

SENTENZA DELLA CORTE (Seconda Sezione)

13 febbraio 2014 (\*)

«Inadempimento di uno Stato – Licenziamenti collettivi – Nozione di “lavoratori” – Esclusione dei “dirigenti” – Direttiva 98/59/CE – Articolo 1, paragrafi 1 e 2 – Violazione»

Nella causa C-596/12,

avente ad oggetto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 20 dicembre 2012,

**Commissione europea**, rappresentata da J. Enegren e C. Cattabriga, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

**Repubblica italiana**, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da S. Varone, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Seconda Sezione),

composta da R. Silva de Lapuerta, presidente di sezione, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (relatore) e A. Arabadjiev, giudici,

avvocato generale: E. Sharpston

cancelliere: A. Calot Escobar

vista la fase scritta del procedimento,

vista la decisione, adottata dopo aver sentito l'avvocato generale, di giudicare la causa senza conclusioni,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di constatare che, avendo escluso la categoria dei «dirigenti» dall'ambito di applicazione della procedura di mobilità prevista dal combinato disposto degli articoli 4 e 24 della legge del 23 luglio 1991 n. 223, recante norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro (Supplemento ordinario alla GURI n. 175, del 27 luglio 1991), nella versione applicabile alla presente causa (in prosieguo: la «legge n. 223/1991»), la

Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dall'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU L 225, pag. 16).

## **Contesto normativo**

### *Diritto dell'Unione*

- 2 I considerando 2 e 3 della direttiva 98/59 enunciano quanto segue:
  - «(2) considerando che occorre rafforzare la tutela dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi, tenendo conto della necessità di uno sviluppo economico-sociale equilibrato nella Comunità;
  - (3) considerando che, nonostante un'evoluzione convergente, sussistono differenze tra le disposizioni in vigore negli Stati membri della Comunità per quanto riguarda le modalità e la procedura dei licenziamenti collettivi e le misure che possono attenuare per i lavoratori le conseguenze di tali licenziamenti».
- 3 Collocato nella sezione I, rubricata «Definizione e campo di applicazione», l'articolo 1 di tale direttiva prevede quanto segue:
  - «1. Ai fini dell'applicazione della presente direttiva:
    - a) per licenziamento collettivo si intende ogni licenziamento effettuato da un datore di lavoro per uno o più motivi non inerenti alla persona del lavoratore se il numero dei licenziamenti effettuati è, a scelta degli Stati membri:
      - i) per un periodo di 30 giorni:
        - almeno pari a 10 negli stabilimenti che occupano abitualmente più di 20 e meno di 100 lavoratori;
        - (...)
      - ii) oppure, per un periodo di 90 giorni, almeno pari a 20, indipendentemente dal numero di lavoratori abitualmente occupati negli stabilimenti interessati;
    - b) per rappresentanti dei lavoratori si intendono i rappresentanti dei lavoratori previsti dal diritto o dalla pratica in vigore negli Stati membri.
    - (...)
  2. La presente direttiva non si applica:
    - a) ai licenziamenti collettivi effettuati nel quadro di contratti di lavoro a tempo determinato o per un compito determinato, a meno che tali licenziamenti non avvengano prima della scadenza del termine o dell'espletamento del compito previsto nei suddetti contratti;
    - b) ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni o degli enti di diritto pubblico (o, negli Stati membri in cui tale nozione è sconosciuta, degli enti equivalenti);

c) agli equipaggi di navi marittime».

4 L'articolo 2, paragrafi 1 e 2, della direttiva 98/59 stabilisce quanto segue:

«1. Quando il datore di lavoro prevede di effettuare licenziamenti collettivi, deve procedere in tempo utile a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori al fine di giungere ad un accordo.

2. Nelle consultazioni devono essere almeno esaminate le possibilità di evitare o ridurre i licenziamenti collettivi, nonché di attenuarne le conseguenze ricorrendo a misure sociali di accompagnamento intese in particolare a facilitare la riqualificazione [o] la riconversione dei lavoratori licenziati.

