SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
10 luglio 1997 *

Nel procedimento C-373/95,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Pretura circondariale di Venezia (Italia) nelle cause dinanzi ad essa pendenti tra

Federica Maso e altri,

Graziano Gazzetta e altri,

e

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Repubblica italiana,

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 2, 3, n. 2, 4, nn. 2 e 3, e 10 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 (GU L 283, pag. 23), nonché sull'interpretazione del principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da una violazione del diritto comunitario ad esso imputabile,

* Lingua processuale: l'italiano.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori J. C. Moitinho de Almeida, presidente di sezione, L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann e M. Wathelet (relatore), giudici,

avvocato generale: G. Cosmas
cancelliere: signora L. Hewlett, amministratore

viste le osservazioni scritte presentate:

— per i ricorrenti nella causa principale, dall'avv. G. Boscolo, del foro di Venezia;

— per l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dagli avv. ti A. Todaro e L. Cantarini, del foro di Roma, e A. Mascia, del foro di Venezia;

— per il governo italiano, dal professor U. Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato D. Del Gaizo;

— per il governo tedesco, dal signor E. Röder, Ministerialrat presso il ministero federale dell'Economia, e dalla signora S. Maass, Regierungsrätin z. A presso lo stesso ministero, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora L. Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dal signor N. Green, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla signora M. Patakia, membro del servizio giuridico, e dal signor E. Altieri, funzionario nazionale distaccato presso tale servizio, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dei ricorrenti nella causa principale, con l'avv. G. Boscolo, dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), rappresentato dagli avv. ti A. Todaro e R. Sarto, del foro di Roma, e dall'avv. V. Morielli, del foro di Napoli, del governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato D. Del Gaizo, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora L. Nicoll, assistita dai signori N. Green e S. Richards, barrister, e della Commissione, rappresentata dalla signora M. Patakia e dai signori E. Altieri e L. Gussetti, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, all'udienza del 3 ottobre 1996,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 gennaio 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 3 novembre 1995, pervenuta alla Corte il 29 novembre successivo, la Pretura circondariale di Venezia ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione degli artt. 2, 3, n. 2, 4, nn. 2 e 3, e 10 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 (GU L 283, pag. 23; in prosieguo: la «direttiva»), nonché sull'interpretazione del principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da una violazione del diritto comunitario ad esso imputabile.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la signora Maso e altre undici persone nonché tra il signor Gazzetta e altre diciassette persone e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (in prosieguo: l'«INPS») in ordine al risarcimento del danno subito a seguito della tardiva attuazione della direttiva.

3 La direttiva è intesa a garantire ai lavoratori subordinati una tutela comunitaria minima in caso di insolvenza del datore di lavoro, fatte salve le disposizioni più favorevoli esistenti negli Stati membri. A tal fine, essa prevede in particolare specifiche garanzie per il pagamento delle loro retribuzioni non corrisposte.

4 Ai sensi dell'art. 11, n. 1, di tale direttiva, gli Stati membri erano tenuti a mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 23 ottobre 1983.

5 Poiché la Repubblica italiana non aveva osservato tale obbligo, la Corte ha accertato il suo inadempimento con la sentenza 2 febbraio 1989, causa 22/87, Commissione/Italia (Racc. pag. 143).

6 Inoltre, nella sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich I (Racc. pag. I-5357), la Corte ha dichiarato che le norme della direttiva che definiscono i diritti dei lavoratori dovevano essere interpretate nel senso che, da un lato, gli interessati non potevano far valere dinanzi ai giudici nazionali, nei confronti dello Stato, i diritti derivanti dalla direttiva, in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati entro i termini prescritti, e, dall'altro, lo Stato membro era tenuto a risarcire i danni causati ai singoli dalla mancata attuazione della direttiva.

7 Il 27 gennaio 1992 il governo italiano, in applicazione dell'art. 48 della legge delega 29 dicembre 1990, n. 428, ha adottato il decreto legislativo n. 80, recante attuazione della direttiva (GURI n. 36 del 13 febbraio 1992; in prosieguo: il «decreto legislativo»).

