SENTENZA DELLA CORTE
9 novembre 1995 *

Nel procedimento C-479/93,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Pretura circondariale di Vicenza (Italia) nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Andrea Francovich

e

Repubblica italiana,

domanda vertente sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 2 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),

LA CORTE,

composta dai signori G. C. Rodríguez Iglesias, presidente, C. N. Kakouris, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, presidenti di sezione, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (relatore), P. Jann e H. Ragnemalm, giudici,

* Lingua processuale: l'italiano.

avvocato generale: G. Cosmas
cancelliere: signora D. Louterman-Hubeau, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Francovich, dagli avv. ti C. Mondin, A. Campesan e A. Dal Ferro, del foro di Vicenza;

— 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 O. Fiumara;

— per il governo tedesco, dai signori E. Röder e B. Kloke, rispettivamente Ministerialrat e Regierungsrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agenti;

— per il governo ellenico, dal signor F. Georgakopoulos e dalla signora K. Grigoriou, rispettivamente consigliere giuridico aggiunto e rappresentante giudiziale presso l'avvocatura dello Stato, in qualità di agenti;

— per il Consiglio dell'Unione europea, dal signor G. Maganza e dalla signora S. Kyriakopoulou, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor L. Gussetti, membro del servizio giuridico, in qualità di agente, assistito dal signor A. Juste Ruiz, dipendente pubblico nazionale messo a disposizione di tale servizio,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Francovich, con gli avv. ti A. Campesan e A. Dal Ferro, del governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato D. Del Gaizo, del governo ellenico, rappresentato dalla signora K. Grigoriou, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora L. Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, assistita dal signor Ch. Vajda, barrister, del Consiglio, rappresentato dal signor G. Maganza e dalla signora S. Kyriakopoulou, e della Commissione, rappresentata dal signor L. Gussetti, all'udienza del 3 maggio 1995,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza dell'11 luglio 1995,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 16 dicembre 1993, pervenuta alla Corte il 24 dicembre 1993, il Pretore di Vicenza ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 2 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»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra il signor Francovich e la Repubblica italiana in ordine ad una domanda di risarcimento proposta contro lo Stato a seguito della tardiva attuazione della direttiva.

3 Secondo l'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 un termine che scadeva il 23 ottobre 1983. Poiché la Repubblica italiana non ha osservato tale obbligo, la Corte ha accertato il suo inadempimento con sentenza 2 febbraio 1989, causa 22/87, Commissione/Italia (Racc. pag. 143).

4 Avendo svolto attività lavorativa come dipendente di un'impresa di Vicenza e avendo ricevuto a tale titolo solo acconti sporadici sul proprio stipendio, il signor Francovich ha proposto un ricorso dinanzi alla Pretura circondariale di Vicenza. Quest'ultima ha condannato l'impresa convenuta al pagamento di una somma di 6 000 000 di LIT circa. Durante la fase esecutiva l'ufficiale giudiziario competente hadovuto redigere un verbale di pignoramento infruttuoso.

5 Dato che la direttiva era ancora rimasta priva di attuazione nell'ordinamento giuridico italiano, il signor Francovich ha proposto dinanzi allo stesso giudice un ricorso diretto a far dichiarare lo Stato italiano tenuto, in applicazione della direttiva, ad assicurare il pagamento dei suoi diritti nei confronti del suo datore di lavoro o, in via subordinata, a versargli un indennizzo quale risarcimento del danno da lui subito a seguito della mancata attuazione della direttiva.

6 Alla stessa epoca, la signora Bonifaci e altri trentatré dipendenti di un'impresa dichiarata fallita hanno proposto un'analoga domanda dinanzi alla Pretura circondariale di Bassano del Grappa.

7 I due giudici nazionali aditi hanno sollevato questioni pregiudiziali identiche sull'efficacia diretta delle disposizioni della direttiva e sul diritto a risarcimento dei danni subiti per quanto riguarda le disposizioni della direttiva prive di efficacia diretta. In risposta a tali questioni, la Corte, nella sua sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e Bonifaci e a. (Racc. pag. I-5357), ha

dichiarato che le disposizioni della direttiva le quali definiscono i diritti dei lavoratori devono essere interpretate nel senso che, in primo luogo, gli interessati non possono far valere tali diritti nei confronti dello Stato dinanzi ai giudici nazionali in mancanza di provvedimenti di attuazione adottati entro i termini e che, in secondo luogo, lo Stato membro è tenuto a risarcire i danni derivanti ai singoli dalla mancata attuazione della direttiva.

