

**Causa C-404/22****Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte****Data di deposito:**

16 giugno 2022

**Giudice del rinvio:**

Dioikitiko Protodikeio Athinon (Tribunale amministrativo di primo grado di Atene, Grecia)

**Data della decisione di rinvio:**

3 maggio 2022

**Ricorrente:**

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton &amp; Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)

**Resistente:**

Elliniko Dimosio (Repubblica ellenica)

**Oggetto del procedimento principale**

Ricorso dell'Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.) (Organismo nazionale ellenico per la certificazione delle qualifiche e dell'orientamento professionale; in prosieguo: l'«EOPPEP») avverso il verbale del Direttore dell'Ispettorato del Lavoro (in prosieguo: il «Direttore dell'Ispettorato») di Nea Ionia, del 12 luglio 2018, con cui è stata irrogata un'ammenda per violazione degli obblighi di informazione e consultazione ai sensi delle disposizioni nazionali che recepiscono nell'ordinamento interno l'articolo 4, paragrafi 2, 3 e 4, della direttiva 2002/14.

**Oggetto e fondamento giuridico della domanda pregiudiziale**

La domanda di pronuncia pregiudiziale è proposta ai sensi dell'articolo 267 TFUE, in considerazione, in particolare, del fatto che le disposizioni di cui agli articoli 2, lettera a), e 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2002/14, le quali

fanno sorgere dubbi giustificati riguardo al significato dei termini «attività economica», «situazione», «struttura» ed «evoluzione probabile dell'occupazione», non sono state oggetto di interpretazione da parte degli organi giurisdizionali dell'Unione europea.

### Questioni pregiudiziali

1) a) Quale significato occorra attribuire alla nozione, di cui all'articolo 2, lettera a), della direttiva 2002/14/CE, di impresa che esercita un'«attività economica»;

b) Se rientrino nella citata nozione le persone giuridiche di diritto privato, quale l'EOPPEP, che nell'esercizio delle competenze di certificazione degli enti di formazione professionale agisce come persona giuridica di diritto pubblico ed esercita pubblici poteri, posto che (i) per alcune sue attività, come nel caso, in particolare, delle prestazioni, di ogni forma e tipo, di attività di orientamento professionale rivolte ai competenti organismi dei ministeri, ai centri e agli organi di formazione e addestramento professionale, alle imprese, come anche alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori (articolo 14, paragrafo 2, lettera ib), della legge n. 4115/2013, A' 24), non è escluso, come risulta dal disposto dell'articolo 14, paragrafo 2, lettera ie), riguardante la determinazione delle condizioni per la prestazione di servizi di consulenza e formazione professionale ad opera di persone fisiche e giuridiche nel paese, che sussistano mercati nei quali siano attive imprese commerciali in rapporto concorrenziale con il ricorrente; e (ii) le risorse del ricorrente comprendono, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera d), della legge summenzionata, quanto ricavato dallo svolgimento delle attività e dalla prestazione dei servizi che o sono assegnate allo stesso dal ministero o vengono eseguiti per conto terzi, quali amministrazioni pubbliche, organismi nazionali e internazionali, persone giuridiche di diritto pubblico o privato e privati, mentre (iii) per i rimanenti servizi è previsto, in base alle disposizioni dell'articolo 20 della legge n. 4115/2013, il versamento di tasse aventi natura di retribuzione;

c) Se influisca sulla risposta alla precedente questione il fatto che, riguardo alla maggior parte delle attività (articolo 14, paragrafo 2, della legge n. 4115/2013) della persona giuridica di diritto privato, si può presumere che alcune vengano esercitate solo nell'ambito del mercato e, in caso di risposta in senso affermativo, sia sufficiente che il legislatore abbia previsto (articolo 14, paragrafo 2, lettera ib), e articolo 23, paragrafo 1, lettera d), della legge n. 4115/2013) che il ricorrente svolga la sua attività, almeno in parte, quale operatore del mercato oppure se sia necessario dimostrare che esso opera effettivamente nell'ambito del mercato relativamente a ben specifiche attività.