8 L'art. 2, n. 7, del decreto legislativo fissa le condizioni per il risarcimento dei danni causati dalla tardiva attuazione della direttiva, facendo rinvio alle modalità stabilite,

nella trasposizione della direttiva, per l'applicazione dell'obbligo di pagamento da parte degli organismi di garanzia in favore dei lavoratori vittime dell'insolvenza del loro datore di lavoro. Tale disposizione recita:

«Per la determinazione dell'indennità eventualmente spettante, in relazione alle procedure di cui all'art. 1, comma 1 (vale a dire il fallimento, il concordato preventivo, la liquidazione coatta amministrativa e l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in periodo di crisi), per il danno derivante dalla mancata attuazione della direttiva CEE 80/987, trovano applicazione i termini, le misure e le modalità di cui ai commi 1, 2 e 4. L'azione va promossa entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto».

9 L'art. 2, n. 1, del decreto legislativo dispone che la garanzia è relativa

«ai crediti di lavoro, diversi da quelli spettanti a titolo di trattamento di fine rapporto, inerenti gli ultimi tre mesi del rapporto di lavoro rientranti nei dodici mesi che precedono:

a) la data del provvedimento che determina l'apertura di una delle procedure indicate nell'art. 1, comma 1».

10 Risulta dall'ordinanza di rinvio che il periodo di dodici mesi a cui si riferisce tale ultima disposizione è calcolato retroattivamente a partire dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento dell'impresa (o di un analogo provvedimento di apertura di una procedura concorsuale).

11 D'altro canto, ai sensi dell'art. 2, n. 2, del decreto legislativo,

«il pagamento effettuato dal Fondo [di garanzia] ai sensi del comma 1 non può essere superiore ad una somma pari a tre volte la misura massima del trattamento straordinario di integrazione salariale mensile al netto delle trattenute previdenziali e assistenziali».

12 L'art. 2, n. 4, lett. c), aggiunge che tale pagamento non è cumulabile con l'indennità di mobilità riconosciuta, ai sensi della legge 23 luglio 1991, n. 223, nell'arco dei tre mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

13 I ricorrenti nella causa principale, i cui datori di lavoro sono stati dichiarati falliti dopo il 23 ottobre 1983 e prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, hanno intentato un'azione dinanzi alla Pretura circondariale di Venezia allo scopo di ottenere il risarcimento, da parte dell'INPS, del danno subito a seguito della tardiva attuazione della direttiva.

14 Essi hanno fatto valere il diritto ad essere risarciti per l'intero ammontare dei crediti sorti a loro vantaggio negli ultimi tre mesi del loro rapporto di lavoro, compresi, per ciascun 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.

15 Il giudice a quo ha nutrito qualche dubbio quanto alla compatibilità del regime di indennizzo istituito dal decreto legislativo con il principio, sancito dalla Corte nella citata sentenza Francovich I, della responsabilità dello Stato per i danni causati ai singoli da una violazione del diritto comunitario, nei limiti in cui il decreto legislativo riduce a posteriori, e talora in modo sensibile, la portata del risarcimento

che i singoli lesi potrebbero rivendicare. Il giudice a quo si è altresì posto il problema della compatibilità di varie disposizioni del decreto legislativo con la direttiva da esse attuata.

16 Al riguardo occorre ricordare le disposizioni pertinenti della direttiva.

17 Ai sensi dell'art. 2, n. 1, della direttiva, un datore di lavoro si considera in stato di insolvenza:

a) quando è stata chiesta l'apertura di un procedimento volto a soddisfare collettivamente i creditori del datore di lavoro e che permette di prendere in considerazione i crediti dei lavoratori subordinati nei confronti di quest'ultimo; e

b) quando l'autorità competente ha deciso l'apertura del procedimento o ha constatato la chiusura definitiva dell'impresa del datore di lavoro, nonché l'insufficienza dell'attivo disponibile per giustificare l'apertura del procedimento.

18 L'art. 3, n. 1, della direttiva prevede l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché gli organismi di garanzia assicurino il pagamento dei diritti 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; quest'ultima, in conformità dell'art. 3, n. 2, è, a scelta degli Stati membri, la data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro, quella del preavviso di licenziamento comunicato a causa dell'insolvenza, oppure, in alternativa, quella dell'insorgere dell'insolvenza o quella della cessazione del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro avvenuta a causa dell'insolvenza.

19 Tuttavia, ai sensi dell'art. 4, n. 2, della direttiva, il pagamento può essere limitato ai diritti non pagati relativi alla retribuzione riguardante determinati periodi, a seconda della scelta effettuata dagli Stati membri a norma dell'art. 3, n. 2, vale a dire:

— gli 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;

— gli 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;

— gli ultimi diciotto mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro precedenti la data dell'insorgere dell'insolvenza o quella della cessazione del contratto o del rapporto di lavoro, avvenuta a causa dell'insolvenza. 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.

