

# DIZIONARIO SISTEMATICO DEL DIRITTO DELLA CONCORRENZA

a cura di

Lorenzo F. Pace

ESTRATTO



Jovene editore 2013

## Il *private enforcement* dell'art. 108 § 3 TFUE e le controversie sul recupero degli aiuti illegali e incompatibili dinanzi al giudice del lavoro prima della riforma della l. 234/2012

**Sommario:** I. PREMESSA: GLI AIUTI DI STATO IN MATERIA PREVIDENZIALE. – II. L'OPPOSIZIONE AL RECUPERO. – III. PROFILI PROCESSUALI. – IV. LA SOSPENSIONE DEL PROVVEDIMENTO DI RECUPERO. – V. LA RIPARTIZIONE DELL'ONERE DELLA PROVA. – VI. LA PRESCRIZIONE DEL DIRITTO AL RECUPERO.

### I. PREMESSA: GLI AIUTI DI STATO IN MATERIA PREVIDENZIALE

In materia giuslavoristica, e specificamente nel campo previdenziale, gli aiuti di Stato hanno assunto, in sostanza, la configurazione di sgravi contributivi, vale a dire forme di riduzione dei costi di produzione mediante un abbattimento degli oneri sociali posti a carico del datore di lavoro e dei lavoratori (con conseguente accollo del differenziale a carico della finanza pubblica). Ne è derivata, almeno per le procedure di recupero iniziate precedentemente all'entrata in vigore della 24 dicembre 2012, n. 234, l'applicazione del rito già previsto con riferimento alle opposizioni a cartelle di pagamento previdenziali (v. *infra* par. 2). Si tratta, tuttavia, di un regime ad esaurimento, stante le nuove forme di opposizione al recupero introdotte, appunto, dalla l. 234/2012, applicabile, *ex art.* 61, alle controversie instaurate successivamente alla sua entrata in vigore.

<sup>1</sup> C. giust. UE, 9 giugno 2011, cause riunite C-71/09; C-73/09; C-76/09, *Comitato «Venezia vuole vivere», Hotel Cipriani Srl e Società Italiana per il gas SpA (Italgas) c. Commissione europea* - “Comitato «Venezia vuole vivere»”, non ancora pubblicata; nonché Dec. Comm. UE, 25 novembre 1999, n. 2000/395/EC, C(1999) 4268, “misure di aiuto in favore delle imprese nei territori di Venezia e di Chioggia”, in G.U.C.E., L 150, 23 giugno 2000, p. 50 ss.

<sup>2</sup> C. giust. UE, 17 novembre 2011, C-496/09, *Commissione europea c. Repubblica italiana* - “Commissione / Italia”, non ancora pubblicata; C. giust. UE, 20 maggio 2010, C-138/09, *Todaro Nunziatina & C. Snc c. Assessorato del Lavoro, della Previdenza Sociale, della Formazione Professionale e dell'Emigrazione della regione Sicilia* - “Todaro Nunziatina & C. Snc”, in *Racc.* 2010, p. I-4561; C. giust. UE, 1° aprile 2004, C-99/02, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana* - “Commissione delle Comunità europee contro

Ad ogni modo, riferendo l'esame all'esperienza passata, nell'ambito previdenziale sono stati considerati aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune gli sgravi previsti dalla l. 31 maggio 1995, n. 206, e dalla l. 28 febbraio 1997, n. 97, in favore delle aziende situate a Venezia e Chioggia<sup>1</sup>, nonché, e soprattutto, le riduzioni dell'aliquota contributiva connesse alla stipulazione dei contratti di formazione e lavoro di cui alla l. 19 dicembre 1984, n. 863<sup>2</sup>.

In particolare, tale ultima questione ha particolarmente affaticato la giurisprudenza comunitaria e nazionale sia in riferimento all'entità degli aiuti erogati, che in relazione alle procedure di recupero iniziate (con notevole ritardo) dallo Stato italiano.

