

## I diritti fondamentali tra Corte di giustizia e Corti costituzionali

### Nota a sentenza della Corte di Giustizia del 7 settembre 2006 nella causa C-81/05, *Anacleto Cordero Alonso v. Fondo de Garantía Salarial (Fogasa)*

di Benedetta Cuomo \*  
(27 settembre 2006)

Le conclusioni alle quali è giunta la Corte di giustizia nella sentenza in esame offrono lo spunto per riflettere sull'inevitabile rischio che la forza espansiva dell'applicazione giudiziaria dei diritti fondamentali da parte dei giudici comunitari si trasformi in una progressiva estromissione della Corte costituzionale di ciascuno Stato membro dal ruolo di Corte dei diritti che tradizionalmente le compete[1].

Nel caso in specie, la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi, ai sensi dell'articolo 234 del Trattato CE, sui quesiti pregiudiziali relativi all'interpretazione della direttiva del Consiglio del 20 ottobre 1980, 80/987/CEE[2], concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro, come modificata dalla direttiva 2002/74/CE[3], ha statuito che le istituzioni amministrative e giurisdizionali spagnole, nell'applicare la normativa comunitaria di cui sopra, sono "vincolate dal principio dell'uguaglianza dinanzi alla legge e dal divieto di discriminazione risultante dal diritto comunitario, con la portata precisata dall'interpretazione fornita dalla Corte". Ciò vale, altresì, qualora "la normativa nazionale di cui trattasi, secondo la giurisprudenza costituzionale dello Stato membro interessato, è conforme a un diritto fondamentale analogo riconosciuto dall'ordinamento giuridico nazionale"[4].

L'affermazione secondo cui le sentenze della Corte di giustizia prevalgono su quelle delle Corti costituzionali, chiamate a pronunciarsi su principi generali analoghi a quelli comunitari, non deve, tuttavia, far concludere per un definitivo ridimensionamento del diritto interno a favore di quello comunitario. Difatti, come rilevato dall'Avvocato generale nelle sue *Conclusioni*[5], le normative nazionali, che possono essere sindacate in base ai principi generali del diritto comunitario, sono soltanto quelle che rientrano nella sfera di applicazione del diritto comunitario. Questo per il principio, affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Rodríguez Caballero*, secondo cui tali principi vincolano gli Stati membri unicamente quando essi "danno esecuzione alle discipline comunitarie"[6].

In tale prospettiva, di fondamentale importanza diviene, allora, il classificare o meno una data normativa come di diritto comunitario ovvero di diritto interno. Problematica sollevata dinanzi alla Corte di giustizia dal *Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León* (Tribunale superiore di Castiglia), con ordinanza del 28 gennaio del 2005, relativamente all'articolo 33, n. 2, dell'*Estatuto de los Trabajadores* (Statuto dei lavoratori), con il quale era stata recepita, in materia di pagamento dei crediti lavorativi, la versione originaria della direttiva 80/987/CEE, sia pur con talune modifiche, per effetto delle quali detto pagamento veniva limitato ai soli casi di indennità di scioglimento del contratto riconosciute con decisione giudiziaria o amministrativa. Rimanevano, in tal modo, esclusi dal campo di applicazione della normativa in materia i crediti accertati con accordi di conciliazione[7].

Secondo la Corte, questa disposizione va collocata nell'ambito di applicazione della direttiva 80/987/CEE modificata, per il solo fatto di prevedere, sia pure a determinate condizioni, il versamento, da parte dell'organismo di garanzia, di una indennità a favore dei lavoratori, in caso di licenziamento o scioglimento del contratto di lavoro. La normativa comunitaria, come modificata dalla direttiva 2002/74/CE, sarebbe, pertanto, già attuata dalla normativa nazionale esistente, nonostante l'assenza di una norma di trasposizione *ad hoc* all'epoca dei fatti[8]. Seguendo tale ragionamento, sono, allora, da ricomprendere nel campo di applicazione della direttiva 2002/74/CE non solo le disposizioni nazionali che hanno espressamente ad oggetto l'attuazione di tale direttiva, ma anche quelle preesistenti che, a partire dalla data di entrata in vigore della direttiva, siano idonee a garantire la conformità del diritto nazionale a quest'ultima[9].

