CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE GEORGES COSMAS

presentate il 23 gennaio 1997 *

I — Introduzione

1. Nella causa in esame, la Pretura circondariale di Venezia sottopone quattro questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia in ordine all'interpretazione degli artt. 2, 3, n. 2, 4, nn. 2 e 3, e 10 della direttiva del Consiglio 80/987/CEE [1] (in prosieguo: la «direttiva»).

2. Con tale oggetto, la presente causa si collega alle cause riunite C-94/95 e C-95/95, Bonifaci e altri e Berto e altri, sulle quali presento oggi le mie conclusioni (Racc. 1997, pagg. I-3969, I-3971).

3. Del resto, lo sfondo normativo è pure comune nelle due cause. Si tratta, da un lato, della direttiva 80/987 e, dall'altro, del decreto legislativo n. 80/1992 con il quale è stata recepita la direttiva nell'ordinamento italiano, dopo la scadenza del relativo termine (23 ottobre 1983). Le disposizioni rilevanti di tali atti normativi sono riportate nel testo delle mie conclusioni nelle cause Bonifaci e altri [2], al quale rinvio anche a scanso di ripetizioni. Per lo stesso motivo rinvio alla problematica, ivi esposta, sulle condizioni della corretta trasposizione di una direttiva nell'ordinamento nazionale, quando essa avviene fuori dei termini [3], nonché in ordine alla trattazione delle questioni che sono comuni alle due cause.

II — Fatti

4. L'ordinanza di rinvio è succinta per quanto riguarda l'esposizione delle circostanze di fatto della controversia nella causa principale. Come risulta dagli atti relativi e come segnala la Commissione nelle sue osservazioni scritte presentate dinanzi alla Corte di giustizia [4], la signora Federica Maso e altri undici lavoratori subordinati, da un lato, e il signor Graziano Gazzetta e altri diciassette lavoratori subordinati, dall'altro, avevano prestato attività lavorativa subordinata per datori di lavoro dichiarati falliti, rispettivamente, il 23 settembre 1990 e il 20 febbraio 1992. Da tale attività lavorativa poi risultano diritti non pagati a carico dei loro datori di lavoro.

* Lingua originale: il greco.

1 — 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 (GU L 283, pag. 23).

2 — V. le disposizioni della direttiva al paragrafo 5 e ss. del testo delle dette conclusioni. Le disposizioni del decreto legislativo sono riportate al paragrafo 15 e ss.

3 — V. ibidem, paragrafo 38 e ss.

4 — V. pag. 4 delle osservazioni della Commissione.

5. Con il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 80, con cui venne recepita la direttiva nell'ordinamento giuridico interno, il legislatore italiano, da un lato, determinò la garanzia concessa per il futuro ai lavoratori a seguito di insolvenza del datore di lavoro (art. 2, commi 1-6) e, dall'altro, stabilì che tale garanzia costituisce la base di calcolo del risarcimento dovuto ai danneggiati a seguito di una non tempestiva trasposizione della direttiva e che la relativa azione di risarcimento danni va esercitata entro un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo (art. 2, comma 7).

6. In base a quest'ultima disposizione [5], la signora Maso e altri e il signor Gazzetta e altri intentarono, dinanzi al Pretore di Venezia, azioni dirette nei confronti dell'INPS e dello Stato italiano, chiedendo di essere risarciti per il danno da essi subito a seguito della mancata trasposizione entro i termini, da parte della Repubblica italiana, della direttiva nell'ordinamento interno, conformemente a quanto dichiarato nella sentenza della Corte di giustizia 19 novembre 1991, Francovich e a. [6] (in prosieguo: «Francovich I»). Più in particolare, i ricorrenti chiesero che il risarcimento coprisse nell'intera misura i crediti da loro maturati negli ultimi tre mesi del rapporto di lavoro, conteggiando a tal fine per ogni mese la retribuzione, la quota mensile della 13ª e 14ª mensilità, il compenso per la quota mensile di ferie non ancora godute, gli interessi legali e la rivalutazione monetaria dalla data del fallimento del loro datore di lavoro.

