CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 21 novembre 1996 *

Osservazioni introduttive

Nella presente causa la Corte è chiamata a pronunciarsi su due questioni pregiudiziali sottopostele dalla Cour d'appel di Douai, aventi ad oggetto l'interpretazione degli artt. 4 e 11 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 di insolvenza del datore di lavoro (in prosieguo: la «direttiva») [1].

I — Il contesto normativo

A — *Le disposizioni comunitarie*

1. Scopo della direttiva è la creazione di un regime nazionale di garanzia per il pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati.

a) L'art. 3 della direttiva dispone quanto segue:

«1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché gli organismi di garanzia assicurino, fatto salvo l'art. 4, il pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati, risultanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro e relativi alla retribuzione del periodo situato prima di una data determinata.

2. La data di cui al paragrafo 1 è, a scelta degli Stati membri:

— o quella dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro;

— o quella del preavviso di licenziamento del lavoratore subordinato interessato, comunicato a causa dell'insolvenza del datore di lavoro;

* Lingua originale: il greco.

1 — GU L 283, pag. 23.

— o quella dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro o quella della cessazione del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro del lavoratore subordinato interessato, avvenuta a causa dell'insolvenza del datore di lavoro».

b) Ai sensi dell'art. 4 della direttiva:

«1. Gli Stati membri hanno la facoltà di limitare l'obbligo di pagamento degli organismi di garanzia, di cui all'art. 3.

2. Quando si avvalgono della facoltà di cui al paragrafo 1, gli Stati membri devono:

— nel caso di cui all'art. 3, paragrafo 2, primo trattino, assicurare il pagamento dei diritti non pagati relativi alla retribuzione degli ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro nell'ambito di un periodo di sei mesi precedenti la data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro;

— nel caso di cui all'art. 3, paragrafo 2, secondo trattino, assicurare il pagamento dei diritti non pagati relativi alla retribuzione degli ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro precedenti la data del preavviso di licenziamento del lavoratore subordinato, comunicato a causa dell'insolvenza del datore di lavoro;

— o, nel caso di cui all'art. 3, paragrafo 2, terzo trattino, assicurare il pagamento dei diritti non pagati relativi alla retribuzione degli ultimi diciotto mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro precedenti la data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro o la data della cessazione del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro del lavoratore subordinato, avvenuta a causa dell'insolvenza del datore di lavoro. In tal caso, gli Stati membri possono limitare l'obbligo di pagamento alla retribuzione corrispondente ad un periodo di otto settimane o a vari periodi parziali per un totale della stessa durata.

3. Tuttavia, per evitare di versare delle somme che vanno oltre il fine sociale della presente direttiva, gli Stati membri possono fissare un massimale per la garanzia di pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati.

Quando si avvalgono di tale facoltà, gli Stati membri comunicano alla Commissione i metodi con cui fissano il massimale».

c) All'art. 11 della direttiva si prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro trentasei mesi a decorrere dalla sua notifica. Essi ne informano immediatamente la Commissione.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva».

B — *Le disposizioni nazionali controverse*

2. Già prima dell'entrata in vigore della direttiva vi era nel diritto francese una normativa di tutela dei lavoratori subordinati rispetto al rischio di mancato pagamento delle dovute retribuzioni per insolvenza del datore di lavoro. In particolare, in forza della legge francese 73-1194 del 27 settembre 1973 [2], è stata istituita, in funzione di ente di garanzia, l'Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (in prosieguo: l'«AGS»), alla cui cassa contribuiscono le organizzazioni nazionali dei datori di lavoro. Ogni volta che paga crediti dei lavoratori, l'AGS si surroga nei loro diritti nei confronti del datore di lavoro o del suo rappresentante legale (si tratta, in pratica, del liquidatore del fallimento o dell'amministratore giudiziario). La gestione dell'AGS a livello locale è affidata alle Assedics.

3. Con l'entrata in vigore della legge 27 dicembre 1973, le cui disposizioni sono state inserite nel codice francese del lavoro (code du travail) dall'art. L 143-11-8, sono state introdotte talune limitazioni al pagamento delle citate garanzie. In particolare, l'art. D 143-2 del code du travail dispone quanto segue:

«Il massimale di garanzia previsto all'art. L 143-11-8 del code du travail ammonta a tredici volte il massimale mensile utilizzato per il calcolo dei contributi al regime di assicurazione disoccupazione allorché i crediti risultano da disposizioni legislative o regolamentari o da stipulazioni di un contratto collettivo e sono sorti nell'ambito di un contratto di lavoro la cui data di conclusione precede di almeno sei mesi il provvedimento che dichiara l'apertura del procedimento di amministrazione controllata.

2 — JORF del 30 dicembre 1973, pag. 14145.

[Tale importo] si calcola alla data in cui il credito del lavoratore è esigibile, e al più tardi alla data del provvedimento giudiziale che adotta il piano di risanamento o che dispone la liquidazione giudiziaria.

Negli altri casi, il massimale della garanzia è limitato a quattro volte il massimale indicato al comma precedente»

4. Il legislatore francese ha quindi previsto due massimali per le garanzie da versare, a seconda delle circostanze in cui il corrispondente credito è sorto. Si parla nella prassi di «massimale 13» e di «massimale 4», in base ai quali vengono calcolati i crediti dei lavoratori nei confronti dell'AGS. Al 1° luglio 1995, il «massimale 4» corrispondeva a 205 440 FF, mentre il «massimale 13» a 667 680 FF.

II — I fatti

5. Il 1° aprile 1977, il signor François Dumon è stato assunto come VRP (rappresentante) dalla società «Établissements Gilson». Con decisione 22 agosto 1989, il Tribunal de commerce di Lille ha messo in liquidazione giudiziaria la società, nominandone il liquidatore. Il signor Dumon ha smesso di lavorare nella società l'8 dicembre 1989, dopo essere stato licenziato per ragioni economiche.

In queste circostanze, e visto che i suoi crediti da retribuzione non erano stati integralmente soddisfatti dal liquidatore, il signor Dumon ha adito il Conseil des prud'hommes di Tourcoing chiedendo la determinazione dell'esatto importo del suo credito nonché l'attribuzione dell'onere del pagamento all'AGS, rappresentata dall'Assedic du Pas-de-Calais.

6. Con decisione 27 gennaio 1995, il Conseil des prud'hommes ha dichiarato che il signor Dumon era effettivamente creditore nei confronti della massa della società in liquidazione, e ha determinato l'importo dei crediti rimasti insoluti, maturati nel corso del preesistente rapporto di lavoro con la società, a 380 840 FF. Inoltre, respingendo gli argomenti dell'AGS, ha disposto che il credito sopra citato era opponibile all'AGS fino a concorrenza del «massimale 13», secondo quanto disposto dal code du travail.

7. La L'AGS, rappresentata dall'Assedic du Pas-de-Calais, ha impugnato la decisione di primo grado dinanzi alla Cour d'appel di Douai, affermando l'applicabilità, nei confronti del signor Dumon, del «massimale 4» anziché del «massimale 13». Pertanto, tenuto conto degli importi già versati all'appellato, quest'ultimo avrebbe esaurito ogni diritto nei suoi confronti.

Il signor Dumon, da parte sua, chiede al giudice di secondo grado, oltre alla conferma della decisione impugnata, di condannare

l'appellante al pagamento delle garanzie di cui trattasi, per l'importo dei crediti già verificati, dedotto quanto già versato, e fino a concorrenza dell'importo di 380 840 FF, applicando cioè il «massimale 13».

8. Il signor Dumon afferma, in subordine, che le disposizioni della normativa francese che applicano massimali alle garanzie di pagamento, e in particolar modo l'art. D 143-2 del code du travail, non sono conformi alle corrispondenti norme della direttiva. A suo parere la direttiva de qua, direttamente efficace nell'ordinamento giuridico francese, impone senza alcun limite il principio della garanzia per il pagamento dei crediti dei lavoratori, derivanti dal rapporto di lavoro, dal momento in cui il datore di lavoro viene a trovarsi in stato di insolvenza, ed impone agli Stati membri di conformarsi al suo contenuto entro trentasei mesi dalla sua notificazione. A titolo eccezionale, sempre secondo il signor Dumon, la direttiva attribuisce al legislatore nazionale la facoltà di fissare un massimale per le somme da versare, subordinando tuttavia tale facoltà alla previa comunicazione alla Commissione. Il signor Dumon afferma che, nel caso dell'art. D 143-2 del code du travail, non risulta assolutamente che vi sia stata tale previa comunicazione alla Commissione, cosicché, secondo l'interpretazione a suo parere più corretta, le disposizioni nazionali in oggetto sarebbero inapplicabili.