(...)».

5 L'articolo 5 di tale direttiva così dispone:

«La presente direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di applicare o di introdurre disposizioni legislative, regolamentari o amministrative più favorevoli ai lavoratori o [di] favorire o consentire l'applicazione di disposizioni contrattuali più favorevoli ai lavoratori».

#### *Diritto italiano*

6 L'articolo 2095 del codice civile italiano distingue quattro categorie di lavoratori, ossia i «dirigenti», i «quadri», gli «impiegati» e gli «operai».

7 La direttiva 98/59 è stata recepita attraverso la legge n. 223/1991. La procedura di licenziamento collettivo è disciplinata all'articolo 4 di tale legge, rubricato «Procedura per la dichiarazione di mobilità», nei seguenti termini:

«1. L'impresa che sia stata ammessa al trattamento straordinario di integrazione salariale, qualora nel corso di attuazione del programma di cui all'articolo 1 ritenga di non essere in grado di garantire il reimpiego a tutti i lavoratori sospesi e di non poter ricorrere a misure alternative, ha facoltà di avviare la procedura di licenziamento collettivo ai sensi del presente articolo.

2. Le imprese che intendano esercitare la facoltà di cui al comma 1 sono tenute a darne comunicazione preventiva per iscritto alle rappresentanze sindacali aziendali costituite a norma dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, nonché alle rispettive associazioni di categoria. (...)

3. La comunicazione di cui al comma 2 deve contenere indicazione: dei motivi che determinano la situazione di eccedenza; dei motivi tecnici, organizzativi o produttivi, per i quali si ritiene di non poter adottare misure idonee a porre rimedio alla predetta situazione ed evitare, in tutto o in parte, il licenziamento collettivo; del numero, della collocazione aziendale e dei profili professionali del personale eccedente, nonché del personale abitualmente impiegato; dei tempi di attuazione del programma di riduzione del personale; delle eventuali misure programmate per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale della attuazione del programma medesimo; del metodo di calcolo di tutte le attribuzioni patrimoniali diverse da quelle già previste dalla legislazione vigente e dalla contrattazione collettiva. (...)

(...)

5. Entro sette giorni dalla data del ricevimento della comunicazione di cui al comma 2, a richiesta delle rappresentanze sindacali aziendali e delle rispettive associazioni si procede ad un esame congiunto tra le parti, allo scopo di esaminare le cause che hanno contribuito a determinare l'eccedenza del personale e le possibilità di utilizzazione diversa di tale personale, o di una sua parte, nell'ambito della stessa impresa, anche mediante contratti di solidarietà e forme flessibili di gestione del tempo di lavoro. Qualora non sia possibile evitare la riduzione di personale, è esaminata la possibilità di ricorrere a misure sociali di accompagnamento intese, in particolare, a facilitare la riqualificazione e la riconversione dei lavoratori licenziati. I rappresentanti sindacali dei lavoratori possono farsi assistere, ove lo ritengano opportuno, da esperti.

(...)

9. Raggiunto l'accordo sindacale (...), l'impresa ha facoltà di licenziare gli impiegati, gli operai e i quadri eccedenti, comunicando per iscritto a ciascuno di essi il recesso, nel rispetto dei termini di preavviso. (...)

(...))».

8. Ai sensi dell'articolo 24, comma 1, della legge n. 223/1991, rubricato «Norme in materia di riduzione del personale»:

«Le disposizioni di cui all'articolo 4, commi da 2 a 12 e 15 bis, e all'articolo 5, commi da 1 a 5, si applicano alle imprese che occupino più di quindici dipendenti e che, in conseguenza di una riduzione o trasformazione di attività o di lavoro, intendano effettuare almeno cinque licenziamenti, nell'arco di centoventi giorni, in ciascuna unità produttiva, o in più unità produttive nell'ambito del territorio di una stessa provincia. Tali disposizioni si applicano per tutti i licenziamenti che, nello stesso arco di tempo e nello stesso ambito, siano comunque riconducibili alla medesima riduzione o trasformazione».