5 — La Commissione osserva (loc. cit.) che i ricorrenti, tenuto conto della data di fallimento dei loro datori di lavoro, rientrano effettivamente nella sfera di applicazione dell'art. 2, comma 7, del decreto legislativo, il quale è entrato in vigore il 28 febbraio 1992. Tali fatti non sono contestati.

6 — Cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Racc. 1991, pag. I-5357).

III — Questioni pregiudiziali

7. Alla luce di tali domande, il giudice proponente, dubitando che il sistema di risarcimento istituito dal decreto legislativo n. 80/1992 sia conforme al diritto comunitario, sottopone alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il sistema del Trattato CEE, quale delineato nella sentenza Francovich, in tema di responsabilità verso i singoli dello Stato membro che abbia violato obblighi comunitari, possa interpretarsi in modo che risulti con esso compatibile una norma interna (art. 2, n. 7, in relazione all'art. 2, n. 4, del decreto legislativo italiano 27 gennaio 1992, n. 80) che riduce a posteriori la misura del risarcimento del danno già prodotto;

2) se il termine "insorgere dell'insolvenza" di cui all'art. 3, n. 2, primo trattino, e all'art. 4, n. 2, primo trattino, della direttiva 80/987/CEE corrisponda alla data della richiesta di apertura del procedimento concorsuale oppure alla data di apertura del procedimento medesimo (entrambe menzionate nell'art. 2);

3) se l'art. 4, n. 3, e l'art. 10 della direttiva possano interpretarsi nel senso che lo Stato membro può escludere il pagamento dei crediti di lavoro maturati prima del licenziamento quando una diversa provvidenza (nella specie l'indennità di mobilità prevista dagli artt. 4 e 16 della legge italiana 23 luglio 1991, n. 223) sovviene alle necessità del lavoratore rimasto disoccupato per i mesi successivi al licenziamento;

4) se la locuzione "ultimi tre mesi del contratto di lavoro" contenuta nell'art. 4, n. 2, debba intendersi come "ultimi tre mesi solari" o come "tre mesi anteriori alla cessazione del rapporto di lavoro, anche se avvenuta in data intermedia del mese"».

IV — Sulla ricevibilità

8. L'INPS asserisce che ai fini della soluzione della controversia nella causa principale non occorrono altri elementi di diritto comunitario oltre a quelli contenuti nella sentenza Francovich I, che la Corte di giustizia non è competente a interpretare disposizioni di una direttiva che non hanno efficacia diretta, come nella fattispecie le disposizioni della direttiva 80/987, e che sulla validità dell'art. 2, comma 7, si è già pronunciata la Corte costituzionale della Repubblica italiana.

9. Tali argomenti sono sostanzialmente identici ai corrispondenti argomenti addotti dall'INPS nelle cause riunite C-94/95 e C-95/95, Bonifaci e altri, e dovranno essere rigettati per i motivi esposti nelle mie conclusioni in tali cause [7].

10. La Repubblica italiana sostiene che l'ordinanza di rinvio non contiene una descrizione delle circostanze di fatto necessarie perché, da un lato, la Corte di giustizia fornisca una soluzione utile e, dall'altro, gli Stati membri e le parti interessate presentino le loro osservazioni. In considerazione di ciò, richiamandosi alla sentenza della Corte di giustizia 26 gennaio 1993, Telemarsicabruzzo e a. [8], essa propone alla Corte di giustizia di dichiarare irricevibile il rinvio pregiudiziale.

11. Vero è che la Corte di giustizia ha dichiarato che «(...) l'esigenza di giungere a un'interpretazione del diritto comunitario che sia utile per il giudice nazionale impone, secondo una giurisprudenza costante, che quest'ultimo definisca l'ambito di fatto e di diritto in cui si inseriscono le questioni sollevate o che esso spieghi almeno le ipotesi di fatto su cui tali questioni sono fondate» [9] e che «(...) le informazioni fornite e le questioni sollevate nelle ordinanze di rinvio pregiudiziale devono permettere alla Corte non solo di dare risposte utili, ma altresì dare ai governi degli Stati membri nonché alle altre parti interessate la possibilità di presentare osservazioni ai sensi dell'art. 20 dello Statuto CE della Corte» [10].