20 L'art. 4, n. 3, della direttiva permette inoltre agli Stati membri di fissare un massimale per i pagamenti, al fine di evitare il versamento di somme che vadano oltre la finalità sociale della direttiva.

21 Ai sensi dell'art. 9 della direttiva, gli Stati membri possono applicare o introdurre disposizioni più favorevoli per i lavoratori subordinati.

22 Infine, l'art. 10 della direttiva non pregiudica, in particolare, la facoltà degli Stati membri «di adottare le misure necessarie per evitare abusi».

23 Alla luce di quanto sopra, il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte 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"».

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

24 L'INPS sostiene che il diritto comunitario non contiene elementi che possano servire al giudice nazionale al fine di risolvere la controversia nella causa principale, oltre a quelli che la Corte ha già avuto occasione di precisare nella citata sentenza Francovich I.

25 L'INPS aggiunge che la Corte non è competente ad interpretare le disposizioni di una direttiva prive di effetto diretto e che ogni conflitto tra il diritto comunitario e il diritto interno dev'essere risolto dalla Corte costituzionale, che si è già pronunciata sulla validità dell'art. 2, n. 7, del decreto legislativo.

26 Secondo una giurisprudenza costante, spetta ai soli giudici nazionali aditi, che debbono assumere la responsabilità dell'emananda decisione giudiziale, valutare, tenuto conto delle peculiarità di ogni causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere posti in grado di statuire nel merito sia la pertinenza delle questioni sottoposte alla Corte (v., in particolare, sentenza 21 marzo 1996, causa C-297/94, Bruyère e a., Racc. pag. I-1551, punto 19). Solo qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione o il giudizio sulla validità di una norma comunitaria chiesti dal giudice nazionale non hanno alcuna relazione con l'effettività o con l'oggetto della causa principale la domanda pregiudiziale può essere dichiarata irricevibile (v., in particolare, sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, Racc. pag. I-4921, punto 61).

27 Nel caso di specie, basta constatare che il regime istituito dal decreto legislativo per risarcire i lavoratori a seguito della tardiva trasposizione della direttiva rinvia espressamente alle disposizioni del decreto legislativo che recepiscono quest'ultima nell'ordinamento giuridico italiano e che il giudice a quo ha ritenuto necessario chiedere alla Corte gli elementi di interpretazione rientranti nel diritto comunitario al fine di valutare la compatibilità con quest'ultimo delle disposizioni nazionali controverse e dell'applicazione che ne è stata fatta, nella fattispecie, dall'INPS.

28 D'altro canto, a norma dell'art. 177 del Trattato, la Corte è competente a statuire, in via pregiudiziale, sull'interpretazione degli atti emanati dalle istituzioni comunitarie, indipendentemente dal fatto che essi abbiano o meno effetto diretto (sentenza 20 maggio 1976, causa 111/75, Mazzalai, Racc. pag. 657, punto 7).

29 Le obiezioni sollevate dall'INPS in ordine alla ricevibilità delle questioni pregiudiziali e alla competenza della Corte non possono pertanto essere accolte.

30 Il governo italiano ritiene, dal canto suo, che l'ordinanza di rinvio non contenga le informazioni di fatto necessarie per permettere alla Corte di fornire una soluzione utile e ai governi degli Stati membri nonché alle altre parti interessate di presentare osservazioni conformemente all'art. 20 dello Statuto della Corte. Il rinvio dovrebbe pertanto essere dichiarato irricevibile.

31 A questo proposito, risulta dai punti 1-14 della presente sentenza e dalle osservazioni presentate alla Corte, in particolare dal governo italiano stesso, che quest'ultima nonché i governi degli Stati membri, le istituzioni e le altri parti interessate sono stati sufficientemente informati dall'ordinanza di rinvio sul contesto normativo e di fatto in cui si inseriscono le questioni pregiudiziali.

32 Di conseguenza, le obiezioni sollevate dal governo italiano quanto alla ricevibilità del rinvio pregiudiziale debbono essere respinte. Occorre pertanto risolvere le questioni sollevate.

