

SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
10 luglio 1997 *

Nei procedimenti riuniti C-94/95 e C-95/95,

aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Pretura circondariale di Bassano del Grappa (Italia) nelle cause dinanzi ad essa pendenti tra

Danila Bonifaci e altri (procedimento C-94/95),

Wanda Berto e altri (procedimento C-95/95)

e

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

domande vertenti sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 4, n. 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), 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 le ricorrenti nella causa principale, dagli avv. ti C. Mondin, A. Campesan e A. Dal Ferro, del foro di Vicenza;
- per l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dagli avv. ti R. Sarto e L. Cantarini, del foro di Roma, e R. Di Iorio, 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 D. Del Gaizo;
- 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 il Consiglio dell'Unione europea, dai signori A. Sacchetti, direttore presso il servizio giuridico, e S. Marquardt, membro dello stesso servizio, in qualità di agenti;
- per la Commissione delle Comunità europee, dal signor L. Gussetti, membro del servizio giuridico, assistito dal signor H. Kreppel, funzionario pubblico nazionale distaccato presso tale servizio, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali delle ricorrenti nella causa principale, con gli avv. ti A. Campesan e A. Dal Ferro, del governo italiano, rappresentato dall'avvocato dello Stato D. Del Gaizo, del governo del Regno Unito, rappresentato dalla signora L. Nicoll, dai signori N. Green e S. Richards, barrister, del Consiglio, rappresentato dal signor A. Sacchettini, e della Commissione, rappresentata dal signor L. Gussetti, dalla signora M. Patakia, membro del servizio giuridico, e dal signor E. Altieri, funzionario nazionale distaccato presso tale servizio, in qualità di agenti, 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 ordinanze 21 marzo 1995, pervenute alla Corte il 24 marzo successivo, la Pretura circondariale di Bassano del Grappa ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione e sulla validità dell'art. 4, n. 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»), 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 due controversie tra la signora Bonifaci e a., nonché tra la signora Berto e a., 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 Avendo lavorato per un ditta di Valdastico, dichiarata fallita il 5 aprile 1985, ed essendo rimaste creditrici di una somma di oltre 253 milioni di LIT, ammessa al passivo di tale impresa, la signora Danila Bonifaci e altre trentatré lavoratrici proposero, nell'aprile 1989, dinanzi alla pretura circondariale di Bassano del Grappa, un ricorso contro la Repubblica italiana, chiedendo che questa fosse condannata, tenuto conto dell'obbligo che le incombeva di attuare la direttiva a partire dal 23 ottobre 1983, a pagare alle ricorrenti gli arretrati di retribuzione loro spettanti, quanto meno per le ultime tre mensilità, o, in subordine, a versare loro un risarcimento.

- 7 Nello stesso periodo il signor Francovich, dipendente di un'impresa che gli aveva versato soltanto sporadici acconti sullo stipendio, e che gli doveva una somma di circa 6 milioni di LIT, invocava del pari, dinanzi alla pretura circondariale di Vicenza, il diritto di ottenere dallo Stato italiano le garanzie di cui alla direttiva o, in via subordinata, un risarcimento.

- 8 I due giudici nazionali suindicati sollevarono questioni pregiudiziali identiche sull'effetto diretto delle disposizioni della direttiva e sul diritto al risarcimento dei

danni subiti in relazione alle disposizioni della direttiva prive di effetto diretto. Risolvendo tali questioni, la Corte, nella sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich I (Racc. pag. I-5357), ha dichiarato che le disposizioni della direttiva che definiscono i diritti dei lavoratori dovevano essere interpretate nel senso che 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 che lo Stato membro era tenuto a risarcire i danni derivanti ai singoli dalla mancata attuazione della direttiva.

9 Il 27 gennaio 1992, il governo italiano, in applicazione dell'art. 48 della legge di 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»).

10 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, in attuazione della direttiva, per l'applicazione dell'obbligo di pagamento 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 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».

11 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 12 mesi che precedono:

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

12 Risulta dalle ordinanze 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 di cui trattasi.

13 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».

14 Alla luce di tale normativa, l'INPS ha ritenuto che le domande di risarcimento proposte ai sensi dell'art. 2, n. 7, del decreto legislativo dalla signora Bonifaci e a., i cui datori di lavoro erano stati dichiarati falliti dopo il 23 ottobre 1983 e prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, dovessero essere respinte in quanto nessun periodo di occupazione, per il quale erano dovute le retribuzioni, rientrava nel periodo di riferimento di dodici mesi precedenti la data della dichiarazione di fallimento a cui si riferisce l'art. 2, n. 1, di tale decreto legislativo, vale a dire il 5 aprile 1985.

