

diritto a risarcimento dipendono dalla natura della violazione del diritto comunitario che è all'origine del danno provocato.

Qualora uno Stato membro violi l'obbligo, ad esso incombente in forza dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, di prendere tutti i provvedimenti necessari a conseguire il risultato prescritto da una direttiva, la piena efficacia di questa norma di diritto comunitario esige che sia riconosciuto un diritto a risarcimento ove ricorrano le tre seguenti condizioni: 1) il risultato prescritto dalla direttiva deve implicare l'attribuzione di diritti a favore dei singoli; 2) il contenuto di tali diritti deve potersi individuare sulla base delle disposizioni della direttiva; 3) deve

esistere un nesso di causalità tra la violazione dell'obbligo a carico dello Stato e il danno subito dai soggetti lesi.

In mancanza di una disciplina comunitaria, è nell'ambito delle norme del diritto nazionale relative alla responsabilità che lo Stato è tenuto a riparare le conseguenze del danno provocato. Tuttavia, le condizioni, formali e sostanziali, stabilite dalle diverse legislazioni nazionali in materia di risarcimento dei danni non possono essere meno favorevoli di quelle che riguardano analoghi reclami di natura interna e non possono essere congegnate in modo da rendere eccessivamente difficile o praticamente impossibile ottenere il risarcimento.

## RELAZIONE D'UDIENZA

presentata nelle cause C-6/90 e C-9/90\*

### I — Antefatti e procedimento

1. Ai sensi dell'art. 1, la 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), si applica ai diritti dei lavoratori subordinati nei confronti dei datori di lavoro che si trovano in stato di insolvenza (situazione ben deli-

neata all'art. 2). Gli Stati membri possono, in via eccezionale e a determinate condizioni, escludere dal campo di applicazione della direttiva alcune categorie di lavoratori subordinati elencate nell'allegato alla direttiva.

Ai sensi dell'art. 3, i lavoratori devono poter ricevere dai competenti organismi di garanzia il pagamento dei diritti non pagati risultanti da contratti di lavoro o da rapporti di

\* Lingua processuale: l'italiano.

lavoro e relativi alla retribuzione del periodo situato prima di una data determinata dallo Stato membro che può scegliere a tal fine fra tre possibilità, ossia a) la data dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro o b) quella del preavviso di licenziamento del lavoratore subordinato interessato, comunicato a causa dell'insolvenza del datore di lavoro, o c) quella dell'insorgere dell'insolvenza del datore di lavoro o quella della cessazione del contratto di lavoro o del rapporto di lavoro del lavoratore subordinato interessato, avvenuta a causa dell'insolvenza del datore di lavoro. A seconda della scelta effettuata, lo Stato membro ha la facoltà di limitare l'obbligo di pagamento ai periodi indicati nell'art. 4 (tre mesi o otto settimane). Il n. 2 di tale articolo stabilisce altresì la possibilità di limitare la garanzia fissando un massimale.

L'art. 5 dispone che gli Stati membri fissino le modalità di organizzazione, di finanziamento e di funzionamento degli organismi di garanzia. Secondo tale articolo il patrimonio di questi organismi dev'essere indipendente dal capitale di esercizio dei datori di lavoro, questi ultimi debbono contribuire al finanziamento, sempreché lo stesso non sia integralmente assicurato dai pubblici poteri, e, infine, l'obbligo di pagamento a carico degli organismi esiste indipendentemente dall'adempimento degli obblighi di contribuire al finanziamento.

2. Gli Stati membri erano obbligati a conformarsi a questa direttiva entro il 23 ottobre 1983. Poiché la Repubblica italiana non ha rispettato tale obbligo, la Corte ha accertato il suo inadempimento con sentenza 2 febbraio 1989, Commissione/Italia (causa 22/87, Racc. pag. 143).

3. Il sig. Francovich, ricorrente nella causa principale nel procedimento C-6/90, aveva prestato la propria opera alle dipendenze della ditta « CDN Elettronica Snc », con sede in Vicenza, dall'11 gennaio 1983 al 7 aprile 1984, ricevendo soltanto sporadici accenti sulle proprie retribuzioni. Egli presentava pertanto un ricorso dinanzi al Pretore di Vicenza, che, con sentenza 31 gennaio 1985, condannava la ditta convenuta al pagamento di una somma di circa 6 milioni di LIT.

Durante la fase esecutiva l'ufficiale giudiziario addetto al Tribunale di Vicenza, recatosi più volte presso la sede della ditta ed avendo trovato sempre i locali chiusi, doveva redigere un verbale di pignoramento infruttuoso.