Sulla prima questione

33 Con la sua prima questione, il giudice a quo chiede sostanzialmente se, nell'ambito del risarcimento del danno subito dai lavoratori a seguito della tardiva attuazione della direttiva, uno Stato membro abbia il diritto di applicare retroattivamente nei loro confronti le misure di attuazione della direttiva adottate tardivamente, ivi comprese le norme anticumulo o altre limitazioni dell'obbligo di pagamento dell'organismo di garanzia da esse previste.

34 Al riguardo, va ricordato che, come la Corte ha più volte dichiarato, il principio della responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato (sentenze Francovich I, citata, punto 35; 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame, Racc. pag. I-1029, punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications, Racc. pag. I-1631, punto 38; 23 maggio 1996, causa C-5/94, Hedley Lomas, Racc. pag. I-2553, punto 24, e 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 e C-190/94, Dillenkofer e a., Racc. pag. I-4845, punto 21).

35 Per quanto riguarda le condizioni alle quali uno Stato membro è tenuto a risarcire i danni così provocati, risulta dalla giurisprudenza sopra citata che esse sono tre, vale a dire che la norma giuridica violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che si tratti di una violazione sufficientemente grave e manifesta e che esista un nesso di causalità diretto tra la violazione dell'obbligo incombente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (citate sentenze Brasserie du pêcheur e Factortame, punto 51; British Telecommunications, punto 39; Hedley Lomas, punto 25, e Dillenkofer e a., punto 21). La valutazione di tali condizioni dipende da ciascun tipo di situazione (sentenza Dillenkofer e a., punto 24).

36 Quanto alla portata del risarcimento a carico dello Stato membro a cui è imputabile l'inadempimento, dalla citata sentenza Brasserie du pêcheur e Factortame, punto 82, risulta che il risarcimento dev'essere adeguato al danno subito, ossia tale da garantire una tutela effettiva dei diritti dei singoli lesi.

37 Infine risulta da una giurisprudenza costante a partire dalla citata sentenza Francovich I, punti 41-43, che, fatto salvo quanto precede, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato, fermo restando che le condizioni stabilite dalle legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano reclami analoghi di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.

38 Nel caso di specie, la Corte ha già dichiarato, nella citata sentenza Francovich I, punto 46, che lo Stato membro è tenuto a risarcire i danni derivanti ai singoli dalla mancata attuazione della direttiva entro il termine prescritto.

39 Per quanto riguarda la portata del risarcimento del danno derivante da tale inadempimento, si deve osservare che l'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva ai lavoratori vittime dell'attuazione tardiva consente, in linea di massima, di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della violazione del diritto comunitario, a condizione che la direttiva sia stata regolarmente recepita. Infatti, tale applicazione dovrebbe avere l'effetto di garantire a questi ultimi i diritti di cui essi avrebbero beneficiato se la direttiva fosse stata recepita entro il termine prescritto (v. anche sentenza, in data odierna, nelle cause riunite C-94/95 e C-95/95, Bonifaci e a. e Berto e a., Racc. pag. I-3969, punti 51-54).

40 Un'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva comporta necessariamente che possa altresì farsi applicazione di eventuali norme anticumulo contenute nell'atto di trasposizione, purché esse non pregiudichino i diritti conferiti ai singoli dalla direttiva, nonché delle limitazioni dell'obbligo di pagamento dell'organismo di garanzia, secondo le condizioni e le modalità previste dalla direttiva, qualora lo Stato membro abbia effettivamente limitato tale obbligo nel recepire la direttiva nell'ordinamento giuridico interno.

41 Tuttavia, nell'ambito della controversia di cui esso è investito, spetta al giudice nazionale, alla luce dei principi che discendono dalla giurisprudenza della Corte, quali ricordati ai punti 34-37 della presente sentenza, far sì che il risarcimento del danno subito dai beneficiari sia adeguato. Un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione della direttiva sarà a tal fine sufficiente, a meno che i beneficiari non dimostrino l'esistenza di danni ulteriori da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti dalla direttiva e che dovrebbero quindi essere anch'essi risarciti.

42 Occorre pertanto risolvere la prima questione nel senso che, nell'ambito del risarcimento del danno subito da taluni lavoratori a seguito della tardiva attuazione della direttiva, uno Stato membro può legittimamente applicare con efficacia retroattiva nei loro confronti le misure di attuazione adottate tardivamente, ivi comprese le norme anticumulo o le altre limitazioni dell'obbligo di pagamento dell'organismo di garanzia, a condizione che la direttiva sia stata regolarmente recepita. Tuttavia, spetta al giudice nazionale far sì che il risarcimento del danno subito dai beneficiari sia adeguato. Un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione della direttiva sarà a tal fine sufficiente, a meno che i beneficiari non dimostrino l'esistenza di danni ulteriori da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti dalla direttiva e che dovrebbero quindi essere anch'essi risarciti.

