SENTENZA DELLA CORTE
DELL'8 GIUGNO 1982 [1]

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana

«Inadempimento da parte di uno Stato — direttiva in materia di licenziamenti collettivi»

Causa 91/81

Massime

Politica sociale — Ravvicinamento delle legislazioni — Licenziamenti collettivi — Direttiva 75/129 — Oggetto — Potere degli Stati membri
(Trattato CEE, art. 117; direttiva del Consiglio n. 75/129)

La direttiva n. 75/129, che il Consiglio considera rispondente alla necessità, enunciata all'art. 117 del Trattato, di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori, mira a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative ai licenziamenti collettivi. Essa deve quindi servire all'instaurazione di una base normativa comune, da applicarsi a tutti gli Stati membri, pur lasciando a questi la facoltà di applicare o adottare disposizioni più favorevoli ai lavoratori.

Nella causa 91/81,

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, rappresentata dal sig. Armando Toledano Laredo, consigliere giuridico, in qualità di agente, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso il sig. Oreste Montalto, membro del suo servizio giuridico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

ricorrente,

contro

REPUBBLICA ITALIANA, in persona del sig. Arnaldo Squillante, capo del servizio del contenzioso diplomatico, trattati e affari legislativi, in qualità di agente, rappresentata dal sig. Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, e con domicilio eletto in Lussemburgo presso la sede dell'Ambasciata d'Italia,

convenuta,

1 — Lingua processuale: l'italiano.

causa avente ad oggetto un ricorso volto a far constatare che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato CEE omettendo di adottare entro il termine stabilito le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/129/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 48, pag. 29),

LA CORTE,

composta dai signori J. Mertens de Wilmars, presidente, G. Bosco e A. Touffait, presidenti di Sezione, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans e U. Everling, giudici,

avvocato generale: P. VerLoren van Themaat
cancelliere: P. Heim

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti, le procedure, le conclusioni, i mezzi e gli argomenti delle parti si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e la fase scritta del procedimento

Le disposizioni in vigore negli Stati membri della Comunità riguardo alle modalità e alla procedura dei licenziamenti collettivi nonché alle misure idonee ad attenuare gli effetti di tali licenziamenti per i lavoratori presentavano differenze in grado di ripercuotersi sul funzionamento del mercato comune.

La risoluzione del Consiglio 21 gennaio 1974, relativa ad un programma di azione sociale (GU C 13, pag. 1), con-

templava, al fine di rafforzare la tutela dei lavoratori, una direttiva per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi.

Tale direttiva veniva adottata il 17 febbraio 1975, col n. 75/129, dal Consiglio su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale.

La direttiva, dopo aver definito la nozione di licenziamento collettivo e delimitato il suo campo di applicazione, stabilisce una procedura di consultazione nonché una procedura particolareggiata di licenziamento collettivo.

L'art. 6, n. 1, della direttiva recita:

«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva nel termine di due anni a decorrere dalla notifica e ne informano immediatamente la Commissione».

La direttiva veniva notificata all'Italia il 19 febbraio 1975 e il termine per conformarvisi veniva a scadere il 19 febbraio 1977, ossia circa cinque anni fa.

I servizi della Commissione richiamavano l'attenzione delle autorità italiane sulla necessità di adottare tempestivamente i provvedimenti prescritti.

Il 4 luglio 1978, la Commissione invitava il Governo italiano a presentare entro due mesi le sue osservazioni ai sensi dell'art. 169 del Trattato. Questo termine trascorreva senza alcuna risposta da parte del suddetto Governo.

Il 25 settembre 1979, la Commissione emetteva il parere motivato di cui all'art. 169, 1° comma, del Trattato, invitando la Repubblica italiana ad adottare, entro il termine di un mese, i provvedimenti necessari per l'attuazione della direttiva in esame. Con lettera 5 novembre 1979, le autorità italiane accusavano ricevuta del parere motivato.