Il sig. Francovich invocava pertanto il diritto di ottenere dallo Stato italiano le garanzie di cui alla direttiva 80/987 o, in via subordinata, un risarcimento danni.

4. Nel procedimento C-9/90, Danila Bonifaci e altre trentatré lavoratrici subordinate avevano presentato un ricorso, il 20 aprile 1989, dinanzi al Pretore di Bassano del Grappa, esponendo che esse avevano prestato la propria opera quali lavoratrici subordinate alle dipendenze della ditta « Gaia Confezioni Srl », dichiarata fallita il 5 aprile 1985. Al momento della risoluzione dei rapporti di lavoro, le ricorrenti erano creditrici complessivamente di oltre 253 milioni di LIT che erano stati ammessi al passivo della ditta fallita. A più di cinque anni dal fallimento, non era stata loro corrisposta alcuna somma ed il curatore fallimentare aveva loro comunicato che una ripartizione, sia pur parziale, in loro favore era assolutamente improbabile.

Di conseguenza, le ricorrenti intentavano un'azione contro la Repubblica italiana

chiedendo che, tenuto conto dell'obbligo ad essa incombente di dare attuazione alla direttiva 80/987 a partire dal 23 ottobre 1983, quest'ultima fosse condannata a corrispondere gli importi loro dovuti a titolo di retribuzioni arretrate quanto meno per le tre ultime mensilità o, in mancanza, a pagare loro un risarcimento danni.

5. Ritenendo che le controversie comportassero una valutazione sull'interpretazione della normativa comunitaria di cui è causa, il Pretore di Vicenza, con ordinanza 9 luglio 1989, ed il Pretore di Bassano del Grappa, con ordinanza 30 dicembre 1989, hanno deciso, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il giudizio fino a quando la Corte di giustizia non si sia pronunciata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni, identiche nei due procedimenti:

« 1) In forza del sistema di diritto comunitario vigente, può il privato che sia stato leso dalla mancata attuazione da parte dello Stato della direttiva 80/987 — mancata attuazione accertata con sentenza di condanna della Corte di giustizia — pretendere l'adempimento da parte dello Stato stesso delle disposizioni in essa contenute che siano sufficientemente precise e incondizionate invocando direttamente, nei confronti dello Stato membro inadempiente, la normativa comunitaria per ottenere le garanzie che lo Stato stesso doveva assicurare, e comunque rivendicare il risarcimento dei danni subiti relativamente alle disposizioni che non godono di tale prerogativa?

2) Il combinato disposto degli artt. 3 e 4 della direttiva 80/987 del Consiglio dev'essere interpretato nel senso che, nel caso in cui lo Stato non si sia avvalso

della facoltà di introdurre i limiti di cui all'art. 4, lo Stato stesso è tenuto al pagamento dei diritti dei lavoratori subordinati nella misura stabilita dall'art. 3?

3) Nel caso di risposta negativa alla domanda 2, stabilisca la Corte qual è la garanzia minima che lo Stato deve assicurare ai sensi della direttiva 80/987 al lavoratore avente diritto in modo che la quota di retribuzione a quest'ultimo dovuta possa considerarsi attuazione della direttiva stessa. »

6. Le ordinanze di rinvio sono state registrate nella cancelleria della Corte l'8 gennaio 1990 nel procedimento C-6/90 ed il 15 gennaio 1990 nel procedimento C-9/90.

A norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte:

— il 24 aprile 1990, la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Giuliano Marengo e dalla sig.ra Karen Banks, membri del suo servizio giuridico, in qualità di agenti,

— il 26 aprile 1990, il governo italiano, rappresentato dal sig. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato,

— il 3 maggio 1990, il governo olandese, rappresentato dal sig. B. R. Bot, segretario generale presso il ministero degli Affari esteri,

- il 4 maggio 1990, il governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. Richard Plender, QC, barrister of the Temple, e dal sig. J. E. Collins, del Treasury Solicitor's Department,
- il 4 maggio 1990, Andrea Francovich e Danila Bonifaci e a., con gli avv.ti Claudio Mondin, Aldo Campesan e Alberto dal Ferro, del foro di Vicenza.

Con ordinanza 14 marzo 1990, la Corte ha deciso di riunire le due cause ai fini del procedimento e della sentenza.

Ai sensi dell'art. 95, n. 2, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, il governo italiano, con lettera 29 maggio 1990, ha chiesto che le cause siano decise in seduta plenaria.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria.