Sulla seconda questione

43 Con la sua seconda questione, il giudice a quo si chiede quale sia il significato della nozione dell'«insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro» impiegata agli artt. 3, n. 2, e 4, n. 2, della direttiva; esso si chiede, in particolare, se l'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro, ai sensi di tali disposizioni, corrisponda alla data della domanda di apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo oppure a quella della decisione di apertura del procedimento medesimo, entrambe menzionate all'art. 2, n. 1, della direttiva.

44 Si deve anzitutto ricordare che, nella sentenza 9 novembre 1995, causa C-479/93, Francovich II (Racc. pag. I-3843, punto 18), la Corte ha dichiarato che dal tenore dell'art. 2, n. 1, della direttiva risulta che, perché un datore di lavoro sia considerato in stato di insolvenza, è necessario, innanzi tutto, che le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dello Stato membro interessato prevedano un procedimento che riguardi il patrimonio del datore di lavoro e che sia volto a soddisfare collettivamente i suoi creditori, in secondo luogo, che sia consentita, nell'ambito di tale procedimento, la presa in considerazione dei diritti dei lavoratori subordinati derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro, in terzo luogo, che l'apertura del procedimento sia stata chiesta e, in quarto luogo, che l'autorità competente in forza delle citate disposizioni nazionali abbia deciso l'apertura del procedimento ovvero constatato la chiusura definitiva dell'impresa o dello stabilimento del datore di lavoro, nonché l'insufficienza dell'attivo disponibile per giustificare l'apertura del procedimento.

45 Emerge quindi che, perché la direttiva si applichi, debbono essersi verificati due eventi: in primo luogo, dev'essere stata presentata all'autorità nazionale competente una domanda diretta ad aprire un procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori e, in secondo luogo, devono essere stati pronunciati vuoi una decisione di apertura del procedimento, vuoi un accertamento della chiusura dell'impresa, in caso di insufficienza dell'attivo.

46 Il verificarsi di tali due eventi, considerati dall'art. 2, n. 1, della direttiva, se condiziona l'entrata in azione della garanzia prevista dalla direttiva, non può però servire a designare i diritti non pagati oggetto della detta garanzia. Tale ultima questione è disciplinata dagli artt. 3 e 4 della direttiva, che si riferiscono a una data necessariamente unica, prima della quale dovrebbero trascorrere i periodi di riferimento considerati da tali articoli.

47 Così, l'art. 3 della direttiva attribuisce agli Stati membri la facoltà di scegliere, tra più possibilità, la data prima della quale le retribuzioni non corrisposte saranno garantite. Proprio in considerazione della scelta così operata dagli Stati membri

l'art. 4, n. 2, della direttiva determina i diritti non pagati che dovranno comunque formare oggetto dell'obbligo di garanzia nel caso in cui, come nella fattispecie, uno Stato membro decida, in applicazione dell'art. 4, n. 1, di limitare la garanzia stessa nel tempo.

48 Nella fattispecie, lo Stato italiano ha optato per la data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro di cui agli artt. 3, n. 2, primo trattino, e 4, n. 2, primo trattino, estendendo il periodo di riferimento da sei a dodici mesi.

49 Discende da quanto precede che, se l'applicazione del sistema di tutela dei lavoratori istituito dalla direttiva richiede nel contempo una domanda di apertura di un procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori, quale predisposto dalla legge dello Stato membro interessato, ed una formale decisione di apertura di siffatto procedimento, la determinazione dei diritti non pagati che debbono essere garantiti dalla direttiva si opera, ai sensi degli artt. 3, n. 2, primo trattino, e 4, n. 2, con riferimento all'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro, la quale non coincide necessariamente con la data di tale decisione.