In un primo tempo, con lettera 23 novembre 1979, le autorità italiane facevano osservare alla Commissione che «... allo scopo di stabilire se ciascuno degli Stati membri siasi reso ottemperante al vincolo derivante dalla direttiva, non si deve procedere ad una ricognizione meramente formalistica, avente ad oggetto l'introduzione nell'ordinamento interno dello Stato interessato di disposizioni conformi a quelle della direttiva, ma occorre invece stabilire se l'ordinamento giuridico dello Stato membro offra un quadro globale di garanzie circa al conseguimento dei risultati pratici perseguiti dalla direttiva di che trattasi» per concludere che ritenevano «... di poter dimostrare che l'assetto delle relazioni nel nostro paese, quale risulta dalla prassi in atto e dagli strumenti all'uopo predisposti dal legislatore, realizzi, sia pure con strumenti parzialmente diversi da qualli propri della direttiva, risultati omologhi a quelli perseguiti dalla direttiva comunitaria».

In un secondo tempo, con comunicazione 25 marzo 1980, le autorità italiane rendevano noto che era in corso di esame da parte del parlamento un progetto di legge (riproducente il decreto legge 11 dicembre 1979, n. 64, decaduto per mancata conversione in legge nei ter-

mini dovuti) comprendente una disposizione che, in una formulazione più puntuale, intendeva dare attuazione alla direttiva.

Successivamente, con telex 10 dicembre 1980, le autorità italiane precisavano che il disegno di legge era stato approvato in sede referente dalla camera e sarebbe stato presumibilmente approvato in sede legislativa entro l'anno.

Nessuna ulteriore notizia perveniva alla Commissione circa l'approvazione del suddetto disegno di legge.

Il presente ricorso, in data 10 aprile 1981, è stato registrato nella cancelleria della Corte il 15 aprile successivo. Il Governo italiano ha rinunciato, con telex, a presentare la controreplica.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia posto un quesito alla Commissione in merito alle lacune nei testi in vigore in Italia che costituirebbero un'attuazione incompleta della direttiva del Consiglio.

II — Le conclusioni delle parti

La *Commissione* conclude che la Corte voglia:

«— dichiarare che la Repubblica italiana, non avendo adottato nei termini prescritti i provvedimenti per ottemperare alla direttiva del Consiglio n. 75/129/CEE concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, è venuta meno ad un obbligo che le incombe in forza del Trattato;

— condannare la Repubblica italiana alle spese di giudizio».

La *Repubblica italiana* non ha formulato esplicite conclusioni.

III — I mezzi e gli argomenti delle parti

Nell'istanza introduttiva, la *Commissione* sostiene che la giurisprudenza della Corte in materia è univoca, com'è provato in particolare dalle sentenze nelle cause 79/72 (Commissione c/ Italia, Racc. 1973, pag. 667); 52/75 (Commissione c/ Italia, Racc. 1976, pag. 277); 10/76 (Commissione c/ Italia, Racc. 1976, pag. 1359) e 42 e 43/80 (Commissione c/ Italia, non ancora pubblicate).

Nella seconda di tali sentenze, la Corte ha sviluppato le considerazioni già esposte nella prima sentenza dichiarando:

«L'esatta attuazione delle direttive è tanto più importante in quanto i provvedimenti d'attuazione sono rimessi alla discrezione degli Stati membri e, ove non raggiungessero gli scopi prefissi nel termine stabilito, esse resterebbero lettera morta. Se è vero che, nei confronti degli Stati membri destinatari, le disposizioni di una direttiva non sono meno vincolanti di altre norme di diritto comunita-

rio, ciò è ancora più vero delle disposizioni che fissano il termine per l'entrata in vigore dei provvedimenti contemplati: dopo la scadenza di questo termine, infatti, la disparità dei regimi applicati negli Stati membri potrebbe provocare delle discriminazioni».

La Commissione ha però ritenuto di potersi esimere dal prendere in considerazione gli elementi forniti con le suddette osservazioni adducendo che le autorità italiane «abbandonavano ogni contestazione dell'inadempimento addebitato» con la successiva nota 25 marzo 1980.

La giurisprudenza della Corte sottolinea altresì che gli Stati membri non possono far riferimento a norme o a prassi del rispettivo ordinamento nazionale e neppure a circostanze di fatto che si verifichino in sede nazionale per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini contemplati dalle direttive comunitarie.