## II — Sintesi delle osservazioni presentate alla Corte

7. *Andrea Francovich e Danila Bonifaci e a., ricorrenti nella causa principale* (in prosieguo: i « ricorrenti »), ricordano in primo luogo la costante giurisprudenza della Corte, in base alla quale « in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, esse possono essere fatte valere dai singoli nei

confronti dello Stato, sia quando questo ometta di adeguare entro i termini il diritto nazionale alla direttiva, sia quando non ne dia corretta attuazione » (sentenza 8 ottobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen BV*, causa 80/86, Racc. pag. 3969). La Corte ha precisato la nozione di Stato ammettendo la possibilità di far valere tali direttive nei confronti degli enti di previdenza sociale di una certa regione di uno Stato (sentenza 26 febbraio 1986, *Marshall*, causa 152/84, Racc. pag. 723) o di un organo responsabile del personale di polizia di una zona determinata (sentenza 15 maggio 1986, *Johnston*, causa 222/84, Racc. pag. 1651).

È dunque necessario verificare se le disposizioni della direttiva 80/987 che impongono il pagamento delle retribuzioni non corrisposte durante il periodo anteriore ad una data determinata siano sufficientemente precise e incondizionate.

Il primo problema che si pone è quello di sapere se la realizzazione di queste due condizioni venga messa in forse dalla facoltà di scelta concessa agli Stati membri entro tre date differenti per fissare il momento a decorrere dal quale dev'essere assicurata la garanzia del pagamento dei diritti. I ricorrenti sostengono che la natura « precisa e incondizionata » di una direttiva non va valutata in relazione alla facoltà di scelta lasciata agli Stati membri, ma con riferimento alla discrezionalità effettiva riconosciuta a ciascuno di essi. La facoltà di scelta rappresenta semplicemente uno sforzo per formulare un concetto « preciso e incondizionato » giuridicamente corretto e tecnicamente compatibile con la molteplicità degli ordinamenti giuridici nazionali. Il carattere preciso e incondizionato risulta dalla presenza di limiti ai quali non è possibile dero-

gare e che sono sottratti al potere discrezionale. Per quanto riguarda questa direttiva, un tale limite è costituito dalla data di dichiarazione dell'insolvenza, data a partire dalla quale lo Stato deve obbligatoriamente rendere operativo il pagamento da parte degli organismi di garanzia. Tutte le ipotesi di cui all'art. 3 presuppongono l'insolvenza e, in quanto tali, sono logicamente e cronologicamente posteriori ad essa.

Il secondo problema da risolvere riguarda il fatto che i pagamenti ai lavoratori debbono essere effettuati dagli organismi di garanzia. Secondo i ricorrenti, la necessità di istituire tali organismi di garanzia rappresenta un obbligo accessorio dello Stato e la loro mancata istituzione costituisce inottemperanza alle disposizioni della direttiva. La costituzione degli organismi di garanzia, le cui modalità e caratteristiche sono definite all'art. 5 della direttiva, non individua un destinatario diverso dallo Stato ma esprime soltanto la modalità ovvero lo strumento tecnico attraverso il quale lo Stato membro assolve un obbligo giuridico che ad esso incombe.

Infine, per quanto riguarda la facoltà, concessa agli Stati membri dall'art. 4 della direttiva, di ridurre, rispettando certi limiti minimi, il periodo di pagamento sancito dall'art. 3, i ricorrenti aggiungono che la facoltà d'introdurre dei limiti non è assoluta ma ristretta all'interno di un margine ben preciso sotto il quale lo Stato non può scendere e che, fintantoché lo Stato non abbia fatto uso di una tale possibilità, l'art. 3 si applica in modo pieno e incondizionato. Essi osservano che con la sentenza 26 febbraio 1986, Marshall, sopraccitata, la Corte ha riconosciuto che la facoltà di deroga astrattamente prevista a favore degli Stati membri in un'altra disposizione della direttiva non toglie la prerogativa di incondizionatezza ad un'altra disposizione. Così l'ob-

bligo di pagamento, almeno per quanto riguarda il minimo previsto, non è sottoposto a condizione.

