ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
F. G. JACOBS
της 19ης Φεβρουαρίου 1998 *

1. Το ζήτημα που θέτει η Pretura circondariale di Trento (Ιταλία) έγκειται στο αν εθνικός κανόνας που προβλέπει την πρόσληψη προσωπικού από την Ente Poste Italiane (υπηρεσία ιταλικών ταχυδρομείων) με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, κατά παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα του ιταλικού δικαίου ότι οι συμβάσεις εργασίας πρέπει να είναι αορίστου χρόνου, αποτελεί κρατική ενίσχυση που πρέπει να κοινοποιηθεί βάσει της τελευταίας περιόδου του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

2. Κατά το ιταλικό δίκαιο, η απασχόληση με συμβάσεις ορισμένου χρόνου επιτρέπεται μόνο σε ορισμένες και συγκεκριμένες εξαιρετικές περιπτώσεις. Το άρθρο 1 του νόμου 230, της 18ης Απριλίου 1962, ορίζει ότι, υπό την επιφύλαξη ορισμένων προβλεπομένων από τον νόμο εξαιρέσεων [1], οι συμβάσεις εργασίας πρέπει να θεωρούνται αορίστου χρόνου.

3. Ωστόσο, το άρθρο 9, παράγραφος 21, του νομοθετικού διατάγματος 510, της 1ης Οκτωβρίου 1996, το οποίο κατέστη ο νόμος 608, της 28ης Νοεμβρίου 1996, περί θεσπίσεως επειγουσών διατάξεων στον τομέα των εργασιών κοινωνικής ωφελείας, ορίζει τα εξής:

«Οι εργαζόμενοι που έχουν απασχοληθεί με σύμβαση ορισμένου χρόνου στην Ente Poste Italiane από την 1η Δεκεμβρίου 1994 απολαύουν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1996 δικαιώματος προτεραιότητας, κατ' εφαρμογήν των συμβατικών κανόνων και σε συμφωνία με τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, σε περίπτωση προσλήψεως για αόριστο χρόνο από την Ente Poste Italiane σε θέση εργασίας με τον ίδιο χαρακτηρισμό και/ή για την άσκηση πανομοιότυπων καθηκόντων· οι ενδιαφερόμενοι εργαζόμενοι πρέπει να δηλώσουν τη βούλησή τους να ασκήσουν το δικαίωμα αυτό πριν από τις 30 Νοεμβρίου 1996. Οι προσλήψεις προσωπικού με σύμβαση εργασίας ορισμένου χρόνου, στις οποίες προέβη η Ente Poste Italiane από της ιδρύσεώς της και, εν πάση περιπτώσει, το αργότερο στις 30 Ιουνίου 1997, δεν μπορούν να μετατραπούν σε σχέσεις εργασίας αορίστου χρόνου και λύονται κατά τη λήξη της ισχύος κάθε συμβάσεως.»

4. Η ανωτέρω διάταξη συνδέεται με τη μετατροπή της υπηρεσίας των ιταλικών ταχυδρομείων και τηλεπικοινωνιών σε δημόσια επιχείρηση από 1ης Ιανουαρίου 1994. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, του νόμου 71/1994, τα μέλη του προσωπικού της υπηρεσίας ταχυδρομείων και τηλεπικοινωνιών κατέστησαν υπάλληλοι της

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Ο νόμος 56, της 28ης Φεβρουαρίου 1987, προέβλεψε ορισμένες ακόμη εξαιρέσεις.

Ente Poste Italiane με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Κατά τη διάταξη περί παραπομπής, σκοπός της δευτέρας περιόδου του άρθρου 9, παράγραφος 21, ήταν ο καθορισμός μεταβατικής περιόδου κατά τη λήξη της οποίας οι σχέσεις εργασίας εναρμονίστηκαν με το σύστημα του ιδιωτικού τομέα.