- 15 La Pretura circondariale di Bassano del Grappa, investita della controversia, constatata che il legislatore italiano, nel recepire la direttiva, ha esercitato la facoltà, attribuitagli dall'art. 4, n. 1, di quest'ultima, di limitare l'obbligo di pagamento degli organismi di garanzia e che esso ha fatto ricorso a questa stessa facoltà per valutare il risarcimento danni che potrebbero rivendicare nei confronti dello Stato italiano, a seguito della tardiva attuazione, i lavoratori che vantino crediti nei confronti dei datori di lavoro dichiarati falliti prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti nazionali di attuazione della direttiva.
- 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 diritti 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 sancisce l'obbligo degli 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 all'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 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 relativa 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 consente 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 Il giudice a quo osserva che il limite imposto, in applicazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva, all'obbligo di pagamento degli organismi di garanzia, dall'art. 2, n. 1, del decreto legislativo, limite al quale si riferisce anche l'art. 2, n. 7, di quest'ultimo per valutare il risarcimento del danno derivante dalla tardiva attuazione della direttiva, può avere per conseguenza, tenuto conto della durata dei procedimenti di soddisfacimento collettivo dei creditori in Italia, che il pagamento sia dei diritti garantiti sia degli indennizzi non sia assicurato, anche quando nessuna colpa sia imputabile al lavoratore interessato.

23 Alla luce di quanto precede, la Pretura circondariale di Bassano del Grappa ha espresso dubbi sull'interpretazione da dare all'art. 4, n. 2, della direttiva e sulla validità nonché sulla compatibilità delle condizioni di indennizzo fissate dal decreto legislativo con il punto 43 della citata sentenza Francovich I, secondo il quale le condizioni, formali e sostanziali, stabilite dalle diverse legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni derivanti dalla violazione, da parte di uno Stato membro, del diritto comunitario 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.

24 Di conseguenza, essa ha sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) L'art. 4, n. 2, della direttiva del Consiglio 80/987/CEE deve essere interpretato nel senso che gli Stati membri possono avvalersi della facoltà di limitare l'obbligo di pagamento degli organismi di garanzia alle retribuzioni ricomprese entro un dato arco temporale — nella specie, dodici mesi —, anche per le ipotesi in cui il superamento di tale lasso di tempo non sia imputabile ad inerzia colpevole del lavoratore interessato, e, in particolar modo, in quelle in cui questi vanta un diritto al risarcimento del danno per la mancata o tardiva attuazione della direttiva medesima?

- 2) In caso di risposta positiva al quesito di cui al precedente punto 1), deve ritenersi la validità dell'art. 4, n. 2, della direttiva alla luce del principio di uguaglianza e non discriminazione?

- 3) Il paragrafo n. 43 della sentenza della Corte di giustizia del 19 novembre 1991 deve essere interpretato nel senso che le condizioni, formali o sostanziali, previste dal diritto interno di ciascun Stato membro per l'azione di risarcimento del danno da mancata attuazione di una direttiva comunitaria devono essere quelle stesse (o comunque non più svantaggiose rispetto a quelle) dettate dal legislatore nazionale nel dare tardiva attuazione alla direttiva medesima?».

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

25 L'INPS ritiene che le due prime questioni relative all'interpretazione dell'art. 4, n. 2, della direttiva siano irricevibili in mancanza di un rapporto di «obiettiva necessità» tra l'interpretazione richiesta e la soluzione della controversia da parte del giudice nazionale. Secondo l'INPS, tale articolo, indipendentemente dalla sua interpretazione, non avrebbe alcuna utilità per decidere la controversia nella causa a qua, dato che riguarderebbe unicamente il regime di tutela dei lavoratori subordinati vittime dell'insolvenza del loro datore di lavoro verificatasi dopo l'entrata in vigore del provvedimento di attuazione. Quanto alla terza questione, che verterebbe sulla compatibilità del regime d'indennizzo istituito dal decreto legislativo con la citata sentenza Francovich I, l'INPS ritiene che essa rientri esclusivamente nella competenza dei giudici nazionali.

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 di interpretare l'art. 4, n. 2, della direttiva per verificare in particolare se il legislatore nazionale aveva correttamente fatto uso della facoltà riconosciutagli da tale articolo.
- 28 D'altro canto, contrariamente a quanto sostiene l'INPS, la terza questione non è diretta ad ottenere che la Corte si pronunci sulla compatibilità del decreto legislativo con il diritto comunitario, ma ad ottenere che, in sostanza, essa fornisca al giudice nazionale gli elementi di interpretazione di diritto comunitario che gli sono necessari per procedere a tale esame.
- 29 Le obiezioni sollevate dall'INPS quanto alla ricevibilità delle questioni pregiudiziali non possono pertanto essere accolte. Occorre quindi risolvere le questioni sollevate dal giudice nazionale.

