

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

21 dicembre 2016 [\(1\)](#)

«Rinvio pregiudiziale – Direttiva 98/59/CE – Ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi – Articolo 49 TFUE – Libertà di stabilimento – Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea – Articolo 16 – Libertà d’impresa – Normativa nazionale che conferisce ad un’autorità amministrativa il potere di opporsi a licenziamenti collettivi in esito ad una valutazione delle condizioni del mercato del lavoro, della situazione dell’impresa e dell’interesse dell’economia nazionale – Crisi economica acuta – Tasso nazionale di disoccupazione particolarmente elevato»

Nella causa C-201/15,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dal Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia), con decisione del 7 aprile 2015, pervenuta in cancelleria il 29 aprile 2015, nel procedimento

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

contro

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

con l’intervento di:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M. Berger, A. Prechal (relatore), M. Vilaras, presidenti di sezione, A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby e E. Jarašiūnas, giudici,

avvocato generale: N. Wahl

cancelliere: I. Illéssy, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e a seguito dell’udienza del 25 aprile 2016,

considerate le osservazioni presentate:

- per l’Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis), da C. Theodorou, A. Vagias, C. Synodinos, S. Staes Polet, A. Papastavrou, dikigoroí, nonché da F. Montag, Rechtsanwalt, e F. Hoseinian, avocat,
- per l’Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, da E. Tzovla, dikigoros,
- per il governo ellenico, da K. Georgiadis e A. Dimitrakopoulou, in qualità di agenti,

- per la Commissione europea, da M. Kellerbauer e H. Tserepa-Lacombe, in qualità di agenti,
 - per l'Autorità di vigilanza AELS, da C. Zatschler e M. Moustakali, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 giugno 2016,
- ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione 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 1998, L 225, pag. 16), e degli articoli 49 e 63 TFUE.
- 2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) e l'Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalis kai Koinonikis Allilengyis (Ministro del Lavoro, della Previdenza sociale e della Solidarietà sociale, in prosieguo: il «Ministro») in merito ad una decisione con la quale quest'ultimo non ha autorizzato la AGET Iraklis a procedere ad un licenziamento collettivo.

Contesto normativo

Direttiva 98/59

- 3 I considerando da 1 a 4 e 7 della direttiva 98/59 sono così formulati:
 - «(1) considerando che, a fini di razionalità e chiarezza, occorre procedere alla codificazione della direttiva 75/129/CEE del Consiglio, del 17 febbraio 1975, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi [GU 1975, L 48, pag. 29];
 - (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;
 - (4) considerando che tali differenze possono ripercuotersi direttamente sul funzionamento del mercato comune;
 - (...)
 - (7) considerando che è quindi necessario promuovere tale ravvicinamento nel progresso, ai sensi dell'articolo 117 del trattato».

4 La sezione II della direttiva 98/59, dal titolo «Informazione e consultazione», è costituita dall'articolo 2 della suddetta direttiva, disposizione ai termini della quale:

«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 e la riconversione dei lavoratori licenziati.

(...)

3. Affinché i rappresentanti dei lavoratori possano formulare proposte costruttive, il datore di lavoro deve in tempo utile nel corso delle consultazioni:

- a) fornire loro tutte le informazioni utili e
- b) comunicare loro, comunque, per iscritto:
 - i) le ragioni del progetto di licenziamento,
 - ii) il numero e le categorie dei lavoratori da licenziare,
 - iii) il numero e le categorie dei lavoratori abitualmente impiegati,
 - iv) il periodo in cui si prevede di effettuare i licenziamenti,
 - v) i criteri previsti per la selezione dei lavoratori da licenziare, qualora le legislazioni e/o le prassi nazionali ne attribuiscono la competenza al datore di lavoro,
 - vi) il metodo di calcolo previsto, per qualsiasi eventuale indennità di licenziamento diversa da quella derivante dalle legislazioni e/o prassi nazionali.

Il datore di lavoro deve trasmettere all'autorità pubblica competente almeno una copia degli elementi della comunicazione scritta, previsti al primo comma, lettera b), punti da i) a v).

(...)).

5 La sezione III della direttiva 98/59, dal titolo «Procedura di licenziamento collettivo», è costituita dagli articoli 3 e 4 della suddetta direttiva.

6 L'articolo 3 della medesima direttiva così dispone:

«1. Il datore di lavoro deve notificare per iscritto ogni progetto di licenziamento collettivo all'autorità pubblica competente.

(...)

La notifica dovrà contenere tutte le informazioni utili concernenti il progetto di licenziamento collettivo e le consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori previste all'articolo 2, segnatamente i motivi del licenziamento, il numero dei lavoratori che dovranno essere

licenziati, il numero dei lavoratori abitualmente occupati ed il periodo nel corso del quale s'effettueranno i licenziamenti.

2. Il datore di lavoro deve trasmettere ai rappresentanti dei lavoratori copia della notifica prevista al paragrafo 1.

I rappresentanti dei lavoratori possono presentare le loro eventuali osservazioni all'autorità pubblica competente.».

7 L'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, della direttiva 98/59 prevede quanto segue:

«1. I licenziamenti collettivi il cui progetto è stato notificato all'autorità pubblica competente avranno effetto non prima di 30 giorni dalla notifica prevista all'articolo 3, paragrafo 1, ferme restando le disposizioni che disciplinano i diritti individuali in materia di termini di preavviso.

Gli Stati membri possono accordare all'autorità pubblica competente la facoltà di ridurre il termine fissato al primo comma.

2. L'autorità pubblica competente si avvale del termine di cui al paragrafo 1 per cercare soluzioni ai problemi posti dai licenziamenti collettivi prospettati.

3. Se il termine iniziale fissato nel paragrafo 1 è inferiore a 60 giorni, gli Stati membri possono accordare all'autorità pubblica competente la facoltà di prorogare il termine iniziale fino a 60 giorni dalla notifica, quando esista il rischio che i problemi posti dai licenziamenti collettivi prospettati non possano essere risolti entro il termine iniziale.

Gli Stati membri possono accordare all'autorità pubblica competente più ampie facoltà di proroga.

Il datore di lavoro deve essere informato della proroga e dei motivi che l'hanno determinata, prima della scadenza del termine iniziale previsto al paragrafo 1».

8 L'articolo 5 della direttiva 98/59, che compare nella sezione IV di questa, intitolata «Disposizioni finali», è del seguente tenore:

«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 favorire o consentire l'applicazione di disposizioni contrattuali più favorevoli ai lavoratori.».

Diritto greco

9 Rubricato «Obblighi del datore di lavoro in materia di informazione e consultazione», l'articolo 3 del Nomos n. 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (legge n. 1387/1983, sul controllo dei licenziamenti collettivi e altre disposizioni), nella versione applicabile ai fatti del procedimento principale (in prosieguo: la «legge n. 1387/1983»), così prevede:

«1. Il datore di lavoro, prima di effettuare un licenziamento collettivo, è tenuto a consultare i rappresentanti dei lavoratori per esaminare la possibilità di evitare o limitare i licenziamenti e le loro conseguenze negative.

2. Il datore di lavoro deve:

- a) fornire ai rappresentanti dei lavoratori tutte le informazioni utili e
- b) comunicare loro per iscritto:
 - aa) i motivi del piano di licenziamento;
 - bb) il numero e le categorie dei lavoratori da licenziare;
 - cc) il numero e le categorie dei lavoratori abitualmente impiegati;
 - dd) la data in cui si prevede di eseguire i licenziamenti;
 - ee) i criteri di selezione dei lavoratori da licenziare.

(...)

3. Copie di tali documenti sono presentate dal datore di lavoro al Prefetto o all'Ispettorato del Lavoro. Se l'impresa o lo stabilimento ha succursali in più distretti amministrativi, le copie di cui sopra sono presentate al [Ministro] e all'Ispettorato del Lavoro del luogo dello stabilimento o della succursale in cui si prevede che avranno luogo i licenziamenti o la maggior parte di essi».

