

**Civile Sent. Sez. L Num. 4432 Anno 2019**

**Presidente: MANNA ANTONIO**

**Relatore: CALAFIORE DANIELA**

**Data pubblicazione: 14/02/2019**

**SENTENZA**

sul ricorso 8567-2013 proposto da:

I.N.P.S. - ISTITUTO NAZIONALE DELLA  
PREVIDENZA SOCIALE in persona del legale  
rappresentante pro tempore, in proprio e  
quale mandatario della S.C.C.I. S.P.A. -

Società di Cartolarizzazione dei Crediti

I.N.P.S., elettivamente domiciliati in ROMA,

VIA CESARE BECCARIA N. 29, presso la sede

dell'Avvocatura Centrale dell'Istituto,

rappresentati e difesi dagli avvocati

Riferibilità  
alle società  
di fornitura  
di lavoro  
temporaneo per  
l'esecuzione  
delle  
operazioni e  
dei servizi  
portuali (art.  
17 l. n.  
84/1994)

R.G.N. 8567/2013

Cron. 4432

Rep.

Ud. 18/12/2018

**2018**

**4404**

ANTONINO SGROI, LELIO MARITATO, CARLA PU  
D'ALOSIO, EMANUELE DE ROSE;

**- ricorrenti -**

**contro**

COMPAGNIA LAVORATORI PORTUALI - PORT  
FACILITIES S.R.L. (C.L.P. S.R.L.), in  
persona del legale rappresentante pro  
tempore, elettivamente domiciliata in ROMA,  
VIA ENNIO QUIRINO VISCONTI 20, presso lo  
studio dell'avvocato MARIO ANTONINI, che la  
rappresenta e difende unitamente  
all'avvocato MAURIZIO BARRELLA;

**- controricorrente -**

**nonchè contro**

EQUITALIA CENTRO S.P.A.;

**- intimata -**

avverso la sentenza n. 42/2012 della CORTE  
D'APPELLO di CAGLIARI, pubblicata il  
23/03/2012 R.G.N. 40/2010;

udita la relazione della causa svolta nella  
pubblica udienza del 18/12/2018 dal  
Consigliere Dott. DANIELA CALAFIORE;

udito il P.M. in persona del Sostituto  
Procuratore Generale Dott. STEFANO VISONA'

che ha concluso per l'accoglimento del  
ricorso;

udito l'Avvocato LELIO MARITATO.

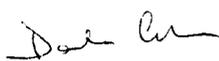
### **FATTI DI CAUSA**

1) La Corte d'appello di Cagliari, con sentenza n. 42/2012, ha accolto l'impugnazione proposta da Compagnia Lavoratori Portuali- Port Facilities s.r.l. avverso la sentenza di primo grado che aveva in parte rigettato l'opposizione a cartella di pagamento notificata ad istanza dell'Inps al fine di recuperare i benefici contributivi derivanti dalla stipula di contratti di formazione e lavoro ritenuti illegittimi aiuti di Stato, nel periodo compreso tra novembre 1995 e maggio 2001, per effetto della decisione della Commissione europea dell'11 maggio 1999 confermata dalla Corte di giustizia con le sentenze del 7 marzo 2002 e del primo aprile 2004.

2) Il tribunale aveva accolto i profili di opposizione relativi alla nullità della domanda proposta dall'INPS per l'insufficiente indicazione dei benefici concretamente fruiti di cui si chiedeva la restituzione ed aveva giudicato infondati i soli motivi d'opposizione relativi : a) ai punti 1) e 2) della cartella per l'ammontare di Euro 5268,03 (dovuti a titolo di interessi di dilazione sui DM presentati per periodo 12/05 e 6/06); b) alle richieste di restituzione delle agevolazioni fruito rispetto ai contratti di formazione e lavoro intercorsi con i lavoratori Sideri, Sarritzu, Pusceddu, Pani, Corpino, Zedda e Tuveri in ordine ai quali la stessa società aveva ammesso di non poter fruire legittimamente dei benefici in questione.

3) La Corte territoriale ha riformato la sentenza impugnata, annullando del tutto la cartella opposta, in ragione del decorso del termine di prescrizione per il versamento dei contributi non pagati e della insussistenza dei presupposti di cui all'art. 92, paragrafo 1 del Trattato CE.