8. I ricorrenti invocano un secondo ordine di considerazioni per dimostrare la natura precisa ed incondizionata della direttiva. Essi sostengono che la Repubblica italiana ha osservato nella causa 22/87, sopraccitata, che alcune disposizioni contenute nella legge italiana 29 maggio 1982, n. 297 (GURI n. 148 del 7 giugno 1982), potevano essere considerate come misure di attuazione della direttiva in questione. In tal modo, nella mente del legislatore, l'istituzione, effettuata con tale legge, di un fondo di garanzia era lo strumento tecnico con il quale si dava parziale attuazione alle disposizioni della direttiva. Infatti, da un'attenta lettura di questa legge risulta che il fondo di garanzia istituito presenta le caratteristiche richieste nell'art. 5 della direttiva.

I ricorrenti ne deducono di conseguenza che, anche se si ammette il carattere condizionato dell'art. 3 della direttiva in base al fatto che gli organismi di garanzia e non lo Stato sono tenuti ad assicurare il pagamento dei diritti non pagati, tali organismi esistono già nell'ordinamento italiano. Inoltre, essi fanno valere che l'art. 2 della legge italiana n. 297/82 ha già effettuato la scelta di cui all'art. 3, n. 2, della direttiva, operando una distinzione tra le diverse modalità nelle quali l'insolvenza può manifestarsi in relazione alle differenti procedure esistenti nell'ordinamento interno. La Corte non dovrà pertanto pronunciarsi sulla qualificazione degli artt. 3 e 5 della direttiva perché, da una parte, questi articoli sono stati adeguatamente trasposti nella normativa nazionale e, dall'altra, l'insufficienza della disciplina

sul trattamento di fine rapporto è già stata accertata dalla Corte con la sentenza nella causa 22/87, sopraccitata.

9. Nell'eventualità in cui la Corte non ammetta l'efficacia diretta delle disposizioni della direttiva, i ricorrenti sostengono che gli elementi necessari e sufficienti per prendere in considerazione una responsabilità dello Stato nei confronti dei beneficiari delle disposizioni della direttiva sono da una parte il fatto che lo Stato non abbia ottemperato alle disposizioni della direttiva e, dall'altra, l'esistenza di un pregiudizio subito dai lavoratori a seguito dell'inerzia dello Stato membro.

Essi sostengono che l'eventuale difficoltà nella concreta quantificazione del danno subito, che deriva dalla scelta offerta agli Stati membri nell'art. 3 della direttiva, non esclude che si possa accertare la responsabilità dello Stato e il diritto dei lavoratori ad un ristoro che il giudice nazionale, in mancanza di altri criteri, potrà quantificare in via equitativa, così come previsto per tali ipotesi dall'art. 432 del codice di procedura civile italiano.

Secondo i ricorrenti, quest'argomento trova ulteriore fondamento nella giurisprudenza della Corte. Quest'ultima ha in effetti precisato che qualora essa accerti che un atto legislativo od amministrativo degli organi di uno Stato membro contrasti col diritto comunitario, l'art. 86 del Trattato CECA impone a tale Stato tanto di revocare l'atto di cui trattasi, quanto di riparare gli illeciti effetti che ne possono essere derivati (sentenza 16 dicembre 1960, Humblet, causa 6/60, Racc. pag. 1093); ugualmente la Corte ha spesso affermato che l'interesse ad un giudizio ex art. 169 del Trattato CEE può consistere nello stabilire il fondamento di una responsabilità che può insorgere per

uno Stato membro, in particolare nei confronti di privati, in conseguenza del suo inadempimento (sentenza 7 febbraio 1973, Commissione/Italia, causa 39/72, Racc. pag. 101; sentenza 20 febbraio 1986, Commissione/Italia, causa 309/84, Racc. pag. 599; sentenza 17 giugno 1987, Commissione/Italia, causa 154/85, Racc. pag. 2717). L'efficacia pratica delle direttive sarebbe attenuata se agli amministratori fosse precluso di valersene in giudizio ed ai giudici nazionali di prenderle in considerazione in quanto elemento del diritto comunitario (sentenza 19 gennaio 1982, Becker, causa 8/81, Racc. pag. 53). Così, nel caso di disposizioni sufficientemente precise e incondizionate, spetta al giudice nazionale l'obbligo in questione, consistente nel garantire ad un privato la possibilità di invocare direttamente tali disposizioni nei confronti dello Stato, e nel caso in cui invece le disposizioni di una direttiva non abbiano efficacia diretta il giudice nazionale dovrà assicurare al privato leso un diritto al risarcimento.