Per queste ragioni, chiede alla Cour d'appel di sollevare una questione pregiudiziale, volta ad accertare la compatibilità del citato art. D 143-2 con la direttiva.

9. Con sentenza 27 gennaio 1995, la Cour d'appel di Douai, pur sottolineando che la direttiva de qua, «data la sua natura, e contrariamente a un regolamento, non può attribuire sistematicamente diritti in favore dei singoli», ha infine accettato di sospendere il procedimento dinanzi ad essa pendente e di sottoporre due questioni pregiudiziali alla Corte.

III — Le questioni pregiudiziali

10. Le questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte hanno il seguente tenore:

«1) Se l'art. 4 della direttiva 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, abbia portata generale e obbligatoria e debba quindi avere effetto diretto nell'ordinamento nazionale.

2) Se, in mancanza di comunicazione alla Commissione, alle condizioni prescritte dall'art. 11 della direttiva 20 ottobre

1980, l'art. D 143-2 del code du travail (ai sensi del quale l'importo massimo della garanzia prevista all'art. L 143-11-8 del code du travail è fissato a tredici volte il massimale mensile preso in considerazione per il calcolo dei contributi al regime di assicurazione contro la disoccupazione, qualora i crediti risultino da disposizioni di legge o di regolamento o dalle clausole di un contratto collettivo e siano sorti da un contratto di lavoro la cui data di stipulazione sia anteriore di almeno sei mesi alla decisione che dispone l'amministrazione controllata, mentre negli altri casi l'importo di tale garanzia è limitato a quattro volte il massimale sopra indicato) sia compatibile con tale direttiva».

IV — Sulla ricevibilità

11. L'appellante nella causa principale, il governo francese e la Commissione sollevano una questione di ricevibilità delle questioni pregiudiziali.

12. Il governo francese, ai cui argomenti fa rinvio anche l'appellante nella causa principale, capovolge l'ordine delle questioni, per osservare quanto segue:

Quanto alla seconda questione, il governo francese sostiene di essersi conformato all'obbligo di previa comunicazione imposto dall'art. 4, n. 3, nonché all'art. 11 della direttiva. In particolare, i massimali per il pagamento dei crediti insoluti, introdotti dall'art. 143-2 del code du travail, sono indicati in due relazioni sottoposte alla Commissione nel 1984 e 1986, per mezzo del Segretariato generale del comitato interministeriale per le questioni di cooperazione economica europea (SGCI) e della Rappresentanza permanente della Francia presso le Comunità europee, attinenti specificamente all'armonizzazione della normativa francese con la direttiva 80/987/CEE. Sottolinea inoltre che la relazione della Commissione sulla trasposizione della direttiva de qua, datata 15 giugno 1995 [3], non contiene alcuna critica od osservazione in merito alla Francia.

Non si può dunque parlare di mancata comunicazione dell'art. D 143-2 del code du travail alla Commissione e, quindi, tanto la seconda quanto la prima questione pregiudiziale sono prive di oggetto e non necessitano di risposta da parte della Corte.

13. Altrettanto interessanti sono le osservazioni della Commissione, vertenti sull'irricevibilità della seconda questione pregiudiziale.

3 — COM (95) 164 def.

14. Vi si osserva in primo luogo che, per giurisprudenza costante, la Corte, nel risolvere una questione pregiudiziale sottopostale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, non è competente a decidere della compatibilità di una disposizione nazionale con il diritto comunitario. Sotto questo profilo, la seconda questione sollevata dalla Cour d'appel di Douai non può, così com'è, essere risolta. La Commissione richiama altresì il metodo della Corte di riformulare le questioni pregiudiziali cercando, in un'ottica meramente comunitaria, di offrire al giudice nazionale, con la sua risposta, gli elementi necessari per dirimere la controversia.

15. In secondo luogo, a parere della Commissione, la seconda questione si fonda su un «errore materiale», in quanto il sistema di limitazione delle garanzie introdotto dall'art. D 143-2 del code du travail era già stato comunicato alla Commissione fin dal 1979, ancor prima, cioè, dell'adozione della direttiva. Per l'esattezza, sottolinea la Commissione, il regime francese di copertura assicurativa dei crediti dei lavoratori nei confronti dei datori di lavoro, con le relative norme e limitazioni, è valso da modello per l'emanazione della direttiva [4]. La Commissione, quindi, era al corrente dei metodi di determinazione dei massimali delle garanzie già dal 12 febbraio 1979, grazie ai documenti informativi inviati al Consiglio dalla rappresentanza francese. Più specificamente, da un documento del Consiglio 12 febbraio 1979 [5] risulta, in primo luogo, che la Commissione aveva già provveduto ad effettuare uno studio comparativo dei regimi nazionali di tutela dei lavoratori, in secondo luogo, per quanto riguarda la legislazione francese, che la Commissione faceva direttamente riferimento alle pertinenti disposizioni del code du travail (e dunque ne era a conoscenza) e, in terzo luogo, mediante i documenti informativi inviati al Consiglio dalla rappresentanza francese, che era già stata richiesta l'approvazione del vigente sistema di limitazione della garanzie da versare.

Sulla scorta di quanto sopra, la Commissione ritiene che la seconda questione sia divenuta ipotetica, in quanto si fonda su presupposti di fatto errati.

16. In ordine alle eccezioni di irricevibilità giova osservare quanto segue:

Se non paiono esservi gravi ostacoli, sotto il profilo della ricevibilità, a che sia data

4 — Le osservazioni della Commissione rinviano sul punto alla relazione della Commissione 15 giugno 1995 (citata alla nota 3), e in particolare al punto 2 dell'allegato 1, pag. 2.

5 — Documento del Consiglio n. 4649/79, ADD1 SOC 24.

soluzione alla prima questione pregiudiziale [6], prima facie meno semplice è il giudizio sulla ricevibilità della seconda.

17. Resta da esaminare se, dopo che la Commissione e il governo francese hanno menzionato elementi di fatto relativi alla comunicazione da parte delle autorità francesi delle norme nazionali sulla limitazione delle garanzie di pagamento per i lavoratori dipendenti, sicché la Commissione era al corrente del sistema nazionale di massimali, la questione di cui trattasi non sia divenuta meramente ipotetica e priva di oggetto.

Anzitutto, la seconda questione va interpretata nell'ottica seguente: vi si chiede di chiarire le conseguenze giuridiche della violazione dell'obbligo di preventiva comunicazione delle misure nazionali con cui si appongono limiti alla copertura dei crediti dei lavoratori dipendenti per insolvenza del datore di lavoro, obbligo che sembra essere imposto dalle disposizioni della direttiva, al fine di accertare in che misura, in caso di mancata comunicazione, le disposizioni nazionali divengano inapplicabili.

18. Ritengo che questa tesi non vada accolta.

19. Occorre sottolineare anzitutto che, nel momento in cui ha formulato la questione pregiudiziale, il giudice a quo non era in grado di conoscere le circostanze di fatto cui fanno riferimento il governo francese e la Commissione. Come risulta anche dalle osservazioni presentate alla Corte dall'Assedic [7], quest'ultima è stata informata delle attività delle autorità francesi in ordine alla notificazione del regime nazionale di limitazione delle garanzie per il pagamento dei lavoratori solo in epoca successiva all'emanazione dell'ordinanza di rinvio. Tali attività non potevano quindi essere dedotte dinanzi al giudice a quo. Non si può dunque sostenere, come fa la Commissione, che il giudice di rinvio sia incorso in «errore» nell'esaminare e nel valutare giuridicamente i fatti di causa.