Più di recente, deve segnalarsi l'emersione di un nuovo filone di indagine inerente i provvedimenti di sospensione e definizione agevolata degli obblighi contributivi (e fiscali) emanati in occasione di calamità naturali (da ultimo, art. 33, comma 28, l. 12 novembre 2011 n. 183), per i quali è stata avviata una apposita indagine di compatibilità da parte della Commissione a norma dell'art. 108 § 3, TFUE<sup>3</sup>. In merito a questi ultimi, peraltro, occorre dar conto, almeno sul piano

*Repubblica italiana*”, in *Racc.* 2004, p. I-3353; C. giust. UE, 7 marzo 2002, C-310/99, *Repubblica italiana c. Commissione delle Comunità europee* - “Repubblica italiana”, in *Racc.* 2002, p. I-2289; Dec. Comm. UE, 11 maggio 1999, n. 2000/129/EC, C(1999) 1364, “regime di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione”, in G.U.C.E. L 42, 15 febbraio 2000, p. 1 ss. Analoga sorte hanno subito gli esoneri contributivi nel settore tessile e le integrazioni salariali concesse all'azienda siderurgica Cockerill Sambre, previste, rispettivamente, dal legislatore francese e belga; cfr. C. giust. UE, 5 ottobre 1999, C-251/97, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee* - “Repubblica Francese”, in *Racc.* 1999, p. I-6639; C. giust. UE, 12 dicembre 2002, C-5/01, *Regno del Belgio c. Commissione delle Comunità europee* - “Regno del Belgio”, in *Racc.* 2002, p. I-11991.

<sup>3</sup> Invito della Commissione a presentare osservazioni a norma dell'art. 8 § 2 TFUE, 2012/C

sostanziale, della recente approvazione della l. n. 234/2012, che, all'art. 47, ha inteso individuare le condizioni di legittimità per la concessione di aiuti pubblici nella forma di agevolazioni fiscali e/o contributive in caso di calamità naturali, rinviando l'individuazione della regolamentazione di dettaglio ad un apposito decreto del Presidente della Repubblica, il cui contenuto sarà subordinato alla autorizzazione da parte della Commissione europea.

## II. L'OPPOSIZIONE AL RECUPERO

In riferimento, più propriamente, all'opposizione avverso i procedimenti di recupero degli aiuti di Stato illegali, la configurazione di questi ultimi alla stregua di un abbattimento degli oneri sociali, in concorrenza con la lunga assenza di una disciplina legislativa unitaria, ha comportato, sin dalla prima emersione delle relative vicende, l'applicazione del rito ordinario previsto per le controversie sugli obblighi contributivi dei datori di lavoro e per l'applicazione delle sanzioni civili per l'inadempimento degli stessi, individuato dall'art. 444, c.p.c.<sup>4</sup>, affidando all'Inps il compito di procedere alla riscossione degli aiuti, in virtù delle sue competenze istituzionali<sup>5</sup>.

Peraltro, poiché la riscossione dei contributi dovuti avviene tramite ruoli e cartelle di pagamento (*ex artt.* 24 ss., d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46), le disposizioni del codice di rito sono integrate dalle relative regole speciali<sup>6</sup>. Tale disciplina è stata solo parzialmente innovata dal disposto dell'art. 30, l. 30 luglio 2010, n. 122, secondo cui: «A decorrere dal 1° gennaio 2011, l'attività di riscossione relativa al recupero delle somme a qualunque titolo dovute all'Inps, anche a seguito di accertamenti degli uffici, è effettuata mediante la notifica di un avviso di addebito con

valore di titolo esecutivo», atteso che, da una parte, la nuova procedura non ha inciso sui recuperi già iniziati, e, dall'altra, la stessa ha, di fatto, «solo» eliminato la fase della iscrizione a ruolo del credito contributivo e della consegna del ruolo all'agente della riscossione, confermando, di contro, sia l'esecutività del titolo; sia la ricorribilità innanzi al giudice del lavoro entro 40 giorni dalla notifica; che, più in generale, le norme riferite alla riscossione a mezzo di ruolo, in quanto compatibili (commi 14 e 15).