8 Il 27 gennaio 1992, il governo italiano ha adottato il decreto legislativo n. 80 di attuazione della direttiva (GURI n. 36 del 13 febbraio 1992).

9 Risulta dall'ordinanza di rinvio che tale decreto legislativo, per il passato, ha limitato la possibilità di beneficiare del risarcimento dei danni derivanti dalla tardiva attuazione della direttiva nell'ordinamento giuridico italiano ai lavoratori subordinati i cui datori di lavoro fossero assoggettati a procedimenti volti al soddisfacimento collettivo dei loro creditori. Invece, per il futuro, esso ha garantito ai lavoratori subordinati di tutti i datori di lavoro insolventi, assoggettati o meno a procedimenti per il soddisfacimento collettivo dei creditori, la retribuzione per il lavoro da essi prestato durante gli ultimi tre mesi del loro rapporto di lavoro.

10 Il giudice nazionale osserva inoltre che, nell'ordinamento giuridico italiano, esistono parecchie categorie di datori di lavoro escluse dai procedimenti per il soddisfacimento collettivo dei creditori. Orbene, il signor Francovich ha appunto lavorato per un datore di lavoro escluso da un procedimento del genere ma il cui stato di insolvenza è manifesto e risulta, tra l'altro, dal carattere infruttuoso delle procedure esecutive individuali intraprese a suo carico.

11 Alla luce di quanto sopra, il Pretore di Vicenza esprime dubbi sull'interpretazione data all'art. 2 della direttiva da parte della Repubblica italiana. Esso ha pertanto sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) L'art. 2 della direttiva 80/987/CEE deve interpretarsi nel senso che i lavoratori presi in considerazione e tutelati dalla direttiva sono *solo ed esclusivamente* quelli che dipendono da datori di lavoro che, secondo gli ordinamenti nazionali di appartenenza, sono assoggettabili a procedimenti riguardanti il loro patrimonio volti a soddisfare collettivamente i creditori?

2) In caso di risposta positiva al quesito di cui al precedente punto 1) — e cioè nel caso in cui la direttiva tuteli solamente i lavoratori dipendenti da datori di lavoro assoggettati a procedimenti riguardanti il loro patrimonio volti a soddisfare collettivamente i creditori —, deve ritenersi la validità dell'art. 2 della direttiva alla luce del principio di uguaglianza e non discriminazione?»

Sulla prima questione

12 Con la sua prima questione pregiudiziale, il giudice a quo chiede se la direttiva debba essere interpretata nel senso che si applica esclusivamente ai lavoratori subordinati i cui datori di lavoro possono, secondo il diritto nazionale loro applicabile, essere assoggettati a procedimenti riguardanti il loro patrimonio volti a soddisfare collettivamente i creditori.

13 Ai sensi dei primi tre 'considerando' della direttiva,

«(...) sono necessarie disposizioni per tutelare i lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, in particolare per garantire loro il pagamento dei diritti non pagati tenendo conto della necessità di un equilibrato sviluppo economico e sociale nella Comunità»;

«(...) tra gli Stati membri sussistono differenze per quanto riguarda l'entità della protezione dei lavoratori subordinati in questo settore (...) occorre tendere alla riduzione di tali differenze che possono ripercuotersi direttamente sul funzionamento del mercato comune»;

«(...) si deve quindi incoraggiare il ravvicinamento nel progresso delle legislazioni in materia, ai sensi dell'articolo 117 del Trattato».

14 Il principale obbligo che la direttiva impone agli Stati membri è, in base al suo art. 3, quello di creare organismi di garanzia che assicurino ai lavoratori subordinati il pagamento dei loro diritti non pagati risultanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro e relativi alla retribuzione del periodo situato prima di una data determinata.

15 La sezione I della direttiva, che comprende gli artt. 1 e 2, riguarda l'ambito di applicazione di tale direttiva nonché talune definizioni.