6 — La tesi della ricevibilità della prima questione è corroborata dalla costante giurisprudenza della Corte. Come è stato dichiarato, la Corte è incompetente a sindacare la motivazione della domanda d'interpretazione (sentenza 19 dicembre 1968, causa 13/68, Salgoil, Racc. pag. 661) al fine di verificare in che misura la soluzione della questione pregiudiziale sia necessaria per dirimere la controversia principale. Di conseguenza, il rigetto di una domanda sollevata da un giudice nazionale è ammissibile «soltanto se risulti in modo manifesto che l'interpretazione del diritto comunitario o l'esame della validità di una norma comunitaria, chiesti da detto giudice, non hanno alcuna relazione con l'effettività o l'oggetto della causa principale» (sentenza 16 giugno 1981, causa 126/80, Salonia, Racc. pag. 1563, punto 6). La Corte preferisce astenersi dal pronunciarsi soltanto in casi estremi, come nel caso in cui le situazioni di diritto e di fatto cui fa riferimento la questione siano descritte in termini «troppo imprecisi» o abbiano «indole meramente teorica» (ordinanza 23 marzo 1995, causa C-458/93, Saddik, Racc. pag. I-511, punto 18). Il criterio per decidere se occorra o meno esaminare nel merito la questione sollevata è la possibilità per la Corte di fornire una soluzione «utile» (ordinanza 7 aprile 1995, causa C-167/94, Grau Gomis e a., Racc. pag. I-1023, punto 11), sempre nell'ottica di quello «spirito di cooperazione che deve presiedere al rinvio pregiudiziale» (ordinanza Saddik, citata, punto 17).
Dagli elementi della presente causa non emerge che la prima questione non abbia alcuna relazione con il fondamento di fatto o giuridico della causa principale, né che gli elementi rilevanti siano descritti in modo troppo impreciso, o siano affrontati in modo assolutamente teorico dal giudice di rinvio, così da non fornire alla Corte alcun margine per poter dare una risposta utile a dirimere la lite. L'argomento del governo francese, vertente sull'irricevibilità della prima questione, è quindi infondato.

7 — Pag. 6 delle osservazioni dell'appellante nella causa principale.

20. Inoltre, non risulta dal tenore della questione pregiudiziale che il giudice nazionale ritenga assodata la mancata comunicazione da parte francese. Chiede semplicemente alla Corte di precisare le conseguenze previste dal diritto comunitario per il caso di mancata comunicazione. Di conseguenza, la questione sollevata non poggia su circostanze di fatto imprecise, in quanto dal testo dell'ordinanza di rinvio non si evince che il giudice nazionale abbia già deciso in ordine alla sussistenza o meno dell'omissione da parte del governo francese, né che abbia sollevato la questione pregiudiziale muovendo da tale presupposto [8].

21. Ma anche a prescindere dalle considerazioni che precedono, l'ulteriore esame della seconda questione si impone per la natura stessa del procedimento ex art. 177 del Trattato, in quanto strumento di cooperazione tra giudice nazionale e giudice comunitario, come risulta dalla giurisprudenza già citata [9]. La Corte, nel cercare di fornire al giudice di rinvio gli elementi per interpretare le disposizioni di diritto comunitario necessarie a dirimere la controversia principale, non deve esaminare le circostanze e il contesto di fatto che hanno indotto il giudice nazionale a sollevare la questione pregiudiziale prima di giudicare sulla causa principale [10], né deve verificare l'esattezza dei fatti di cui alla causa principale [11]. Dando per assodati gli elementi di fatto e di diritto su cui si fonda la questione sollevata, così come descritti nella narrativa dell'ordinanza di rinvio, la Corte dà la soluzione richiestale, salvo che tali dati siano manifestamente contraddittori ed inesatti, assolutamente teorici [12], oppure tanto frammentari da non consentirle, in mancanza di una sufficiente conoscenza dei fatti all'origine della causa principale, di interpretare le regole comunitarie alla luce della situazione che forma oggetto della controversia [13].

22. Risulta dall'ordinanza di rinvio che la Cour d'appel di Douai ha individuato in modo sufficiente il contesto normativo entro il quale si iscrive la seconda questione sollevata. Di conseguenza, non posso ritenere che gli elementi dedotti dal governo francese e dalla Commissione nel corso della fase scritta del procedimento abbiano reso la questione puramente ipotetica. Da un lato, ammettere

8 — Né si potrebbe ritenere la questione meramente ipotetica solo perché il giudice a quo si interroga sulle conseguenze della mancata comunicazione delle norme nazionali imposta dal diritto comunitario pur non avendo ancora statuito sulla sussistenza o meno dell'omessa comunicazione (v. sentenza 26 gennaio 1993, cause riunite da C-320/90 a C-322/90, Telemarsicabruzzo e a., Racc. pag. I-393, punto 6). È sufficiente in tal caso che l'ordinanza definisca «le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate». Giova sottolineare che un esame delle conseguenze giuridiche della mancata comunicazione prima di aver accertato se la comunicazione sia stata fatta o no, pur potendo sembrare un'inversione dell'ordine logico delle cose, non può essere considerato un errore nel ragionamento del giudice. Ove alla questione se vi sia stata violazione dell'obbligo di comunicare i massimali nazionali, previsto dagli artt. 4 e 11 della direttiva, fosse data risposta negativa, la domanda vertente sulle conseguenze giuridiche della mancata comunicazione dei provvedimenti nazionali rimarrebbe priva di rilevanza pratica. Per contro, ove si ritenesse che la mancata comunicazione alla Commissione non incide sulla validità dei massimali nazionali, diverrebbe inutile accertare se la comunicazione sia stata effettuata o meno. Rientra nel libero apprezzamento del giudice nazionale decidere quale delle due questioni debba essere esaminata per prima, dal momento che la risposta ad almeno una delle due è necessaria o, nel contempo, necessaria e sufficiente a dirimere la lite nella causa principale.

9 — Ordinanza 3 giugno 1964, causa 6/64, Costa/Enel (Racc. pag. 1177), e sentenza 16 luglio 1992, causa C-343/90, Lourenço Dias (Racc. pag. I-4673).

10 — Sentenza 18 ottobre 1990, cause riunite C-297/88 e C-197/89, Dzodzi (Racc. pag. I-3763, punti 35 e 39).

11 — Sentenza 16 marzo 1978, causa 104/77, Oehlschläger (Racc. pag. 791, punto 4).

12 — V. ordinanza Saddik (citata alla nota 6).

13 — Sentenza Telemarsicabruzzo e a. (citata alla nota 8), punti 6 e 9.

che la questione ha carattere ipotetico presuppone l'analisi di dati di fatto che eccedono la descrizione dei fatti su cui si fonda l'ordinanza di rinvio. Dall'altro — il che è a mio parere ancor più significativo — la qualificazione della seconda questione come ipotetica presuppone una valutazione giuridica dei dati di fatto dedotti nella fase scritta, nonché l'accertamento della misura in cui tali dati possano essere ritenuti probanti dell'avvenuta comunicazione alla Commissione del regime nazionale di massimali, in conformità alla lettera e allo spirito della direttiva. In altre parole, tale soluzione conduce la Corte a formulare una terza questione interpretativa, che logicamente si frappone tra la prima e la seconda questione pregiudiziale e la cui soluzione può *forse* rendere inutile la seconda.

23. Orbene, secondo la costante giurisprudenza innanzi citata, nonché secondo l'intera logica del sistema predisposto dall'art. 177 del Trattato, che impone il maggior rispetto possibile del contenuto e dei dati risultanti dall'ordinanza di rinvio, l'esclusione della seconda questione in quanti ipotetica va respinta. Al contrario, è più consono allo spirito dell'art. 177 del Trattato e alla giurisprudenza, che auspicano la cooperazione tra giudice nazionale e giudice comunitario, che la Corte esamini la questione nel merito e, ove la soluzione metta in luce che i nuovi elementi, dedotti nel corso del procedimento, sono utili al fine di dirimere la lite principale, faccia menzione della loro esistenza nella sentenza, affinché il giudice a quo possa tenerne conto.

V — Nel merito

A — *Sulla prima questione pregiudiziale*

24. La Cour d'appel di Douai chiede se l'art. 4 della direttiva 80/98 abbia «portata generale e obbligatoria», in modo da avere «effetto diretto» in diritto nazionale.

25. Per dare una soluzione completa alla questione, mi pare utile svolgere alcune considerazioni introduttive: le disposizioni dell'articolo in oggetto integrano quelle introdotte dall'art. 3 della direttiva. Ai sensi di tale ultima norma, gli Stati membri devono istituire un sistema che assicuri ai lavoratori dipendenti il pagamento dei crediti da lavoro rimasti non pagati a causa dell'insolvenza del datore di lavoro. Le disposizioni dell'art. 4 mirano precisamente a delimitare questo obbligo nazionale generale, che si riferisce in via di principio al complesso dei crediti da lavoro, maturati vuoi prima della data in cui è insorta l'insolvenza del datore di lavoro, vuoi prima della data di comunicazione del

licenziamento al lavoratore (licenziamento avvenuto a causa dell'insolvenza), vuoi, disgiuntivamente, prima della data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro o di quella di cessazione del contratto o del rapporto di lavoro, avvenuta a causa dell'insolvenza del datore di lavoro.