Si tratta certamente di una inesatta interpretazione di quanto comunicato con detta nota. L'esistenza di un disegno di legge diretto a precisare l'assetto della disciplina interna sulla materia trattata dalla direttiva non significa che il nuovo intervento legislativo sia stato dal Governo italiano giudicato necessario per l'attuazione della direttiva comunitaria.

A parere del *Governo italiano,* la Corte non è stata validamente investita di una domanda ex art. 169 del Trattato, fondata su adeguate e rilevanti contestazioni di inadempimento.

Come risulta chiaro del tenore della comunicazione 25 marzo 1980, si riteneva semplicemente utile dare una sistemazione organica, confermandolo, ad un complesso di principi e di norme relative alle condizioni da osservare e alle procedure da seguire nei licenziamenti collettivi, senza innovazioni sostanziali di un assetto normativo che, di per sé, garantisce l'applicazione in Italia dei criteri indicati dalla direttiva comunitaria.

Infatti, emerge dalle osservazioni dallo stesso presentate il 23 novembre 1979, in seguito alla comunicazione del parere della Commissione, che, conformemente a quanto stabilito dalla citata direttiva, le disposizioni vigenti in Italia fanno sì che non può darsi corso a licenziamenti collettivi senza che preventivamente il datore di lavoro proceda a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori per contenere la misura dei licenziamenti allo stretto indispensabile e attenuarne le conseguenze, e senza che il Ministero o l'Ufficio del lavoro ne venga dal medesimo previamente informato, allo scopo di assumere le opportune iniziative per la soluzione del problema.

La *Commissione* replica che l'art. 41 del nuovo disegno di legge italiano contiene, in effetti, come in precedenza, il decreto legge decaduto, le misure necessarie all'attuazione della direttiva. L'inadempimento addebitato all'Italia consiste tuttavia nella mancata adozione, entro i termini previsti, dei provvedimenti di attuazione della direttiva. Le considerazioni della convenuta in ordine all'«utilità» di tali provvedimenti sono in contraddizione con lo svolgimento dei fatti. Esse

sono inoltre incompatibili con la lettera e lo spirito dell'art. 189, 3° comma, del Trattato nonché con la giurisprudenza univoca della Corte, summenzionata. Infine esse non tengono conto di quanto disposto dall'art. 5 del Trattato.

Al quesito posto dalla Corte in ordine alle lacune che, nei testi in vigore in Italia, costituirebbero un'attuazione incompleta della direttiva del Consiglio, la Commissione non ha fornito una risposta molto più esauriente rispetto a quanto da lei stessa indicato a titolo informativo nelle memorie.

IV — La fase orale

Le parti hanno svolto le loro difese all' udienza del 2 marzo 1982.

L'avvocato generale ha presentato le sue conclusioni all'udienza del 28 aprile 1982.

In diritto

1 Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 15 aprile 1981, la Commissione delle Comunità europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far constatare che la Repubblica italiana, omettendo di adottare, entro il termine prescritto, le disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/129/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 48, pag. 29), è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del Trattato.

2 La direttiva n. 75/129 è stata emanata dal Consiglio in base all'art. 100 del Trattato, riguardante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno un'incidenza diretta sull'instaurazione o sul funzionamento del mercato comune. Nei considerandi della direttiva si afferma che occorre rafforzare la tutela dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi tenendo conto della necessità di uno sviluppo economico e sociale equilibrato nella Comunità; che, nonostante un processo normativo convergente, permangono differenze fra le disposizioni in vigore negli Stati membri della Comunità per quanto riguarda le modalità e le procedure dei licenziamenti collettivi nonché i provvedimenti idonei ad attenuarne le conseguenze per i lavoratori; che tali differenze possono ripercuotersi direttamente sul funzionamento del mercato comune; che la risoluzione del Consiglio 21 gennaio 1974 contempla una direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri per quanto riguarda i licenzia-

menti collettivi e che si rende quindi necessario promuovere tale ravvicinamento ai sensi dell'art. 117 del Trattato, che mira ad incoraggiare il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori onde consentire la loro parificazione nel progresso.

3 A questi fini, la direttiva definisce l'ambito di applicazione della nozione di «licenziamenti collettivi» lasciando, tuttavia, agli Stati membri la scelta fra due criteri che essa stabilisce.