5. Οι ενάγοντες της κύριας δίκης, Epifanio Viscido, Mauro Scandella κ.λπ. και Massimiliano Terragnolo, άσκησαν αγωγή κατά της Ente Poste Italiane παραπονούμενοι ότι, από την 1η Ιανουαρίου 1994, η επιχείρηση αντιμετώπιζε τις ελλείψεις προσωπικού προσλαμβάνοντας εργαζομένους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου. Ισχυρίστηκαν ότι έπρεπε να θεωρηθεί ότι η πρόσληψη υπό τους όρους αυτούς είχε ως συνέπεια τη δημιουργία σχέσεων εργασίας αορίστου χρόνου. Οι ενάγοντες υποστήριξαν ότι η επίμαχη διάταξη, καθόσον απαλλάσσει την Ente Poste Italiane από βάρος το οποίο φέρουν οι λοιπές επιχειρήσεις βάσει του κοινού δικαίου, συνεπάγεται τη χορήγηση κρατικής ενισχύσεως αντιβαίνουσας τα άρθρα 92 και 93 της Συνθήκης.

6. Στο πλαίσιο αυτό, το εθνικό δικαστήριο υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Εμπίπτει στην έννοια των "ενισχύσεων που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη μέλη ή με κρατικούς πόρους" μια διάταξη νόμου που απαλλάσσει συγκεκριμένο δημόσιο οικονομικό οργανισμό από την τήρηση της γενικής εφαρμογής κανονιστικής ρυθμίσεως που διέπει τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, έπρεπε μια τέτοιου είδους ενίσχυση να υποβληθεί στη διαδικασία προηγουμένου ελέγχου του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης;

3) Εάν δεν ακολουθήθηκε η προαναφερθείσα διαδικασία, μπορεί η απαγόρευση τέτοιου είδους ενισχύσεως να θεωρηθεί ευθέως εφαρμοστέα στην έννομη τάξη του Ιταλικού Κράτους;

4) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο ερώτημα, χωρεί επίκληση μιας τέτοιας απαγορεύσεως στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του δημοσίου οικονομικού οργανισμού και ενός προσώπου που βάλλει κατά του ότι δεν εφαρμόστηκε στην περίπτωσή του η γενική κανονιστική ρύθμιση που διέπει τις συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, ώστε να επιτύχει τη μετατροπή της εργασιακής του σχέσεως σε σχέση αορίστου χρόνου και/ή την αποκατάσταση της ζημίας του;».

7. Οι ενάγοντες δεν υπέβαλαν προφορικές παρατηρήσεις στο Δικαστήριο. Η Γερμανική και η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή φρονούν ότι η επίμαχη διάταξη

δεν συνεπάγεται τη χορήγηση κρατικής ενισχύσεως, υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Συμμερίζομαι την άποψη αυτή.

8. Το άρθρο 92, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

«Ενισχύσεις που χορηγούνται υπό οποιαδήποτε μορφή από τα κράτη ή με κρατικούς πόρους και που νοθεύουν ή απειλούν να νοθεύσουν τον ανταγωνισμό διά της ευνοϊκής μεταχειρίσεως ορισμένων επιχειρήσεων ή ορισμένων κλάδων παραγωγής είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, κατά το μέτρο που επηρεάζουν τις μεταξύ των κρατών μελών συναλλαγές, εκτός αν η παρούσα Συνθήκη ορίζει άλλως.»

9. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου καθίσταται σαφές ότι ένα μέτρο αποτελεί ενίσχυση μόνον εφόσον συνεπάγεται τη μεταβίβαση κρατικών πόρων σε επιχείρηση (ή την απαλλαγή από χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις προς το Δημόσιο, όπως φορολογικές επιβαρύνσεις ή εισφορές κοινωνικής ασφαλίσεως).

10. Στην υπόθεση Van Tiggele [2] το Δικαστήριο έκρινε ότι ο καθορισμός από εθνική αρχή της κατώτατης τιμής λιανικής πωλήσεως προϊόντος με αποκλειστική επιβάρυνση των καταναλωτών δεν αποτελούσε κρατική ενίσχυση, δεδομένου ότι δεν συνεπαγόταν την άμεση ή έμμεση χορήγηση κρατικών πόρων.