4) Ad avviso della Corte d'appello, l'art. 14 del Reg. CE n. 659 del 1999, secondo cui il recupero degli aiuti illegittimi va effettuato secondo le procedure previste dalla legge dello Stato interessato, e la conforme indicazione della decisione della Commissione, inducevano a ritenere che il termine di prescrizione applicabile fosse quello quinquennale, previsto per le normali azioni di recupero contributivo, decorrente da quando il credito poteva essere fatto valere e cioè dal 4 giugno 1999, data di notifica della decisione, e non quello decennale previsto dall'art. 15 del citato Reg.to, con conseguente prescrizione delle pretese comprese tra il mese di novembre



1995 ed il maggio 2001. Inoltre, sotto altro distinto ed autonomo profilo, la sentenza ha ritenuto che l'attività svolta ( fornitura di lavoro temporaneo per l'esecuzione di operazioni e servizi portuali, prevista dall'art. 17 della l. n. 84 del 1994 e resa in forma societaria) non era oggetto di scambi intracomunitari e, dunque, era inidonea a falsare le regole di concorrenza tra gli Stati membri dell'Unione Europea come previsto dall'art. 5 degli Orientamenti in materia di aiuti all'occupazione del 12.12.1995 adottati dalla Commissione Europea.

5) Per tali ragioni, dunque, l'opponente nulla doveva all'Inps e la cartella doveva essere annullata.

6) Avverso tale sentenza, ricorre per cassazione l'Inps anche quale mandatario di S.C.C.I. s.p.a. sulla base di due motivi. Resiste Compagnia Lavoratori Portuali – Port facilities s.r.l. con controricorso. Equitalia s.p.a. è rimasta intimata.

7) La causa è stata chiamata alla pubblica udienza a seguito dell'ordinanza interlocutoria del 19 aprile 2018.

#### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. Con il primo motivo, l'Inps deduce violazione e o falsa applicazione degli artt. 87 ed 88 del Trattato CE, dell'art. 14 del Regolamento n. 659 del 1999 del Consiglio delle Comunità europee , degli artt. 2943, 2945 e 2946 cod. civ., dell'art. 3, comma 9, della legge n. 335 del 1995, in relazione alla individuazione del termine di prescrizione da applicare all'azione di recupero dei benefici contributivi erogati in Italia in favore delle aziende che hanno stipulato contratti di formazione e lavoro, nonostante tali benefici contributivi per l'ordinamento comunitario siano stati considerati aiuti di Stato.

2. Con il secondo motivo il ricorrente lamenta la violazione e falsa applicazione degli artt. 87 ed 88 del Trattato Ce, della decisione della Commissione europea dell'11 maggio 1999 e della legge n. 84 del 1994, in relazione alla ulteriore autonoma ragione addotta dalla motivazione della sentenza impugnata, relativamente alla esclusione dell'attività svolta dalla società CLP s.r.l. dall'ambito di applicazione della decisione della



Commissione in quanto di mero rilievo locale e come tale irrilevante rispetto agli scambi comunitari.

3. Occorre preliminarmente evidenziare che la questione ancora dibattuta tra le parti è unicamente quella relativa alla sussistenza o meno dell'obbligo di restituzione degli sgravi derivanti dalla stipula di contratti di formazione e lavoro, fruiti tra novembre 1995 e maggio 2001 dalla società contro ricorrente in riferimento alle posizioni dei dipendenti Paolo Sideri, Francesco Sarritzu, Alessandro Pusceddu, Francesco Pani, Ignazio Carpino, Massimo Zedda e Sandro Tuveri, per i periodi per ciascuno indicati in cartella; infatti, rispetto alle altre pretese creditorie avanzate dall'INPS e rigettate dal Tribunale, in mancanza di impugnazione da parte dell'Istituto, è sceso il giudicato interno.

4. Il primo motivo è fondato alla luce della consolidata giurisprudenza di questa Corte di cassazione ( vd. Cass. 22 giugno 2017, n. 15491; n. 6671, 6672 e 6673 del 2012; nn. 23654 e 24808 del 2016) cui si intende dare continuità, secondo la quale agli effetti del recupero degli sgravi contributivi concessi alle imprese su contratti di formazione e lavoro, integranti aiuti di Stato incompatibili col mercato comune, opera il termine ordinario di prescrizione decennale di cui all'art. 2946 c.c., decorrente dalla notifica alla Repubblica Italiana della decisione comunitaria di recupero, atteso che, ai sensi degli artt. 14 e 15 del regolamento (CE) n. 659/1999, come interpretati dalla giurisprudenza comunitaria, le procedure di recupero sono regolate dal diritto nazionale, nel rispetto del principio di equivalenza fra le discipline, comunitaria e interna, nonché del principio di effettività del rimedio.