7 — V., rispettivamente, paragrafi 27 e 28, 34 e 33.

8 — Cause riunite C-320/90, C-321/90 e C-322/90 (Racc. pag. I-393).

9 — V. ordinanza 2 febbraio 1996, causa C-257/95, Bresle (Racc. pag. I-233, punto 16).

10 — Loc. cit., ordinanza Bresle, punto 19.

12. Dall'ordinanza di rinvio risulta che, a giudizio del giudice proponente, i ricorrenti rientrano, in linea di principio, nell'ambito di applicazione tanto della direttiva 80/987 quanto dell'art. 2, comma 7, del decreto legislativo n. 80/1992. Tali elementi sono legittimamente integrati anche dagli elementi tratti dagli atti della causa principale e dalle osservazioni della Commissione [11].

In considerazione di ciò, e dato che lo sfondo normativo della causa è sufficientemente noto alla Corte di giustizia sia attraverso altre sentenze [12] sia anche attraverso le pendenti cause Bonifaci e altri e Palmisani, la Corte di giustizia dispone di elementi sufficienti per fornire una soluzione utile al giudice proponente.

13. Per quanto riguarda la facoltà del governo italiano di presentare osservazioni, va detto quanto segue: in primo luogo, la controversa azione di risarcimento danni è rivolta non solo contro l'INPS, ma anche contro la Repubblica italiana. Nella causa principale sono stati presentati documenti processuali diretti al rigetto dei ricorsi per conto della presidenza del Consiglio dei ministri. Di conseguenza, si presume che il governo italiano conoscesse da allora, o dovesse conoscere, quanto meno le circostanze di fatto della controversia principale risultanti dai ricorsi e che, come ho detto in precedenza, sono sufficienti per le esigenze della presente causa [13]. In secondo luogo, il governo italiano non dubita che i ricorrenti rientrino nella sfera di applicazione della direttiva e dell'art. 2, comma 7, del decreto legislativo. In considerazione di ciò e di quanto in precedenza esposto, quelle che vengono presentate come carenze del rinvio pregiudiziale non potrebbero impedire, e non hanno di fatto impedito, al governo italiano di presentare le sue osservazioni sulle questioni pregiudiziali proposte, le quali, d'altra parte, sollevano problemi di interpretazione di disposizioni comunitarie, ossia problemi di diritto.

Di conseguenza, l'eccezione di irricevibilità del governo italiano dovrà essere respinta.

V — Sul merito

Sulla prima questione

14. Con la prima questione pregiudiziale il giudice proponente chiede in sostanza se lo Stato membro, nella tardiva trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno, possa fissare un massimale al risarcimento da concedere.

11 — V. sentenza 3 marzo 1994, causa C-316/93, Vanecteveld (Racc. pag. I-763, punto 14).

12 — V. sentenza Francovich I (citata alla nota 6) e sentenza 9 novembre 1995, causa C-479/93, Francovich (Racc. pag. I-3843).

13 — Va segnalato che nei documenti processuali relativi alle azioni di risarcimento sono riferiti in dettaglio anche altri dati, come il periodo esatto di attività lavorativa di ciascun ricorrente, la denominazione del datore di lavoro, ecc., che non ritengo indispensabile riportare.

15. Nel testo della questione pregiudiziale, come disposizione del decreto legislativo che consente l'imposizione di un massimale viene menzionato l'art. 2, comma 4, in relazione al comma 7 dello stesso articolo.

16. Il comma 4 di cui sopra si riferisce al divieto di cumulo della garanzia che viene concessa ai sensi dell'art. 2, comma 1 (e che costituisce la base di calcolo del risarcimento), con diverse altre prestazioni, tra le quali l'indennità di mobilità o indennità di disoccupazione, riconosciuta in base alla legge italiana 23 luglio 1991, n. 223. Al divieto di cumulo del risarcimento con tale indennità si riferisce però in particolare la terza questione pregiudiziale.

17. D'altro canto, dalla motivazione del rinvio pregiudiziale risulta chiaramente che il giudice nazionale nutre dubbi in ordine alla possibilità del legislatore italiano di porre «come massimale il trattamento straordinario di integrazione salariale moltiplicato per 3». Alla luce di quanto sopra, e dato che tale massimale è previsto all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo, dovrà ritenersi che, secondo il suo reale significato, la prima questione pregiudiziale si riferisca ad un massimale come quello previsto all'art. 2, comma 2, del decreto legislativo.

18. Per quanto riguarda la possibilità del legislatore nazionale di porre, nella tardiva trasposizione di una direttiva, un massimale al risarcimento dovuto per il periodo di mancata trasposizione della direttiva, ho già espresso un punto di vista negativo al paragrafo 109 delle mie conclusioni nella causa Bonifaci e a., cui rinvio per evitare ripetizioni superflue.

19. L'osservazione dell'INPS secondo cui la non imposizione di un massimale alla garanzia stabilita con il decreto legislativo (e, di conseguenza, al controverso risarcimento, che è calcolato in base a tale garanzia) si risolverebbe in un indebito arricchimento dei danneggiati non sembra essere fondata.

Infatti, come giustamente osserva il governo del Regno Unito, nel caso in esame il calcolo del risarcimento in base alla garanzia minima, in applicazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva, attribuisce ai danneggiati ciò di cui essi hanno diritto in base al diritto comunitario e, di conseguenza, non costituisce un arricchimento, addirittura anche ingiustificato.

Sulla seconda questione

20. Per quanto riguarda tale questione, ho già espresso il punto di vista [14] secondo cui la

14 — V. le mie conclusioni nella causa Bonifaci e a., paragrafi 80-95, ai quali rinvio.

data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro, ai sensi degli artt. 4, n. 2, primo trattino, e 3, n. 2, primo trattino, della direttiva, coincide con la data in cui il datore di lavoro viene a trovarsi in stato di insolvenza, conformemente all'art. 2, n. 1, della direttiva. Di conseguenza, essa non si identifica né con una situazione di fatto, come la cessazione dei pagamenti o l'impossibilità del datore di lavoro di far fronte ai propri debiti, né con la richiesta dell'apertura della procedura di soddisfacimento collettivo dei creditori, che è *una* delle condizioni dell'insorgere dello stato di insolvenza.

21. Con l'interpretazione di cui sopra concordano, nelle loro osservazioni scritte, i governi della Repubblica italiana, del Regno Unito e della Repubblica federale di Germania, nonché l'INPS.

22. Alla luce del fatto che tale interpretazione risulta chiaramente dalla lettera delle disposizioni della direttiva e trova sostegno anche nella giurisprudenza, come ho già esposto [15], la ricerca di un'altra data costituirebbe, sostanzialmente, una modifica della direttiva che potrebbe avvenire soltanto attraverso la via normativa.

15 — V. paragrafo 87 delle mie conclusioni nella causa Bonifaci e a.

Sulla terza questione

23. Con la terza questione si chiede se lo Stato membro possa limitare il risarcimento dovuto per una non tempestiva trasposizione della direttiva, qualora il lavoratore, dopo il suo licenziamento, abbia percepito un'indennità per la ricerca di una nuova occupazione.

24. Dovrà essere ricordato che la direttiva, ai sensi dei suoi artt. 3 e 5, è diretta ad assicurare i diritti non pagati dei lavoratori a seguito di insolvenza del datore di lavoro, e cioè diritti per retribuzioni che non sono state regolarmente pagate nel corso del rapporto di lavoro. Come la Corte ha dichiarato, un'indennità o prestazione attribuita a seguito della cessazione del rapporto di lavoro non conferisce la stessa tutela rispetto alla garanzia prevista dalla direttiva [16]. Pertanto, una simile indennità o prestazione non può escludere il diritto che i lavoratori derivano dalla direttiva.