50 Infatti, come risulta del resto dalle circostanze del caso di specie, la decisione di aprire il procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori o, più precisamente, nella fattispecie, la sentenza dichiarativa di fallimento può intervenire molto tempo dopo la domanda di apertura del procedimento o, ancora, la cessazione dei periodi di occupazione a cui si riferiscono le retribuzioni non corrisposte, così che, se l'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro dovesse dipendere dal ricorrere delle condizioni previste dall'art. 2, n. 1, della direttiva, il pagamento di tali retribuzioni, tenuto conto delle limitazioni temporali di cui all'art. 4, n. 2, potrebbe non essere mai garantito dalla direttiva, e ciò per motivi che possono essere indipendenti dal comportamento dei lavoratori. Quest'ultima conseguenza sarebbe in contrasto con la finalità della direttiva che, come risulta dal suo primo 'considerando', è quella di garantire ai lavoratori subordinati una tutela comunitaria minima in caso di insolvenza del datore di lavoro.

51 La nozione dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro non può per questo essere puramente e semplicemente equiparata, come sostengono i ricorrenti nella causa a qua, all'inizio della cessazione del pagamento delle retribuzioni. Infatti, per identificare i diritti non pagati che devono essere garantiti dalla direttiva, gli artt. 3 e 4, n. 2, si riferiscono ad un periodo che si colloca prima della data dell'insorgere dell'insolvenza. Ora, se si seguisse la tesi dei ricorrenti nella causa a qua, si dovrebbe concludere che, prima di tale data, il datore di lavoro non ha, per definizione, cessato di pagare le retribuzioni, il che avrebbe la conseguenza di privare gli artt. 3 e 4, n. 2, del loro contenuto.

52 Tenuto conto, nel contempo, della finalità sociale della direttiva e della necessità di fissare con precisione i periodi di riferimento ai quali la direttiva annette effetti giuridici, la nozione dell'«insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro» di cui agli artt. 3, n. 2, e 4, n. 2, della direttiva dev'essere interpretata nel senso che designa la data della domanda diretta all'apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori, fermo restando che la garanzia non può essere concessa prima della decisione di apertura di tale procedimento o dell'accertamento della chiusura definitiva dell'impresa, in caso di insufficienza dell'attivo.

53 Tale definizione della nozione dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro non può tuttavia ostare alla facoltà degli Stati membri, riconosciuta all'art. 9 della direttiva, di applicare o di introdurre disposizioni più favorevoli per i lavoratori, in particolare al fine di garantire le retribuzioni non corrisposte nel corso di un periodo successivo alla presentazione della domanda diretta all'apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori (v. altresì sentenza, in data odierna, Bonifaci e a. e Berto e a., citata, punti 36-43).

54 Si deve pertanto risolvere la seconda questione nel senso che l'«insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro» di cui agli artt. 3, n. 2, e 4, n. 2, della direttiva corrisponde alla data della domanda diretta all'apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori, fermo restando che la garanzia non può essere concessa prima della decisione di apertura di tale procedimento o dell'accertamento della chiusura definitiva dell'impresa, in caso di insufficienza dell'attivo.

Sulla terza questione

55 Con la sua terza questione, il giudice a quo chiede sostanzialmente se gli artt. 4, n. 3, e 10 della direttiva debbano essere interpretati nel senso che uno Stato membro può vietare il cumulo degli importi garantiti dalla direttiva con un'indennità quale l'indennità di mobilità prevista dagli artt. 4 e 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che mira a sovvenire ai bisogni di un lavoratore licenziato durante i tre mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

56 Si deve ricordare al riguardo che l'art. 4, n. 3, della direttiva prevede la facoltà per gli Stati membri di fissare un massimale per la garanzia di pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati al fine di evitare il versamento di somme che vadano oltre il fine sociale della direttiva. Tale fine consiste, come è stato ricordato al punto 50 della presente sentenza, nel garantire ai lavoratori subordinati una tutela comunitaria minima in caso di insolvenza del datore di lavoro mediante il pagamento dei diritti non pagati derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro e vertenti sulla retribuzione relativa ad un periodo determinato.

57 Ora, risulta dal fascicolo che l'indennità che l'art. 2, n. 4, lett. c), del decreto legislativo vieta di cumulare con i crediti garantiti dalla direttiva non risulta da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro, dato che essa è versata, per definizione, solo dopo il licenziamento del lavoratore e non mira quindi a remunerare le prestazioni compiute nell'ambito di un rapporto di lavoro.