16 In forza del suo art. 1, n. 1, «la (...) direttiva si applica ai diritti dei lavoratori subordinati derivanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro ed esistenti nei confronti dei datori di lavoro che si trovano in stato di insolvenza ai sensi dell'art. 2,

paragrafo 1». Secondo quest'ultima disposizione, «un datore di lavoro si considera in stato di insolvenza:

a) quando è stata chiesta l'apertura di un procedimento previsto dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative dello Stato membro interessato, che riguarda il patrimonio del datore di lavoro ed è volto a soddisfare collettivamente i creditori di quest'ultimo e che permette di prendere in considerazione i diritti di cui all'articolo 1, paragrafo 1,

e

b) quando l'autorità competente in virtù di dette disposizioni legislative, regolamentari e amministrative:

— ha deciso l'apertura del procedimento,

— o ha constatato la chiusura definitiva dell'impresa o dello stabilimento del datore di lavoro, e l'insufficienza dell'attivo disponibile per giustificare l'apertura del procedimento».

17 Nella sua citata sentenza Francovich e Bonifaci e a., punto 14, la Corte ha dichiarato che per stabilire se un soggetto possa essere considerato beneficiario della direttiva, il giudice deve verificare, in primo luogo, se l'interessato abbia lo status di lavoratore subordinato in forza del diritto nazionale e se non sia escluso, a norma dell'art. 1, n. 2, e del suo allegato, dall'ambito di applicazione della direttiva, poi, in secondo luogo, se ci si trovi in una delle ipotesi di stato di insolvenza di cui all'art. 2 della direttiva.

18 Orbene, dal tenore di quest'ultima norma 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.

19 È pertanto chiaro che il legislatore comunitario ha espressamente limitato l'ambito di applicazione della direttiva in maniera tale che i diritti istituiti da quest'ultima non possano essere fatti valere dai lavoratori subordinati vincolati da un contratto o da un rapporto di lavoro nei confronti di un datore di lavoro che, secondo le disposizioni vigenti nello Stato membro interessato, non può essere assoggettato ad una procedura volta al soddisfacimento collettivo dei creditori. Un datore di lavoro del genere, infatti, non può trovarsi in «stato di insolvenza» nel senso specifico che tale espressione presenta nella direttiva.

20 L'interpretazione letterale dell'art. 2 della direttiva, pur potendo avere come conseguenza che la tutela predisposta dalla direttiva differisca da uno Stato membro all'altro a causa dei diversi regimi nazionali di soddisfacimento collettivo dei creditori, non può essere messa in discussione da argomenti tratti dall'obiettivo enunciato nel suo primo 'considerando'. Infatti, se, da un lato, il legislatore ha considerato in maniera generale che fossero necessarie disposizioni per tutelare i lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, dall'altro esso ha limitato l'obiettivo concreto della sua azione ad una riduzione delle differenze esistenti tra gli Stati membri quanto alla tutela dei lavoratori subordinati in questo ambito. Tale interpretazione letterale è pertanto conforme al carattere parziale dell'armonizzazione perseguita dalla direttiva.

21 Pertanto, la prima questione va risolta dichiarando che la direttiva deve essere interpretata nel senso che si applica a tutti i lavoratori subordinati, ad eccezione delle categorie figuranti nel suo allegato, i cui datori di lavoro possono, secondo il diritto nazionale loro applicabile, essere assoggettati a procedimenti riguardanti il loro patrimonio volti a soddisfare collettivamente i creditori.

Sulla seconda questione

22 Con la seconda questione, il giudice nazionale chiede se la direttiva, nei limiti in cui essa tutela solo i lavoratori subordinati vincolati a datori di lavoro assoggettati a procedimenti riguardanti il loro patrimonio volti a soddisfare collettivamente i debitori, sia valida alla luce del principio di parità di trattamento.

23 In via preliminare, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, il principio di parità di trattamento esige che situazioni analoghe non siano trattate in modo differente salvo che un differente trattamento non risulti obiettivamente giustificato (v. sentenza 13 dicembre 1994, causa C-306/93, SMW Winzersekt, Racc. pag. I-5555, punto 30).