Nel quadro descritto, tuttavia, più di recente si sono inserite le disposizioni di cui all'art. 9 del d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (e prima ancora gli artt. 1 e 2, d.l. 8 aprile 2008, n. 59, convertito in l. 6 giugno 2008, n. 101) di semplificazione dei riti, il cui effetto principale è stato quello di ricondurre i «giudizi civili aventi ad oggetto un titolo giudiziale di pagamento conseguente ad una decisione di recupero» (art. 9, comma 2) ad un unico «micro-rito», identificato, in sostanza, in quello di cui al precedente art. 6, relativo all'opposizione ad ordinanza-ingiunzione, per i giudizi instaurati a far data dall'8 aprile 2008. Ne è derivata, da un lato, una sicura innovazione in merito alle modalità di opposizione al recupero delle somme in esame, e, dall'altro, una conferma della competenza del giudice del lavoro, almeno in relazione ai titoli di pagamento emessi in materia di recupero di sgravi contributivi.

Anche l'innovazione contenuta nella disciplina della semplificazione dei riti, in ogni caso, ha avuto vita breve, trovando applicazione alle sole controversie instaurate tra l'entrata in vigore del d.l. n. 59/2008 ed il 19 gennaio 2013, quando è stata sostituita dalla recente l. n. 234/2012, che ha prodotto un nuovo «stravolgimento» della materia, da un lato, affidando ad Equitalia S.p.A. la riscossione

381/04, in G.U.U.E., C-381, 11 dicembre 2012, p. 32 ss., originata da Trib. di Cuneo, ord. 18 febbraio 2011, a quanto consta inedita.

<sup>4</sup> Cass., sez. un., 18 marzo 2010, n. 6539, in *Giust. civ. Mass.* 2010, 3, 389; Cass., sez. un., 27 marzo 2007, n. 7399, in *Giust. civ. Mass.* 2007, 3.

<sup>5</sup> C. giust. UE, 4 aprile 1995, C-348/93, *Com-*

*missione delle Comunità europee contro Repubblica italiana* - «Commissione / Italia», in *Racc.* 1995, p. I-673; C. giust. UE, 4 aprile 1995, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana* - «Commissione / Italia», in *Racc.* 1995, p. I-699.

<sup>6</sup> In merito, C. cost. 29 marzo 2007 n. 111, in questa *Giust. civ.*, 2007, I, 550.

delle somme dovute per effetto delle decisioni della Commissione in ordine al recupero degli aiuti di Stato illegali (art. 48); e, dall'altro, ponendo (quella che pare) una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva innanzi al giudice amministrativo in relazione a tutte «le controversie aventi ad oggetto gli atti ed i provvedimenti» di recupero degli aiuti illegali, a prescindere dalla forma che assumono gli stessi e del soggetto che li concede, con applicazione del rito speciale di cui agli artt. 119 ss. c.p.a. (art. 49, l. n. 234/2012).

Rinvandosi per un esame generale ed un approfondimento alle specifiche voci, in questa sede ci si concentrerà sulle peculiarità del procedimento di recupero nel caso di aiuti di Stato configurati come sgravi contributivi, emersi nella passata esperienza in relazione alla vicenda dei contratti di formazione e lavoro.

### III. PROFILI PROCESSUALI

L'opposizione avverso la cartella di pagamento avente ad oggetto la restituzione di aiuti di Stato è proposta dinanzi al giudice del lavoro entro il termine perentorio<sup>7</sup> di 40 giorni dalla notifica.