26. L'art. 4 della direttiva offre agli Stati membri la possibilità di introdurre due tipi di limitazioni: da una parte, ai sensi dei suoi nn. 1 e 2, gli Stati membri possono porre limiti temporali alla copertura dei crediti non pagati; devono però assicurare, quanto meno, il pagamento dei crediti relativi ad un periodo minimo, dettagliatamente previsto dalla norma stessa, sempre in funzione della modalità scelta da ciascuno Stato membro nel fissare, ai sensi dell'art. 3 della direttiva, la data in cui sorgono i diritti. D'altra parte, in conformità all'art. 4, n. 3, della direttiva, gli Stati membri possono fissare un massimale all'importo dei crediti garantiti, ove il sistema descritto dagli artt. 3 e 4, n. 2, della direttiva conduca al pagamento di crediti il cui importo eccede il fine sociale della direttiva. In tal caso, allorché gli Stati membri si avvalgono della facoltà di cui al n. 3, comunicano alla Commissione il metodo seguito nella determinazione del massimale da corrispondere.

27. In breve, basta ricordare che, mentre l'art. 3 della direttiva sancisce l'obbligo per gli Stati membri di assicurare, mediante organismi di garanzia, il pagamento dei crediti dei lavoratori rimasti insoluti per l'insolvenza del datore di lavoro, l'art. 4 della stessa direttiva riguarda i limiti di tale obbligo.

Di conseguenza, allorché si chiede alla Corte di precisare la «portata generale e obbligatoria» dell'art. 4 della direttiva e dichiarare in che misura esso abbia «effetto diretto» nell'ordinamento giuridico nazionale, si chiede in realtà di determinare il modo in cui si possa incidere sui diritti dei singoli derivanti dalla forza cogente e dall'effetto diretto della direttiva nel suo complesso, e in particolare dall'art. 3. L'art. 4 non potrebbe di per sé esplicare effetti diretti nell'ordinamento giuridico nazionale, in quanto non introduce obblighi, o quantomeno non salvaguarda diritti autonomi, bensì delimita più precisamente quelli eventualmente tutelati dall'art. 3 della direttiva nell'interesse dei lavoratori. La Corte, peraltro, afferma costantemente che una direttiva non può di per sé creare obblighi o diritti in capo a un singolo, né le disposizioni di una direttiva possono essere fatte valere nei suoi confronti [14]. Al contrario, la Corte ha affermato che «in tutti i casi in cui talune disposizioni di una direttiva appaiano, sotto il profilo sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia recepito tempestivamente la direttiva nel diritto nazionale, sia che l'abbia recepita in modo inadeguato» [15].

14 — V. sentenze 26 febbraio 1986, causa 152/84, Marshall (Racc. pag. 723, punto 48), e 14 luglio 1994, causa C-91/92, Faccini Dori (Racc. pag. I-3325, punti 20-25).

15 — Sentenza 23 febbraio 1994, causa C-236/92, Regione Lombardia e a. (Racc. pag. I-483). V. sopratutto sentenze 19 gennaio 1982, causa 8/81, Becker (Racc. pag. 53), e 22 giugno 1989, causa 103/88, Fratelli Costanzo (Racc. pag. 1839).

28. Di conseguenza, occorre logicamente esaminare anzitutto in che misura l'art. 3 della direttiva, che enuncia il contenuto del diritto al pagamento dei crediti dei lavoratori non pagati per insolvenza del datore di lavoro, possa avere effetto diretto. Nel caso in cui dall'esame dell'art. 3 della direttiva emerga chiaramente che tale norma ha le caratteristiche richieste dalla giurisprudenza perché vi sia effetto diretto negli ordinamenti giuridici nazionali, consacrando nel suo contesto generale il contenuto del diritto dei lavoratori al pagamento dei crediti insoluti, allora e solo allora varrà la pena di indagare sull'imperatività dell'art. 4 della stessa direttiva. Quest'ultimo potrebbe essere considerato come il logico completamento di una più generale disciplina comunitaria, favorevole ai singoli, volto a circoscrivere e a delimitare nella pratica l'attuazione di tale disciplina generale. Solo in quest'ottica, dalle disposizioni dell'art. 4 della direttiva possono scaturire effetti diretti.

29. Dopo queste indispensabili precisazioni, è il momento di esaminare, dal punto di vista del loro contenuto, gli artt. 3 e 4 della direttiva. Il problema è già stato affrontato dalla Corte nella sentenza Francovich I [16], di cui ritengo opportuno esporre qui appresso l'iter argomentativo.

30. Al fine di verificare in che misura le disposizioni della direttiva, attinenti ai diritti dei lavoratori alla garanzia per i loro crediti insoluti, siano incondizionate e sufficientemente precise, occorre affrontare tre questioni, vale a dire la determinazione degli aventi diritto, quella del contenuto della garanzia e, infine, quella del debitore. Poiché l'art. 1 della direttiva, che individua gli aventi diritto alla prestazione, soddisfa le esigenze di chiarezza, tanto da poter essere considerato produttivo di effetti diretti, la Corte è poi passata al contenuto del diritto, come individuato dagli artt. 3 e 4 della direttiva.

31. Il fatto che il primo di questi due articoli conceda agli Stati membri la facoltà di scegliere il momento a partire dal quale garantire il pagamento dei crediti non rende di per sé indeterminato il contenuto del diritto. La discrezionalità attribuita agli Stati membri per quanto concerne i metodi di fissazione dei crediti garantiti e la limitazione del loro importo «non pregiudica il carattere preciso e incondizionato del risultato prescritto» [17]. I lavoratori traggono dalla direttiva il diritto ad ottenere una garanzia il cui importo è il più basso che si possa ottenere sulla scorta della scelta, tra i tre metodi offerti alternativamente agli Stati membri dall'art. 3, di quello che comporta il minor onere a carico dell'organismo di garanzia.

16 — Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e a. (Racc. pag. I-5403).

17 — Sentenza Francovich (citata alla nota 16), punto 18.

32. Corrispondentemente si deve rilevare, con riferimento all'art. 4, n. 2, che la facoltà di delimitare la garanzia ivi prevista non solo non esclude la fissazione di una determinata garanzia minima, ma anzi la impone. Lo Stato membro ha la facoltà di delimitare l'obbligo di pagamento, ma quest'ultimo deve comunque estendersi a un periodo di tre mesi o di otto settimane, a seconda del momento in cui sorge il diritto, scelto in conformità all'art. 3.

In altre parole, quale che sia, tra i tre possibili, il metodo di calcolo seguito dallo Stato membro, avvalendosi delle facoltà conferite dagli artt. 3 e 4, n. 2, della direttiva, in ogni caso dalle disposizioni comunitarie risulta un importo minimo, chiaramente determinabile, della garanzia obbligatoria. Di conseguenza, il diritto direttamente conferito al lavoratore dalla direttiva, al di là di qualunque dubbio ed imprecisione, equivale alla riscossione del più basso dei tre importi che possono derivare dai citati calcoli.

33. Certamente, l'importo minimo del citato diritto può essere ulteriormente ridotto ove lo Stato membro si avvalga della facoltà riconosciutagli dall'art. 4, n. 3, e ponga un ulteriore limite al pagamento, per evitare di versare somme eccessive allorché le competenti autorità nazionali ritengono che il diritto conferito ecceda il fine sociale della direttiva. Tuttavia, il fatto che uno Stato membro si avvalga di tale facoltà presuppone la corretta attuazione delle altre disposizioni della direttiva da parte dello Stato stesso. La sentenza Francovich I dichiara expressis verbis che «uno Stato membro che non abbia adempiuto il proprio obbligo di attuare una direttiva non può neutralizzare i diritti che la direttiva fa sorgere a beneficio dei singoli basandosi sulla facoltà di limitare l'importo della garanzia che esso avrebbe potuto esercitare ove avesse preso le misure necessarie all'attuazione della direttiva (...)» [18].

34. Alla luce di quanto sopra, la Corte è giunta alla conclusione che il contenuto del diritto sancito dalla direttiva è preciso e incondizionato, e pertanto la direttiva può esplicare effetti diretti negli ordinamenti giuridici nazionali, ove anche gli altri suoi elementi siano altrettanto chiari ed incondizionati.