2) a) Quale significato occorra attribuire, in virtù dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2002/14/CE, ai termini «situazione», «struttura» ed «evoluzione probabile dell'occupazione» nell'ambito dell'impresa, ipotesi in

relazione alle quali sussiste l'obbligo di informazione e consultazione dei lavoratori;

b) Se rientri nell'ambito delle citate nozioni la rimozione, successivamente all'adozione del Regolamento interno della persona giuridica, nel caso di specie dell'EOPPEP, da incarichi di responsabilità dei suoi dipendenti, senza che detti posti siano stati cancellati dall'organigramma, posti che erano stati assegnati a detti soggetti in via provvisoria, successivamente all'incorporazione nell'ente in questione di persone giuridiche di diritto privato, l'EKEPIS e l'EKEP, cosicché possa ritenersi sorto un obbligo di informazione e consultazione dei lavoratori prima della loro rimozione;

c) Se influisca sulla risposta alla precedente questione: (i) il fatto che la rimozione del lavoratore dal posto di responsabilità sia avvenuta facendo appello al buon andamento della persona giuridica e alle esigenze di servizio, affinché quest'ultima potesse conseguire gli scopi della sua istituzione, oppure il fatto che la rimozione non sia dovuta a un inadempimento degli obblighi di servizio a lui incombenti in qualità di Capodivisione provvisorio; (ii) il fatto che i dipendenti che sono stati rimossi dai posti di responsabilità abbiano continuato a far parte dell'organico della persona giuridica; o (iii) il fatto che, con la stessa deliberazione del suo organo competente riguardante la rimozione dei suoi dipendenti dai posti di responsabilità, sono stati attribuiti ad altre persone incarichi di responsabilità provvisori.

### **Disposizioni e giurisprudenza rilevanti del diritto dell'Unione**

Articolo 151 TFUE

Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989: punto 18

Direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori (GU 2002, L 80, pag. 29): considerando 7 e 8, articolo 2, articolo 3, paragrafo 1, articolo 4, paragrafi 2, 3 e 4, e articolo 8, paragrafo 2

Sentenze della Corte del 17 novembre 2016, Betriebsrat der Ruhrländklinik (C-216/15, EU:C:2016:883, punto 44), dell'11 novembre 2021, Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906, punti 39, 43 e 45), del 6 settembre 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542, punto 44), del 25 ottobre 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, punto 21), del 17 marzo 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 e C-373/09, EU:C:2011:156, punto 37), del 17 marzo 1993, Sloman Neptun (C-72/91 e C-73/91, EU:C:1993:97, punto 26), e del 2 febbraio 1988, Blaizot e a. (24/86, EU:C:1988:43, punto 17)

Conclusioni dell'avvocato generale V. Trstenjak del 7 luglio 2011, KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465, paragrafo 60)

### Disposizioni rilevanti del diritto nazionale

Decreto presidenziale n. 240/2006, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, conformemente alla direttiva 2002/14/CE dell'11.3.2002 del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 80/23.3.2002), (A' 252) (in prosieguo: il «d.p. n. 240/2006»): articolo 2 e articolo 4, paragrafi 2, 3 e 4

Legge n. 4115/2013, Istituzione e funzionamento della Fondazione per la gioventù e la formazione permanente e dell'Organismo nazionale per la certificazione delle qualifiche e dell'orientamento professionale (A' 24) (in prosieguo: la «legge n. 4115/2013»): articoli 13, 14, 20 e 23

### Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Con decreto interministeriale del 2011 la persona giuridica di diritto privato denominata «Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis (E.KE.PIS.)» (Centro nazionale per la certificazione dell'aggiornamento continuato; in prosieguo: l'«EKEPIS») e la persona giuridica di diritto privato denominata «Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou (E.K.E.P.)» (Centro nazionale per l'orientamento professionale; in prosieguo: l'«EKEP») sono state fuse per incorporazione con la persona giuridica di diritto privato denominata «Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton (E.O.P.P.)» (Centro nazionale per la certificazione delle qualifiche; in prosieguo: l'«EOPP») e sono state soppresse quali persone giuridiche autonome. Con il medesimo decreto interministeriale all'EOPP è stata attribuita la nuova denominazione di «Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)».
- 2 Con l'istituzione dell'EOPPEP sono state trasferite allo stesso, tra gli altri, due dipendenti dell'EKEPIS, P.M. e D.M.
- 3 Con deliberazione del Consiglio di amministrazione (in prosieguo: il «CA») dell'EOPPEP, del 9 dicembre 2011, è stato approvato l'organigramma. Con deliberazione del medesimo organo, del 16 febbraio 2012, P.M. è stata collocata nel posto provvisorio di capodivisione della Divisione per la certificazione delle qualifiche, mentre D.M. è stata collocata nel posto provvisorio di vicedirettrice della Direzione dei servizi amministrativo-economici e di capodivisione provvisorio della Divisione economia. Infine, con deliberazione del CA, del 17 giugno 2013, a seguito di modifica della sua summenzionata deliberazione, a D.M. è stata attribuita, in via provvisoria, solo la Direzione dei servizi amministrativo-economici.
- 4 Dopo la pubblicazione, il 19 dicembre 2017, del Regolamento interno del ricorrente, con il quale sono stati confermati le summenzionate divisioni e direzioni, è stata adottata, in un primo tempo, la deliberazione del CA del ricorrente, del 18 gennaio 2018, recante proroga degli incarichi provvisori di D.M. di capo della Direzione dei servizi amministrativo-economici fino al momento