11. Στη συνέχεια, στην υπόθεση Sloman Neptun [3] το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η μερική μη εφαρμογή της γερμανικής εργατικής νομοθεσίας και της νομοθεσίας περί κοινωνικής ασφαλίσεως σε αλλοδαπά πληρώματα πλοίων υπό γερμανική σημαία δεν αποτελούσε κρατική ενίσχυση. Αναφερόμενο στην απόφασή του στην υπόθεση Van Tiggele, το Δικαστήριο παρατήρησε τα εξής [4]:

«(...) μόνον τα πλεονεκτήματα που χορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από κρατικούς πόρους θεωρούνται ενισχύσεις, κατά την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Πράγματι, όπως προκύπτει από το γράμμα της διατάξεως αυτής και από τους διαδικαστικούς κανόνες που θέτει το άρθρο 93 της Συνθήκης, τα πλεονεκτήματα που παρέχονται με άλλους τρόπους και όχι από κρατικούς πόρους δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής αυτών των διατάξεων. Η διάκριση μεταξύ ενισχύσεων χορηγουμένων από το κράτος και ενισχύσεων χορηγουμένων από κρατικούς πόρους αποβλέπει στο να περιλάβει στην έννοια της ενισχύσεως όχι μόνον τις ενισχύσεις που χορηγούνται απευθείας από το κράτος, αλλά και εκείνες που χορηγούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς, τους οποίους ορίζει ή ιδρύει το κράτος.»

2 — Απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 1978, 82/77 (Συλλογή τόμος 1978, σ. 15).

3 — Απόφαση της 17ης Μαρτίου 1993, C-72/91 και C-73/91 (Συλλογή 1993, σ. I-887).

4 — Σκέψη 19.

12. Αναφερόμενο στους γερμανικούς κανόνες, το Δικαστήριο παρατήρησε τα εξής [5]:

«(...) το σύστημα αυτό, όπως συνάγεται από τον σκοπό και την εν γένει οικονομία του, δεν αποβλέπει στη δημιουργία ενός πλεονεκτήματος που θα συνεπαγόταν πρόσθετη επιβάρυνση για το κράτος ή τους προαναφερθέντες οργανισμούς, αλλά απλώς στην τροποποίηση, υπέρ των επιχειρήσεων εμπορικής ναυτιλίας, του πλασίου εντός του οποίου συνάπτονται οι συμβατικές σχέσεις μεταξύ των εν λόγω επιχειρήσεων και των μισθωτών που απασχολούν. Οι διαφορές που ανακύπτουν, οι οποίες οφείλονται τόσο στη διαφοροποίηση της βάσεως υπολογισμού των κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών, στην οποία αναφέρεται το εθνικό δικαστήριο, όσο και στην ενδεχόμενη απώλεια φορολογικών εσόδων, λόγω του χαμηλού επιπέδου των αμοιβών, στην οποία αναφέρθηκε η Επιτροπή, αποτελούν αναπόσπαστα στοιχεία του συστήματος και δεν συνιστούν μέσο παροχής στις οικείες επιχειρήσεις συγκεκριμένου πλεονεκτήματος.»

13. Στην υπόθεση Kirsammer-Hack [6] το Δικαστήριο, εφαρμόζοντας τις προηγούμενες αποφάσεις του, έκρινε ότι η μη υπαγωγή των μικρών επιχειρήσεων σε εθνικό καθεστώς προστασίας των εργαζομένων από τις καταχρηστικές απολύσεις δεν αποτελούσε κρατική ενίσχυση. Το Δικαστήριο επισήμανε τα εξής [7]:

«Εν προκειμένω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η μη υπαγωγή μιας κατηγορίας επιχειρήσεων στο επίμαχο καθεστώς προστασίας δεν συνεπάγεται καμία άμεση ή έμμεση μεταβίβαση κρατικών πόρων προς τις επιχειρήσεις αυτές, αλλά αποτελεί απλώς απόρροια της βουλήσεως του νομοθέτη να προβλέψει ένα ειδικό νομοθετικό πλαίσιο για τις εργασιακές σχέσεις μεταξύ εργοδοτών και μισθωτών στις μικρές επιχειρήσεις και να αποφευχθεί η επιβολή στις επιχειρήσεις αυτές χρηματοοικονομικών επιβαρύνσεων δυναμένων να εμποδίσουν την ανάπτυξή τους.»