16 — V. sentenza 2 febbraio 1989, causa 22/87, Commissione/Italia (Racc. pag. 143, punto 11). Da segnalare che si tratta della sentenza con la quale è stata accertato che l'Italia non si era conformata entro i termini agli obblighi della direttiva.

25. Nel caso in esame, come si è già esposto, per la determinazione del controverso risarcimento viene presa come base la garanzia concessa per il futuro. Come risulta dall'ordinanza di rinvio, e non è contestato, la disciplina controversa vieta il cumulo della garanzia con un'indennità per la ricerca di una nuova occupazione, la quale viene corrisposta durante i tre mesi successivi al licenziamento, e cioè dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

26. Conformemente a quanto sopra esposto, tuttavia, una tale disciplina non è conforme alla direttiva e, di conseguenza, non può essere presa in considerazione né per la determinazione della garanzia né per la limitazione del risarcimento.

Sulla quarta questione

27. Con l'ultima questione si chiede se, ai sensi dell'art. 4, n. 2, per «ultimi tre mesi del contratto di lavoro» si intendano gli ultimi tre mesi solari o il periodo di tre mesi che precede la cessazione del rapporto di lavoro.

28. Dovrà essere osservato, in linea di principio, che nella misura in cui il legislatore italiano, nel trasporre la direttiva, ha fatto uso dell'art. 4, n. 2, per la determinazione della garanzia e, inoltre, del controverso risarcimento, l'interpretazione richiesta è utile al giudice proponente.

29. L'art. 4, n. 2, primo trattino, della direttiva non contiene una definizione del termine «mese». D'altro canto è evidente che esso non si riferisce ai mesi nella successione e col nome che hanno nel calendario. Di conseguenza, analogamente all'espressione «periodo di sei mesi» che figura nella stessa disposizione, dovrà ritenersi che l'espressione «retribuzione degli ultimi tre mesi del contratto di lavoro (...)» si riferisca a retribuzioni corrispondenti ad un periodo di tempo della durata di tre mesi, nel senso che il termine «mese» ha nel diritto nazionale.

30. Infine, sarebbe utile chiarire che tale disposizione non collega necessariamente il periodo di tempo di tre mesi di cui sopra con la cessazione del rapporto di lavoro. Se, ad esempio, il lavoratore ha continuato ad avere in essere un rapporto di lavoro con il datore di lavoro sino alla data dell'insorgere dell'insolvenza, saranno presi in considerazione i diritti non pagati degli ultimi tre mesi precedenti la data dell'insolvenza, indipendentemente dal fatto che tale data abbia provocato o no la cessazione del rapporto di lavoro.

VI — Conclusioni

Alla luce di quanto sopra, propongo che le questioni pregiudiziali vengano rispettivamente risolte nei seguenti termini:

«1) Le disposizioni della direttiva 80/987 devono essere interpretate nel senso che non forniscono alcun sostegno all'imposizione di un massimale al risarcimento che, nell'adozione di provvedimenti tardivi di trasposizione nell'ordinamento interno, viene stabilito come dovuto per il periodo di mancata trasposizione della direttiva.

2) Per "data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro" ai sensi dell'art. 4, n. 2, primo trattino, della direttiva dev'essere intesa la data in cui il datore di lavoro viene a trovarsi in "stato di insolvenza", come quest'ultimo viene definito all'art. 2, n. 1, della direttiva.

3) I diritti derivanti ai lavoratori dalle disposizioni della direttiva non possono dipendere da prestazioni aventi come causa la risoluzione del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro.

4) Per "ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro", espressione che figura all'art. 4, n. 2, primo trattino, della direttiva, deve intendersi il periodo degli ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro che rientra nel periodo di riferimento definito nella stessa disposizione».