Quanto alla competenza territoriale, a mente dell'art. 444, comma 3, c.p.c., essa è attribuita al giudice del luogo in cui ha sede l'ufficio dell'ente previdenziale, intendendosi quello legittimato alla pretesa contributiva ed al relativo pagamento<sup>8</sup>.

Il ricorso in opposizione è indirizzato all'ente previdenziale titolare del credito ed alla società di cartolarizzazione (che assume la veste di litisconsorte necessaria ex art. 13, comma 8, l. 23 dicembre 1998, n. 448), laddove lo stesso ha per oggetto la sussistenza del debito contributivo, delle sanzioni, ovvero vizi procedurali connessi alla formazione del ruolo. Di contro, non sussiste alcun obbligo di notifica al concessionario (art. 4, comma 2-*quater*, d.l. 24 settembre 2002, n. 209, convertito in l.

22 novembre 2002, n. 265); il concessionario è, al contrario, convenuto, nel caso in cui la controversia – da proporsi nel termine perentorio di 20 giorni – riguardi i vizi formali della cartella di pagamento.

Poiché nel giudizio di cui si discute l'atto opposto è un titolo già esecutivo, il ricorrente assume una posizione assimilabile a quella dell'opponente a decreto ingiuntivo; ne deriva che nel caso di specie l'ente previdenziale convenuto assume la posizione di attore sostanziale, con applicabilità alla memoria difensiva delle specificazioni di cui all'art. 414 c.p.c.<sup>9</sup>, specie in relazione all'onere della prova a mente dell'art. 2697 c.c. Tale ultimo aspetto, tuttavia, nelle controversie aventi ad oggetto il recupero degli aiuti di Stato ha assunto una configurazione affatto peculiare (su cui, *infra* § IV).

Al ricorso, coerentemente, trovano applicazione le disposizioni di cui all'art. 416, comma 3, c.p.c. Ne deriva l'onere per l'opponente di sollevare tutte le eccezioni processuali e di merito non rilevabili d'ufficio, ivi compresa la prescrizione (v. *infra* § V), indicando i fatti impeditivi, modificativi ed estintivi del credito vantato dall'ente previdenziale ed i mezzi di prova di cui intende avvalersi.

Quest'ultimi, peraltro, potranno meglio essere dedotti solo a seguito della costituzione in giudizio dell'ente previdenziale, attesa la strutturazione della relativa memoria alla stregua del disposto dell'art. 414 c.p.c., che fa sì che l'onere della prova del fatto impeditivo, così come l'interesse alla prova contraria del fatto costitutivo, sorgano dopo che l'attore sostanziale (*id est*, il resistente) abbia provato i fatti costitutivi della sua pretesa.

### IV. LA SOSPENSIONE DEL PROVVEDIMENTO DI RECUPERO

Con riferimento alla disciplina in vigore precedentemente all'art. 1, d.l. n. 59/

<sup>7</sup> Cass., sez. VI, 19 aprile 2011, n. 8931, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 4, 628; Cass., 1° luglio 2008, n. 17978, in *Guida al diritto*, 2008, 41, 54; Cass., 27 febbraio 2007, n. 4506, in *Riv. it. dir. lav.*, 2007, 4, 783, nota C.A. NICOLINI.

<sup>8</sup> Trib. Ancona, 26 novembre 2008, n. 653, in *Dir. e lav. Marche*, 2009, 1-2, 113; Cass., 18 settem-

bre 2006, n. 20079, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 2006, 544, nota C. CERESA.

<sup>9</sup> Cass., sez. un., 10 dicembre 2009, n. 25790, in *Foro it.* 2010, 5, 1513; Cass., 17 aprile 2002, n. 5526, in *Mass. giur. lav.* 2002, 812, nota S. CENTOFANTI.

2008 ed alla successiva evoluzione del quadro normativo, nel corso del giudizio di primo grado, il giudice poteva sospendere l'esecutività del ruolo su istanza del ricorrente, nel caso della sussistenza di gravi motivi a mente dell'art. 24, comma 6, d.lgs. n. 46/1999.