### **Procedimento precontenzioso**

9. Con lettera del 29 maggio 2008, la Commissione ha invitato la Repubblica italiana a presentare osservazioni in merito alla propria legislazione di recepimento delle procedure di tutela dei lavoratori in caso di licenziamento collettivo previste dalla direttiva 98/59. Secondo la Commissione, l'esclusione dall'ambito di applicazione della procedura di licenziamento collettivo prevista dagli articoli 4 e 24 della legge n. 223/1991 in danno di una categoria di lavoratori, designata dalla legge italiana con il termine «dirigenti», non è conforme all'articolo 1, paragrafo 2, della direttiva 98/59.

10. Con nota del 7 agosto 2008, la Repubblica italiana ha presentato osservazioni alla Commissione. Non essendo stata soddisfatta da tale risposta, la Commissione ha avviato la procedura di cui all'articolo 226 CE. Con lettera del 26 giugno 2009, essa ha messo in mora la Repubblica italiana invitandola a presentare osservazioni e, con lettera di messa in mora complementare del 30 settembre 2011, ha esteso la portata degli addebiti all'articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 98/59.

- 11 Ancora non convinta dalle risposte della Repubblica italiana, la Commissione ha emesso, il 22 giugno 2012, un parere motivato, invitando la Repubblica italiana a conformarvisi entro un termine di due mesi.
- 12 Con lettera del 3 agosto 2012, la Repubblica italiana ha chiesto la proroga di tale termine. La Commissione ha respinto la richiesta con la motivazione che essa non soddisfaceva le condizioni a tal fine previste. In seguito, non essendole pervenuta alcuna ulteriore comunicazione, la Commissione ha deciso di presentare l'odierno ricorso.

### **Sul ricorso**

- 13 La Commissione rimprovera alla Repubblica italiana, in sostanza, di essere venuta meno agli obblighi imposti dall'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della direttiva 98/59, in quanto gli articoli 4 e 24 della legge n. 223/1991 escludono una categoria di lavoratori dall'ambito di applicazione della procedura di licenziamento collettivo prevista dall'articolo 2 di tale direttiva.
- 14 La Commissione sostiene che la direttiva 98/59, il cui ambito di applicazione si estende a tutti i lavoratori senza eccezione, non risulta correttamente recepita dalla legislazione nazionale in esame, la quale ammette a beneficiare delle garanzie da essa previste unicamente gli operai, gli impiegati e i quadri, escludendo i dirigenti. Essa ritiene che la normativa e i contratti collettivi italiani riguardanti specificamente i dirigenti non colmino tale lacuna.
- 15 La Repubblica italiana osserva che le disposizioni della normativa italiana di cui è causa costituiscono disposizioni «più favorevoli» ai sensi dell'articolo 5 della direttiva suddetta.
- 16 Occorre ricordare che, armonizzando le norme applicabili ai licenziamenti collettivi, il legislatore comunitario ha inteso, nel medesimo tempo, garantire una protezione di livello comparabile dei diritti dei lavoratori nei vari Stati membri e uniformare gli oneri che tali norme di tutela comportano per le imprese della Comunità (v. sentenze dell'8 giugno 1994, Commissione/Regno Unito, C-383/92, Racc. pag. I-2479, punto 16, e del 12 ottobre 2004, Commissione/Portogallo, C-55/02, Racc. pag. I-9387, punto 48). Pertanto, la nozione di «lavoratore» di cui all'articolo 1, paragrafi 1 e 2, della direttiva 98/59 non può essere definita mediante un rinvio alle legislazioni degli Stati membri, bensì ha una portata comunitaria (v., in tal senso, sentenza Commissione/Portogallo, cit., punto 49).
- 17 A tal riguardo, la suddetta nozione deve essere definita in base a criteri oggettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate. In quest'ambito, la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un altro soggetto e sotto la direzione di quest'ultimo, prestazioni in contropartita delle quali percepisce una retribuzione (v., per analogia, sentenza dell'11 novembre 2010, Danosa, C-232/09, Racc. pag. I-11405, punto 39 e la giurisprudenza ivi citata).
- 18 Nel caso di specie è indiscusso, da un lato, che la categoria dei «dirigenti» ricomprende persone inserite in un rapporto di lavoro come quello descritto al punto precedente e, dall'altro, che l'articolo 4, paragrafo 9, della legge n. 223/1991 si riferisce soltanto agli operai, agli impiegati e ai quadri, con esclusione dei «dirigenti». Ne consegue che, come sostenuto dalla Commissione nel suo ricorso, la normativa italiana in esame può essere intesa nel senso che non impone al datore di lavoro di seguire la procedura di licenziamento collettivo per quanto concerne taluni lavoratori.