14. Είναι σαφές ότι η ανωτέρω νομολογία έχει εφαρμογή στην παρούσα υπόθεση. Απαλλάσσοντας την Ente Poste Italiane για ένα μεταβατικό χρονικό διάστημα από την υποχρέωση προσλήψεως προσωπικού με συμβάσεις αορίστου χρόνου, οι ιταλικοί κανόνες δεν προβλέπουν την άμεση ή έμμεση μεταβίβαση κρατικών πόρων στην επιχείρηση αυτή. Οι κανόνες αυτοί, αναστέλλοντας την εφαρμογή των κοινών κανόνων του ιταλικού εργατικού δικαίου, σκοπούν στην εξάλειψη των νομικών δεσμεύσεων που μπορεί να εμποδίσουν την εύρυθμη μετατροπή της υπηρεσίας ιταλικών ταχυδρομείων σε δημόσια επιχείρηση.

15. Μπορεί να προβληθεί το επιχείρημα ότι η απασχόληση με συμβάσεις ορισμένου χρόνου μπορεί να συνεπάγεται κόστος για το Δημόσιο υπό τη μορφή της απωλείας δημοσιονομικών εσόδων ή επιδομάτων ανεργίας. Ωστόσο, όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο στην υπόθεση Sloman Neptun [8], το κόστος αυτό «αποτελ[εί] αναπόσπαστ[ο]

5 — Σκέψη 21.

6 — Απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 1993, C-189/91 (Συλλογή 1993, σ. I-6185).

7 — Σκέψη 17.

8 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 3.

στοιχεί[ο] του συστήματος και δεν συνιστ[ά] μέσο παροχής» στην Ente Poste Italiane «συγκεκριμένου πλεονεκτήματος». Εν πάση περιπτώσει, το κόστος αυτό είναι αβέβαιο και ποσοτικώς απροσδιόριστο δεδομένου ότι, ελλείψει της ευελιξίας που παρέχει η προσβαλλομένη διάταξη, η Ente Poste Italiane μπορεί να μην απασχολούσε ή να απασχολούσε λιγότερο πρόσθετο προσωπικό για την κάλυψη βραχυπροθέσμων ελλείψεων προσωπικού.

16. Μπορεί να τεθεί το ερώτημα γιατί, ενόψει του αποτελέσματος που μπορεί να έχουν επί του ανταγωνισμού, το άρθρο 92, παράγραφος 1, δεν καλύπτει όλα τα μέτρα της εργατικής και της λοιπής κοινωνικής νομοθεσίας τα οποία, λόγω της επιλεκτικής επιπτώσεώς τους, μπορεί να στρεβλώσουν τον ανταγωνισμό και, ως εκ τούτου, να έχουν αποτέλεσμα ισοδύναμο προς κρατική ενίσχυση. Η απάντηση ίσως είναι προπάντων πραγματιστική: η διερεύνηση όλων αυτών των συστημάτων θα προϋπέθετε τη βάσει της Συνθήκης και μόνον εξέταση ολόκληρης της κοινωνικής και οικονομικής ζωής ενός κράτους μέλους [9].

17. Κατά συνέπεια, απαντώντας στο πρώτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου καταλήγω ότι διάταξη όπως η επίδικη δεν συνεπάγεται τη χορήγηση ενισχύσεως, υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Επομένως, παρέλκει η εξέταση των λοιπών ερωτημάτων του εθνικού δικαστηρίου.

Πρόταση

18. Επομένως, φρονώ ότι στα υποβληθέντα από την Pretura circondariale di Trento ερωτήματα πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

«Εθνική διάταξη απαλλάσσουσα επιχείρηση από την υποχρέωση συμμορφώσεως με τη γενικώς εφαρμοστέα νομοθεσία σχετικά με τη διάρκεια των συμβάσεων εργασίας δεν συνεπάγεται τη χορήγηση κρατικής ενισχύσεως, υπό την έννοια του άρθρου 92, παράγραφος 1, της Συνθήκης.»

9 — Για επιχειρηματολογία του ζητήματος αυτού βλ. Paul Davies: «Market Integration and Social Policy in the Court of Justice», *Industrial Law Journal* 1995, σ. 49, ειδικότερα στις σ. 58 επ.