Nella presente fattispecie, in cui l'inadempimento della Repubblica italiana è stato accertato con sentenza nella causa 22/87, sopraccitata, la responsabilità dello Stato appare chiaramente provata, così come risulta in particolare dalla sentenza 22 gennaio 1976, Russo (causa 60/75, Racc. pag. 45), nella quale la Corte ha affermato che « nell'ipotesi che il danno derivi dalla violazione di una norma di diritto comunitario da parte dello Stato, questo dovrà risponderne, nei confronti del soggetto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alle responsabilità della pubblica amministrazione ». I ricorrenti ricordano la giurisprudenza costante della Corte in materia di rimborso di tributi, nella quale essa ha sottolineato che un tale rimborso non può essere subordinato a criteri di prova che rendano praticamente impossibile l'esercizio di tale diritto (sentenza 9 novembre 1983, San Giorgio, causa 199/82, Racc. pag. 3595). Essi aggiungono che, dato il fondamento

privilegiato di un danno derivante dalla mancata trasposizione di una direttiva, il giudice nazionale deve in ogni caso garantire il risarcimento senza che un'eventuale indagine sull'elemento soggettivo dell'illecito possa di fatto tradursi nell'impossibilità, per il soggetto leso, di ottenere soddisfazione.

10. Infine, per quanto riguarda la seconda e la terza questione, i ricorrenti sostengono che il combinato disposto degli artt. 3 e 4 della direttiva 80/987 dev'essere interpretato nel senso che lo Stato che non si sia avvalso della facoltà di introdurre i limiti di cui all'art. 4 è tenuto al pagamento dei diritti dei lavoratori subordinati nella misura stabilita dall'art. 3, in quanto sarebbe iniquo che uno Stato che non ha attuato una direttiva possa avvalersi delle disposizioni che possono risultare utili per limitare la sua responsabilità.

11. Il *governo italiano* sostiene che le disposizioni della direttiva 80/987 non possono essere considerate incondizionate e sufficientemente precise. Secondo la sua opinione è sufficiente a tale proposito constatare che gli Stati membri debbono prevedere e costituire organismi di garanzia ad hoc e determinare il loro modo di funzionamento e di finanziamento, che essi hanno la facoltà di escludere dalla garanzia talune categorie di lavoratori e che possono limitare l'ammontare di questa garanzia.

Se la direttiva dovesse essere considerata incondizionata e precisa, il giudice nazionale sarebbe obbligato a verificare la ricorrenza di tutte le condizioni fissate dalla direttiva affinché i singoli possano far valere i propri diritti. Egli dovrebbe così accertarsi che il datore di lavoro sia insolvente ai sensi dell'art. 2, che i lavoratori non rientrino nelle

categorie che possono essere escluse, che la loro fattispecie rientri nell'ambito d'applicazione di tutte le ipotesi minime indicate nell'art. 4. Il fatto che ricorrano le condizioni di una sola di queste ipotesi, non sembra sufficiente visto che questa avrebbe potuto essere esclusa dal legislatore nazionale. Se ricorressero tutte queste condizioni, il singolo potrebbe far valere il diritto facendo riferimento alla meno favorevole delle ipotesi. Il governo italiano ritiene che, in ogni caso, l'ostacolo costituito dalla facoltà accordata agli Stati membri di fissare un massimale appare difficilmente superabile.

12. La *Commissione* esamina in primo luogo se la direttiva sia sufficientemente precisa e incondizionata per quanto riguarda l'individuazione dei lavoratori interessati e dei diritti che essi possono far valere. Così, a suo parere, i lavoratori sono chiaramente designati negli artt. 1 e 2 della direttiva per mezzo di espressioni precise, con un rinvio alle disposizioni generali del diritto del lavoro che non necessitano di alcun completamento da parte degli Stati membri. Per quanto concerne le categorie di lavoratori che potrebbero essere escluse, esse sono chiaramente definite nell'allegato alla direttiva.

Per quanto riguarda le disposizioni della direttiva che prevedono, in favore degli Stati membri, delle facoltà che tendono a diminuire le garanzie dei lavoratori, la Commissione sottolinea che si tratta di una mera possibilità, e non di una forcella entro la quale gli Stati membri debbono necessariamente scegliere. Ne risulta che tali disposizioni non sono opponibili al lavoratore da parte di uno Stato membro che, non avendo adottato le misure di trasposizione, non ha fatto uso della facoltà in esse prevista dalla direttiva. Appare incompatibile con la teoria

dell'efficacia diretta delle direttive il fatto che, se una direttiva delimita in modo preciso i diritti dei privati, lo Stato inadempiente possa invocare la propria inadempienza sostenendo che, se avesse proceduto all'attuazione della direttiva, avrebbe legittimamente potuto fissare le pretese del privato ad un livello più basso (v. sentenza 24 marzo 1987, McDermott e Cotter, causa 286/85, Racc. pag. 1453, punto 15 della motivazione). Con riferimento all'art. 10 della direttiva che permette agli Stati membri di disciplinare casi di abuso e di collusione, la Commissione sottolinea che la mancanza di norme nazionali sui casi patologici non può fare ostacolo all'effetto diretto delle disposizioni che determinano le pretese pecuniarie dei lavoratori nei casi normali.