4 L'art. 2 della direttiva dispone che il datore di lavoro, quando prevede di effettuare licenziamenti collettivi, deve procedere a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori al fine di giungere ad un accordo. Egli è tenuto a fornire loro tutte le informazioni utili e, in ogni caso a precisare, con comunicazione scritta, i motivi del licenziamento, il numero dei lavoratori da licenziare, il numero dei lavoratori abitualmente occupati nonché il periodo nel corso del quale si prevede di effettuare i licenziamenti. Egli deve trasmettere all'autorità pubblica competente copia di tale comunicazione scritta.

5 Gli artt. 3 e 4 della direttiva contengono disposizioni in ordine all'intervento dell'autorità pubblica competente. Il datore di lavoro deve notificare a quest'ultima, per iscritto, ogni progetto di licenziamento. Tale notifica deve contenere tutte le informazioni utili sui punti indicati all'art. 2 e, inoltre, sulle consultazioni coi rappresentanti dei lavoratori, a cui va trasmessa copia della notifica stessa. I licenziamenti collettivi hanno effetto, di norma, non prima di 30 giorni dalla notifica. L'autorità pubblica competente deve avvalersi di tale termine per cercare soluzioni ai problemi posti dai licenziamenti collettivi prospettati ed il termine di cui sopra può venire prorogato a tal fine.

6 L'art. 6 della direttiva fa obbligo agli Stati membri di adottare, nel termine di due anni a decorrere dalla notifica della direttiva, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla stessa.

7 L'art. 5 precisa che la direttiva lascia impregiudicata la facoltà degli Stati membri di applicare o adottare disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori.

8 Il Governo italiano ha messo in rilievo che il sistema complessivo di tutela in materia di licenziamenti vigente in Italia, quale risulta, ad un tempo, dall' estensione attribuita nell'ordinamento italiano alla nozione di licenziamento individuale, rigorosamente disciplinata da norme favorevoli ai lavoratori, dalle disposizioni regolamentari specificamente riguardanti i licenziamenti collettivi e dalle norme degli accordi interconfederali, realizza condizioni e istituisce procedimenti che consentono di conseguire gli scopi della direttiva e vanno, per vari aspetti, persino oltre quanto prescritto da quest'ultima.

9 Il Governo italiano non ha tuttavia contestato che in taluni settori, in particolare quelli dell'agricoltura e del commercio, non esiste in Italia una disciplina completa come quella voluta dalla direttiva. È assodato, inoltre, che gli accordi interconfederali italiani non impongono la notifica per iscritto da parte del datore di lavoro prescritta dalla direttiva, che nella normativa italiana non è contemplata, come stabilito dalla direttiva, la notifica all'autorità pubblica competente di ogni licenziamento collettivo, e che non è obbligatorio l'intervento dell'autorità pubblica competente per cercare soluzioni ai problemi posti dai licenziamenti collettivi progettati.

10 Ne consegue che le norme in materia vigenti in Italia non bastano a soddisfare l'insieme degli imperativi della direttiva.

11 Al riguardo, va sottolineato che la direttiva, che il Consiglio considera rispondente alla necessità, enunciata all'art. 117 del Trattato, di promuovere il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori, mira a ravvicinare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia. Essa è quindi diretta all'instaurazione di una base normativa comune da applicarsi in tutti gli Stati membri, pur lasciando a questi ultimi la facoltà di applicare o adottare disposizioni più favorevoli ai lavoratori.

12 Da tali considerazioni risulta che la Repubblica italiana, non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni necessarie per conformarsi integralmente alla direttiva, è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza del Trattato.

Sulle spese

13 A norma dell'art. 69, § 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese.

14 La convenuta è rimasta soccombente e va pertanto condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE

dichiara e statuisce:

1° La Repubblica italiana, non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni necessarie per conformarsi integralmente alla direttiva del Consiglio 17 febbraio 1975, n. 75/129, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 48, pag. 29), è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza del Trattato.

2° La convenuta è condannata alle spese.

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo, l'8 giugno 1982.

Il cancelliere

P. Heim

Il presidente

J. Mertens de Wilmars