18 — V. sentenza Francovich I (citata alla nota 16), punto 21. Giova rilevare che, da una semplice ricognizione delle disposizioni di cui all'art. 4 della direttiva e della sentenza Francovich, non risulta espressamente che il «massimale» di cui al n. 3 sia inferiore ai crediti minimi garantiti di cui al n. 2. Orbene, tale interpretazione discende agevolmente dall'uso dell'avverbio «tuttavia (...)» all'inizio del n. 3, nonché dalla logica sottesa al sistema instaurato dalla direttiva. Essa, dopo aver inizialmente descritto il contenuto dell'obbligo degli organismi nazionali di garanzia all'art. 3, riconosce, all'art. 4, la facoltà per gli Stati membri di delimitare tale obbligo. La facoltà di porre limiti, di cui all'art. 4, n. 1, è informale, non è e non necessita di motivazione, proprio perché non può superare alcuni limiti minimi, enunciati in modo esauriente e imperativo dal n. 2 dello stesso articolo. Al contrario, la facoltà di delimitazione sancita dall'ultimo paragrafo dell'art. 4 non è limitata, quanto alla sua portata, dal legislatore comunitario, presuppone un atto positivo delle autorità nazionali (dato che solo un atto positivo potrebbe essere comunicato alla Commissione, come prevede il secondo comma dell'art. 4, n. 3), e mira specificamente ad evitare il pagamento di importi che eccedono la finalità sociale della direttiva. Pertanto, la facoltà concessa dall'art. 4, n. 3, acquista rilevanza pratica solo qualora lo Stato membro intenda limitare l'obbligo di pagamento oltre le soglie descritte con precisione dall'art. 4, n. 2, della direttiva.

35. Ritengo che l'interpretazione degli artt. 3 e 4 della direttiva adottata dalla Corte nella causa Francovich I debba essere estesa anche al caso di specie [19]. In particolare, dall'art. 4, cui peraltro fa riferimento la prima questione pregiudiziale della Cour d'appel di Douai, sembrano derivare i seguenti effetti per gli ordinamenti giuridici nazionali:

36. a) *Dalle disposizioni dei nn. 1 e 2 dell'art. 4*: atteso che, come si è visto, in base al combinato disposto degli artt. 3 e 4, nn. 1 e 2, della direttiva è possibile il calcolo preciso di tre soglie minime per quanto riguarda la garanzia di pagamento dei crediti non pagati dei lavoratori, e che lo Stato membro ha la facoltà di scegliere il metodo di calcolo meno gravoso per il competente organismo nazionale di garanzia, i lavoratori traggono direttamente dagli artt. 3 e 4, n. 2, della direttiva il diritto al pagamento, quanto meno, della garanzia minima risultante da tali calcoli [20], e possono far valere la relativa pretesa dinanzi ai giudici nazionali. È dunque infondato l'argomento del governo francese secondo il quale nessuna delle disposizioni dell'art. 4 della direttiva ha effetto diretto, in quanto non imporrebbe agli Stati membri obblighi sufficientemente chiari e incondizionati.

37. b) *Dalle disposizioni del n. 3 dell'art. 4*: tali disposizioni non hanno di per sé alcun effetto diretto in ordine alla delimitazione dei diritti dei lavoratori derivanti dalle altre norme della direttiva, segnatamente dagli artt. 3 e 4, nn. 1 e 2. In particolare, come correttamente osserva la Commissione, l'art. 4, n. 3, non produce di per sé conseguenze giuridiche dirette, nel senso che le autorità nazionali non vi si possono richiamare per delimitare i diritti dei lavoratori sanciti dalle altre disposizioni della direttiva. Tenendo ovviamente conto della soluzione adottata dalla Corte nella causa Francovich I, per

19 — Va rilevato che, contrariamente alla causa Francovich I (citata alla nota 16) — in cui le autorità italiane avevano del tutto omesso di trasporre la direttiva nell'ordinamento nazionale — nella fattispecie non ci troviamo di fronte ad un inadempimento assoluto dello Stato membro nel trasporre il regime di cui alla direttiva nell'ordinamento interno. La soluzione delle questioni sollevate si pone su un piano diverso, quello della precisazione del contenuto e della corretta interpretazione della direttiva, affinché il giudice nazionale possa valutare in che misura il vigente sistema francese di garanzia per i crediti da lavoro rimasti insoluti sia conforme ai precetti della direttiva. Questa osservazione non è priva di significato: nella sentenza Francovich, la Corte ha dichiarato che le disposizioni della direttiva non sono sufficentemente precise e incondizionate per quanto riguarda il debitore, su cui incombe l'obbligo di pagare le garanzie, poiché spetta a ciascuno Stato membro predisporre nel complesso un sistema istituzionale di garanzia appropriato (punti 24-26) con la creazione dei competenti organismi di garanzia e la previsione del loro sistema di finanziamento. Era questa anche la ragione per cui il signor Francovich non poteva far valere la direttiva dianzi al giudice italiano per ottenere la condanna dello Stato italiano a versargli i suoi crediti non pagati. In altre parole, l'effetto diretto della direttiva dipende dalla sussistenza, all'interno di uno Stato membro, di un sistema nazionale organizzato di garanzia per il pagamento dei crediti da lavoro insoluti. Tale presupposto ricorre nel caso della Francia, di cui ci occupiamo nella presente causa. Di conseguenza, l'eventuale soluzione affermativa della Corte in ordine al carattere chiaro e incondizionato delle norme della direttiva relative all'identità degli aventi diritto e al contenuto del diritto alla garanzia per i crediti da lavoro insoluti è sufficiente ad attribuire, con particolare riguardo alla Francia, effetto diretto alla citata direttiva.

20 — Come risulta dalla sentenza Francovich I (v. supra, nota 16), e in particolare dai punti 17-20 della sua motivazione, il diritto dei lavoratori, che discende direttamente dalla direttiva, dal momento che il suo «contenuto può essere determinato con una precisione sufficiente sulla base delle sole disposizioni della direttiva», equivale alla garanzia minima che i competenti organi nazionali sono tenuti a prestare, ai sensi degli artt. 3 e 4, nn. 1 e 2, della direttiva, in quanto, in ogni caso, la determinazione di una garanzia minima può essere effettuata con precisione semplicemente grazie all'applicazione di tali disposizioni della direttiva.

quanto riguarda l'art. 4, n. 3 [21], si deve ammettere che, per poter far valere tale norma contro le pretese dei lavoratori, occorre, da una parte, che le autorità nazionali abbiano proceduto alla trasposizione della direttiva e, dall'altra, che si siano avvalse, con loro atto positivo [22], della facoltà attribuita dall'art. 4, n. 3, della direttiva, di introdurre un massimale per la garanzia di pagamento dei crediti non pagati dei lavoratori.

38. Sarebbe d'altronde in contrasto con il principio generale del diritto — come elaborato dalla costante giurisprudenza della Corte — secondo il quale nessuno può trarre argomenti a suo vantaggio da una propria omissione o violazione (nemo auditur propriam turpitudinem allegans) riconoscere allo Stato membro la possibilità di escludere i diritti conferiti ai singoli dalla direttiva facendo valere la propria omissione nel trasporre la direttiva de qua nella legislazione nazionale, o le lacune nella trasposizione o ancora la propria omissione nel valersi delle facoltà attribuite dalla direttiva stessa [23]. Pertanto, nel caso di mancato ricorso, da parte delle autorità nazionali, alla possibilità di apporre limiti al pagamento dei crediti garantiti, possibilità prevista dall'art. 4, n. 3, della direttiva, esse non possono far valere direttamente tale norma per introdurre limiti ai diritti dei lavoratori [24].

39. Altra questione è se l'art. 4, n. 3, della direttiva attribuisca direttamente ai lavoratori qualche diritto, prevedendo un obbligo diretto, specifico, chiaro e incondizionato a carico degli Stati membri, diverso da quello introdotto dagli artt. 3 e 4, nn. 1 e 2, della direttiva. È questa l'interpretazione propugnata dall'appellato nella causa principale. Quest'ultimo sostiene che la disposizione di cui all'art. 4, n. 3, sia chiara e incondizionata, nel senso che impone agli Stati membri l'obbligo espresso e preciso di comunicare alla Commissione i metodi cui ricorrono per determinare il massimale delle garanzie da corrispondere. Secondo il signor Dumon, tale obbligo riguarda non solo la comunicazione del massimale, ma anche la dettagliata descrizione del metodo seguito per determinare tale massimale, in modo da poterne valutare la legittimità, in correlazione alla finalità sociale della direttiva. A tale obbligo corrisponde, sempre secondo il ragionamento del signor Dumon, il diritto dei lavoratori a far valere dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni di cui all'art. 4, n. 3, della direttiva e ogni inadempimento nazionale in materia di obbligo di comunicazione, in modo da sottrarre il pagamento dei loro crediti all'applicazione dei massimali nazionali.