- 10 Intitolato «Procedura di licenziamento collettivo», l'articolo 5 della legge n. 1387/1983 dispone quanto segue:

«1. La durata delle consultazioni tra i lavoratori e il datore di lavoro è di venti giorni dall'apposito invito del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori (...). L'esito delle consultazioni è riportato in un verbale che viene sottoscritto dalle due parti ed è presentato dal datore di lavoro al Prefetto o al [Ministro], ai sensi delle disposizioni di cui al paragrafo 3 dell'articolo 3.

2. Se viene raggiunto un accordo tra le parti, i licenziamenti collettivi sono effettuati in conformità del contenuto dell'accordo (...).

3. In mancanza di accordo tra le parti, il Prefetto o il [Ministro] possono, con decisione motivata, emanata entro dieci giorni dalla comunicazione del summenzionato verbale, dopo aver esaminato gli elementi del fascicolo e aver valutato le condizioni del mercato del lavoro, la situazione dell'impresa nonché l'interesse dell'economia nazionale, prolungare le consultazioni di altri venti giorni, su domanda di una delle parti interessate, oppure non approvare, in tutto o in parte, i licenziamenti progettati. Prima dell'emanazione della summenzionata decisione il Prefetto o il [Ministro] possono chiedere, rispettivamente, il parere della Commissione del Ministero del Lavoro che ha sede in ciascuna prefettura o del Consiglio Superiore del Lavoro. Tali organi consultivi, il Prefetto o il [Ministro] possono invitare e ascoltare sia i rappresentanti dei lavoratori ai sensi dell'articolo 4 e il datore di lavoro interessato, sia persone che possiedano competenze particolari su specifici argomenti tecnici.

4. Il datore di lavoro può effettuare licenziamenti collettivi nei limiti fissati dalla decisione del Prefetto o del [Ministro]. Se una siffatta decisione non viene emanata entro i termini previsti, i licenziamenti collettivi hanno luogo nei limiti accettati dal datore di lavoro in sede di consultazioni».

- 11 Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della legge n. 1387/1983, «i licenziamenti collettivi effettuati in violazione di dette disposizioni di legge sono nulli».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 12 La AGET Iraklis, il cui principale azionista è il gruppo multinazionale francese Lafarge, produce cemento in tre stabilimenti situati, rispettivamente, in Agria Volou, Aliveri e Chalkida (Grecia).
- 13 Durante il periodo novembre 2011 – dicembre 2012, la AGET Iraklis ha invitato, in diverse occasioni, i lavoratori dello stabilimento di Chalkida a partecipare a incontri finalizzati ad adeguare le attività di detto impianto tenuto conto della caduta della domanda di cemento, evitando nel contempo licenziamenti collettivi.
- 14 Invocando, in particolare, una contrazione delle attività nel settore dell'edilizia nella regione dell'Attica (Grecia) e l'esistenza di capacità eccedentarie di produzione, nonché la necessità di preservare la sopravvivenza finanziaria dell'impresa e le condizioni di sviluppo delle attività del gruppo, tanto nel mercato greco quanto all'estero, il consiglio di amministrazione della AGET Iraklis, con decisione del 25 marzo 2013, ha approvato un piano di ristrutturazione che prevedeva la chiusura definitiva dell'impianto di Chalkida, che impiegava 236 lavoratori, nonché un riorientamento della produzione nelle altre due fabbriche mediante un aumento della produttività di queste ultime.
- 15 Con lettere del 26 marzo e del 1° aprile 2013, la AGET Iraklis ha invitato l'Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (sindacato rappresentativo dei lavoratori della fabbrica di Chalkida; in prosieguo: il «sindacato») ad incontri che si sarebbero tenuti, rispettivamente, il 29 marzo e il 4 aprile 2013, per la comunicazione di informazioni sui motivi che avevano condotto all'adozione del summenzionato piano e sulle modalità dei licenziamenti prospettati nonché per la consultazione in merito alle possibilità di evitare o ridurre tali licenziamenti e le loro conseguenze negative.
- 16 Non avendo il sindacato dato seguito a nessuno dei due inviti, il 16 aprile 2013, la AGET Iraklis ha presentato al Ministro una richiesta d'approvazione del piano di licenziamento collettivo di cui trattasi.
- 17 La direzione del lavoro dipendente del Ministero del Lavoro ha preparato una relazione che prendeva in considerazione le condizioni del mercato del lavoro, la situazione dell'impresa e l'interesse dell'economia nazionale, e che raccomandava di respingere la suddetta richiesta per mancanza di un piano di integrazione dei lavoratori implicati in altre fabbriche appartenenti alla AGET Iraklis e per il fatto che le statistiche dell'Ufficio del lavoro ellenico mostravano un tasso di disoccupazione sempre più elevato.
- 18 Nel suo parere, emesso su domanda del Ministro e dopo aver sentito la AGET Iraklis e il sindacato, il Consiglio Superiore del Lavoro si è espresso contro l'autorizzazione del piano di licenziamento collettivo di cui trattasi, considerandone insufficiente la motivazione, in quanto, in particolare, la necessità dei licenziamenti collettivi prospettati non era stata dimostrata in base a dati concreti e circostanziati e gli argomenti fatti valere dalla AGET Iraklis apparivano troppo vaghi.
- 19 Fondandosi su tale parere, il 26 aprile 2013, il Ministro ha deciso di non autorizzare il suddetto piano di licenziamento collettivo.
- 20 A sostegno del ricorso diretto all'annullamento di tale decisione da essa presentato dinanzi al Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato, Grecia), la AGET Iraklis sostiene che l'articolo

5, paragrafo 3, della legge n. 1387/1983, il base al quale è stata adottata la suddetta decisione, viola tanto la direttiva 98/59, quanto gli articoli 49 e 63 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

- 21 Tale giudice ritiene che, pur se un regime d'autorizzazione amministrativa come quello istituito dalla summenzionata disposizione nazionale non è previsto dalla direttiva 98/59, una misura del genere possa, in quanto più favorevole ai lavoratori rispetto a quelle previste dalla direttiva, trovare fondamento nell'articolo 5 di quest'ultima.
- 22 Anche ammesso che sia così, il suddetto giudice nutre, tuttavia, dubbi sulla questione se sia compatibile con gli obiettivi e l'effetto utile della direttiva 98/59 far dipendere il rilascio di siffatta autorizzazione da criteri quali le condizioni del mercato del lavoro e l'interesse dell'economia nazionale, in quanto tali criteri, pur se collegabili agli obiettivi legittimi d'interesse generale rappresentati dalla lotta alla disoccupazione e dallo sviluppo economico nazionale, sarebbero atti, nel contempo, a condurre a divergenze tra gli Stati membri, ad una sostituzione delle procedure di informazione e di consultazione previste da tale direttiva con una procedura di autorizzazione e ad una limitazione sproporzionata della libertà d'impresa del datore di lavoro.
- 23 Il giudice del rinvio ritiene, peraltro, che, tenuto conto della natura transfrontaliera della situazione di cui trattasi nel procedimento principale, derivante dal fatto che la AGET Iraklis fa parte di un gruppo multinazionale francese, siano applicabili nella fattispecie anche gli articoli 49 e 63 TFUE. A tal proposito, una disposizione nazionale come quella controversa nel procedimento principale, per l'entità della restrizione che essa comporta nei confronti della libertà di gestione delle imprese, sarebbe atta a scoraggiare, in modo potenzialmente considerevole, l'esercizio, da parte degli operatori stabiliti in altri Stati membri, delle libertà garantite da tali articoli. Il suddetto giudice rileva altresì che le disposizioni della Carta e, in particolare, l'articolo 16 di quest'ultima – che sancisce la libertà d'impresa – sono applicabili in tutte le situazioni regolate dal diritto dell'Unione.
- 24 Si porrebbe tuttavia la questione se, malgrado tale potenziale impatto sulle suddette libertà e sulla libertà d'impresa, un ostacolo siffatto non possa, particolarmente in presenza di una crisi economica acuta accompagnata da un tasso di disoccupazione inusualmente alto che, in Grecia, è prossimo al 27%, fruire di giustificazioni attinenti a ragioni imperative di interesse generale, in particolare ai sensi della politica dell'occupazione, nella quale gli Stati membri conserverebbero un ampio margine discrezionale.
- 25 In tale contesto il Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato) ha deciso quindi di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
 - «1) Se sia conforme, in particolare, alle disposizioni della direttiva 98/59/CE e, in generale, agli articoli 49 e 63 TFUE, una norma di diritto nazionale, quale l'articolo 5, paragrafo 3, della legge 1387/1983, che subordini i licenziamenti collettivi in una data impresa a un'autorizzazione dell'amministrazione rilasciata sulla base dei criteri attinenti: a) alle condizioni del mercato del lavoro, b) alla situazione dell'impresa e c) all'interesse dell'economia nazionale.
 - 2) Nell'ipotesi di risposta negativa alla prima questione, se una norma di diritto nazionale di tale contenuto sia conforme, in particolare, alle disposizioni della direttiva 98/59/CE e, in generale, agli articoli 49 e 63 TFUE quando sussistano ragioni sociali serie, quali una grave crisi economica e un tasso di disoccupazione particolarmente elevato».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