In conseguenza di ciò, la disciplina in materia di pagamento dei crediti lavorativi, in quanto esplicitativa della direttiva 80/987/CEE modificata, deve essere conforme ai diritti fondamentali, nel cui novero figura, in particolare, il principio di uguaglianza e di non discriminazione,[10] quale riconosciuto dall'ordinamento giuridico comunitario[11]. Ciò vale, altresì, nell'ipotesi in cui una direttiva lasci un certo margine di intervento agli Stati ai quali sia consentito, come nel caso dell'insolvenza del datore di lavoro, di individuare la tipologia di prestazioni da far rientrare nell'ambito di applicazione

della direttiva 80/987/CEE. Anche in questo caso, le autorità nazionali sono vincolate al rispetto dei diritti fondamentali, secondo l'interpretazione datane a livello comunitario. Per effetto di una tale impostazione, a giudizio della Corte, una volta accertata, a livello interno, la presenza di una discriminazione incompatibile con il diritto comunitario, fino a quando non sia ripristinata una situazione di parità di trattamento, l'osservanza del principio di uguaglianza può essere garantita solo "mediante concessione alle persone appartenenti alla categoria sfavorita degli stessi vantaggi di cui beneficiano le persone della categoria privilegiata"**[12]**. Il che comporta, nella fattispecie oggetto della causa principale, di "trattare allo stesso modo le indennità di scioglimento del contratto stabilite con decisione giudiziaria e quelle risultanti da un accordo tra lavoratori e datori di lavoro concluso in presenza del giudice e approvato dall'organo giurisdizionale"**[13]**.

Nell'applicare il diritto interno rilevante per il diritto comunitario, la Corte ha, infine, ritenuto che il giudice nazionale, tenendo conto dell'interpretazione dei diritti fondamentali fornita dal giudice comunitario, sia tenuto a disapplicare qualsiasi disposizione nazionale discriminatoria, "indipendentemente dall'esistenza, nel diritto interno, di disposizioni che gli attribuiscono la competenza al riguardo"**[14]**.

\* Stagista presso l'Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'UE del Senato - [benedetta.cuomo@senato.it](mailto:benedetta.cuomo@senato.it)

---

**[1]** Cfr., in tal senso, Calvano R., *La Corte costituzionale e il nuovo orizzonte della tutela multilivello dei diritti fondamentali alla luce di S. Panuzio*, rinvenibile su internet, al seguente sito: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Per ragioni di completezza, sembra opportuno qui ricordare quanto disposto in merito dall'articolo 6, paragrafo 2, del TrUE, secondo il quale "L'unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario".

**[2]** GU L 283, pag. 23.

**[3]** Si tratta della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002, 2002/74/CE, che modifica la direttiva 80/987/CEE del Consiglio, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro (GU L 270, pag. 10).

**[4]** Cfr. il punto 41 della sentenza in esame.

**[5]** Cfr. *Conclusioni* dell'Avvocato generale, Antonio Tizzano, presentate il 27 aprile 2006, paragrafo 18, rinvenibili sul sito ufficiale della Corte di giustizia: <http://curia.europa.eu>.

**[6]** Decisione del 12 dicembre 2002, causa C-442/00, pubblicata in *Racc.* pag. I-11915, punti 30-32. Sempre in tema di compatibilità con il principio generale di eguaglianza di disposizioni nazionali adottate in esecuzione di atti comunitari, si segnalano le sentenze 25 novembre 1986, cause riunite 201/85 e 202/85, *Klensch*, in *Racc.* pag. 3477, punti 9-10; 14 luglio 1994, causa C-351/92, *Graff*, in *Racc.* pag. I-3361, punti 15-17; infine, 17 aprile 1997, causa C-15/95, *EARL de Kerlast*, in *Racc.* pag. I-1961, punti 35-40.

**[7]** In particolare, secondo tale norma: "Il Fondo di garanzia salariale [Fogasa] (...) versa le indennità decise con sentenza o con decisione amministrativa a favore dei lavoratori a causa del licenziamento o dello scioglimento del contratto (...)". Orbene, nel caso in questione, le indennità oggetto della causa principale conseguivano allo scioglimento del contratto di lavoro del ricorrente (il signor Anacleto Cordero Alonso), per motivi attinenti alla situazione economica dell'impresa (la società Transportes San-Gom), ma non erano state riconosciute da una decisione giudiziaria o amministrativa. Esse erano, infatti, il risultato di un accordo di conciliazione, avvenuto tra le parti in presenza e su intervento del giudice dell'istanza, con il quale accordo si era concluso il ricorso giurisdizionale proposto dal ricorrente principale avverso il licenziamento. Per questo motivo, ossia per il fatto che le indennità di licenziamento fossero state riconosciute in un atto di conciliazione piuttosto che in una decisione giurisdizionale ovvero amministrativa, il *Juzgado de lo social de Palencia* (il giudice di primo grado spagnolo competente in materia di sicurezza sociale) respingeva la domanda proposta dal Cordero Alonso, volta ad ottenere, a seguito dell'espletamento dell'esecuzione forzata con la

