

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT  
DEL 28 APRILE 1982<sup>1</sup>

*Signor Presidente,  
signori Giudici,*

1. Introduzione

La Commissione chiede alla Corte di dichiarare che la Repubblica italiana non ha ottemperato ad un obbligo ad essa incombente in forza del Trattato, per non avere tempestivamente adottato i provvedimenti necessari all'attuazione della direttiva del Consiglio n. 75/129 «concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenzia-  
menti collettivi».

2. Lo svolgimento e l'oggetto del procedimento

Nel presente procedimento il Governo italiano sostiene in particolare, a sua difesa, che non era necessario che esso adottasse alcun provvedimento normativo di attuazione in quanto in materia gli scopi della direttiva erano già realizzati grazie ad un insieme di tre leggi e di un certo numero di accordi interconfederali, salvo alcune lacune di minima entità. Il fatto che il Governo italiano, tuttavia, abbia presentato un disegno di legge al Parlamento per l'attuazione della direttiva non significa, a suo parere, che senza tale disegno di legge la direttiva sarebbe rimasta disattesa; il disegno di legge mira infatti semplicemente alla disciplina sistematica di tale materia. Il Governo italiano rimprovera alla Commis-

sione di essere giunta all'erronea conclusione che l'Italia, non essendo ancora stato approvato il disegno di legge, non ha adempiuto gli obblighi che le incombono in forza del Trattato. La Commissione parte, a suo avviso, da una concezione formalistica secondo cui può darsi esecuzione ad una direttiva soltanto adottando provvedimenti di attuazione, indipendentemente dalla questione se le norme giuridiche di uno Stato membro siano già conformi alla direttiva. Esso contesta alla Commissione di aver dedotto semplicemente dal ritardo dei provvedimenti di attuazione che la Repubblica italiana non aveva ottemperato agli obblighi impostigli dalla direttiva, senza verificare se gli scopi da questa perseguiti fossero già attuati nell'ordinamento giuridico italiano. Ritengo che, considerata tale controversia, sia corretto esaminare innanzitutto lo svolgimento del procedimento e l'oggetto del ricorso. Per lo svolgimento del procedimento posso rinviare alla relazione d'udienza.

Dal parere motivato emesso il 23 ottobre 1979 dalla Commissione nei confronti del Governo italiano, risulta in primo luogo, al punto III, che la stessa, dal fatto che il Governo italiano, fino a tale data, non le aveva comunicato quali misure fossero state prese, ha dedotto che non era stato adottato alcun provvedimento. Quindi la Commissione afferma, al punto IV, che, allo stato attuale, manca nell'ordinamento italiano una specifica normativa in materia di licenzia-  
menti collettivi. Essa rileva inoltre che, riguardo al settore industriale, esiste un accordo interconfederale del 5 maggio 1965, che contempla un procedimento di

1 — Traduzione dall'olandese.

consultazione con i rappresentanti dei lavoratori, e che un accordo del genere vige anche per il settore dei trasporti. Non esisterebbe tuttavia alcun obbligo generale, valido anche per settori diversi da quelli dell'industria e dei trasporti, di informare le autorità pubbliche. La Commissione fa poi riferimento alla legge n. 675 del 1977, e, in particolare, all'art. 25 che, pur contemplando l'obbligo di informare le pubbliche autorità, non risponde tuttavia alle esigenze della direttiva in quanto dette autorità non sono tenute ad intervenire nella ricerca di possibili soluzioni, ma possono farlo esclusivamente su istanza delle parti. In base a tali considerazioni essa perviene infine alla conclusione che la normativa italiana non è conforme alla direttiva e che perciò la Repubblica italiana è rimasta inadempiente.

Nemmeno dalla memorie successivamente presentate a questa Corte risulta che la Commissione sia pervenuta a tale conclusione per altra via. In particolare, mi riferisco alla risposta della Commissione al quesito integrativo posto dalla Corte, in cui essa, fornendo qualche ulteriore dettaglio, conferma la sua conclusione. In udienza il rappresentante della Commissione ha inoltre dichiarato, rispondendo a un quesito della Corte, che la Commissione ha raffrontato assai accuratamente le norme vigenti in Italia con gli obblighi della direttiva. Nel caso in cui avesse ritenuto che dette norme fossero conformi a tali obblighi, essa non avrebbe adito la Corte di giustizia. In tal modo la Commissione ha ammesso di partire anch'essa dal presupposto che non siano di per sé necessari provvedimenti di attuazione per l'adempimento di una direttiva. In linea di massima concordo con questo punto di vista. L'articolo finale delle direttive dispone, di regola, che gli Stati membri devono adottare entro un dato termine i provvedimenti legislativi e amministrativi che l'at-

tuazione delle direttive comporta. Qualora la legislazione nazionale sia già conforme alla direttiva, non possono più considerarsi necessari, anche a mio parere, ulteriori provvedimenti. A questo proposito osservo tuttavia che le esigenze della direttiva debbono essere soddisfatte in maniera inequivocabile, dato che altrimenti non verrebbe conseguito negli ordinamenti difformi il risultato uniforme a cui mira la direttiva; al riguardo gli Stati membri possono stabilire solo la forma e i mezzi di attuazione.