La sospensione poteva essere concessa anche *inaudita altera parte*, senza cioè contraddittorio tra le parti, con provvedimento non reclamabile<sup>10</sup>, in calce al decreto di fissazione dell'udienza di discussione; infatti, nel rito del lavoro, il deposito del ricorso in cancelleria determina la pendenza del giudizio, sicché nel momento in cui il giudice fissa l'udienza si è già nel corso del giudizio. In alternativa, il giudice fissava una udienza *ad hoc*, precedente l'udienza di discussione, avente ad oggetto, appunto, la sospensione del ruolo.

Quanto ai gravi motivi che consentono la sospensione della cartella di pagamento, gli stessi non coincidono con i motivi che consentono la sospensione degli effetti della sentenza (art. 431 c.p.c., che richiede il «gravissimo danno» per il datore di lavoro soccombente in primo grado, art. 373 c.p.c., che richiede un «grave ed irreparabile danno» ai fini della sospensione dell'esecuzione della sentenza impugnata innanzi alla corte di Cassazione), stante la diversità nello stato del processo incidente sul grado di certezza nel cui ambito opera la richiesta di sospensiva.

E del resto, l'esecutorietà del ruolo non è frutto del contraddittorio e di una cognizione giudiziale piena, ma di una pretesa che è il risultato di un apprezzamento unilaterale dell'ente creditore. Di talché, il riferimento al grave motivo di sospensione della cartella esattoriale è stato letto dalla giurisprudenza in riferimento alla serietà e non pretestuosità dello stesso (*rectius*, alla sussistenza del

*fumus bonis iuris*) ed è stato identificato, esemplificativamente, nella obiettiva entità della somma richiesta; nella palese irregolarità dell'atto di cui si richiede la sospensione; nella erroneità delle somme richieste a titolo di contributi e di sanzioni accessorie; nell'impossibilità, *medio tempore*, di ottenere il DURC<sup>11</sup> e di conseguenza il pagamento dei crediti vantati dall'opponente da parte delle pubbliche amministrazioni.

Ottenuta la sospensione dell'efficacia del titolo esecutivo, il ricorrente ha l'onere (*rectius* aveva) di notificare il decreto del giudice al concessionario al fine di interrompere il procedimento di riscossione in corso.

Sennonché, come anticipato, sulla sospensione delle cartelle di pagamento emesse per il recupero di somme qualificate come aiuti di Stato è intervenuto, dapprima, l'art. 1, comma 3, d.l. n. 59/2008, quindi l'art. 9, comma 2, d.lgs. 150/2011.

La prima disposizione aveva introdotto nell'ordinamento una "sospensione a termine" dell'atto esecutivo, atteso che – salve le ipotesi di sospensione per rinvio pregiudiziale alla corte di Giustizia di cui al comma 2 – la stessa sospensione avrebbe perso efficacia allo scadere del termine concesso al giudice per la fissazione e la decisione dell'udienza (rispettivamente, 30 giorni dall'accoglimento dell'istanza di sospensione e 60 giorni dall'udienza di discussione). Tuttavia, la regola della perdita di efficacia della sospensione è stata ritenuta incostituzionale nel presupposto della violazione del diritto di difesa del ricorrente (art. 24, comma 2, Cost.) e della parità delle parti nel processo (art. 11, comma 2, Cost.)<sup>12</sup>.

Più di recente, la seconda delle norme menzionate (art. 9, comma 2, d.lgs. n. 150/2011<sup>13</sup>), ha rivisto le regole per la so-

<sup>10</sup> Trib. Lucca, 15 novembre 2006, in *Giur. merito*, 2007, 3, 686.