24 Va parimenti rilevato che la direttiva è stata adottata sulla base dell'art. 100 del Trattato CEE e che essa ha lo scopo di promuovere il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nel progresso, ai sensi dell'art. 117 dello stesso Trattato.

25 Orbene, nell'ambito dell'esercizio dei poteri attribuiti alle istituzioni comunitarie dall'art. 100 del Trattato, occorre riconoscere a tali istituzioni un margine di valutazione, in particolare per quanto riguarda la possibilità di procedere ad un'armo-

nizzazione solo per tappe, tenuto conto delle particolarità della materia oggetto del coordinamento e del fatto che l'introduzione di siffatte norme di armonizzazione è generalmente irta di ostacoli, presupponendo infatti l'elaborazione, da parte delle competenti istituzioni comunitarie, sulla base di norme nazionali disparate e complesse, di regole comuni conformi agli obiettivi sanciti dal Trattato e capaci di ottenere l'accordo unanime dei membri del Consiglio (v. sentenze 29 febbraio 1984, causa 37/83, Rewe-Zentrale, Racc. pag. 1229, e 18 aprile 1991, causa C-63/89, Assurances du Crédit/Consiglio e Commissione, Racc. pag. I-1799).

26 Dalla proposta di direttiva presentata dalla Commissione al Consiglio il 13 aprile 1978 (GU 1978, C 135, pag. 2) risulta che, prima dell'adozione della direttiva, esistevano già in diversi Stati membri organismi destinati a garantire i diritti dei lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro, con regimi però molto diversi, mentre invece tali organismi mancavano in un certo numero di Stati membri.

27 Tenuto conto di tale situazione, l'estensione a tutti gli Stati membri dell'obbligo di istituire organismi destinati a garantire i diritti dei lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro, quale definita all'art. 2, n. 1, della direttiva, costituisce sicuramente un progresso sulla via del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della mano d'opera in tutta la Comunità come pure su quella dell'armonizzazione graduale delle legislazioni nella materia.

28 Alla luce di quanto sopra e considerate le difficoltà di elaborare una nozione di insolvenza in grado di applicarsi in maniera univoca nei vari Stati membri malgrado le notevoli differenze che esistono tra i loro rispettivi sistemi, è giocoforza constatare che, nell'ambito della tutela accordata dalla direttiva ai lavoratori subordinati, la differenziazione dei lavoratori subordinati a seconda che il loro datore di lavoro sia sottoposto o meno ad un procedimento volto a soddisfare collettiva-

mente i creditori discende da una nozione di insolvenza basata su un criterio di per sé obiettivo e trae la sua giustificazione dalle dette difficoltà di armonizzazione.

29 Pertanto, occorre risolvere la seconda questione nel senso che dall'esame della direttiva, nei limiti in cui essa tutela solo i lavoratori subordinati dipendenti da datori di lavoro assoggettati a procedimenti riguardanti il loro patrimonio volti a soddisfare collettivamente i creditori, non sono emersi elementi tali da inficiare la sua validità alla luce del principio di parità di trattamento.

Sulle spese

30 Le spese sostenute dai governi italiano, tedesco, ellenico e del Regno Unito nonché dal Consiglio dell'Unione europea e 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,

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Pretura circondariale di Vicenza con ordinanza 16 dicembre 1993, dichiara:

1) La direttiva del Consiglio 20 ottobre 1980, 80/987/CEE, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavo-

ratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, deve essere interpretata nel senso che si applica a tutti i lavoratori subordinati — ad eccezione delle categorie figuranti nel suo allegato — i cui datori di lavoro possono, secondo il diritto nazionale loro applicabile, essere assoggettati a procedimenti riguardanti il loro patrimonio volti a soddisfare collettivamente i creditori.

2) Dall'esame della citata direttiva, nei limiti in cui essa tutela solo i lavoratori subordinati dipendenti da datori di lavoro assoggettati a procedimenti riguardanti il loro patrimonio volti a soddisfare collettivamente i creditori, non sono emersi elementi tali da inficiare la sua validità alla luce del principio di parità di trattamento.

Rodríguez Iglesias Kakouris Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Jann Ragnemalm

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 9 novembre 1995.

Il cancelliere Il presidente

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias