiva 98/59, che gli effetti socioeconomici derivanti dai licenziamenti collettivi si presentano in un contesto locale e in un ambiente sociale determinati e non a livello nazionale [38]. In terzo luogo, non vi è ragione alcuna per ritenere che una grave crisi economica non incida sulle imprese quanto sui lavoratori.

80. Ciò mi porta al mio ultimo punto: a sostegno di quanto da me affermato supra al paragrafo 61 e come sostiene la Commissione, in periodi di crisi è altrettanto importante ridurre i fattori che possono dissuadere le imprese dall'investire, posto che l'efficienza economica può aiutare a stimolare la creazione di posti di lavoro e la crescita economica. Questa è, presumo, la ragione per cui la Grecia ha accettato, quale condizione dell'assistenza finanziaria accordata dal meccanismo europeo di stabilità, di «intraprendere riesami rigorosi e la modernizzazione della contrattazione collettiva, dell'azione industriale e, in linea con la direttiva e le migliori prassi pertinenti dell'UE, dei licenziamenti collettivi secondo scadenze e l'approccio convenuti con le istituzioni. Sulla scorta di detti riesami, le politiche per il mercato del lavoro dovrebbero essere allineate sulle migliori prassi internazionali ed europee e non dovrebbero comportare un ritorno alle precedenti impostazioni non compatibili con gli obiettivi di promozione di una crescita sostenibile e inclusiva» [39].

f) Conclusione finale

81. Alla luce di quanto precede, ritengo che l'articolo 49 TFUE, interpretato alla luce dell'articolo 16 della Carta, osti a una disposizione come la norma in esame. Il fatto che lo Stato membro interessato possa attraversare una grave crisi economica, accompagnata da livelli di disoccupazione particolarmente elevati, non incide sulla suddetta conclusione.

IV – **Conclusione**

82. Sulla base delle considerazioni che precedono, ritengo che occorra rispondere alle questioni sollevate nel senso che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato, alla luce dell'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nel senso che osta a una disposizione quale l'articolo 5, paragrafo 3, del Nomos n. 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (legge n. 1387/1983, sul controllo dei licenziamenti collettivi e altre disposizioni), del 18 agosto 1983 (*Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, vol. A 110 del 18 e 19 agosto 1983), che impone ai datori di lavoro di ottenere un'autorizzazione preventiva all'effettuazione di licenziamenti collettivi e che

38 — V. sentenza del 30 aprile 2015, USDAW e Wilson, C-80/14, EU:C:2015:291, punti 51 e 64 e giurisprudenza citata.

39 — Dichiarazione del Vertice euro del 12 luglio 2015 (documento di riferimento SN 4070/15), pag. 3, ratificato dalla Grecia con la legge n. 4334/2015 in materia di disposizioni urgenti per la negoziazione e la conclusione di un accordo con il meccanismo di stabilità europea, *Gazzetta ufficiale della Repubblica ellenica*, vol. A 80 del 16 luglio 2015, pag. 755 (versione inglese pag. 748).

subordina tale autorizzazione alle condizioni del mercato del lavoro, alla situazione dell'impresa nonché all'interesse dell'economia nazionale. Il fatto che lo Stato membro interessato possa attraversare una grave crisi economica, accompagnata da livelli di disoccupazione particolarmente elevati, non incide sulla suddetta conclusione.