della selezione e assegnazione del posto di capo della stessa direzione e, in un secondo tempo, la deliberazione del medesimo organo, del 14 febbraio 2018, con la quale D.M. veniva sollevata dall'incarico provvisorio di capo della direzione, ma rimaneva nel Dipartimento dell'amministrazione. In base alla motivazione della deliberazione del 14 febbraio 2018, la sua rimozione è derivata dal fatto che, in qualità di capo della Direzione dei servizi amministrativo-economici, D.M. non era stata in grado di provvedere, da un lato, alla corretta fissazione delle retribuzioni dei dipendenti in osservanza della legislazione vigente e delle «considerazioni finali» della Ragioneria generale dello Stato, dall'altro, all'adozione del provvedimento di fissazione della griglia retributiva dei dipendenti del ricorrente.

- 5 Con deliberazione del CA del ricorrente, del 21 febbraio 2018, P.M. è stata sollevata dall'incarico provvisorio di capodivisione della Divisione per la certificazione delle qualifiche, ma è stata mantenuta nella divisione in questione come dipendente della stessa. Nel preambolo della citata deliberazione si riferisce che questa è stata adottata in quanto il CA ha tenuto presente le esigenze del ricorrente, la garanzia del suo buon andamento nonché le necessità di servizio, al fine del conseguimento degli scopi della sua istituzione. Con la medesima deliberazione del CA anche K.G. è stato sollevato dal posto di capodivisione della Divisione per il rilascio delle licenze, ma è rimasto dipendente della Divisione per la gestione delle conoscenze e per l'amministrazione digitale del ricorrente, mentre ad A.A. è stato attribuito il posto provvisorio di capodivisione della Divisione economia.
- 6 A seguito dell'adozione delle citate deliberazioni P.M. e D.M., in data, rispettivamente, 26 febbraio 2018 e 15 marzo 2018, presentavano istanza al Direttore dell'Ispettorato di Nea Ionia per l'avvio di un procedimento di composizione di controversie di lavoro. Il Direttore dell'Ispettorato di Nea Ionia ha constatato, a seguito della verifica condotta presso il ricorrente, che quest'ultimo, il quale ha alle sue dipendenze 80 lavoratori, non ha adempiuto agli obblighi di informazione e consultazione del proprio Comitato dei dipendenti, derivanti dal d.p. n. 240/2006, prima di procedere alla rimozione dei summenzionati dipendenti dagli incarichi direttivi.
- 7 Sulla base di questi accertamenti ispettivi, il 12 luglio 2018 è stato adottato il verbale del Direttore dell'Ispettorato di Nea Ionia, con il quale è stata irrogata un'ammenda al ricorrente, di importo pari a EUR 2 250, per violazione delle disposizioni di cui all'articolo 4, paragrafi 2, 3 e 4, del d.p. n. 240/2006. Per l'esattezza, l'ammenda è stata irrogata per la violazione consistente nella mancata produzione, da parte del ricorrente, da un lato, dei documenti informativi del comitato dei dipendenti e, dall'altro, del registro dei verbali degli esiti della consultazione «precedente alla rimozione di due suoi dipendenti dagli incarichi dirigenziali del suo organico».
- 8 Il ricorso proposto dall'EOPPEP è diretto all'annullamento dell'ammenda irrogata con il citato verbale.

### **Argomenti essenziali delle parti del procedimento principale**

- 9 L'EOPPEP sostiene, tra l'altro, che: 1) esso non sarebbe un'impresa che esercita un'attività economica, dato che nell'esercizio delle competenze di certificazione degli enti di formazione eserciterebbe pubblici poteri; 2) con l'istituzione dell'EOPPEP, P.M. e D.M. avrebbero ottenuto, rispettivamente, posti di capodivisione provvisorio di una divisione e capo provvisorio di un servizio, e sarebbero state a conoscenza del carattere provvisorio dell'incarico; e 3) la presunta violazione riguarderebbe due casi isolati fra i dipendenti, per i quali non si applicherebbe la procedura di informazione e consultazione dato che, viceversa, il ricorrente, in casi del genere, eserciterebbe i propri poteri direttivi.
- 10 Il resistente chiede il rigetto del ricorso in quanto giuridicamente infondato.

### **Breve esposizione della motivazione del rinvio**

- 11 Conformemente alla giurisprudenza del *Symvoulío tis Epikrateias* (Consiglio di Stato ellenico), il ricorrente, che è una persona giuridica di diritto privato, nell'esercizio delle competenze di certificazione degli enti di formazione professionale agisce come soggetto giuridico di diritto pubblico ed esercita pubblici poteri. Nell'esercizio di questa competenza esso non rientra nella nozione di impresa che esercita un'«attività economica», ai sensi dell'articolo 2, lettera a), della direttiva 2002/14.
- 12 Tuttavia, per certe altre attività del ricorrente e, in particolare, per le prestazioni, di ogni forma e tipo, di attività di orientamento professionale rivolte ai competenti organismi dei ministeri, ai centri e agli organi di formazione e addestramento professionale, alle imprese, come anche alle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori (articolo 14, paragrafo 2, lettera ib), della legge n. 4115/2013), non è escluso, come risulta dal disposto dell'articolo 14, paragrafo 2, lettera ie), della medesima legge, la quale prevede che il ricorrente stabilisca le condizioni per la prestazione di servizi di consulenza e formazione professionale per persone fisiche e giuridiche nel paese, che sussistano mercati nei quali siano attive imprese commerciali in rapporto concorrenziale con il ricorrente. In particolare occorre tener presente che le risorse del ricorrente comprendono, ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 1, lettera d), della legge n. 4115/2013, quanto ricavato dallo svolgimento delle attività e dalla prestazione dei servizi che o sono attribuiti allo stesso dal ministero o vengono eseguiti per conto terzi, quali amministrazioni pubbliche, organismi nazionali e internazionali, persone giuridiche di diritto pubblico o privato e privati, mentre per la fornitura dei suoi restanti servizi è previsto, in base alle disposizioni dell'articolo 20 della legge n. 4115/2013, il versamento di una tassa avente natura di retribuzione. Da ciò si ricava, in linea di massima, che il legislatore ha previsto che il ricorrente svolga la sua attività, almeno in parte, quale operatore di mercato, dal momento che la caratteristica essenziale della retribuzione consiste nel fatto che essa costituisce il corrispettivo economico della prestazione considerata, corrispettivo che è generalmente pattuito

fra il fornitore del servizio e il suo destinatario (v. sentenza dell'11 novembre 2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, punti 43 e 45).

- 13 Inoltre, ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva 2002/14, sussiste un obbligo di informazione e consultazione dei lavoratori per questioni relative alla «situazione», alla «struttura» e all'«evoluzione probabile dell'occupazione» nell'ambito dell'impresa, nonché sulle «eventuali misure anticipatrici previste, segnatamente in caso di minaccia per l'occupazione».
- 14 Ai sensi del punto 18 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, l'obbligo in questione sussiste, tra l'altro, quando si effettuano ristrutturazioni e fusioni di imprese che hanno incidenza sull'occupazione, ipotesi che sussiste, in via di principio, nel presente caso, dato che il ricorrente è il risultato di una fusione mediante incorporazione di persone giuridiche, dell'EKEPIS e dell'EKEP, e P.M. e D.M. sono state sollevate da incarichi di responsabilità nel febbraio 2018, dopo l'adozione del primo Regolamento interno del ricorrente, nel dicembre 2017.
- 15 A queste dipendenti sono stati assegnati incarichi provvisori di responsabilità, tuttavia la rimozione di P.M. dal suo incarico provvisorio di capodivisione della Divisione per la certificazione delle qualifiche è avvenuta non per ragioni riguardanti un inadempimento agli obblighi di servizio, come avvenuto con D.M., bensì per venire incontro alle esigenze del ricorrente, affinché quest'ultimo potesse conseguire gli scopi della sua istituzione, mentre continuava a sussistere, anche dopo l'adozione del Regolamento interno del ricorrente, il posto di capodivisione della Divisione per la certificazione delle qualifiche.
- 16 Una tale circostanza, nell'ipotesi in cui il caso di specie ricada nell'ambito di applicazione della direttiva 2002/14, fa sorgere dubbi in merito all'interpretazione delle nozioni di «situazione», «struttura» ed «evoluzione probabile dell'occupazione» ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), della direttiva.
- 17 Peraltro, con la deliberazione del CA del ricorrente del 21 febbraio 2018 si è proceduto ad assegnazioni di incarichi e a rimozioni di altri dipendenti, anche da incarichi di responsabilità, sia per esigenze del ricorrente, sia per garantire il suo buon andamento così come per esigenze di servizio, al fine di potergli consentire il conseguimento degli scopi della sua istituzione.
- 18 L'affermazione del ricorrente, che nel caso di specie non sussisterebbe un obbligo di informazione e consultazione dei suoi lavoratori, poiché la rimozione dagli incarichi direttivi riguarderebbe solo due casi isolati, risulta inconferente, dal momento che sebbene la controversia di lavoro di cui trattasi tragga origine dalla presentazione dei relativi ricorsi da parte soltanto di due di questi lavoratori, anche altri lavoratori sono stati rimossi da incarichi direttivi con la stessa deliberazione del CA del ricorrente.