58 D'altro canto, se l'art. 10 della direttiva consente agli Stati membri di adottare le misure necessarie per evitare abusi, né l'ordinanza di rinvio né le osservazioni

presentate dinanzi alla Corte contengono ragionamenti che tendano a dimostrare l'esistenza di un qualsiasi abuso che la norma anticumulo di cui trattasi abbia lo scopo di impedire.

59 Di conseguenza, si deve risolvere la terza questione dichiarando che gli artt. 4, n. 3, e 10 della direttiva vanno interpretati nel senso che uno Stato membro non può vietare il cumulo degli importi garantiti dalla direttiva con un'indennità quale l'indennità di mobilità prevista dagli artt. 4 e 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che è diretta a sovvenire ai bisogni di un lavoratore licenziato durante i tre mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.

Sulla quarta questione

60 Con la quarta questione, il giudice a quo si domanda quale sia il significato dell'espressione «ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro» che compare all'art. 4, n. 2, della direttiva.

61 Si deve ricordare che l'art. 4, n. 2, della direttiva garantisce il pagamento dei diritti non pagati relativi alla retribuzione

— degli ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro, vuoi nell'ambito di un periodo di sei mesi precedenti la data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro, vuoi precedenti la data del preavviso di licenziamento del lavoratore, comunicato a causa dell'insolvenza del datore di lavoro,

— o ancora degli ultimi diciotto mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro precedenti, vuoi la data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro, vuoi quella della cessazione del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro del lavoratore, periodo che può essere ridotto dagli Stati membri ad otto settimane o a vari periodi parziali per un totale della stessa durata.

62 Discende dalla finalità della direttiva che il periodo di tre mesi, a cui si riferiscono le retribuzioni garantite dall'art. 4, n. 2, è espresso in mesi di calendario nel senso che tale periodo rappresenta un arco di tempo compreso tra la data corrispondente al termine di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva e la stessa data del terzo mese precedente.

63 Infatti, come hanno osservato i governi tedesco e del Regno Unito, la limitazione della garanzia agli ultimi tre mesi civili, indipendentemente dal giorno in cui è intervenuto il termine di cui all'art. 4, n. 2, della direttiva, potrebbe avere conseguenze pregiudizievoli per i beneficiari della direttiva, nel caso in cui l'insorgere dell'insolvenza non si verificasse nell'ultimo giorno del mese civile.

64 Di conseguenza, occorre risolvere la quarta questione dichiarando che l'espressione «ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro» figurante all'art. 4, n. 2, della direttiva dev'essere interpretata nel senso che designa tre mesi di calendario.

Sulle spese

65 Le spese sostenute dai governi italiano, tedesco e del Regno Unito nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Pretura circondariale di Venezia con ordinanza 3 novembre 1995, dichiara:

1) Nell'ambito del risarcimento del danno subito da taluni lavoratori a seguito della tardiva attuazione 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, uno Stato membro può legittimamente applicare con efficacia retroattiva nei loro confronti le misure di attuazione adottate tardivamente, ivi comprese le norme anticumulo o le altre limitazioni dell'obbligo di pagamento dell'organismo di garanzia, a condizione che la direttiva sia stata regolarmente recepita. Tuttavia, spetta al giudice nazionale far sì che il risarcimento del danno subito dai beneficiari sia adeguato. Un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione della direttiva sarà a tal fine sufficiente, a meno che i beneficiari non dimostrino l'esistenza di danni ulteriori da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti dalla direttiva e che dovrebbero quindi essere anch'essi risarciti.

2) **L'«insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro» di cui agli artt. 3, n. 2, e 4, n. 2, della direttiva 80/987 corrisponde alla data della domanda diretta all'apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori, fermo restando che la garanzia non può essere concessa prima della decisione di apertura di tale procedimento o dell'accertamento della chiusura definitiva dell'impresa, in caso di insufficienza dell'attivo.**

3) **Gli artt. 4, n. 3, e 10 della direttiva 80/987 vanno interpretati nel senso che uno Stato membro non può vietare il cumulo degli importi garantiti dalla direttiva con un'indennità quale l'indennità di mobilità prevista dagli artt. 4 e 16 della legge 23 luglio 1991, n. 223, che è diretta a sovvenire ai bisogni di un lavoratore licenziato durante i tre mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro.**

4) **L'espressione «ultimi tre mesi del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro» figurante all'art. 4, n. 2, della direttiva 80/987 dev'essere interpretata nel senso che designa tre mesi di calendario.**

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 luglio 1997.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

J. C. Moitinho de Almeida