- 26 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se le disposizioni della direttiva 98/59 e/o degli articoli 49 e 63 TFUE debbano essere interpretate nel senso che ostano ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, in forza della quale un datore di lavoro, in mancanza di accordo con i rappresentanti dei lavoratori su un piano di licenziamento collettivo, può procedere ad un licenziamento del genere solo se l'autorità pubblica nazionale competente alla quale deve essere notificato tale piano non adotta, entro il termine previsto dalla suddetta normativa e in esito all'esame del fascicolo e alla valutazione delle condizioni del mercato del lavoro, della situazione dell'impresa, nonché dell'interesse dell'economia nazionale, una decisione motivata con la quale è negata l'autorizzazione alla realizzazione, in tutto o in parte, dei licenziamenti prospettati.

Sulla direttiva 98/59

- 27 La direttiva 98/59, come emerge dal suo considerando 2, mira a rafforzare la tutela dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi. Ai termini dei considerando 3 e 7 di tale direttiva, devono essere oggetto di ravvicinamento delle legislazioni segnatamente le differenze sussistenti tra le disposizioni in vigore negli Stati membri relativamente alle misure capaci di attenuare le conseguenze derivanti dai licenziamenti collettivi (v., in particolare, sentenza del 12 ottobre 2004, Commissione/Portogallo, C-55/02, EU:C:2004:605, punto 52).
- 28 Per quanto riguarda lo scopo principale della direttiva 98/59, ossia far precedere i licenziamenti collettivi da una consultazione dei rappresentanti dei lavoratori e dall'informazione dell'autorità pubblica competente, va ricordato che, da un lato, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, della stessa direttiva, nelle consultazioni devono essere 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 e la riconversione dei lavoratori licenziati. Dall'altro, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, e dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva in parola, il datore di lavoro deve notificare ogni piano di licenziamento collettivo all'autorità pubblica e trasmetterle gli elementi e le informazioni citate in tali disposizioni (v., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 2009, Rodríguez Mayor e a., C-323/08, EU:C:2009:770, punti 43 e 44).
- 29 La direttiva 98/59, al pari della precedente direttiva 75/129, alla quale si è sostituita, garantisce, in tal modo, solo un'armonizzazione parziale delle regole di protezione dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi, ossia la procedura da seguire nel caso di tali licenziamenti (v., in tal senso, sentenza del 10 dicembre 2009, Rodríguez Mayor e a., C-323/08, EU:C:2009:770, punto 51 e giurisprudenza citata).
- 30 Né la direttiva 98/59, né, in precedenza, la direttiva 75/129, menomano quindi la libertà del datore di lavoro di procedere o meno a licenziamenti collettivi (v., riguardo alla direttiva 75/129, sentenze del 12 febbraio 1985, Dansk Metalarbejderforbund e Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punto 10, e del 7 settembre 2006, Agorastoudis e a., da C-187/05 a C-190/05, EU:C:2006:535, punto 35).
- 31 Le suddette direttive non precisano, in particolare, le circostanze nelle quali il datore di lavoro deve prospettare licenziamenti collettivi e non incidono in alcun modo sulla sua libertà di giudizio in merito al se e al quando debba elaborare un piano di licenziamento collettivo (v.,

riguardo alla direttiva 75/129, sentenza del 12 febbraio 1985, Dansk Metalarbejderforbund e Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punto 15).

- 32 Pur se, nell'armonizzare in tal modo le norme applicabili ai licenziamenti collettivi, il legislatore dell'Unione ha voluto, nel contempo, garantire una protezione di analoga natura dei diritti dei lavoratori nei vari Stati membri e ravvicinare gli oneri che dette norme di tutela comportano per le imprese dell'Unione europea (v., in particolare, sentenza del 9 luglio 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, punto 32 e giurisprudenza citata), dall'articolo 1, paragrafo 1, e dall'articolo 5 della direttiva 98/59 risulta nondimeno che quest'ultima mira, in proposito, a istituire una tutela minima relativa all'informazione e alla consultazione dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi e che gli Stati membri restano liberi di adottare provvedimenti nazionali più favorevoli a detti lavoratori (v., in particolare, sentenza del 18 gennaio 2007, Confédération générale du travail e a., C-385/05, EU:C:2007:37, punto 44).
- 33 Da tutto quel che precede deriva che, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 30 delle sue conclusioni, le condizioni sostanziali alle quali è, eventualmente, subordinata la possibilità per il datore di lavoro di procedere o meno a licenziamenti collettivi non rientrano, in linea di massima, nell'ambito di applicazione della direttiva 98/59 e restano, di conseguenza, di competenza degli Stati membri.
- 34 Ne consegue, del pari, che la suddetta direttiva non può, in linea di principio, essere interpretata nel senso che essa osta ad un regime nazionale che conferisce ad un'autorità pubblica il potere di impedire licenziamenti siffatti mediante una decisione motivata in esito all'esame del fascicolo e alla presa in considerazione di criteri sostanziali predeterminati.
- 35 Occorre tuttavia precisare, in proposito, che tale conclusione sarebbe, in via d'eccezione, diversa nell'ipotesi in cui un regime nazionale siffatto abbia, alla luce delle sue modalità più precise o della maniera in cui è concretamente attuato dall'autorità pubblica competente, la conseguenza di privare del loro effetto utile le disposizioni degli articoli da 2 a 4 della direttiva 98/59.
- 36 Come la Corte ha più volte dichiarato, infatti, sebbene la direttiva 98/59 garantisca solo un'armonizzazione parziale delle norme a tutela dei lavoratori in caso di licenziamenti collettivi, la limitatezza di una simile armonizzazione non può tuttavia avere come conseguenza di privare di effetto utile le disposizioni della direttiva di cui trattasi (v., in tal senso, riguardo alla direttiva 75/129, sentenza dell'8 giugno 1994, Commissione/Regno Unito, C-383/92, EU:C:1994:234, punto 25, e, riguardo alla direttiva 98/59, sentenza del 16 luglio 2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, punto 35).
- 37 Pertanto, uno Stato membro non può, in particolare, adottare un provvedimento nazionale che, seppur atto a garantire ad un livello rafforzato la protezione dei diritti dei lavoratori contro i licenziamenti collettivi, abbia, nondimeno, la conseguenza di privare gli articoli da 2 a 4 di tale direttiva del loro effetto utile.
- 38 Lo stesso varrebbe nel caso di una normativa nazionale che subordini i licenziamenti collettivi al previo assenso di un'autorità pubblica qualora, per effetto, ad esempio, dei criteri in base ai quali deve pronunciarsi la suddetta autorità o del modo in cui essa li interpreta o li attua in concreto, risultasse, in pratica, esclusa per il datore di lavoro qualsiasi possibilità effettiva di procedere a licenziamenti collettivi siffatti.

- 39 Come la Corte ha già rilevato, infatti, l'articolo 2 della direttiva 98/59 impone un obbligo di negoziazione (sentenza del 27 gennaio 2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, punto 43). Dalla formulazione stessa di tale disposizione risulta che le consultazioni da essa previste devono svolgersi al fine di raggiungere un accordo, in esse devono essere esaminate almeno le possibilità di evitare o di ridurre i licenziamenti collettivi prospettati nonché le possibilità di attenuarne le conseguenze ricorrendo a misure sociali d'accompagnamento e devono altresì permettere ai rappresentanti dei lavoratori di formulare proposte costruttive sulla base di una serie di informazioni che devono essere messe a loro disposizione dal datore di lavoro.
- 40 Dal canto loro, gli articoli 3 e 4 della direttiva 98/59 prevedono che i piani di licenziamento collettivo devono essere notificati all'autorità pubblica competente e che tali licenziamenti possono avere effetto solo una volta trascorso un certo lasso di tempo che la suddetta autorità deve utilizzare per cercare soluzioni ai problemi posti dai licenziamenti collettivi così prospettati.
- 41 Siffatte disposizioni, che, come ricordato ai punti 27 e 32 della presente sentenza, mirano in particolare a rafforzare la protezione dei lavoratori, ravvicinando nel contempo gli oneri che tali regole di protezione comportano per le imprese, sono manifestamente fondate sul presupposto che, una volta esaurite le procedure da esse istituite, con ciò inclusa anche l'ipotesi in cui le consultazioni non abbiano condotto ad un accordo, i licenziamenti collettivi devono quantomeno rimanere prospettabili, fosse pure alla condizione che siano inoltre soddisfatti taluni requisiti oggettivi eventualmente fissati dalla normativa nazionale applicabile.
- 42 A tale proposito, la AGET Iraklis ha segnatamente sostenuto dinanzi alla Corte che l'autorità pubblica competente si è sistematicamente opposta ai piani di licenziamento collettivo che le erano stati notificati, circostanza che ha avuto come conseguenza che i rappresentanti dei lavoratori di frequente si astengono, come avvenuto nel contesto del procedimento principale, dal partecipare a consultazioni ai fini di tentare di trovare un accordo sulle possibilità di evitare o di ridurre i licenziamenti prospettati e di attenuarne le conseguenze.
- 43 È tuttavia compito del giudice del rinvio, che, solo, dispone delle informazioni utili a tale riguardo, verificare, eventualmente, se, per effetto dei tre criteri di valutazione ricordati al punto 26 della presente sentenza, alla luce dei quali l'autorità pubblica competente è chiamata a pronunciarsi sui piani di licenziamento collettivo che le sono stati notificati, nonché per effetto del modo in cui tale autorità applica concretamente i suddetti criteri, la normativa controversa nel procedimento principale abbia la conseguenza che qualsiasi possibilità effettiva per il datore di lavoro di procedere a licenziamenti collettivi risulti, in pratica, esclusa, cosicché le disposizioni della direttiva 98/59 risultino private di effetto utile.
- 44 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla prima parte della prima questione dichiarando che la direttiva 98/59 deve essere interpretata nel senso che essa non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, in forza della quale un datore di lavoro, in mancanza di accordo con i rappresentanti dei lavoratori su un piano di licenziamento collettivo, può procedere al suddetto licenziamento solo se l'autorità pubblica nazionale competente, alla quale tale piano deve essere notificato, non adotta, nel termine previsto dalla summenzionata normativa e in esito all'esame del fascicolo e ad una valutazione delle condizioni del mercato del lavoro, della situazione dell'impresa nonché dell'interesse dell'economia nazionale, una decisione motivata con la quale è negata l'autorizzazione alla realizzazione, in tutto o in parte, dei licenziamenti prospettati. Diverso è tuttavia il caso qualora risulti – circostanza che spetta, eventualmente, al giudice del rinvio verificare – che, alla luce dei tre criteri di valutazione ai quali rinvia tale normativa e

dell'applicazione concreta che ne dà la suddetta autorità pubblica, sotto il controllo delle autorità giurisdizionali competenti, la summenzionata normativa ha la conseguenza di privare le disposizioni della direttiva 98/59 del loro effetto utile.

Sugli articoli 49 e 63 TFUE

– Sull'applicabilità dell'articolo 49 TFUE, riguardante la libertà di stabilimento, e/o dell'articolo 63 TFUE, riguardante la libera circolazione dei capitali, e sull'esistenza di una restrizione dell'una e/o dell'altra di tali libertà

- 45 La libertà di stabilimento, che l'articolo 49 TFUE riconosce ai cittadini degli Stati membri e che implica per essi l'accesso alle attività non subordinate ed il loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese, alle stesse condizioni previste dalle leggi dello Stato membro di stabilimento per i propri cittadini, comprende, ai sensi dell'articolo 54 TFUE, per le società costituite a norma delle leggi di uno Stato membro e che abbiano la sede sociale, l'amministrazione centrale o centro di attività principale nel territorio dell'Unione, il diritto di svolgere la loro attività nello Stato membro di cui trattasi mediante una controllata, una succursale o un'agenzia (v., in particolare, sentenza del 13 dicembre 2005, *Marks & Spencer*, C-446/03, EU:C:2005:763, punto 30 e giurisprudenza citata).
- 46 Rientra quindi, segnatamente, nell'ambito della libertà di stabilimento la situazione in cui una società stabilita in uno Stato membro crei una società controllata in un altro Stato membro. Ciò vale anche, ai sensi di una giurisprudenza costante, allorché una società siffatta o un cittadino di uno Stato membro acquisisce una partecipazione nel capitale di una società stabilita in un altro Stato membro che gli conferisce una sicura influenza sulle decisioni della società e gli consente di indirizzarne le attività (v., in tal senso, sentenze del 21 ottobre 2010, *Idryma Typou*, C-81/09, EU:C:2010:622, punto 47 e giurisprudenza citata, nonché dell'8 novembre 2012, *Commissione/Grecia*, C-244/11, EU:C:2012:694, punto 21 e giurisprudenza citata).
- 47 Tale ipotesi ricorre nell'ambito della causa principale, giacché, come risulta dalla decisione di rinvio, il gruppo multinazionale Lafarge, la cui sede è in Francia, detiene partecipazioni nella AGET Iraklis che lo rendono azionista principale di quest'ultima e giacché, all'epoca in cui è stato predisposto il piano di licenziamento controverso, le suddette partecipazioni ammontavano all'89% del capitale della AGET Iraklis, come quest'ultima ha precisato in proposito all'udienza, in risposta ad un quesito della Corte.
- 48 Da costante giurisprudenza risulta che la nozione di «restrizione» ai sensi dell'articolo 49 TFUE concerne, in particolare, misure che, seppur applicabili senza discriminazione quanto alla nazionalità, sono idonee ad ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della libertà di stabilimento (v., in particolare, sentenze del 21 aprile 2005, *Commissione/Grecia*, C-140/03, EU:C:2005:242, punto 27, e del 21 ottobre 2010, *Idryma Typou*, C-81/09, EU:C:2010:622, punto 54).
- 49 Nella suddetta nozione rientrano, segnatamente, le misure adottate da uno Stato membro che, seppur indistintamente applicabili, pregiudichino l'accesso al mercato per le imprese di altri Stati membri, ostacolando in tal modo il commercio intracomunitario (v., in particolare, sentenza del 28 aprile 2009, *Commissione/Italia*, C-518/06, EU:C:2009:270, punto 64 e giurisprudenza citata).
- 50 Per quanto attiene all'accesso al mercato di uno Stato membro che deve quindi essere garantito, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante, l'obiettivo della libertà di

stabilimento garantita dall'articolo 49 TFUE è quello di permettere a un cittadino di uno Stato membro o a una persona giuridica stabilita in quest'ultimo di creare uno stabilimento secondario in un altro Stato membro per esercitarvi le sue attività e favorire così l'interpenetrazione economica e sociale nel territorio dell'Unione nel settore delle attività autonome. La libertà di stabilimento è intesa, a tal fine, a consentire a un siffatto cittadino o a siffatta persona giuridica di partecipare, in modo stabile e continuativo, alla vita economica di uno Stato membro diverso dallo Stato membro di origine e di trarne profitto esercitando nello Stato membro ospitante un'attività economica mediante un'organizzazione stabile in modo effettivo e per una durata indeterminata (v., in particolare, sentenza del 23 febbraio 2016, Commissione/Ungheria, C-179/14, EU:C:2016:108, punto 148 e giurisprudenza citata).

- 51 La nozione di stabilimento presuppone, pertanto, un insediamento effettivo della società interessata in tale Stato e l'esercizio in esso di un'attività economica reale (v., in particolare, sentenza del 12 luglio 2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, punto 34 e giurisprudenza citata).
- 52 L'esercizio effettivo della libertà di stabilimento comporta quindi, segnatamente, quale complemento necessario di quest'ultima, che la controllata, l'agenzia o la succursale creata da una persona giuridica stabilita in un altro Stato membro possa, eventualmente, e se l'attività che essa intende svolgere nello Stato membro ospitante lo richieda, assumere lavoratori in tale Stato membro (v., in tal senso, sentenza del 10 luglio 1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, punto 15).
- 53 Il suddetto esercizio comporta del pari, in linea di principio, la libertà di determinare la natura e la portata dell'attività economica che sarà svolta nello Stato membro ospitante e in particolare le dimensioni degli impianti stabili e il numero di lavoratori richiesti a tal fine, nonché, come ha rilevato l'avvocato generale al paragrafo 65 delle sue conclusioni, la libertà di ridurre, successivamente, il volume di tale attività o persino la libertà di rinunciare, eventualmente, a quest'ultima e al suddetto stabilimento.
- 54 Occorre sottolineare, riguardo a tali aspetti, che, ai sensi della normativa controversa nel procedimento principale, la possibilità stessa per uno stabilimento di procedere ad un licenziamento collettivo è, nella fattispecie, assoggettata al requisito dell'assenza di opposizione da parte dell'autorità pubblica competente. Orbene la decisione di procedere a un licenziamento collettivo rappresenta una decisione fondamentale nella vita di un'impresa (v., per analogia, riguardo a decisioni vertenti su scioglimento volontario, scissione o fusione, sentenza del 13 maggio 2003, Commissione/Spagna, C-463/00, EU:C:2003:272, punto 79).
- 55 Si deve necessariamente constatare, in proposito, che una normativa nazionale siffatta costituisce una rilevante ingerenza in talune libertà di cui godono, in generale, gli operatori economici (v., per analogia, sentenza del 28 aprile 2009, Commissione/Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, punto 66). Così è per la libertà di tali operatori di contrattare con i lavoratori per poter svolgere le loro attività o ancora per la libertà di porre fine, per ragioni che sono loro proprie, all'attività del loro stabilimento, nonché per la libertà di giudizio in merito al se e al quando essi debbano preparare un piano di licenziamento collettivo, in relazione, segnatamente, a fattori quali la cessazione o la riduzione dell'attività dell'impresa, la diminuzione della domanda del prodotto da essi fabbricato o, ancora, a seguito a una riorganizzazione dell'impresa indipendente dal livello di attività di quest'ultima (v., in tal senso, sentenze del 12 febbraio 1985, Dansk Metalarbejderforbund e Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, punto 15, nonché dell'8 giugno 1994, Commissione/Regno Unito, C-383/92, EU:C:1994:234, punti 29 e 32).

- 56 Una normativa nazionale come quella controversa nel procedimento principale è quindi atta a rendere meno attraente un accesso al mercato greco e, in caso di accesso a tale mercato, a ridurre considerevolmente, o addirittura a sopprimere, le possibilità, per gli operatori di altri Stati membri che hanno fatto la scelta di installarsi in un nuovo mercato, di modulare, successivamente, le loro attività in tale mercato o di rinunciare ad esso, separandosi, in tali prospettive, dai lavoratori assunti in precedenza.
- 57 In tali circostanze, occorre considerare che una normativa nazionale siffatta può costituire un serio ostacolo all'esercizio della libertà di stabilimento in Grecia.
- 58 Quanto all'articolo 63 TFUE, relativo alla libera circolazione dei capitali, rientrano nell'ambito di applicazione di tale disposizione gli investimenti diretti sotto forma di partecipazione ad un'impresa, mediante la detenzione di azioni che consenta di partecipare effettivamente alla sua gestione e al suo controllo, nonché gli investimenti di portafoglio, cioè l'acquisto di titoli sul mercato dei capitali effettuato soltanto per realizzare un investimento finanziario, senza intenzione di incidere sulla gestione e sul controllo dell'impresa (v. sentenza del 21 ottobre 2010, *Idryma Typou*, C-81/09, EU:C:2010:622, punto 48 e giurisprudenza citata).
- 59 Per quanto riguarda la causa principale, tuttavia, è pacifico che la società che prevede nella fattispecie di procedere a licenziamenti collettivi è una società nel cui capitale un gruppo multinazionale di società, stabilito in un altro Stato membro, dispone di una partecipazione maggioritaria che gli consente di esercitare un'influenza certa sulle decisioni della suddetta società e di determinarne le attività e che un caso di specie siffatto rientra, come è stato rilevato al punto 47 della presente sentenza, nell'ambito della libertà di stabilimento. In tale contesto, anche ammesso che la normativa di cui trattasi nel procedimento principale produca effetti restrittivi sulla libera circolazione dei capitali, detti effetti sarebbero, nell'ambito di tale procedimento, la conseguenza ineluttabile di un eventuale ostacolo alla libertà di stabilimento e non giustificerebbero un esame autonomo alla luce dell'articolo 63 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 26 marzo 2009, *Commissione/Italia*, C-326/07, EU:C:2009:193, punto 39 e giurisprudenza citata, nonché dell'8 novembre 2012, *Commissione/Grecia*, C-244/11, EU:C:2012:694, punto 30).
- 60 Non è pertanto necessario esaminare separatamente la normativa controversa nel procedimento principale alla luce delle norme del Trattato FUE relative alla libera circolazione dei capitali.
- Sull'eventuale giustificazione
- 61 Risulta da una giurisprudenza costante che una restrizione alla libertà di stabilimento può essere ammessa solo se giustificata da motivi imperativi di interesse generale. In tale ipotesi, occorre altresì che essa sia idonea a garantire il conseguimento dell'obiettivo in questione e che non vada oltre quanto è necessario per raggiungerlo (v. sentenze del 29 novembre 2011, *National Grid Indus*, C-371/10, EU:C:2011:785, punto 42 e giurisprudenza citata, e del 23 febbraio 2016, *Commissione/Ungheria*, C-179/14, EU:C:2016:108, punto 166).
- 62 Come ricordato, nel contesto della presente causa, dal giudice del rinvio, è parimenti costante giurisprudenza che i diritti fondamentali garantiti dalla Carta sono applicabili a tutte le situazioni regolate dal diritto dell'Unione e che, quindi, essi devono essere rispettati, segnatamente, allorché una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione di tale diritto (v., in particolare, sentenza del 26 febbraio 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 19 a 21).

- 63 Ciò si verifica in particolare allorché una normativa nazionale è atta ad ostacolare una o più libertà fondamentali garantite dal Trattato e allorché lo Stato membro interessato adduce ragioni imperative di interesse generale per giustificare siffatto ostacolo. In un'ipotesi del genere, la normativa nazionale di cui trattasi potrà fruire delle eccezioni così previste solo se essa sia conforme ai diritti fondamentali dei quali la Corte garantisce il rispetto (v. sentenze del 18 giugno 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, punto 43, e del 30 aprile 2014, Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 35).
- 64 Detto obbligo di conformità ai diritti fondamentali rientra, infatti, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e, di conseguenza, in quello della Carta. Il ricorso, da parte di uno Stato membro, a eccezioni previste dal diritto dell'Unione per giustificare un ostacolo a una libertà fondamentale garantita dal Trattato deve pertanto essere considerato come «attuazione del diritto dell'Unione» ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta (v. sentenza del 30 aprile 2014, Pfleger e a., C-390/12, EU:C:2014:281, punto 36).
- 65 Orbene, come è stato rilevato ai punti da 54 a 57 della presente sentenza, la normativa controversa nel procedimento principale costituisce una restrizione alla libertà di stabilimento. Poiché, per giustificare tale restrizione, sono addotte, secondo le indicazioni del giudice del rinvio menzionate al punto 22 della presente sentenza, ragioni imperative di interesse generale, la suddetta normativa può trarre beneficio da tale giustificazione solo se è conforme ai diritti fondamentali.
- 66 Nella fattispecie, occorre constatare che una normativa nazionale come quella controversa nel procedimento principale comporta, come ha rilevato il giudice del rinvio, una limitazione all'esercizio della libertà d'impresa sancita all'articolo 16 della Carta.
- 67 La Corte ha già dichiarato, in effetti, che la tutela conferita da quest'ultima disposizione implica la libertà di esercitare un'attività economica o commerciale, la libertà contrattuale e la libera concorrenza (sentenza del 22 gennaio 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 42).
- 68 In merito alla libertà contrattuale, la Corte ha già dichiarato, a proposito delle trattative per i contratti collettivi di lavoro, che l'articolo 16 della Carta implica, in particolare, che un'impresa deve avere la possibilità di far valere efficacemente i propri interessi in un iter contrattuale al quale partecipa e di negoziare gli elementi che determinano l'evoluzione delle condizioni di lavoro dei suoi dipendenti in vista della sua futura attività economica (sentenza del 18 luglio 2013, Alemo-Herron e a., C-426/11, EU:C:2013:521, punto 33).
- 69 È quindi incontestabile che l'istituzione di un regime di inquadramento dei licenziamenti collettivi come quello controverso nel procedimento principale costituisce un'ingerenza nell'esercizio della libertà d'impresa e, in particolare, della libertà contrattuale di cui dispongono, in linea di principio, le imprese, segnatamente nei confronti dei lavoratori da esse impiegati, giacché è pacifico che, a norma di tale regime, l'opposizione dell'autorità nazionale a taluni piani di licenziamento collettivo può condurre ad impedirne la realizzazione da parte del datore di lavoro.
- 70 A tal proposito, occorre nondimeno ricordare che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette la possibilità di apportare limitazioni all'esercizio dei diritti sanciti dalla stessa, sempre che siffatte limitazioni siano previste dalla legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di

proteggere i diritti e le libertà altrui (v., in particolare, sentenza del 31 gennaio 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, punto 61).

– Sulle ragioni imperative di interesse generale

- 71 La normativa controversa nel procedimento principale, che conferisce all'autorità nazionale competente, in caso di mancato accordo tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori riguardo ad un piano di licenziamento collettivo, il potere di non autorizzare il licenziamento collettivo prospettato, menziona tre criteri che tale autorità deve prendere in considerazione all'atto dell'esame del fascicolo che le è sottoposto, ossia, rispettivamente, le condizioni del mercato del lavoro, la situazione dell'impresa e l'interesse dell'economia nazionale. Come sottolinea il giudice del rinvio nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, da ciò discende che gli obiettivi di interesse generale concretamente perseguiti da tale normativa attengono tanto alla tutela dei lavoratori e alla lotta alla disoccupazione, quanto alla salvaguardia dell'interesse dell'economia nazionale.
- 72 Per quanto attiene alla salvaguardia dell'interesse dell'economia nazionale, secondo giurisprudenza costante motivi di natura puramente economica, quali, in particolare, la promozione dell'economia nazionale o il buon funzionamento di quest'ultima, non possono servire come giustificazione per ostacoli vietati dal Trattato (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 5 giugno 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, punti 22 e 23; del 6 giugno 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, punti 47 e 48, nonché del 4 giugno 2002, Commissione/Portogallo, C-367/98, EU:C:2002:326, punto 52 e giurisprudenza citata).
- 73 Per contro, la tutela dei lavoratori rientra tra le ragioni imperative di interesse generale riconosciute dalla Corte (v., in particolare, sentenze del 23 novembre 1999, Arblade e a., C-369/96 e C-376/96, EU:C:1999:575, punto 36; del 13 dicembre 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, punto 28, nonché dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punto 77).
- 74 Ciò è altrettanto vero per quanto riguarda la promozione del lavoro e delle assunzioni che, mirando segnatamente a ridurre la disoccupazione, costituisce un obiettivo legittimo di politica sociale (v., in tal senso, sentenze dell'11 gennaio 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punti 38 e 39; del 18 gennaio 2007, Confédération générale du travail e a., C-385/05, EU:C:2007:37, punto 28, nonché del 13 dicembre 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, punto 51).
- 75 In particolare, la Corte ha infatti già ammesso che le considerazioni attinenti al mantenimento dell'occupazione possono costituire, in determinate circostanze e a certe condizioni, giustificazioni accettabili per una normativa nazionale avente l'effetto di ostacolare la libertà di stabilimento (v., in tal senso, sentenza del 25 ottobre 2007, Geurts e Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, punto 26).
- 76 Occorre aggiungere, per quanto riguarda le ragioni imperative di interesse generale ricordate ai punti da 73 a 75 della presente sentenza, che, come risulta dall'articolo 3, paragrafo 3, TUE, l'Unione non soltanto instaura un mercato interno, ma si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, il quale è basato segnatamente su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, ed essa promuove, in particolare, la protezione sociale (v., riguardo al Trattato CE, sentenza dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, punto 78).

- 77 Poiché dunque l'Unione non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano in particolare, come risulta dall'articolo 151, primo comma, TFUE, la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione (v., in tal senso, riguardo alle corrispondenti disposizioni del Trattato CE, sentenza dell'11 dicembre 2007, *International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union*, C-438/05, EU:C:2007:772, punto 79).
- 78 Nello stesso senso, occorre ricordare che in forza dell'articolo 147, paragrafo 1, TFUE, l'Unione contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione, tutto ciò rispettando le competenze degli Stati membri. Dal canto suo, l'articolo 147, paragrafo 2, TFUE, enuncia che nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività dell'Unione si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato. L'articolo 9 TFUE, infine, precisa che, nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto segnatamente delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione e la garanzia di un'adeguata protezione sociale.
- Sulla proporzionalità
- 79 Occorre ora verificare se le restrizioni alla libertà di stabilimento e alla libertà d'impresa generate da una normativa nazionale come quella controversa nel procedimento principale possano essere giustificate dalle ragioni di interesse generale individuate ai punti da 73 a 75 della presente sentenza, ossia la protezione dei lavoratori e dell'occupazione.
- 80 Come risulta dalla giurisprudenza ricordata al punto 61 della presente sentenza, affinché ricorra tale ipotesi, occorre che le suddette restrizioni siano idonee a garantire il raggiungimento dell'obiettivo di interesse generale da esse perseguito e che non vadano al di là di quanto necessario per raggiungere tale obiettivo.
- 81 In proposito, occorre del pari ricordare che, se è vero che, come la Corte ha già ripetutamente dichiarato, gli Stati membri dispongono di un ampio margine discrezionale nella scelta delle misure in grado di conseguire gli obiettivi della loro politica sociale, è altrettanto vero, tuttavia, che siffatto margine discrezionale non può giustificare che siano lesi i diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dalle disposizioni del Trattato che sanciscono le loro libertà fondamentali (v., in tal senso, sentenze dell'11 gennaio 2007, *ITC*, C-208/05, EU:C:2007:16, punti 39 e 40; del 18 gennaio 2007, *Confédération générale du travail e a.*, C-385/05, EU:C:2007:37, punti 28 e 29, e del 13 dicembre 2012, *Caves Krier Frères*, C-379/11, EU:C:2012:798, punti 51 e 52).
- 82 Inoltre, com'è stato ricordato al punto 70 della presente sentenza, le limitazioni apportate al libero esercizio dei diritti e delle libertà fondamentali garantiti dalla Carta, nella fattispecie alla libertà d'impresa sancita dall'articolo 16 di quest'ultima, devono del pari rispettare il contenuto essenziale di tali diritti e libertà.
- 83 Alla luce di tali diversi aspetti, occorre, in primo luogo, constatare che la mera circostanza che uno Stato membro preveda, nella sua legislazione nazionale, che i piani di licenziamento collettivo debbano, prima di qualsiasi attuazione, essere notificati ad un'autorità nazionale, la

quale è dotata di poteri di controllo che le consentono, in determinate circostanze, di opporsi ad un piano siffatto per motivi attinenti alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione, non può essere considerata contraria alla libertà di stabilimento garantita dall'articolo 49 TFUE né alla libertà d'impresa sancita dall'articolo 16 della Carta.

- 84 Da un lato, infatti, un meccanismo di inquadramento dei licenziamenti collettivi come quello descritto al punto precedente non appare, in linea di principio, atto ad incidere sul contenuto essenziale della libertà d'impresa sancita dall'articolo 16 della Carta.
- 85 Pur se, come è stato rilevato al punto 69 della presente sentenza, l'instaurazione di un regime di inquadramento del genere costituisce un'ingerenza nell'esercizio della libertà d'impresa e, segnatamente, della libertà contrattuale di cui dispongono le imprese, in particolare nei confronti dei lavoratori da esse impiegati, occorre ricordare, a tal proposito, che, secondo costante giurisprudenza della Corte, la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, bensì deve essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società (v., in particolare, sentenza del 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 45 e giurisprudenza citata).
- 86 Alla luce di tale giurisprudenza e in considerazione del tenore dell'articolo 16 della Carta, che si distingue da quello relativo alle altre libertà fondamentali sancite nel titolo II della stessa, essendo nel contempo simile a quello di talune disposizioni del successivo titolo IV, la libertà d'impresa può essere soggetta ad un ampio ventaglio di interventi dei poteri pubblici suscettibili di stabilire, nell'interesse generale, limiti all'esercizio dell'attività economica (sentenza del 22 gennaio 2013, *Sky Österreich*, C-283/11, EU:C:2013:28, punto 46).
- 87 È ben vero che la Corte – relativamente ad una normativa in forza della quale talune imprese non avevano alcuna possibilità di partecipare all'organismo di contrattazione collettiva chiamato a decidere dei contratti collettivi né, pertanto, la facoltà di far valere efficacemente i loro interessi in un iter contrattuale o di negoziare gli elementi atti a determinare l'evoluzione delle condizioni di lavoro dei loro dipendenti in vista della loro futura attività economica – ha già dichiarato che, in un caso del genere, la libertà contrattuale delle suddette imprese risultava seriamente ridotta cosicché una limitazione siffatta era atta a vanificare la sostanza stessa del loro diritto alla libertà d'impresa (sentenza del 18 luglio 2013, *Alemo-Herron e a.*, C-426/11, EU:C:2013:521, punti 34 et 35).
- 88 Nondimeno, è sufficiente rilevare, nella fattispecie, che un regime come quello descritto al punto 83 della presente sentenza non ha affatto, di per sé, la conseguenza di escludere, per sua stessa natura, qualsiasi possibilità per le imprese di procedere a licenziamenti collettivi, giacché esso mira unicamente a inquadrare una possibilità del genere. Non si può pertanto considerare che un regime siffatto incida sul contenuto essenziale della libertà d'impresa.
- 89 D'altro lato, occorre ricordare che l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta ammette la possibilità di apportare limitazioni all'esercizio dei diritti sanciti dalla stessa, purché, in particolare, tali limitazioni, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Riguardo a questi ultimi, occorre rilevare che, ai sensi dell'articolo 30 della Carta, ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.
- 90 Pertanto, un regime nazionale di inquadramento, come quello considerato al punto 83 della presente sentenza, deve mirare, in tale settore sensibile, ad una conciliazione e ad un giusto

equilibrio tra gli interessi collegati alla protezione dei lavoratori e dell'occupazione, in particolare contro licenziamenti ingiustificati e contro le conseguenze dei licenziamenti collettivi per i lavoratori, e quelli attinenti alla libertà di stabilimento e alla libertà d'impresa degli operatori economici, sancite dagli articoli 49 TFUE e 16 della Carta.

- 91 Le decisioni di cui trattasi nella fattispecie sono decisioni economiche e commerciali che possono avere ripercussioni sull'occupazione di un numero rilevante di lavoratori all'interno di un'impresa (v., in tal senso, sentenza del 10 settembre 2009, *Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK e a.*, C-44/08, EU:C:2009:533, punto 37).
- 92 Orbene, considerata la potenziale portata di tali ripercussioni, un meccanismo di inquadramento dei licenziamenti collettivi come quello descritto ai punti 83 e 90 della presente sentenza può – particolarmente in mancanza di qualsiasi norma del diritto dell'Unione destinata a prevenire tali licenziamenti e che vada al di là dei settori dell'informazione e della consultazione rientranti nell'ambito della direttiva 98/59 – rivelarsi idoneo a contribuire al rafforzamento del livello di protezione effettiva dei lavoratori e della loro occupazione, regolando, quanto al merito, l'adozione di siffatte decisioni economiche e commerciali da parte delle imprese. Un meccanismo del genere è quindi adeguato a garantire la realizzazione degli obiettivi di interesse generale così perseguiti.
- 93 Peraltro, gli Stati membri, considerato il margine discrezionale di cui dispongono nel perseguire la loro politica sociale, possono, in linea di principio, legittimamente ritenere necessaria l'esistenza di un meccanismo di inquadramento del genere per garantire un livello rafforzato di protezione dei lavoratori e della loro occupazione. In particolare, le misure di un tipo meno vincolante non sembrano garantire la realizzazione degli obiettivi così perseguiti in maniera altrettanto efficace di quella risultante dall'attuazione di siffatto inquadramento.
- 94 Considerato quindi nei suoi principi, siffatto inquadramento delle condizioni nelle quali si può procedere a licenziamenti collettivi può dunque soddisfare le esigenze risultanti dal principio di proporzionalità, e, pertanto, essere compatibile sotto tale aspetto, con gli articoli 49 TFUE e 16 della Carta.
- 95 In secondo luogo, occorre verificare se le modalità concrete caratterizzanti, nella fattispecie, il regime di inquadramento dei licenziamenti collettivi previsto dalla normativa controversa nel procedimento principale – e specificamente i tre criteri di cui deve tener conto l'autorità pubblica competente per decidere se opporsi o meno ad un licenziamento collettivo – siano idonee a garantire l'effettivo rispetto delle esigenze ricordate ai punti da 79 a 82 della presente sentenza.
- 96 A tal proposito, occorre menzionare, anzitutto, che è inammissibile il criterio dell'«interesse dell'economia nazionale» cui fa riferimento tale normativa.
- 97 Infatti, un divieto di procedere ad un licenziamento collettivo che sia segnatamente dettato dall'intento di evitare che un settore economico, e quindi l'economia del paese, ne subisca le conseguenze negative, deve essere considerato un obiettivo di natura economica che, come già rilevato al punto 72 della presente sentenza e ricordato dall'avvocato generale al paragrafo 66 delle sue conclusioni, non può costituire un motivo di interesse generale che giustifichi una restrizione ad una libertà fondamentale garantita dal Trattato (v., per analogia, sentenza del 5 giugno 1997, *SETTG*, C-398/95, EU:C:1997:282, punto 23).

- 98 Per contro, per quanto attiene agli altri due criteri di valutazione ai quali fa riferimento la normativa controversa nel procedimento principale, ossia, la «situazione dell'impresa» e le «condizioni del mercato del lavoro», tali criteri appaiono, a priori, certamente collegabili a obiettivi legittimi di interesse generale quali la protezione dei lavoratori e dell'occupazione.
- 99 Occorre tuttavia constatare che i suddetti criteri sono formulati in maniera molto generica e imprecisa. Orbene, come risulta da costante giurisprudenza, se i poteri di intervento di uno Stato membro o di una autorità pubblica, quali i poteri di opposizione di cui nella fattispecie è dotato il Ministro, non sono subordinati ad alcuna condizione, ad eccezione di un riferimento ai suddetti criteri enunciati in modo generico e senza che vengano precisate le circostanze specifiche e obiettive in cui tali poteri verranno esercitati, ne consegue un grave pregiudizio alla libertà considerata che può condurre, ove si tratti, come nella fattispecie, di decisioni il cui carattere essenziale nella vita dell'impresa è già stato sottolineato al punto 54 della presente sentenza, all'esclusione della suddetta libertà (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 4 giugno 2002, Commissione/Francia, C-483/99, EU:C:2002:327, punti 50 e 51, nonché del 26 marzo 2009, Commissione/Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, punti 51 e 52).
- 100 Anche se dalla normativa nazionale controversa nel procedimento principale appare che il potere di non autorizzare il licenziamento collettivo, di cui nella fattispecie è dotata l'autorità pubblica, deve essere esercitato attraverso un'analisi del fascicolo, tenendo conto della situazione dell'impresa, nonché delle condizioni del mercato del lavoro, e dare luogo ad una decisione motivata, si deve necessariamente constatare che, in assenza di precisazioni circa le circostanze concrete nelle quali il suddetto potere può essere esercitato, i datori di lavoro interessati non sanno in quali circostanze specifiche e oggettive tale potere è applicabile, giacché le situazioni che ne consentono l'esercizio sono potenzialmente numerose, indeterminate e indeterminabili e lasciano all'autorità di cui trattasi un ampio margine discrezionale difficilmente controllabile. Criteri siffatti, che non sono precisi e non riposano dunque su condizioni oggettive e controllabili, vanno oltre quel che è necessario per conseguire gli obiettivi indicati e non possono pertanto soddisfare quanto esige il principio di proporzionalità (v., in tal senso, sentenze del 4 giugno 2002, Commissione/Francia, C-483/99, EU:C:2002:327, punti 51 e 53; del 26 marzo 2009, Commissione/Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, punti 66 e 72, nonché dell'8 novembre 2012, Commissione/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, punti da 74 a 77 e 86).
- 101 Peraltro, come risulta del pari dalla giurisprudenza della Corte, se è vero che la circostanza che l'esercizio di siffatto potere di opposizione possa essere soggetto al controllo del giudice nazionale è necessaria per la protezione delle imprese in relazione all'applicazione delle norme sulla libertà di stabilimento, tuttavia essa non può, di per sé, essere sufficiente a sanare l'incompatibilità con tali norme dei due criteri di valutazione summenzionati (v., in tal senso, sentenza del 26 marzo 2009, Commissione/Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, punti 54 e 72), in quanto, in particolare, la normativa considerata non fornisce neppure al giudice nazionale criteri sufficientemente precisi per consentirgli di controllare l'esercizio del potere discrezionale dell'autorità amministrativa (v., in tal senso, sentenza del 13 maggio 2003, Commissione/Spagna, C-463/00, EU:C:2003:272, punto 79).
- 102 Ne consegue che un regime di controllo e di opposizione come quello istituito dalla normativa di cui trattasi nel procedimento principale non tiene conto, per effetto delle sue modalità concrete, delle esigenze ricordate al punto 61 della presente sentenza e viola, pertanto, l'articolo 49 TFUE.

- 103 Per le stesse ragioni, una normativa siffatta viola altresì il principio di proporzionalità previsto all'articolo 52, paragrafo 1, della Carta e, pertanto, l'articolo 16 di quest'ultima.
- 104 Alla luce di tutto quel che precede, occorre rispondere alla seconda parte della prima domanda dichiarando che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta, in un situazione come quella del procedimento principale, ad una normativa nazionale in forza della quale un datore di lavoro, in mancanza di accordo con i rappresentanti dei lavoratori su un piano di licenziamento collettivo, può procedere ad un licenziamento del genere solo se la pubblica autorità nazionale competente, alla quale deve essere notificato tale piano, non adotta, entro il termine previsto dalla suddetta normativa e in esito all'esame del fascicolo e alla valutazione delle condizioni del mercato del lavoro, della situazione dell'impresa, nonché dell'interesse dell'economia nazionale, una decisione con la quale è negata l'autorizzazione alla realizzazione, in tutto o in parte, dei licenziamenti prospettati.

Sulla seconda questione

- 105 Con la seconda questione il giudice del rinvio desidera, in sostanza, che sia chiarito – nell'ipotesi in cui alla prima questione si risponda che la direttiva 98/59 e/o l'articolo 49 TFUE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una normativa nazionale come quella controversa nel procedimento principale – se una normativa nazionale siffatta possa essere nondimeno compatibile con tali disposizioni per serie ragioni sociali, in un contesto caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato.
- 106 Per quanto attiene, in primo luogo, alla direttiva 98/59, occorre precisare che, nell'ipotesi in cui il giudice nazionale constati, all'atto dell'esame menzionato ai punti 43 e 44 della presente sentenza, che la normativa controversa nel procedimento principale è idonea a privare le disposizioni di tale direttiva del loro effetto utile cosicché essa viola tale direttiva, certamente neppure la circostanza che il contesto nazionale sia caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato autorizza uno Stato membro a privare di effetto utile le disposizioni della suddetta direttiva, non contenendo, infatti, quest'ultima alcuna clausola di salvaguardia che autorizzi una deroga in via eccezionale alle disposizioni di armonizzazione in essa contenute al ricorrere di un contesto nazionale del genere.
- 107 Per quanto attiene, in secondo luogo, all'articolo 49 TFUE, occorre ricordare che, al di fuori della possibilità che taluni ostacoli alla libertà di stabilimento risultanti da provvedimenti nazionali possano, conformemente alla giurisprudenza della Corte e alle condizioni ricordate al punto 61 della presente sentenza, essere giustificati alla luce di ragioni imperative di interesse generale, i Trattati, per contro, non prevedono che, al di fuori delle suddette ipotesi, si possa derogare a tale disposizione del diritto primario o che quest'ultima possa, come sembra suggerire il giudice del rinvio con la sua seconda questione, essere puramente e semplicemente disapplicata, per l'esistenza di un contesto nazionale come quello menzionato al punto 105 della presente sentenza.
- 108 Alla luce di quanto precede, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'eventuale esistenza, in uno Stato membro, di un contesto caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato non è atta ad incidere sulle risposte fornite alla prima questione.

Sulle spese

109 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

La direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi, deve essere interpretata nel senso che essa non osta, in linea di principio, ad una normativa nazionale, come quella controversa nel procedimento principale, in forza della quale un datore di lavoro, in mancanza di accordo con i rappresentanti dei lavoratori su un piano di licenziamento collettivo, può procedere al suddetto licenziamento solo se l'autorità pubblica nazionale competente alla quale tale piano deve essere notificato non adotta, nel termine previsto dalla summenzionata normativa e in esito all'esame del fascicolo e ad una valutazione delle condizioni del mercato del lavoro, della situazione dell'impresa nonché dell'interesse dell'economia nazionale, una decisione motivata con la quale è negata l'autorizzazione a realizzare, in tutto o in parte, i licenziamenti prospettati. Diverso è tuttavia il caso qualora risulti – circostanza che spetta, eventualmente, al giudice del rinvio verificare – che, alla luce dei tre criteri di valutazione ai quali tale normativa fa riferimento e dell'applicazione concreta che ne dà la suddetta autorità pubblica, sotto il controllo delle autorità giurisdizionali competenti, la summenzionata normativa ha la conseguenza di privare le disposizioni della direttiva 98/59 del loro effetto utile. L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che esso osta, in una situazione come quella oggetto del procedimento principale, ad una normativa nazionale come quella descritta nella prima frase del primo comma del presente punto. L'eventuale esistenza, in uno Stato membro, di un contesto caratterizzato da una crisi economica acuta e da un tasso di disoccupazione particolarmente elevato non è atta ad incidere sulle risposte contenute al punto 1 del presente dispositivo.