5. Si è, in particolare, chiarito che non possono ritenersi applicabili né il termine di prescrizione dell'azione di ripetizione ex art. 2033 cod. civ., né il termine di prescrizione quinquennale ex art. 3, commi 9 e 10, I. n. 335/1995, riguardando tale disposizione le sole contribuzioni di previdenza e assistenza sociale, laddove l'incompatibilità comunitaria può riguardare qualsiasi tipo di aiuto, sicché non è possibile assimilare l'azione di recupero dello sgravio da aiuto di Stato illegittimo e l'azione di pagamento di contributi non versati e applicare analogicamente alla prima il termine di

*Dei Cur*

prescrizione proprio della seconda (cfr. in termini Cass. nn. 6671 e 6756 del 2012; V. pure Cass. 16/5/2013, n. 11913).

6. Anche il secondo motivo è fondato. La sentenza impugnata ha ritenuto che la Compagnia Lavoratori Portuali – Port Facilities s.r.l. sia soggetto escluso dagli obblighi di restituzione della contribuzione non versata, per effetto dello sgravio ritenuto aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune, in ragione dell'attività esercitata, in forma esclusiva, di fornitura di lavoro temporaneo per l'esecuzione delle operazioni e dei servizi portuali, ai sensi dell'art. 17 l. n. 84 del 1994.

7. L'attività in esame si esaurisce all'interno dell'area territoriale del porto di Cagliari e, quindi, secondo la sentenza impugnata, è inidonea a minacciare o falsare la regolare concorrenza tra gli Stati membri, interessando solo il mercato locale, almeno sino a quando nel 2007 fu bandita la gara aperta ad altri soggetti per ottenere la concessione ad operare nei medesimi termini.

8. Si tratterebbe di una ipotesi di legittimo esercizio esclusivo dell'attività di somministrazione di personale utilizzato per i servizi del porto di Cagliari dal mese di novembre 1995 al mese di maggio 2001; tale attività dovrebbe ritenersi necessaria al fine di integrare le maestranze delle altre imprese portuali e rispondere ai c.d. "picchi di domanda".

9. Avendo presente tale segmento temporale, la questione proposta attiene alla verifica della sussistenza di una causa di esclusione dall'obbligo di restituzione, derivante dalla fruizione di aiuti di Stato dichiarati illegittimi, ravvisata a monte, nella estraneità del soggetto beneficiario al mercato concorrenziale in quanto soggetto privato portatore di un diritto speciale di esclusiva.

10. Occorre, dunque, verificare se è davvero estraneo alla concorrenza il mercato in cui ha operato la contro ricorrente quale soggetto dell'attività di fornitura di lavoro all'interno dei porti, disciplinata dalla legge n. 84 del 1994, successiva al sistema derivante dall'intreccio delle norme corporative sulle compagnie portuali con quelle contenute negli artt. 108-112 cod. nav., e stimolata dai puntuali arresti della giurisprudenza europea.

*De la*

11. Lo sviluppo storico della vicenda normativa in esame è stato tracciato da Cass. n. 1104 del 2007 ( ribadita da Cass. n. 19291 del 2008), che, nel ripercorrere i precedenti della legge n. 84 del 1994, ha ricordato che già la sentenza n. 179 del 20.12.1991 della Corte di Giustizia della Comunità Europea ritenne che il diritto comunitario osta alla normativa di uno Stato membro che conferisca ad un'impresa stabilita in questo stato il diritto esclusivo d'esercizio di operazioni portuali e le imponga di servirsi, per l'esecuzione di dette opere, di una compagnia portuale composta esclusivamente di maestranze nazionali, compagnia la quale non può essere ritenuta come incaricata della gestione di servizi di interesse generale.

12. Con la sentenza <Raso>, 12.2.1998 C 163-96, poi, la CGUE ha ritenuto che gli artt. 86 e 90 ( ora 106 e 110) del Trattato CE ostano ad una disposizione nazionale che riservi ad una compagnia portuale il diritto di fornire lavoro temporaneo alle altre imprese operanti nel porto in cui essa è stabilita, qualora tale compagnia sia essa stessa autorizzata all'espletamento di operazioni portuali. In proposito, "ha scarsa rilevanza che il giudice nazionale non abbia rilevato alcun abuso effettivo da parte della ex compagnia portuale trasformata".

13. Dai principi affermati dalla giurisprudenza europea si è così ricavato che, alla luce dei contenuti originari della legge n. 84 del 1994, nei porti, fosse lecito mantenere un sistema di intermediazione di mano d'opera o di fornitura di lavoro temporaneo, ma fosse vietata al legislatore nazionale la costituzione di un monopolio al riguardo, sia esso in favore di compagnie portuali di nuova costituzione con forme privatistiche che di compagnie portuali preesistenti trasformatesi in tali vesti.