21 — Citata alla nota 16 (punto 21).

22 — Come ha già detto (v. supra, nota 18), l'introduzione di massimali nazionali presuppone un atto positivo da parte dello Stato membro, dato che non è concepibile la comunicazione alla Commissione di massimali introdotti tacitamente.

23 — Sebbene la Corte non richiami espressamente tale principio generale, che integra quello di tutela del legittimo affidamento, essa lo osserva tuttavia con costanza e rigore, in particolare nel caso in cui accerti irregolarità ed illegalità da parte degli Stati membri nel trasporre una direttiva (v. sentenza Faccini Dori, citata alla nota 14, punto 23; v. altresì sentenze Becker e Fratelli Costanzo, citate alla nota 15, nonché sentenze 7 marzo 1996, causa C-192/94, El Corte Inglés, Racc. pag. I-1281, e 26 settembre 1996, causa C-168/95, Luciano Arcaro, Racc. pag. I-4705).

24 — Comunque, nel caso della Francia, nell'ambito del cui ordinamento è sorta la presente lite, non si pone il problema di un mancato uso della facoltà di delimitazione prevista dall'art. 4, n. 3, della direttiva. L'art. D 143-2 del code du travail istituisce appunto tale forma di limitazione nazionale.

40. In merito a tali argomenti osservo quanto segue:

Per potersi ritenere che dall'art. 4, n. 3, della direttiva discendano effetti diretti negli ordinamenti nazionali degli Stati membri, occorre che gli obblighi nazionali descritti in tale norma siano chiari ed incondizionati, siano cioè caratterizzati da completezza giuridica, imperatività e autonomia. Pertanto, la determinazione delle conseguenze giuridiche dell'art. 4, n. 3, della direttiva presuppone l'esame degli obblighi che esso impone agli Stati membri. In altre parole, occorre accertare in che cosa consista l'obbligo di comunicazione di cui all'art. 4, n. 3, ultimo comma, della direttiva e quali conseguenze abbia la violazione di tale obbligo.

Per queste ragioni, ritengo opportuno non rispondere a questa parte della prima questione prima di aver esposto la soluzione da me suggerita alla seconda questione pregiudiziale, che fa appunto riferimento all'individuazione delle conseguenze giuridiche dell'inosservanza, da parte degli Stati membri, dell'obbligo di comunicazione alla Commissione dei massimali nazionali, obbligo che sembra derivare tanto dall'art. 4, n. 3, quanto dall'art. 11 della direttiva.

B — *Sulla seconda questione pregiudiziale*

41. Come ho già osservato, la seconda questione va ampliata in modo che ci si interroghi sulle conseguenze della mancata comunicazione di un massimale nazionale alla Commissione non solo dal punto di vista dell'art. 11 della direttiva — cui fa rifermento l'ordinanza della Cour d'appel di Douai — bensì anche dal punto di vista dell'art. 4, n. 3, ultimo comma, della direttiva. Un ampliamento siffatto è necessario non solo per completare la risposta alla prima questione pregiudiziale, ma anche per fornire al giudice a quo le risorse più adatte a dirimere la controversia. In particolare, quest'ultimo è chiamato a valutare le conseguenze di un'eventuale omessa comunicazione alla Commissione dei massimali previsti per la copertura dei crediti non pagati dei lavoratori subordinati, previsti dall'art. D 143-2 del code du travail. Le disposizioni di tale articolo introducono «massimali», nell'accezione di cui all'art. 4, n. 3, della direttiva. Per quanto riguarda quindi l'obbligo di comunicazione alla Commissione di questi massimali, esso discende in via di principio dalla specifica disposizione dell'art. 4, n. 3, ultimo comma, mentre, a titolo integrativo, può essere presa in considerazione anche la disposizione generale di cui all'art. 11 della stessa direttiva, in base alla quale gli Stati membri sono tenuti, da una parte, ad informare la Commissione subito dopo aver messo in vigore le norme nazionali di trasposizione della direttiva in diritto interno, dall'altra a comunicare alla Commissione il testo delle disposizioni varate nei settori inerenti all'oggetto della direttiva.

42. Occorre quindi determinare le conseguenze giuridiche della mancata comunica-

zione dei provvedimenti nazionali alla competente istituzione comunitaria [25].

Le osservazioni presentate sul punto dalle parti intervenute nella fase scritta del procedimento fanno riferimento alle questioni di fatto [26], senza affrontare analiticamente i loro aspetti giuridici [27]. Per questa ragione, diventa particolarmente importante procedere senza indugio all'esame della giurisprudenza della Corte che ha, a mio vedere, affrontato in modo pressoché esauriente la presente questione, pur se in un contesto normativo diverso.

Si deve preliminarmente sottolineare che la questione in esame è connessa alla più generale problematica della specificità del rapporto giuridico che le norme comunitarie creano e della portata delle conseguenze giuridiche che ne derivano per i diversi soggetti di tale particolare rapporto giuridico [28]. Dall'analisi della giurisprudenza emerge che, quanto meno prima facie, l'obbligo di comunicazione di un provvedimento nazionale a un'istituzione comunitaria ha, a seconda dello specifico contesto normativo, una

25 — Si rilevi che la scelta, da parte del legislatore comunitario, dei termini, di volta in volta, «informazione», «comunicazione» o «notificazione», non sembra seguire una logica particolare, tale che si possa distinguere tra i detti termini e desumerne che il loro uso rivela ogni volta una precisa volontà del legislatore o che il loro alternarsi vada interpretato come rispondente a precise e diverse situazioni giuridiche.

26 — Sulla peculiarità della presente causa, per quanto riguarda i fatti, rinvio ai precedenti paragrafi delle presenti conclusioni. V. supra, paragrafo 12 e segg.

27 — Soltanto la Commissione, senza rispondere direttamente alla seconda questione, si richiama al principio dell'interpretazione conforme (alla norma comunitaria) della disposizione nazionale, per sostenere che il giudice nazionale non può disapplicare la norma di cui all'art. D 143-2 del code du travail, bensì è tenuto ad applicarla in conformità alla lettera e allo spirito della direttiva. In particolare, la Commissione fa riferimento alla costante giurisprudenza della Corte secondo la quale gli organi degli Stati membri, ivi compresi quelli giurisdizionali, devono seguire l'interpretazione della normativa nazionale che più appare conforme al contenuto delle direttive comunitarie vigenti ed applicare le leggi nazionali così da perseguire nel migliore dei modi il risultato voluto dalla direttiva. Questo obbligo riguarda tanto la normativa nazionale precedente quanto quella successiva alla direttiva (sentenze 10 aprile 1984, causa 14/83, von Kolson e Kamann, Racc. pag. 1891, punto 26; 16 dicembre 1993, causa C-334/92, Wagner Miret, Racc. pag. I-6911, punto 30, e 14 luglio 1994, Faccini Dori, citata alla nota 14, punto 26).
Trasponendo la citata soluzione giurisprudenziale alla presente fattispecie, la Commissione ritiene che il giudice nazionale non possa disapplicare il limite imposto dalla normativa nazionale, ove quest'ultima sia conforme al contenuto della direttiva, come avviene nel caso di specie. La Commissione aggiunge che «la posizione del giudice rispetto a una legge conforme a una direttiva non può dipendere dall'osservanza, da parte dello Stato membro, di una norma procedurale, quale la comunicazione alla Commissione» (osservazioni scritte della Commissione, pag. 12). Questa posizione della Commissione presuppone una risposta affermativa alla questione della conformità della normativa nazionale alla corrispondente norma comunitaria, il che, come si è detto, esula dall'ambito del controllo pregiudiziale della Corte. Allo stesso modo, l'argomento secondo cui un'omissione di carattere procedurale quale la mancata comunicazione non basta a giustificare la disapplicazione della norma nazionale presuppone la precisa individuazione delle conseguenze giuridiche che derivano dalla violazione degli artt. 11 e 4, n. 3, della direttiva, riconducendoci così al punto di partenza della nostra ricerca. In proposito, quindi, il ragionamento sviluppato dalla Commissione non si rivela particolarmente utile ai fini della soluzione della seconda questione pregiudiziale.