quale il datore di lavoro era stato dichiarato insolvente, direttamente dall'istituto di previdenza sociale, il Fogasa, il pagamento dell'intera somma convenuta con l'atto di conciliazione come indennità di licenziamento. Contro tale decisione, il Cordero Alonso proponeva, allora, ricorso dinanzi alla sezione sociale del *Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León*. Al riguardo, il giudice dell'appello osservava che il *Tribunal Constitucional* aveva già esaminato la compatibilità dell'articolo 33, n. 2, dello Statuto dei lavoratori con l'articolo 14 della Costituzione spagnola, relativo al principio di uguaglianza di fronte alla legge, ritenendo il primo conforme al secondo. Tuttavia, tenuto conto tanto della sentenza *Rodriguez Caballero*, cit., quanto della direttiva 80/987/CEE, che, come modificata dalla direttiva 2002/74/CE (entrata già in vigore al momento dei fatti della causa, ma con un termine per conformarsi alla stessa non ancora scaduto), prevede, in materia, all'articolo 3, paragrafo 2, un obbligo per gli Stati membri di adottare "*le misure necessarie affinché gli organismi di garanzia assicurino (...) il pagamento dei diritti non pagati dei lavoratori subordinati, risultanti da contratti di lavoro o da rapporti di lavoro, comprese le indennità dovute ai lavoratori a seguito del rapporto di lavoro* [fattispecie non prevista nella versione originaria], *se previste dal diritto nazionale*", il *Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León* decideva di sospendere il giudizio, per adire in via pregiudiziale ex articolo 244 TrCE la Corte di giustizia sulla questione degli "*effetti della preminenza del diritto comunitario e in particolare sul suo potere di disapplicare una legge nazionale che violi il diritto comunitario quando non esista una legge processuale spagnola che gli attribuisca tale competenza*" (punto 23 della sentenza in esame).

[8] Sul punto, si ricorda che più volte la giurisprudenza comunitaria ha riconosciuto espressamente la non necessità di un apposito atto formale per recepire una direttiva. Questo è possibile allorquando la normativa nazionale sia già conforme alla disciplina comunitaria. Si vedano, a titolo esemplificativo, la sentenza 23 maggio 1985, causa 29/84, *Commissione/Germania*, in *Racc.* pag. 1661, punto 23; 9 aprile 1987, causa 363/85, *Commissione/Italia*, in *Racc.* pag. 1733, punto 7; 16 novembre 2000, causa C-214/98, *Commissione/Grecia*, in *Racc.* pag. I-9601, punto 49; infine, 10 maggio 2001, causa C-144/99, *Commissione/Paesi Bassi*, in *Racc.* pag. I-3541, punto 17.

[9] In altri termini, precisa la Corte, "*quando uno Stato membro riconosce nel suo diritto interno, prima dell'entrata in vigore della direttiva 2002/74/CE, il diritto del lavoratore ad ottenere la copertura dall'organismo di garanzia in caso di insolvenza del datore di lavoro con riferimento ad una indennità per lo scioglimento del contratto di lavoro, l'applicazione di tale normativa, nel caso in cui l'insolvenza del datore di lavoro sia intervenuta successivamente all'entrata in vigore di detta direttiva, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 80/987/CEE modificata*" (punto 34 della sentenza in esame).

[10] Cfr., in tal senso, ordinanza 13 dicembre 2005, causa C-177/05, *Guerriero Pecino*, non ancora pubblicata in *Raccolta*, punti 25 e 26, nonché giurisprudenza *ivi* citata.

[11] Su quest'ultimo punto, si veda, in particolare, il punto 2 del dispositivo della sentenza in esame. In generale, sul principio di uguaglianza e non discriminazione, si ricordano, altresì, la sentenza *Rodriguez Caballero*, cit., punto 31, e sentenze *ivi* citate.

[12] Cfr. sentenza *Rodriguez Caballero*, cit., punto 42.

[13] Si veda il punto 2 del dispositivo della sentenza in esame.

[14] Così il punto 45 della sentenza in esame. In particolare, in tema di disapplicazione da parte del giudice nazionale della normativa interna contrastante con quella comunitaria, senza la necessità di chiedere o attendere la relativa previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale, si ricorda la celebre sentenza 9 marzo 1978, causa 106/77, *Simmenthal*, in *Racc.* 1978, pag. 629, punti 21 e 24. Ancora, tra le tante, si vedano anche le sentenze 19 giugno 1990, causa C-213/89, *Factortame*, in *Racc.* pag. I-2433, punto 20; 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Franovich e a.*, in *Racc.* pag. I-5357, punto 32; 8 giugno 2000, causa C-258/98, *Carra e a.*, in *Racc.* pag. I-9343, punti 43 e 44; infine, 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, *Berlusconi e a.*, in *Racc.* pag. I-3565, punto 72.