14. La giurisprudenza di questa Corte sopra citata ha dunque affermato il principio, desumibile dalla normativa interna, secondo cui il diritto alla libera concorrenza e alla libera prestazione di servizi non si salvaguarda vietando per tutti l'appalto di mano d'opera all'interno dei porti, bensì assicurando la relativa attività a tutti gli operatori del settore, senza privilegiare un soggetto piuttosto che altri, come le compagnie portuali.

15. Ciò lo si è ricavato dall'art. 16 della legge n. 84 del 1994 laddove definisce le operazioni portuali come quelle inerenti al carico, scarico,

*Dei Ca*

trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci e dei materiali: l'esercizio di tali attività può essere espletato per conto terzi da imprese autorizzate e con tariffe pubbliche. L'art. 17, inoltre, prevede che, in caso di insufficienza di personale, le imprese suddette possano richiedere personale alle imprese ed ai gruppi portuali trasformati, a sensi dell'art. 21, in società o cooperative: il tutto in deroga espressa alla L. n. 1369 del 1960, art. 1.

16. Le Sezioni Unite di questa Corte con la sentenza n. 6488 del 2002, hanno confermato la avvenuta liberalizzazione dell'attività in oggetto. Si è affermato che la citata legge n.84 del 1994 (nel testo modificato dal decreto legge n.535 del 1996), nell'art.14, commi 1-bis e 1-ter, ha disciplinato i "servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio" prevedendo per essi "i criteri e i meccanismi di formazione delle tariffe" e confermando il potere dell'autorità marittima (di intesa con l'autorità portuale, nei porti sede di quest'ultima) di stabilire "la disciplina e l'organizzazione dei servizi" medesimi, ed ha al contempo abrogato gli artt. 110, ultimo comma, e l'art. 111, ultimo comma, del codice della navigazione, che prevedevano l'esclusiva delle "operazioni portuali".

17. Queste operazioni, secondo l'art.16 della legge n.84/1994 (sostitutivo dell'art.108 cod. nav.), comprendono "il carico, lo scarico, il trasbordo, il deposito, il movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolti nell'ambito portuale", e quindi concernono le c.d. attività terrestri nel porto con attuazione della liberalizzazione di tali operazioni terrestri .

18. E', poi, intervenuta la l. n. 186 del 2000, che ha modificato la l. n. 84 del 1994 attraverso la precisazione che rientrano nei servizi portuali le prestazioni specialistiche, complementari ed accessorie al ciclo delle operazioni portuali. Dunque, alla categoria della "operazioni" portuali sono stati aggiunti i "servizi" ed è stato previsto che le operazioni e i servizi non possono svolgersi in deroga alla L. n.1369 del 1960, salvo quanto previsto dall'art. 17; il quale a sua volta disciplina la fornitura di lavoro portuale temporaneo in deroga alla L. n. 1369 del 1960, art. 1, alle imprese di cui agli artt. 16 e 18 della L. n. 84 del 1994, da parte di una impresa esclusivamente dedita alla fornitura di lavoro temporaneo.

*De Ciri*

19. Così modificato il dato normativo, rispondendo al dubbio lasciato aperto da Cassazione n. 1104 del 2007, giustificato dalla inapplicabilità ratione temporis di tale disciplina in quel processo, va ora affermato, essendo qui rilevante la disciplina in vigore sino al mese di maggio 2001, che l'intervento normativo di cui alla l. n. 186 del 2000 non può interpretarsi nel senso di una reintroduzione di una ipotesi legittima di monopolio per la fornitura di lavoro temporaneo.

20. In particolare, alla luce della esplicita giurisprudenza europea intervenuta in materia, è da escludere la possibilità di qualificare l'attività di fornitura di manodopera temporanea all'interno degli scali un "servizio di interesse economico generale", che giustificherebbe il monopolio dell'impresa di fornitura di manodopera portuale configurando la deroga del regime comunitario generale della concorrenza di cui all'art. 86, punto 2, Trattato CE ( ora 106 TFUE).

21. Deve ricordarsi che nel caso Merci Convenzionali (Causa C-I 79/90 Merci Convenzionali Porto di Genova SpA contro Siderurgica Gabrielli SpA), la Corte di Giustizia aveva escluso che le Compagnie svolgessero un "servizio di interesse economico generale"; la configurabilità della fornitura di manodopera portuale come "servizio di interesse generale" è espressamente esclusa dal legislatore nazionale il quale precisa che l'impresa di cui all'art. 17, comma 2, della legge n. 84 del 1994, non è incaricata "della gestione di servizi di interesse economico generale (...) ai sensi dell'art. 90, punto 2, Trattato CE (ora art. 110 TUEF) ( art. 17, comma 9, l. n.84 del 1994).