28 — Il diritto prodotto dalle istituzioni comunitarie istituisce, in larga misura, un rapporto giuridico tripartito tra la Comunità, gli Stati membri e i cittadini (questi ultimo partecipano a tale rapporto giuridico con qualità diverse, come quella di soggetto passivo d'imposta, di lavoratore dipendente o di lavoratore autonomo). Come qualunque norma giuridica, così anche quella comunitaria comporta, per i soggetti del rapporto giuridico che essa crea, determinati diritti e obblighi, vale a dire comportamenti obbligatori imposti mediante la predisposizione di un sistema di sanzioni per i contravventori. Tuttavia, diversamente dal modello classico di norma giuridica, in cui ogni disposizione è pienamente obbligatoria per tutti i soggetti del rapporto giuridico e in cui ogni violazione determina sanzioni per il contravventore e un corrispondente «diritto alla sanzione» in favore del soggetto che fa valere la norma, le norme di diritto comunitario non mostrano nel complesso tali caratteristiche. Occorre distinguere tra quelle norme che funzionano in modo assolutamente vincolante, la cui violazione cioè da parte di uno dei soggetti del rapporto giuridico attribuisce agli altri il diritto di pretendere l'osservanza della norma o la relativa sanzione, e le norme a vincolatività parziale, la cui inosservanza può condurre alla sanzione del contravventore, ma il «diritto alla sanzione» non spetta a tutti gli altri soggetti del rapporto giuridico.
In altre parole, per quanto riguarda il fenomeno giuridico comunitario, non vale la classica bipartizione tra norma giuridica «perfetta» e «imperfetta», dove la seconda, mancando di imperatività, è giuridicamente irrilevante. In diritto comunitario, è più corretto distinguere le norme giuridiche in pienamente e parzialmente vincolanti. La scelta del grado di imperatività di una norma è effettuata dalle istituzioni comunitarie in base al criterio della funzione «repressiva» o «di promozione» cui essa è destinata.

vincolatività variabile. Comunque, i criteri in base ai quali valutare in definitiva se la violazione dell'obbligo di cui trattasi sia opponibile da un singolo, dinanzi al giudice nazionale, contro l'applicazione di un provvedimento nazionale che non è stato comunicato alla competenti autorità comunitarie, sono già stati enunciati dalla giurisprudenza. Particolarmente utile è l'analisi delle due sentenze della Corte di cui qui appresso.

43. Nella causa Enichem Base e a. [29], la Corte era chiamata ad interpretare l'art. 3 della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti [30], che impone agli Stati membri l'obbligo di comunicare alla Commissione ogni progetto di legge attinente all'oggetto della direttiva prima della sua adozione definitiva. Con le questioni sollevate si chiedeva, tra l'altro, sia di precisare il contenuto di tale obbligo, sia se la norma comunitaria in oggetto attribuisse ai singoli il diritto di far valere dinanzi ai giudici nazionali la mancata previa comunicazione in tempo utile degli emanandi provvedimenti nazionali, per ottenerne l'annullamento o la disapplicazione.

La Corte, dopo aver dichiarato che l'obbligo di previa comunicazione non è privo di rilevanza giuridica ma incombe effettivamente alle amministrazioni nazionali, e ciò in modo generale e rigoroso, è giunta a concludere che «né il testo né la finalità della disposizione in esame consentono quindi di ritenere che dal mancato rispetto dell'obbligo di previa comunicazione imposto agli Stati membri derivi di per sé l'illegittimità delle normative in tal modo adottate» [31], cosicché la norma in oggetto «non conferisce ai singoli alcun diritto che essi possano far valere dinanzi ai giudici nazionali al fine di ottenere l'annullamento o la disapplicazione di una normativa nazionale (...)» [32]. Prima di giungere a tale soluzione, la Corte aveva osservato che la disposizione de qua «si limita a imporre agli Stati membri l'obbligo di informare in tempo utile la Commissione dei progetti di normativa cui [tale articolo] si applica senza stabilire una procedura di controllo comunitaria di questi progetti e senza subordinare l'entrata in vigore delle normative progettate all'accordo o alla mancata opposizione della Commissione» [33]. L'obbligo imposto agli Stati membri mira unicamente all'informazione della Commissione, la quale soltanto può, in caso di infrazione, adottare, ove lo ritenga opportuno, determinati provvedimenti.

44. Al ragionamento svolto nella sentenza Enichem Base si richiama la Corte anche nell'ambito della recente sentenza CIA Security [34], per interpretare però un'altra disposizione della direttiva e per giungere infine a una conclusione diversa.

29 — Sentenza 13 luglio 1989, causa 380/87 (Racc. pag. 2491).
30 — GU L 194, pag. 47.
31 — Sentenza Enichem Base e a. (citata alla nota 29), punto 22.
32 — Ibidem, punto 24.
33 — Ibidem, punto 20.
34 — Sentenza 30 aprile 1996, causa C-194/94 (Racc. pag. 2201).

Ai sensi dell'art. 8, nn. 1 e 2, della direttiva del Consiglio 28 marzo 1983, 83/189/CEE, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche [35]:

«Gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione qualsiasi progetto di regola tecnica (...); essi le comunicano brevemente anche i motivi che rendono necessario adottare tale norma tecnica (...).

La Commissione informa senza indugio gli altri Stati membri (...).

La Commissione e gli Stati membri possono inviare allo Stato membro che ha presentato il progetto di regola tecnica osservazioni di cui lo Stato membro terrà conto, per quanto possibile (...)» [36].

45. Dopo aver dichiarato che le disposizioni in oggetto impongono agli Stati membri un obbligo incondizionato e sufficientemente preciso di comunicare alla Commissione i progetti di norme tecniche, la Corte ha esaminato le conseguenze giuridiche di una violazione, da parte degli Stati membri, dell'obbligo di comunicazione. È così giunta alla conclusione che tale obbligo non riguarda esclusivamente i rapporti tra Stati membri e Commissione, in modo che non possa essere dedotto dai singoli dinanzi ai giudici nazionali. Prima di giungere a riconoscere l'imperatività delle citate disposizioni della direttiva anche nell'ambito di una controversia tra singoli e Stati membri, la Corte ha seguito l'iter logico che ora vedremo.

46. In primo luogo, essa ha sottolineato che la finalità della direttiva è la tutela della libera circolazione delle merci mediante un controllo preventivo, e che l'obbligo di notifica costituisce un mezzo essenziale per l'attuazione del detto controllo comunitario. L'efficacia di tale controllo sarà ancora maggiore ove la direttiva venga interpretata nel senso che l'inadempimento dell'obbligo di notifica costituisce «un vizio procedurale sostanziale atto a comportare l'inapplicabilità ai singoli delle regole tecniche di cui è causa» [37].

47. In secondo luogo, la Corte ha affermato che le disposizioni esaminate della direttiva

35 — GU L 109, pag. 8, come modificata dalla direttiva del Consiglio 22 marzo 1988, 88/182/CEE (GU L 81, pag. 75).

36 — L'art. 9 della direttiva 83/189/CEE dispone inoltre che: «(...) gli Stati membri rinviano l'adozione di un progetto di regola tecnica di sei mesi, a decorrere dalla data di comunicazione di cui all'articolo 8, paragrafo 1, se la Commissione o un altro Stato membro emette, nei tre mesi successivi a tale data, un parere circostanziato secondo il quale la misura proposta deve essere modificata (...)».

37 — Sentenza CIA Security International (citata alla nota 34), punto 48.

«prevedono una procedura di controllo comunitario dei progetti di regolamentazioni nazionali e la subordinazione della data della loro entrata in vigore al benestare o alla non opposizione della Commissione» [38].

48. Per queste ragioni, e in antitesi con la soluzione adottata nella causa Enichem Base, la Corte ha dichiarato infine che i singoli possono avvalersi delle disposizioni di cui agli artt. 8 e 9 della direttiva 83/189/CEE dinanzi al giudice nazionale, cui compete la disapplicazione di una regola tecnica nazionale che non sia stata notificata conformemente alla direttiva [39].

49. Da quanto sopra si desume quindi che nella causa Enichem Base e a. e CIA Security la Corte si è avvalsa di due criteri, vale a dire quello della finalità della disposizione comunitaria che impone l'obbligo di previa comunicazione dei provvedimenti nazionali alle istituzioni comunitarie e quello della sussistenza o meno di un procedimento di controllo comunitario precedente l'entrata in vigore della disciplina nazionale. Nel caso in cui i due criteri ricorrano entrambi, la violazione dell'obbligo di comunicazione può essere dedotta dai singoli dinanzi al giudice nazionale e determinare la disapplicazione della normativa nazionale de qua.