Comunque sia, da quanto precede consegue che la Commissione ha intentato il presente ricorso dinanzi a questa Corte poiché, a suo parere, la Repubblica italiana non ha tempestivamente adottato i provvedimenti necessari per l'attuazione della direttiva, non essendo la legge italiana conforme a quanto prescritto dalla direttiva.

### 3. Il contenuto della direttiva

Per potersi pronunziare con maggiore cognizione di causa sul ricorso della Commissione è utile considerare il contenuto e gli obblighi della direttiva di cui trattasi. Al riguardo, la Commissione ha innanzitutto osservato che la direttiva è stata emanata il 17 febbraio 1975 e che il termine per la sua attuazione, ai sensi dell'art. 6, n. 1, è nel frattempo scaduto il 19 febbraio 1977, cinque anni fa.

La direttiva è in particolare basata sull'art. 100 del Trattato CEE. Nel suo primo considerando viene stabilito che «occorre rafforzare la tutela dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi». Nei considerandi successivi è fra l'altro

dichiarato che le differenze fra le norme vigenti negli Stati membri «possono ripercuotersi direttamente sul funzionamento del mercato comune».

La direttiva è articolata in quattro sezioni, e cioè:

- sezione I: definizione e campo di applicazione (art. 1);
- sezione II: procedura di consultazione (art. 2);
- sezione III: procedure di licenziamento collettivo (artt. 3 e 4);
- sezione IV: disposizioni finali.

All'art. 1 viene data una precisa definizione di ciò che si intende per licenziamento collettivo, cioè il licenziamento effettuato da un datore il lavoro per uno o più motivi non inerenti alla persona del lavoratore, se si tratti di un determinato numero di lavoratori entro un determinato periodo. A questo proposito l'articolo menziona due possibili varianti in relazione al numero dei licenziamenti, a scelta degli Stati membri. Successivamente, esso contempla, al n. 2, quattro casi in cui la direttiva non si applica. L'art. 2 prescrive l'obbligo di procedere a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori al fine di giungere ad un accordo quando il datore di lavoro prevede di effettuare licenziamenti collettivi. Quindi indica il contenuto minimo di tali consultazioni. Gli artt. 3 e 4 stabiliscono fra l'altro l'obbligo per il datore di lavoro di notificare per iscritto ogni progetto di licenziamento collettivo all'autorità pubblica competente. Il licenziamento non può avere effetto se non dopo un determinato periodo a decorrere dalla notifica. Durante tale periodo l'autorità pubblica deve cercare una soluzione.

Infine, gli articoli finali (artt. 5-8) contengono, accanto agli obblighi di informazione rilevanti nella fattispecie sotto il profilo procedurale, ed alla consueta fissazione del termine per l'attuazione della direttiva, una disposizione, nell'art. 5, che autorizza gli Stati membri ad adottare disposizioni più favorevoli ai lavoratori.

In definitiva, il contenuto della direttiva si può sintetizzare come segue:

- in primo luogo, viene particolareggiatamente stabilito cosa deve intendersi per licenziamento collettivo e viene definito per esclusione il campo d'applicazione della direttiva stessa con l'indicazione delle quattro ipotesi in cui essa non trova applicazione;
- successivamente è contemplato il duplice obbligo del datore di lavoro, nel caso in cui progetti un licenziamento collettivo, di procedere a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori e di informare le autorità pubbliche.

#### 4. Le difese del Governo italiano

Riguardo alla difesa del Governo italiano, rinvio alle sue osservazioni scritte a proposito del parere motivato. Nel corso della fase orale esso ha fatto riferimento in particolare alla difesa ivi esposta.

Mi pare decisivo nel presente procedimento stabilire in primo luogo in quale misura la nozione di licenziamento collettivo, compresa la sua sfera di applicazione, ai sensi della direttiva, sia presente nell'ordinamento italiano.

Il Governo italiano si richiama, nelle proprie difese, alla legge 15 luglio 1966, n. 604, dal titolo «norme sui licenzia-

menti individuali». A tale proposito, esso afferma che la Corte di cassazione ha dato una determinata interpretazione della nozione di licenziamento collettivo, in quanto l'art. 11 esclude espressamente il licenziamento collettivo dalla sfera d'azione della legge. La Corte di cassazione avrebbe inoltre dato di tale nozione un'interpretazione conforme a quella accolta in materia negli accordi interconfederali. In conseguenza di ciò, determinate forme di licenziamento collettivo, che possono rientrare nell'art. 3 della legge, non sarebbero escluse dall'applicazione della stessa. Per giunta, la tutela dei lavoratori sarebbe più efficace di quella contemplata dalla direttiva, in quanto tale categoria di licenziamenti andrebbe considerata alla stregua di licenziamenti individuali. Del resto, il Governo italiano stesso parla di «una determinata categoria di licenziamenti . . .», a pag. 4 delle sue osservazioni scritte circa il parere motivato.