- 19 Infatti, dalla documentazione versata agli atti della Corte risulta che, in Italia, tale interpretazione è fatta propria sia dall'amministrazione che dalla Corte suprema di cassazione, circostanza questa non contestata dalla Repubblica italiana.
- 20 Tuttavia, quest'ultima sostiene che la normativa e i contratti collettivi riguardanti specificamente i dirigenti, i quali garantiscono loro una tutela di carattere economico in caso di licenziamento, rappresentano norme più favorevoli ai lavoratori ai sensi dell'articolo 5 della direttiva 98/59, con la conseguenza che detto Stato membro non sarebbe venuto meno agli obblighi che gli incombono.
- 21 Per respingere tale argomento è sufficiente ricordare che la direttiva 98/59 persegue lo scopo di ravvicinare le disposizioni nazionali relative alla procedura da seguire in caso di licenziamenti collettivi (sentenza del 10 dicembre 2009, Rodríguez Mayor e a., C-323/08, Racc. pag. I-11621, punto 51). A tal fine, l'articolo 2, paragrafo 1, di detta direttiva stabilisce l'obbligo, per il datore di lavoro, di procedere in tempo utile a consultazioni con i rappresentanti dei lavoratori qualora preveda di effettuare licenziamenti collettivi. Tali consultazioni devono vertere, in particolare, sulla possibilità di evitare o di ridurre i licenziamenti collettivi previsti (sentenza del 10 settembre 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK e a., C-44/08, Racc. pag. I-8163, punti 39 e 47).
- 22 Quindi, la direttiva 98/59 sarebbe parzialmente privata del suo effetto utile in caso di mancata attuazione della procedura di consultazione nei confronti di taluni lavoratori, a prescindere, peraltro, dalle misure sociali di accompagnamento che siano previste in loro favore per attenuare le conseguenze di un licenziamento collettivo.
- 23 Ciò è tanto più vero ove si consideri che la direttiva 98/59, fatta eccezione per i casi tassativamente previsti al suo articolo 1, paragrafo 2, non ammette, né in modo esplicito né in modo tacito, alcuna possibilità per gli Stati membri di escludere dal suo ambito di applicazione questa o quella categoria di lavoratori.
- 24 In considerazione di quanto precede, occorre dichiarare che, avendo escluso, mediante l'articolo 4, paragrafo 9, della legge n. 223/1991, la categoria dei «dirigenti» dall'ambito di applicazione della procedura prevista dall'articolo 2 della direttiva 98/59, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 1, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva.

### **Sulle spese**

- 25 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna della Repubblica italiana, quest'ultima, rimasta soccombente, deve essere condannata alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara e statuisce:

- 1) Avendo escluso, mediante l'articolo 4, paragrafo 9, della legge del 23 luglio 1991, n. 223, recante norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro, la categoria dei «dirigenti» dall'ambito di applicazione della procedura prevista dall'articolo 2**

**della direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza dell'articolo 1, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva.**

- 2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**