Sulla prima parte della prima questione e sulla seconda questione

- 30 Con la prima parte della prima questione, il giudice a quo chiede in sostanza se l'art. 4, n. 2, della direttiva debba essere interpretato nel senso che gli Stati membri

conservano la facoltà di limitare l'obbligo di pagamento dell'organismo di garanzia ove una siffatta limitazione abbia l'effetto di privare i lavoratori interessati del beneficio di ogni garanzia in quanto nessun periodo di occupazione rientri nel periodo di riferimento previsto da tale disposizione, anche quando tale circostanza non sia imputabile ai lavoratori. In caso di soluzione affermativa, la Corte è invitata, con la seconda questione, a valutare la validità dell'art. 4, n. 2, della direttiva alla luce del principio della parità di trattamento.

31 Dalle ordinanze di rinvio e dalle osservazioni presentate alla Corte risulta che tali questioni sono state sollevate a seguito della presa in considerazione, da parte dell'art. 2, n. 1, del decreto legislativo, che attua gli artt. 3 e 4, n. 2, della direttiva, della data della decisione che apre il procedimento volto al soddisfacimento collettivo dei creditori come data a decorrere dalla quale dev'essere calcolato il periodo di riferimento ai fini della concessione della garanzia.

32 Ne consegue che, nel diritto italiano, perché i lavoratori possano beneficiare della garanzia prevista dalla direttiva quale recepita nell'ordinamento giuridico italiano, i periodi di occupazione a cui si riferiscono le retribuzioni non corrisposte debbono obbligatoriamente rientrare nel periodo di dodici mesi precedenti la data di apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori.

33 Al fine di fornire una soluzione utile al giudice a quo, occorre, in via preliminare, verificare se l'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro ai sensi degli artt. 3, n. 2, e 4, n. 2, della direttiva corrisponda effettivamente alla data di apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori di cui all'art. 2, n. 1, della direttiva. È infatti alla luce delle conseguenze pregiudizievoli per i lavoratori di tale corrispondenza, tenuto conto del tempo che può trascorrere tra la domanda di apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo dei creditori e la decisione di apertura dello stesso, che il giudice a quo ha sollevato la prima questione.

- 34 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.
- 35 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.
- 36 Il verificarsi di tali due eventi contemplati 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.
- 37 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.

- 38 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.
- 39 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.
- 40 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.
- 41 La nozione dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro non può per questo essere puramente e semplicemente equiparata, come sostengono le 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 delle 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.

- 42 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.
- 43 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, nella causa C-373/95, Maso e a. Racc. pag. I-4051, punti 46-52).
- 44 Dato che l'insorgere dell'insolvenza ai sensi degli artt. 3, n. 2, e 4, n. 2, della direttiva corrisponde alla data della domanda di apertura del procedimento di soddisfacimento collettivo e non a quella della decisione di apertura, nella fattispecie quella della sentenza dichiarativa del fallimento, ipotesi presa in considerazione dal giudice proponente, la prima parte della prima questione e la seconda questione sono senza oggetto.

Sulla seconda parte della prima questione e sulla terza questione

- 45 Con la seconda parte della sua prima questione, il giudice nazionale chiede alla Corte se, nell'ambito del risarcimento del danno subito dai lavoratori a seguito della tardiva attuazione della direttiva, uno Stato membro possa legittimamente applicare con efficacia retroattiva nei loro confronti le misure di attuazione adottate tardivamente, ivi comprese le limitazioni previste dall'art. 4, n. 2, della direttiva. Con la terza questione, che occorre trattare contestualmente, il giudice nazionale chiede, più in generale, quale sia la portata del risarcimento a carico dello Stato membro in caso di tardiva attuazione di una direttiva.
- 46 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 *Franco-vich 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 20).
- 47 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 fra la violazione dell'obbligo incumbente allo Stato e il danno subito dai soggetti lesi (citare 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).

- 48 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.
- 49 Infine risulta da una giurisprudenza costante a partire dalla citata sentenza *Franovich 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 coneguate in modo da rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile ottenere il risarcimento.
- 50 Nel caso di specie, la Corte ha già dichiarato, nella citata sentenza *Franovich 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.
- 51 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 la citata sentenza in data odierna, *Maso e a.*, punti 39-42).

52 Un'applicazione retroattiva delle misure di attuazione della direttiva comporta necessariamente che possa altresì farsi applicazione di una limitazione dell'obbligo di pagamento dell'organismo di garanzia, secondo le modalità previste all'art. 4, n. 2, della direttiva, qualora lo Stato membro abbia effettivamente esercitato tale facoltà nel recepire la direttiva nell'ordinamento giuridico interno.

53 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 46-49 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.

54 Occorre pertanto risolvere la seconda parte della prima questione e la terza questione nel senso che l'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione della direttiva permette di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione di quest'ultima, 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.

Sulle spese

55 Le spese sostenute dai governi italiano 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Pretura circondariale di Bassano del Grappa con ordinanze 21 marzo 1995, dichiara:

L'applicazione retroattiva e completa delle misure di 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, permette di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione di tale direttiva, a condizione che la direttiva stessa 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.

Moitinho de Almeida

Sevón

Edward

Jann

Wathelet

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 10 luglio 1997.

Il cancelliere

Il presidente della Quinta Sezione

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida