



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

19 dicembre 2012*

«Rinvio pregiudiziale — Nozione di “organo giurisdizionale di uno degli Stati membri” ai sensi dell’articolo 267 TFUE — Procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale — Corte dei conti nazionale che decide sull’autorizzazione preventiva di una spesa pubblica — Irricevibilità»

Nella causa C-363/11,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell’articolo 267 TFUE, dall’Elegktiko Synedrio (Grecia), con decisione del 1° luglio 2011, pervenuta in cancelleria il 7 luglio 2011, nel procedimento

Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou

contro

Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou,

con l’intervento di

Konstantinos Antonopoulos,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. K. Lenaerts, facente funzione di presidente della Terza Sezione, dai sigg. E. Juhász, G. Arestis, J. Malenovský (relatore) e T. von Danwitz, giudici,

avvocato generale: sig.ra E. Sharpston

cancelliere: sig.ra K. Sztranc-Sławiczek, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 14 giugno 2012,

considerate le osservazioni presentate:

- per K. Antonopoulos, da D. Perpataris e K. E. Proiskos, dikigoroï;
- per il governo ellenico, da E.-M. Mamouna, A. Samoni-Rantou e S. Vodina, in qualità di agenti;
- per la Commissione europea, da M. Patakia e M. van Beek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 20 settembre 2012,

* Lingua processuale: il greco.

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione:
 - degli articoli 12, 20, 21 e 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;
 - dell'articolo 153, paragrafi 1, lettera b), e 5, TFUE, nonché
 - delle clausole 3, punto 2, e 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (in prosieguo: l'«accordo quadro»), riprodotto in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato (GU L 175, pag. 43).
- 2 Tale domanda è stata presentata dall'Elegktiko Synedrio (Corte dei conti, Grecia) nell'ambito di una controversia tra l'Epitropos tou Elegktikou Synedriou sto Ypourgeio Politismou kai Tourismou (il commissario dell'Elegktiko Synedrio presso il Ministero della Cultura e del Turismo; in prosieguo: il «commissario dell'Elegktiko Synedrio») e l'Ypourgeio Politismou kai Tourismou – Ypiresia Dimosionomikou Elenchou (servizio di controllo contabile del Ministero della Cultura e del Turismo; in prosieguo: il «servizio contabile»), in merito al rifiuto da parte del suddetto commissario di vidimare l'ordine di pagamento, emesso da tale servizio, relativo alla retribuzione di un dipendente del suddetto ministero, il sig. Konstantinos Antonopoulos.

Contesto normativo

La normativa ellenica

- 3 L'articolo 98 della Costituzione così dispone:
 - «1. Nella competenza dell'Elegktiko Synedrio rientrano, in particolare:
 - a) il controllo delle spese dello Stato, nonché di quelle degli enti locali o di altri enti, che siano soggetti a tale controllo in virtù di una normativa specifica;
 - b) il controllo di contratti di elevato valore economico nei quali sia parte contrattuale lo Stato o qualsivoglia altro ente assimilato allo Stato a tale fine, come previsto dalla legge;
 - c) il controllo dei rendiconti degli agenti contabili dello Stato, nonché di quelli degli enti locali o di altri enti assoggettati ai controlli di cui alla lettera a);
 - d) la formulazione di pareri su disegni di legge relativi alle pensioni o al riconoscimento di servizi che diano diritto ad una pensione, conformemente all'articolo 73, paragrafo 2, nonché su tutte le altre questioni stabilite dalla legge;
 - e) l'elaborazione e la presentazione al Parlamento di una relazione sul rendiconto finanziario e sul bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 79, paragrafo 7;
 - f) il giudizio sulle controversie relative alla concessione di pensioni e al controllo dei rendiconti specificati alla lettera c);

g) il giudizio sulle controversie relative alla responsabilità di dipendenti statali, civili e militari, nonché di dipendenti di enti locali o altri enti di diritto pubblico, per i danni da essi causati, dolosamente o per colpa, allo Stato, agli enti locali o ad altri enti di diritto pubblico.

(...)».

- 4 Lo Statuto dell'Elegktiko Synedrio è stato codificato con decreto presidenziale 774/1980 (in prosieguo: il «decreto presidenziale»).
- 5 L'articolo 17, paragrafo 1, del decreto presidenziale riguarda la competenza dell'Elegktiko Synedrio a verificare che una spesa pubblica sia autorizzata correttamente e sia conforme a tutte le norme di legge pertinenti.
- 6 L'articolo 19, paragrafo 1, del decreto presidenziale prevede che il controllo preventivo degli ordini di pagamento delle spese dei ministeri è effettuato da consiglieri o commissari, a seconda dei casi, dell'Elegktiko Synedrio, che siedono presso la sede del ministero di cui trattasi.
- 7 Ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, del decreto presidenziale, il competente consigliere o commissario deve rifiutare l'autorizzazione delle spese che non soddisfano le condizioni di cui all'articolo 17, paragrafo 1, del decreto presidenziale. Qualora la spesa gli venga sottoposta nuovamente ed egli continui a ritenere che tali condizioni non siano soddisfatte, deve sottoporre la questione alla competente sezione dell'Elegktiko Synedrio, che emette una pronuncia definitiva.

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

- 8 Il servizio di controllo contabile del Ministero della Cultura e del Turismo ha sottoposto per la vidimazione al commissario dell'Elegktiko Synedrio presso lo stesso Ministero un ordine di pagamento relativo alla retribuzione del sig. Antonopoulos, dipendente con contratto di diritto privato a tempo determinato dello stesso Ministero, inquadrato nella Direzione delle antichità preistoriche e classiche e membro del comitato esecutivo di un'organizzazione sindacale per il periodo compreso tra i mesi di novembre 2008 e maggio 2009.
- 9 Il commissario dell'Elegktiko Synedrio si è rifiutato di vidimare tale ordine di pagamento in quanto, durante il periodo in questione, l'interessato si era assentato dal suo posto di lavoro per 34 giorni con un permesso sindacale, senza che la sua retribuzione fosse stata ridotta in proporzione alla durata del permesso.
- 10 A questo proposito, il commissario dell'Elegktiko Synedrio ha ritenuto che dalle norme applicabili del diritto ellenico risultasse che i dipendenti pubblici con rapporto di lavoro di diritto privato a tempo determinato hanno diritto a permessi sindacali non retribuiti, a differenza dei dipendenti pubblici con rapporto di lavoro di diritto privato a tempo indeterminato che occupano posti in organico, i quali beneficiano di permessi sindacali retribuiti.
- 11 Tuttavia, il servizio contabile ha nuovamente sottoposto al suddetto commissario l'ordine di pagamento di cui trattasi per la vidimazione, sostenendo, più specificamente, che il presunto beneficiario, titolare di un rapporto di lavoro dipendente di diritto privato a tempo determinato, aveva diritto alla propria retribuzione per i giorni durante i quali si era assentato con un permesso sindacale, e ciò ai sensi dell'articolo 4 del decreto 164/2004 del presidente della Repubblica, che recepisce la direttiva 1999/70, la quale ha sancito il principio che vieta le discriminazioni tra lavoratori titolari di un contratto di lavoro a tempo determinato e lavoratori, in posizione simile, titolari di un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

- 12 Ciononostante il persistente rifiuto del commissario dell'Elegktiko Synedrio di vidimare l'ordine di pagamento in questione ha dato luogo ad una controversia, per la cui soluzione è stata adita, a seguito del «parere negativo» di tale commissario del 3 novembre 2009, come previsto dalla legge, la prima sezione dell'Elegktiko Synedrio.
- 13 Il 1° luglio 2010, in occasione dell'esame del suddetto «parere negativo», sono state sollevate talune questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione. Di conseguenza, la prima sezione dell'Elegktiko Synedrio ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:
- «1) Se la concessione o meno della retribuzione al lavoratore per il periodo della sua assenza dal lavoro con permessi sindacali costituisca una condizione di lavoro ovvero una condizione di impiego ai sensi del diritto dell'Unione e, in particolare, se le disposizioni di legge che prevedono la concessione di permessi sindacali non retribuiti ai lavoratori del settore pubblico con rapporto di lavoro dipendente a tempo determinato che non occupano un posto in organico e sono membri del comitato direttivo di un'organizzazione sindacale introducano una "condizione di lavoro", di cui all'articolo 137, paragrafo 1, lettera b), CE, e una "condizione di impiego", di cui alla clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro, o se tale questione attenga ai settori delle retribuzioni e del diritto di associazione, che sono sottratti al diritto dell'Unione.
 - 2) Qualora la precedente questione sia risolta in senso affermativo, se un lavoratore con rapporto di lavoro dipendente di diritto privato a tempo indeterminato in un servizio pubblico, il quale ricopra un posto previsto in organico e svolga lo stesso lavoro di un lavoratore con rapporto di diritto privato a tempo determinato che non occupa un posto in organico, sia eventualmente «comparabile» ad un tale lavoratore ai sensi delle clausole 3, punto 2, e 4, punto 1, dell'accordo quadro, o se il fatto che la Costituzione dello Stato (articolo 103) e le relative leggi di attuazione prevedano per il suddetto lavoratore un regime di servizio speciale (quanto ad assunzione e a garanzie speciali conformemente all'articolo 103, paragrafo 3, della Costituzione) sia sufficiente per considerarlo non «comparabile» ad un lavoratore con rapporto di diritto privato a tempo determinato che non ricopre un posto in organico.
 - 3) Nel caso in cui le due precedenti questioni vengano risolte affermativamente:
 - a) qualora dalle disposizioni nazionali risulti che sono concessi (fino a 9 giorni al mese) permessi sindacali retribuiti ai lavoratori di un servizio pubblico con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che ricoprono un posto in organico e sono membri del comitato di un'organizzazione sindacale di secondo livello, mentre lavoratori con la stessa qualifica sindacale che lavorino per il medesimo servizio pubblico a tempo determinato senza ricoprire un posto in organico ricevono solo permessi sindacali di uguale durata non retribuiti, se detta differenziazione costituisca un trattamento meno favorevole della seconda categoria di lavoratori, ai sensi della clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro; e
 - b) se la durata temporalmente limitata del rapporto di lavoro della seconda categoria di lavoratori, nonché le differenze risultanti, in generale, dal suo regime di servizio (condizioni di assunzione, di avanzamento, di cessazione del rapporto di lavoro), possano costituire ragioni obiettive di tale disparità.
 - 4) Se la controversa differenziazione tra sindacalisti che siano lavoratori a tempo indeterminato con posto in organico in un servizio pubblico e quanti con la stessa qualifica sindacale lavorino per il medesimo servizio pubblico a tempo determinato senza ricoprire un posto in organico costituisca una violazione del principio di non discriminazione nell'esercizio dei diritti sindacali, ai sensi degli articoli 12, 20, 21 e 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, o se tale differenziazione possa essere giustificata dall'eterogeneità del regime di servizio dei lavoratori delle due categorie».

Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale

- 14 Secondo l'articolo 267 TFUE, la Corte è competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dei trattati nonché sulla validità e l'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni, dagli organi o dagli organismi dell'Unione europea.
- 15 Quando una questione del genere è sollevata dinanzi ad un organo giurisdizionale di uno degli Stati membri, tale organo giurisdizionale può, qualora reputi necessaria per emanare la sua sentenza una decisione su questo punto, domandare alla Corte di pronunciarsi sulla questione. Dall'articolo 267 TFUE risulta anche che, quando una questione del genere è sollevata in un giudizio pendente davanti a un organo giurisdizionale nazionale, avverso le cui decisioni non possa proporsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno, tale organo giurisdizionale è tenuto a rivolgersi alla Corte.
- 16 Ne consegue che, per essere legittimato ad adire la Corte nell'ambito del procedimento pregiudiziale, l'organo del rinvio in questione deve essere qualificabile come «organo giurisdizionale» ai sensi di tale disposizione.
- 17 Pertanto, occorre verificare se, nel contesto che ha dato luogo alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, l'Elegktiko Synedrio costituisca un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE e se, di conseguenza, sia legittimato a proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte.
- 18 Secondo una giurisprudenza costante, per valutare se l'organo remittente possiede le caratteristiche di un «organo giurisdizionale» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, questione unicamente di diritto dell'Unione, la Corte tiene conto di un insieme di elementi, quali l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche e che sia indipendente (v., in particolare, sentenze del 17 settembre 1997, Dorsch Consult, C-54/96, Racc. pag. I-4961, punto 23; del 31 maggio 2005, Syfait e a., C-53/03, Racc. pag. I-4609, punto 29, e del 14 giugno 2007, Häupl, C-246/05, Racc. pag. I-4673, punto 16, nonché ordinanza del 14 maggio 2008, Pilato, C-109/07, Racc. pag. I-3503, punto 22).
- 19 Inoltre, i giudici nazionali possono adire la Corte unicamente se dinanzi ad essi sia pendente una lite e se siano stati chiamati a statuire nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale (v., in particolare, sentenze del 12 novembre 1998, Victoria Film, C-134/97, Racc. pag. I-7023, punto 14; del 30 novembre 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Racc. pag. I-10497, punto 25, e Syfait e a., cit., punto 35).
- 20 Peraltro, conformemente alla costante giurisprudenza, la nozione di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale, implica innanzi tutto che l'organo interessato si trovi in posizione di terzietà rispetto all'autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso (sentenze del 30 marzo 1993, Corbiau, C-24/92, Racc. pag. I-1277, punto 15, e del 19 settembre 2006, Wilson, C-506/04, Racc. pag. I-8613, punto 49).
- 21 Infine, è opportuno accertare la legittimazione di un organo ad adire la Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, secondo criteri sia strutturali che funzionali. A questo proposito, un organismo nazionale può essere qualificato «organo giurisdizionale» ai sensi del suddetto articolo quando esercita funzioni giurisdizionali, mentre, nell'esercizio di altre funzioni, in particolare di natura amministrativa, tale qualifica non può essergli riconosciuta (v., a proposito della Corte dei conti italiana, ordinanze del 26 novembre 1999, ANAS, C-192/98, Racc. pag. I-8583, punto 22, e RAI, C-440/98, Racc. pag. I-8597, punto 13). L'autorità dinanzi alla quale viene proposto un ricorso avverso una decisione adottata dai servizi di un'amministrazione non può essere considerata in posizione di terzietà rispetto a tali servizi, e dunque un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE, quando presenta un rapporto organico con la detta amministrazione (v., in tal senso, sentenze Corbiau, cit., punto 16, e del 30 maggio 2002, Schmid, C-516/99, Racc. pag. I-4573, punto 37).

- 22 Nel caso di specie, emerge innanzitutto dalla pronuncia di rinvio che l'Elegktiko Synedrio è stato adito per decidere una controversia, nata nell'ambito del controllo preventivo della spesa pubblica, tra il commissario dell'Elegktiko Synedrio presso il Ministero della Cultura e del Turismo, da un lato, e il servizio contabile dello stesso Ministero, dall'altro.
- 23 A questo proposito, emerge dal fascicolo che il commissario dell'Elegktiko Synedrio è un membro dell'Elegktiko Synedrio che siede, come risulta dall'articolo 19, paragrafo 1, del decreto presidenziale, presso ciascun ministero per esercitare un controllo preventivo degli ordini di spesa effettuati dal ministero interessato. La controversia in questione nasce dal rifiuto del commissario dell'Elegktiko Synedrio presso il Ministero della Cultura e del Turismo di approvare la spesa corrispondente alla retribuzione di un dipendente con contratto a tempo determinato per le ore utilizzate a seguito di un permesso sindacale. Tale rifiuto è stato opposto all'autorità che aveva introdotto inizialmente la domanda di pagamento, che è, nel caso di specie, il servizio di controllo contabile dello stesso Ministero. Tuttavia, tale servizio ha introdotto una nuova domanda di pagamento, allo stesso titolo della precedente. È in questo contesto che, in applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, del decreto presidenziale, il suddetto commissario, persistendo nel proprio rifiuto, ha trasmesso il suo «parere negativo» all'Elegktiko Synedrio, provocando in tal modo l'intervento di quest'ultimo al fine di decidere su tale parere.
- 24 Da quanto precede discende che l'Elegktiko Synedrio intrattiene con il proprio commissario che siede presso il Ministero della Cultura e del Turismo, dal quale proviene il parere negativo oggetto della controversia dinanzi ad esso, un rapporto organico e funzionale evidente, che osta al riconoscimento della sua qualità di terzo rispetto al suddetto commissario (v., per analogia, sentenze citate Corbiau, punto 16, e Schmid, punto 38).
- 25 Pertanto, quando si pronuncia sul «parere negativo» formulato dal proprio commissario, l'Elegktiko Synedrio non ha la qualità di terzo rispetto agli interessi in gioco e, pertanto, non possiede l'imparzialità richiesta rispetto al beneficiario della spesa in questione, nel caso di specie il sig. Antonopoulos (v., per analogia, sentenza del 22 dicembre 2010, RTL Belgium, C-517/09, Racc. pag. I-14093, punto 47).
- 26 Inoltre, occorre rilevare che, contrariamente alle sue competenze in materia di «giudizio sulle controversie» relative alla concessione di pensioni, come descritte all'articolo 98, paragrafo 1, lettera f), della Costituzione, nonché in materia di «giudizio» sui casi di responsabilità di dipendenti pubblici, civili o militari, previste all'articolo 98, paragrafo 1, lettera g), di tale Costituzione, la competenza dell'Elegktiko Synedrio nell'ambito della quale si iscrive la presente domanda di pronuncia pregiudiziale è relativa al «controllo» preventivo delle spese dello Stato, ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, lettera a), della stessa Costituzione, e non è, pertanto, idonea a dar luogo a un simile giudizio.
- 27 In effetti, a questo proposito, dalla domanda di rinvio emerge che, in base a tale ultima competenza, l'Elegktiko Synedrio è chiamato a valutare la legittimità contabile delle spese pubbliche e ad adottare decisioni che non possiedono l'autorità della cosa giudicata.
- 28 Quindi, una tale decisione non si iscrive nell'ambito di un procedimento destinato a risolversi in una pronuncia di carattere giurisdizionale, contrariamente a quanto richiesto dalla giurisprudenza enunciata al punto 19 della presente sentenza.
- 29 Infine, è stato chiarito in occasione dell'udienza che l'interessato, in quanto beneficiario della spesa oggetto del procedimento principale, non è parte nel procedimento dinanzi all'Elegktiko Synedrio, che riguarda esclusivamente una controversia tra il commissario dell'Elegktiko Synedrio e l'autorità amministrativa che intende effettuare la spesa, a proposito della legittimità di quest'ultima e del procedimento seguito.

- 30 Nel quadro di tale processo amministrativo, l'interessato, in quanto beneficiario della spesa in questione, riveste il ruolo di semplice osservatore a sostegno della tesi del servizio di controllo contabile del Ministero che intende versargli la sua retribuzione.
- 31 È soltanto ad uno stadio ulteriore, una volta adito il giudice amministrativo, che sarà resa una decisione sulla controversia tra l'interessato e l'amministrazione, a proposito del versamento della suddetta retribuzione. Quindi, spetterà al giudice amministrativo decidere sul diritto alla retribuzione dell'interessato e, in questo quadro, se del caso, sospendere il procedimento e sottoporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte (v., per analogia, sentenza *Victoria Film*, cit., punto 18).
- 32 Pertanto, non si può affermare che l'organismo del rinvio, nel caso di specie, agisca nell'esercizio di una funzione giurisdizionale (v., per analogia, ordinanze del 12 gennaio 2010, *Amiraike Berlin*, C-497/08, Racc. pag. I-101, punto 21, nonché del 24 marzo 2011, *Bengtsson*, C-344/09, Racc. pag. I-1999, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).
- 33 Dalle considerazioni che precedono, complessivamente valutate, emerge che, nel contesto che ha dato luogo alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, l'Elegktiko Synedrio non costituisce un organo giurisdizionale ai sensi dell'articolo 267 TFUE e, di conseguenza, non è legittimato a proporre una domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte.
- 34 Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Elegktiko Synedrio deve essere dichiarata irricevibile.

Sulle spese

- 35 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi all'Elegktiko Synedrio, 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 (Terza Sezione) dichiara:

La domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Elegktiko Synedrio (Grecia), con decisione del 1° luglio 2011, è irricevibile.

Firme