Anche se si ritenesse che le disposizioni in questione tendono a delimitare il margine di manovra di cui gli Stati membri dispongono per effettuare una scelta, questo margine permette in ogni caso di stabilire la pretesa minima che può essere fatta valere dal lavoratore e non costituisce dunque un ostacolo all'efficacia diretta della direttiva.

13. La Commissione esamina in secondo luogo se sia possibile far valere tali pretese nei confronti dello Stato. A tal fine bisogna esaminare la natura degli organismi di garanzia onde stabilire se si tratta di debitori indipendenti dallo Stato ovvero se sia possibile assimilarli allo Stato, almeno ai fini dell'esplicazione degli effetti diretti. Si dovrebbe pertanto dimostrare che la responsabilità finanziaria per le garanzie previste dalla direttiva ricade in ultima analisi sullo Stato. Questa possibilità di assimilazione di organismi allo Stato si fonda sull'interpretazione dell'art. 5, lett. b), della direttiva, in base al quale « i datori di lavoro devono contribuire al finanziamento [dell'organismo di garanzia], a meno che quest'ultimo non

sia integralmente assicurato dai pubblici poteri ». In tal modo, la direttiva prevede quale possibilità alternativa il finanziamento integrale degli organismi da parte dello Stato.

La Commissione compie un ulteriore passo sulla falsariga del ragionamento seguito a proposito dell'art. 4 per sostenere che qualora la direttiva preveda la possibilità di essere attuata secondo il principio della responsabilità finanziaria dello Stato, questo non può sottrarsi a tale responsabilità adducendo che avrebbe potuto ugualmente attuare la direttiva in altro modo. È inammissibile che uno Stato possa sottrarsi all'obbligo di pagamento adducendo che, se avesse adempiuto l'obbligo di attuare la direttiva, avrebbe potuto far gravare una parte, o forse anche la totalità, dell'onere finanziario su altri soggetti.

14. La Commissione sostiene infine che, nel caso in cui la Corte non ammetta il carattere incondizionato e sufficientemente preciso della direttiva, esiste un diritto al risarcimento dei danni nei confronti dello Stato inadempiente. In primo luogo, essa ricorda la giurisprudenza della Corte, in base alla quale la responsabilità delle istituzioni comunitarie rientra nella competenza esclusiva del giudice comunitario, mentre quella degli organi del governo nazionale ricade nella competenza del giudice nazionale (sentenza 13 febbraio 1979, Granaria, causa 101/78, Racc. pag. 623; sentenza 10 giugno 1982, Interagra, causa 217/81, Racc. pag. 2233, e sentenza 27 settembre 1988, Asteris, cause riunite da 106/87 a 120/87, Racc. pag. 5515). Essa ricorda poi la giurisprudenza della Corte sulla rilevanza delle sentenze rese a conclusione di una procedura d'infrazione al fine di stabilire la responsabilità dello Stato nei confronti dei privati (v. in particolare la sentenza 16 dicembre 1960, causa 6/60, Humblet, sopraccitata; la sentenza 7 febbraio 1973, causa 39/72, Commissione/Italia, sopraccitata; la sentenza 20



febbraio 1986, causa 309/84, Commissione/Italia, sopraccitata; la sentenza 17 giugno 1987, causa 154/85, Commissione/Italia, sopraccitata; la sentenza 18 gennaio 1990, causa C-287/87, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-125).