22. In dottrina, a tal proposito, si è significativamente sostenuto che il monopolio sul mercato della fornitura di manodopera portuale non avrebbe potuto ritenersi comunque "assoluto" ma possibile oggetto di contesa, gravando sulle autorità portuali l'obbligo di effettuare una gara, aperta ad imprese italiane e comunitarie, per assegnare l'autorizzazione alla fornitura di manodopera temporanea in uno scalo marittimo.

23. Dunque, va affermata l'irrilevanza, ai fini della legittimità del recupero de quo, delle circostanze addotte dalla sentenza impugnata e relative al fatto che l'impresa beneficiaria abbia svolto - dal novembre 1995 al mese

*De la*

di maggio 2001 che qui interessa- attività territorialmente limitata al porto di Cagliari ed in regime di esclusiva, in quanto si tratta di elementi fattuali non significativi rispetto al contesto normativo applicabile ed a quanto chiaramente indicato dalla ratio della decisione della Commissione dell'11 maggio 1999 su cui è fondata l'azione di recupero, là dove afferma ai punti 64-66 che < (64) Le riduzioni selettive che favoriscono determinate imprese rispetto ad altre dello stesso Stato membro, che la selettività operi al livello individuale, regionale o settoriale, costituiscono, per la parte differenziale della riduzione, aiuti di Stati ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, aiuti che falsano la concorrenza e rischiano di incidere sugli scambi fra gli Stati membri. Infatti tale differenziale va a vantaggio delle imprese che operano in determinate zone del territorio italiano, favorendole nella misura in cui lo stesso aiuto non è accordato alle imprese situate in altre zone. (65) Tale aiuto falsa la concorrenza, dato che rafforza la posizione finanziaria e le possibilità d'azione delle imprese beneficiarie rispetto ai loro concorrenti che non ne beneficiano. Nella misura in cui tale effetto si verifica nel quadro degli scambi intracomunitari, questi ultimi sono pregiudicati dall'aiuto. (66) In particolare tali aiuti falsano la concorrenza ed incidono sugli scambi tra Stati membri nella misura in cui le imprese beneficiarie esportano una parte della loro produzione negli altri Stati membri; analogamente, anche se le imprese non esportano, la produzione nazionale è favorita perché l'aiuto riduce la possibilità da parte delle imprese insediate in altri Stati membri di esportare i loro prodotti verso il mercato italiano>.

24. Deve, poi, aggiungersi che il presupposto per l'applicazione dell'art. 87 (ora 107 TUEF), n. 1, del Trattato, in base al quale l'aiuto deve essere tale da incidere sugli scambi tra Stati membri, secondo la giurisprudenza della CGUE, ricorre indipendentemente dalla natura locale o regionale dei servizi forniti o dall'importanza del settore di attività interessato (Corte di giustizia CE, 24 luglio 2003, causa C-280/00, punto 82; CGUE, 29 aprile 2004, causa C-372/97; CGUE 3 marzo 2005, C-172/03; CGUE, 21 luglio 2005, causa C-71/04).

25. In definitiva, il ricorso va accolto, la sentenza impugnata che non si è attenuta ai principi sopra enunciati, deve essere cassata con rinvio alla

*De Am*

Corte d'appello di Cagliari in diversa composizione, che esaminerà la controversia devoluta, determinando gli importi oggetto di restituzione, alla luce dei seguenti principi di diritto:

a) agli effetti del recupero degli sgravi contributivi concessi alle imprese su contratti di formazione e lavoro, integranti aiuti di Stato incompatibili col mercato comune, opera il termine ordinario di prescrizione decennale di cui all'art. 2946 c.c., decorrente dalla notifica alla Repubblica Italiana della decisione comunitaria di recupero;

b) le imprese di cui all'art. 17, comma 2, l. n. 84 del 1994, le quali espletano l'attività di fornitura di lavoro temporaneo per l'esecuzione delle operazioni e dei servizi portuali, non sono sottratte al regime della concorrenza di mercato agli effetti del recupero degli sgravi contributivi concessi alle imprese su contratti di formazione e lavoro, integranti aiuti di Stato incompatibili col mercato comune.

26. Al giudice di rinvio è demandata la regolamentazione delle spese del giudizi di legittimità.

**P.Q.M.**

La Corte accoglie il ricorso, cassa la sentenza impugnata e rinvia alla Corte d'appello di Cagliari, in diversa composizione, cui demanda la regolamentazione delle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 18 dicembre 2018.