Da ciò risulta, a mio parere, senza alcun dubbio che l'ordinamento italiano non conosce la nozione di licenziamento collettivo definita dalla direttiva. Nel migliore dei casi può, a mio avviso, affermarsi che esso conosce tale nozione solo in senso negativo, in quanto la Corte di cassazione manifestamente stabilisce ciò che deve intendersi al riguardo per poi escluderlo dalla sfera d'applicazione della legge.

Il Governo italiano non ha dedotto alcun altro mezzo per convincere la Corte che la nozione di licenziamento collettivo figura effettivamente nel proprio ordinamento.

La notevole rilevanza della recezione della nozione di licenziamento collettivo, nel senso di cui alla direttiva, nell'ordinamento giuridico risulta dal fatto che entrambi gli obblighi che quest'ultima prescrive, cioè la procedura consultiva coi rappresentanti dei lavoratori e la procedura informativa nei confronti delle pubbliche autorità, possono sussistere soltanto quando trattasi di licenziamento collettivo. Aggiungo inoltre che gli accordi interconfederali a cui fa riferimento l'Italia, innanzitutto non valgono per tutti i datori di lavoro interessati dalla direttiva, né ricomprendono tutti gli obblighi da questa prescritti; in secondo luogo, considerati l'art. 100 del Trattato CEE e l'art. 6 della direttiva, essi non dovrebbero neppure poter essere considerati come «mezzi» ai sensi dell'art. 189 del Trattato, né come «disposizioni legislative regolamentari e amministrative» ai sensi dell'art. 6 della direttiva.

A mio parere, per questi motivi dovrebbe già essere superfluo ogni ulteriore esame delle altre due leggi che il Governo italiano ha menzionato per evidenziare che in realtà i rappresentanti dei lavoratori e le autorità pubbliche vengono adeguatamente informati dei programmi di licenziamento da parte dei datori di lavoro. Esso richiama al riguardo la legge 20 maggio 1974, n. 164, (provvedimenti per la garanzia del salario), che in casi determinati dispone un'integrazione del salario, e la legge 12 agosto 1977, n. 675, recante provvedimenti per — in particolare — il coordinamento della politica industriale e la ristrutturazione. Tuttavia, lo stesso Governo italiano mostra già alcune esitazioni riguardo alla natura vincolante di tali procedure in quanto scrive che la mediazione ministeriale ha un carattere talora obbligatorio, talaltra facoltativo. Inoltre, vi è ancora un altro motivo che induce a considerare che la direttiva è andata disattesa. Lo stesso Governo italiano osserva, infatti, che nei

settori diversi da quello dell'industria, ed in particolare in quelli dell'agricoltura e del commercio, esistono parziali lacune rispetto alla disciplina prescritta dalla direttiva. Ciò contrasta con le chiare disposizioni della direttiva in ordine alla sfera di applicazione, in quanto detti settori non sono ricompresi nelle deroghe di cui all'art. 1.

### 5. Conclusione

A motivo di quanto sopra esposto viene a configurarsi, a mio parere, la seguente conclusione: nell'ordinamento giuridico italiano non esiste alcuna nozione di licenziamento collettivo come intesa dalla direttiva; inoltre, le leggi in cui viene stabilito un determinato obbligo di informazione e di consultazione non si applicano integralmente a tutti i settori economici come indicato nella direttiva; infine, la mediazione ministeriale non presenta un carattere esclusivamente obbligatorio.

Dalla vostra costante giurisprudenza risulta che gli obblighi imposti dalla direttive vanno adempiuti puntualmente. La stessa direttiva di cui trattasi indica che le diversità fra gli obblighi vigenti negli Stati membri possono influire direttamente sul funzionamento del mercato comune.

Ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE i risultati da raggiungere sono vincolanti per gli Stati membri. Dipende dal contenuto della direttiva quali risultati debbano essere raggiunti.

La direttiva di cui trattasi mira in ogni caso all'applicazione, nell'ordinamento degli Stati membri, di una precisa nozione di licenziamento collettivo, a cui sono connessi gli ulteriori obblighi di consultazione e informazione.

Da quanto detto in precedenza risulta a mio parere provata l'inosservanza, da parte della Repubblica italiana, di questi obblighi imposti dalla direttiva.

Non è pertanto necessario, nel presente procedimento, affrontare il problema se la Commissione, in base all'art. 5 del Trattato CEE ed agli obblighi di informazione menzionati negli artt. 6, n. 2, e 7 della direttiva, non ritenga altresì a ragione che uno Stato membro, qualora sostenga che la propria normativa vigente è conforme ad una direttiva di armonizzazione, debba spontaneamente dimostrarlo, entro i termini fissati dalla direttiva, con una particolareggiata esposizione di detta normativa.

Pertanto concludo che, in base a quanto detto in precedenza, è sufficientemente assodato che l'attuale normativa italiana non soddisfa le esigenze della direttiva concernente il licenziamento collettivo e che pertanto il ricorso della Commissione va accolto. Inoltre la Repubblica italiana va condannata alle spese del procedimento.