Secondo la Commissione, queste affermazioni sono corroborate dalla sentenza 22 gennaio 1976, Russo (causa 60/75, sopraccitata), nella quale la Corte ha affermato che « nell'ipotesi che il danno derivi dalla violazione di una norma di diritto comunitario da parte dello Stato, questo dovrà risponderne, nei confronti del soggetto leso, in conformità alle disposizioni di diritto interno relative alla responsabilità della pubblica amministrazione ». La Corte ha del pari precisato in questa sentenza la differenza tra l'area dell'illecito e quella del diritto ad un risarcimento danni, essendo la prima più ampia della seconda. Un illecito di cui lo Stato debba rispondere nei confronti della Comunità non comporta necessariamente una responsabilità extracontrattuale nei confronti dei privati. Tale responsabilità esiste solo se, e nei limiti in cui, la norma è intesa a tutelare interessi privati, cioè nei limiti in cui la norma accorda ai privati un diritto. In tal modo la Corte ha applicato alla responsabilità extracontrattuale degli Stati un limite che essa aveva già riconosciuto alla responsabilità extracontrattuale delle istituzioni (sentenze 14 luglio 1961, Vloeberghs, cause riunite 9/60 e 12/60, Racc. pag. 379, e 14 luglio 1967, Kampfmeier, cause riunite 5/66, 7/66 e 13-24/66, Racc. pag. 287) oltre che alla responsabilità della Comunità per atti normativi (sentenze 14 maggio 1975, CNTA, causa 74/74, Racc. pag. 533, e 25 maggio 1978, HNL, cause riunite 83/76 e 94/76, 5/77, 15/77 e 40/77, Racc. pag. 1209). Questa trasposizione è perfettamente logica in quanto non sarebbe spiegabile che la violazione di una stessa norma comunitaria, a seconda che sia commessa da uno Stato membro o da un'istituzione, possa dar

luogo nel primo caso, e non nel secondo, a responsabilità nei confronti dei privati danneggiati.

Nella fattispecie la Commissione fa osservare che, per una domanda di risarcimento danni nei confronti dello Stato, l'incompletezza della direttiva quanto alla persona del debitore è senza importanza in quanto le uniche disposizioni della direttiva che rilevano sono quelle che permettono di stabilire se il lavoratore in questione avrebbe legittimamente titolo per ottenere la garanzia e quelle che quantificano tale garanzia. Per quanto riguarda il fatto che le norme in questione debbano mirare a tutelare i privati, il primo 'considerando' della direttiva non lascia sussistere in proposito alcun dubbio in quanto stabilisce che le disposizioni della direttiva sono necessarie per tutelare i lavoratori subordinati.

Infine, la responsabilità dello Stato dev'essere considerata nell'ambito delle pertinenti disposizioni di diritto interno, purché il diritto nazionale non sia più restrittivo di quanto avvenga per analoghe violazioni del diritto nazionale e non renda impossibile o eccessivamente difficile l'esperimento del rimedio.

15. Il *governo del Regno Unito* fa valere che le disposizioni della direttiva 80/987 non sono sufficientemente precise e incondizionate per poter avere effetti diretti, in particolare in quanto l'obbligo principale di cui all'art. 3 della direttiva lascia una scelta sulla data a partire dalla quale è dovuto il pagamento dei diritti ed è subordinato all'art. 4, che riguarda i limiti possibili della garanzia, ed in quanto l'art. 5 prevede varie modalità di organizzazione e di finanziamento degli

organismi di garanzia che gli Stati debbono istituire. Inoltre, nulla di quanto la Corte ha dichiarato nella sentenza resa nella causa 22/87, sopraccitata, lascia supporre che la direttiva 80/987 produca effetti diretti. Al contrario, secondo questo governo, la Corte ha fatto riferimento per due volte alla discrezionalità conferita dalla direttiva agli Stati membri, per quanto riguarda la determinazione dei lavoratori subordinati (punto 17 della motivazione) e per quanto riguarda la libertà data agli Stati membri di non imporre ai fondi di garanzia l'onere dei contributi non versati dal datore di lavoro insolvente, dando loro la possibilità di scegliere a tal fine un altro sistema di garanzia dei diritti dei lavoratori alle prestazioni previdenziali (punto 32 della motivazione).

Per quanto riguarda la responsabilità dello Stato membro, il governo del Regno Unito afferma che il diritto comunitario non offre alcun elemento a conferma della tesi secondo cui un privato può ottenere il risarcimento dei danni proponendo, dinanzi ad un giudice nazionale, un'azione contro uno Stato membro per il risarcimento delle perdite subite in conseguenza dell'inadempimento di tale Stato. La giurisprudenza della Corte mostra al contrario che il Trattato CEE « non ha inteso istituire mezzi di impugnazione esperibili dinanzi ai giudici nazionali, onde salvaguardare il diritto comunitario » (sentenza 7 luglio 1981, causa 158/80, Rewe, Racc. pag. 1805).