Identico ragionamento va seguito, ritengo, nel risolvere la seconda questione pregiudiziale nella presente causa.

50. Per quanto riguarda la finalità perseguita dalle disposizioni dell'art. 4, n. 3, e dell'art. 11 della direttiva, nonché dalla direttiva nel suo complesso, si deve sottolineare che l'obbligo di comunicazione del meccanismo nazionale di determinazione dei massimali per la garanzia dei crediti dei lavoratori rimasti insoluti per insolvenza del datore di lavoro mira semplicemente a far sì che la Commissione sia informata, e non alla tutela del lavoratore subordinato. In altri termini, l'obbligo in parola non è stato posto a favore dei singoli interessati, essendo invece volto unicamente a disciplinare i rapporti tra la Commissione e gli Stati membri. Affinché i lavoratori possano far valere l'omessa comunicazione dei provvedimenti nazionali, ottenendone la disapplicazione, dalla lettera e dallo spirito delle norme in esame si dovrebbe desumere che l'informazione della Commissione costituisce uno degli elementi su cui si fonda la tutela dei diritti e degli interessi che la direttiva mira a garantire ai lavoratori stessi [40]. Tuttavia, l'analisi degli artt. 4, n. 3, e 11 della direttiva, nonché dei

38 — Ibidem, punto 50.

39 — Con riferimento al rigore con cui la Corte interpreta ed applica l'obbligo di previa comunicazione imposto dalla direttiva 83/189/CEE, v. sentenza 17 settembre 1996, causa C-289/94, Commissione/Italia (Racc. pag. I-4405).

40 — Proprio in questo consiste il richiamo al criterio teleologico nelle cause Enichem Base e a. e CIA Security International (citate rispettivamente alle note 29 e 34).

'considerando' di quest'ultima, non lascia a mio parere alcun margine per un'interpretazione in questo senso [41].

51. Criterio ancor più sicuro per valutare le conseguenze giuridiche dell'omessa comunicazione alla Commissione prevista dalla direttiva è quello della sussistenza o meno di uno specifico procedimento di controllo comunitario sui provvedimenti nazionali comunicati alle istituzioni comunitarie e del fatto che l'entrata in vigore del detto provvedimento nazionale sia subordinata all'approvazione dell'autorità comunitaria di controllo. Il semplice obbligo di previa comunicazione non è sufficiente. Tale obbligo deve essere posto dalla direttiva come propedeutico rispetto a un vero e proprio controllo preventivo, senza il quale la mancata comunicazione non è assolutamente sufficiente a determinare l'annullamento o la disapplicazione della misura nazionale [42].

52. Una forma di controllo siffatta non è prevista dalle disposizioni della direttiva. Non è attribuito alla Commissione, né ad altra istituzione comunitaria, alcun potere di controllo sui provvedimenti nazionali comunicati, né vengono esaminati o altrimenti influenzati il loro contenuto e la loro efficacia. Le differenze rispetto alla direttiva 83/189, esaminata dalla Corte nella causa CIA Security, mi paiono evidenti. Secondo quest'ultima direttiva, ogni progetto nazionale di natura tecnica comunicato alle istituzioni comunitarie è soggetto a un concreto controllo, nel corso del quale vengono eventualmente informati gli altri Stati membri. La Commissione, in quanto autorità di controllo competente, formula il proprio parere o chiede espressamente la modifica della norma tecnica, e può anche procedere a misure più radicali (proposta di direttiva, procedimento ai sensi dell'art. 169 del Trattato) ove ritenga che tale norma non sia compatibile con la libera circolazione delle merci. Tale procedimento speciale è temporalmente circoscritto entro termini precisi, durante i quali il provvedimento nazionale rimane inefficace. La sua entrata in vigore è rinviata ad un'epoca successiva alla sua emanazione, a seconda dell'esito del controllo comunitario.

In mancanza, quindi, di un controllo dettagliato dei provvedimenti nazionali prima della loro entrata in vigore, fondato sulla previa comunicazione ad un'istituzione comunitaria e con il quale si tutelano gli interessi dei singoli (la cui garanzia è perseguita dalla direttiva), i singoli non possono far valere la violazione dell'obbligo di previa comunicazione dei provvedimenti nazionali che incombe agli Stati membri, ancorché imposto espressamente dalla direttiva, per ottenere la disapplicazione dei provvedimenti stessi.

41 — Invece, nel caso della sentenza CIA Security (v. nota 34), la previa comunicazione alla Commissione, come risulta dal 'considerando' della direttiva 83/198, mira alla tutela della libera circolazione delle merci proprio attraverso il controllo, da parte delle competenti istituzioni comunitarie, delle regole tecniche nazionali. Presupposto e strumento indispensabile di tale controllo, che va a vantaggio di coloro che intendono avvalersi della libera circolazione delle merci, è naturalmente la previa informazione e conoscenza, da parte delle autorità comunitarie, dell'esistenza e del contenuto dei provvedimenti nazionali.

42 — Nulla esclude, ovviamente, che tale omissione — integrando una violazione de una norma comunitaria — dia luogo all'adozione di provvedimenti o anche di sanzioni da parte della Commissione nei confronti dello Stato membro. Il problema riguarda però i rapporti tra Comunità e Stati membri, lasciando impregiudicato il rapporto tra autorità nazionali e singoli.

53. Alla luce di quanto sopra, la violazione dell'obbligo di comunicazione dei provvedimenti nazionali, sancito dagli artt. 11 e 4, n. 3, della direttiva, non è opponibile dai singoli nell'ambito di un procedimento dinanzi al giudice nazionale, né può condurre all'annullamento o alla disapplicazione di tale provvedimento nazionale. Quanto meno sotto questo profilo, le norme in oggetto non contengono obblighi sufficientemente precisi e incondizionati a carico degli Stati membri, convertibili in corrispondenti diritti dei singoli, che possano essere dedotti dinanzi ai giudici nazionali.

54. Di conseguenza, per quanto riguarda la causa principale pendente dinanzi al giudice a quo, nel corso della quale sono sorte le citate questioni pregiudiziali, si deve osservare che, sulla scorta dell'analisi sin qui condotta, esaminare se i massimali previsti dal code du travail per la garanzia dei crediti da lavoro rimasti insoluti siano stati o meno comunicati alla Commissione non ha alcuna rilevanza pratica ai fini della soluzione. Analogamente, non sono determinanti ai fini della presente controversia gli elementi dedotti dal governo francese e dalla Commissione [43] a sostegno dell'argomento secondo cui quest'ultima sarebbe stata informata dell'esistenza della citata disposizione nazionale.

In ogni caso — e soprattutto ove la Corte non ritenga di adottare la soluzione proposta — è a mio parere opportuno inviare per conoscenza al giudice della causa principale, cioè alla Cour d'appel di Douai, i documenti prodotti per la prima volta nel corso della fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte.

Conclusione

55. Alla luce di quanto sopra, propongo alla Corte di risolvere le questioni pregiudiziali sottopostele nel modo seguente:

«1) L'art. 4 della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, impone agli Stati membri l'obbligo preciso e incondizionato di garantire ai lavoratori

43 — V. supra, paragrafo 12 e segg.

quanto meno il pagamento dell'importo minimo garantito dei loro crediti, rimasti non pagati per insolvenza del debitore, come determinato dai nn. 1 e 2 della norma in oggetto, dopo aver scelto, tra quelli previsti al n. 2, il metodo di calcolo meno oneroso per l'organismo nazionale di garanzia.

2) Le disposizioni dell'art. 4, n. 3, della direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, non hanno di per sé effetto diretto nell'ordinamento nazionale, ai fini di una limitazione dei diritti dei lavoratori derivanti dalle altre disposizioni della direttiva. Tuttavia, nel caso in cui gli Stati membri abbiano introdotto massimali nazionali al pagamento dei diritti non pagati, ai sensi dell'art. 4, n. 3, della stessa direttiva, i lavoratori non possono far valere la mancata comunicazione alla Commissione di tali massimali nazionali, prevista dall'ultimo comma del citato paragrafo e dall'art. 11 della stessa direttiva, per domandare al giudice nazionale l'annullamento o la disapplicazione dei detti massimali».