Esso sostiene che è superflua la soluzione della seconda e della terza questione, in quanto il solo obbligo degli Stati membri è quello di adottare i provvedimenti necessari per assicurare che gli organismi interessati garantiscano il pagamento dei diritti non

pagati dei lavoratori subordinati. Essi non hanno invece l'obbligo di pagare essi stessi tali diritti.

16. Il *governo olandese* non prende posizione sull'efficacia diretta delle disposizioni della direttiva. Basandosi sulla stessa giurisprudenza citata dalla Commissione (v. supra, punto 14), esso sostiene che il diritto comunitario non osta a che — in un procedimento dinanzi al giudice nazionale — uno Stato membro sia dichiarato responsabile di mancata attuazione di una direttiva, accertata dalla Corte di giustizia. Tuttavia, non esiste diritto comunitario in questa materia e si deve pertanto valutare, alla luce della normativa nazionale dello Stato membro interessato, se sussista responsabilità e, in caso affermativo, quali siano le conseguenze che ad essa si devono ricollegare. Spetta anche all'ordinamento giuridico nazionale designare il giudice competente in materia e fornire le norme di diritto sostanziale e procedurale da applicare.

Per quanto riguarda la seconda e la terza questione, il governo olandese ritiene inammissibile che lo Stato membro inadempiente possa essere tenuto in tutti i casi al pagamento dei diritti dei lavoratori subordinati nella misura stabilita dall'art. 3 della direttiva. I pagamenti debbono avvenire tramite un fondo di garanzia che può avere natura pubblica o privata. Dipende dalle vigenti norme sostanziali e procedurali dell'ordinamento nazionale dello Stato membro interessato se nella fattispecie si possa ammettere la responsabilità dello Stato membro e quale sia la portata di tale responsabilità.

## III — Fase orale

17. Il governo della Repubblica federale di Germania, che non ha depositato osservazioni scritte dinanzi alla Corte, ha formulato durante la fase orale i seguenti rilievi.

Per quanto riguarda l'effetto diretto, esso ritiene che a norma della direttiva 80/987 il privato non possa far valere un credito nei confronti di uno Stato membro. Come questo governo, la Commissione basa l'applicabilità diretta della direttiva su una responsabilità finanziaria generale dello Stato e non sulla direttiva in sé stessa. Orbene, contrariamente a quanto sostiene la Commissione, il testo dell'art. 5, lett. b), non permette di affermare che lo Stato membro sia responsabile del finanziamento dell'organismo di garanzia. Il solo obbligo di finanziamento nascente da questo comma grava sui datori di lavoro. Lo Stato può assumersi questa responsabilità finanziaria solo di propria volontà o in via eccezionale. Secondo il governo tedesco la sentenza Becker, sopraccitata, non è applicabile nella fattispecie. Infatti la direttiva 80/987 non ha concesso allo Stato membro la possibilità di far gravare sul datore di lavoro l'obbligo finanziario in quanto essa ritiene che l'unico responsabile del finanziamento sia il datore di lavoro. Lo Stato membro ha l'obbligo di istituire gli organismi di garanzia adeguati. La posizione della Commissione è in contrasto non solamente con il testo della direttiva ma anche con la sua finalità, in quanto non si può ritenere che i rischi che gravano sui da-

tori di lavoro debbano essere sopportati dallo Stato. Il governo tedesco sostiene che la sola inosservanza dell'obbligo generale che incombe allo Stato membro di trasporre direttive non può portare a riconoscere un effetto diretto a quest'ultima.

Per quanto riguarda la responsabilità extracontrattuale dello Stato membro, il governo tedesco ritiene che la responsabilità degli Stati membri non rientri, allo stato attuale del diritto comunicario, nell'ambito di competenza della Comunità. Le sentenze citate dalla Commissione confermano questa teoria in quanto esse rinviano alla normativa nazionale per decidere la questione relativa all'esistenza o meno della responsabilità dello Stato membro (sentenza 13 febbraio 1979, Granaria, causa 101/78, Racc. pag. 623). Una responsabilità di questo tipo richiederebbe l'intervento del legislatore comunitario e del Parlamento per stabilire gli elementi di fatto che la causano.

Infine, per quanto riguarda la trasposizione delle direttive, il governo tedesco ritiene che nelle normative degli Stati membri la responsabilità degli Stati per carenza normativa è molto limitata, quando essa esiste, e ciò allo scopo di rispettare la libertà d'azione del legislatore nazionale. Il legislatore comunitario dovrebbe pertanto porre grande attenzione al modo in cui si introduce una responsabilità di questo genere.

G. C. Rodríguez Iglesias  
giudice relatore