<sup>11</sup> Documento Unico di Regolarità Contributiva, di cui all'art. 1, commi 1175 e 1176, l. 27 dicembre 2006 n. 296. Si tratta di un certificato unico che attesta la regolarità di un'impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa vigente nei confronti di INPS, INAIL e Casse Edili, necessario

alla fruizione di determinati benefici normativi e contributivi in materia di lavoro e legislazione sociale, delle sovvenzioni previste dalla disciplina comunitaria, nonché per la partecipazione a procedure di appalto di opere, servizi e forniture pubblici.

<sup>12</sup> C. cost. 23 luglio 2010, n. 281, in *Giur. cost.* 2010, 4, 3535.

<sup>13</sup> Che recepisce il contenuto della Comunicazione della Commissione - Verso l'esecuzione ef-

sensione dell'efficacia esecutiva degli atti di recupero degli aiuti di Stato, richiedendo l'esistenza cumulativa del *periculum in mora* e del *fumus bonis iuris*, quest'ultimo, però, valutabile solo in riferimento a motivi predeterminati, con espressa limitazione valutativa del giudice (gravi motivi di illegittimità della decisione di recupero, evidente errore nell'individuazione del soggetto tenuto alla restituzione, evidente errore di calcolo). Non è stata, invece, riproposta la limitazione dell'efficacia sospensiva del provvedimento cautelare *temporis causa*.

#### V. LA RIPARTIZIONE DELL'ONERE DELLA PROVA

Come già accennato, in tema di recupero di aiuti di Stato illegittimamente concessi in forma di riduzione degli oneri sociali, l'onere della prova assume una peculiare conformazione, atteso che per le pretese contributive dell'ente previdenziale, l'esecutività dell'atto opposto fa sì che, di norma, sia il convenuto (l'ente previdenziale) il soggetto su cui grava l'onere di dimostrare gli elementi costitutivi del credito<sup>14</sup>.

Non così, tuttavia, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro ricorrente contesti la pretesa dell'ente previdenziale adducendo il possesso delle condizioni soggettive ed oggettive per il godimento di un beneficio contributivo in contestazione. In tale secondo caso, infatti, le norme nazionali sulle agevolazioni contributive configurano una eccezione alle norme ordinarie sulla imposizione contributiva; di talché grava sul beneficiario l'onere di dimostrare la ricorrenza delle circostanze attributive del beneficio<sup>15</sup>.

Ebbene, con riferimento alle procedure di recupero degli aiuti di Stato ille-

gali, la giurisprudenza, riscontrando che l'aiuto trovava origine in una norma attributiva di una agevolazione contributiva, ha applicato tale "inversione dell'onere della prova", gravando il datore di lavoro della dimostrazione della sussistenza delle condizioni legittimanti lo sgravio.

Quanto osservato ha avuto specifica rilevanza in relazione alla vicenda del recupero degli sgravi concessi per i contratti di formazione e lavoro poiché la decisione comunitaria che ha ordinato il recupero dei medesimi<sup>16</sup> non si è riferita a tutti gli sgravi, ma ha escluso dall'obbligo di recupero le agevolazioni connesse a specifici requisiti soggettivi (assunzione di un giovane con meno di 25 anni di età o di 30 anni se laureato) ed oggettivi (assunzione di disoccupati o inoccupati da almeno un anno), ovvero quelli beneficiati nel limite della regola del *de minimis* (100mila ECU nel triennio per ciascun datore di lavoro).

E proprio in riferimento alla verifica di tali condizioni legittimanti, vi è stato un indirizzo pressoché unanime nel ritenere che fosse il datore di lavoro a dover dimostrare la sussistenza delle stesse; mentre è rimasto in capo all'Inps l'onere di provare che l'impresa beneficiaria avesse versato una contribuzione inferiore a quella ordinaria per un certo numero di lavoratori<sup>17</sup>.

#### VI. LA PRESCRIZIONE DEL DIRITTO AL RECUPERO

L'altro tema che ha affaticato la giurisprudenza è stato quello della prescrizione del diritto al recupero degli aiuti di Stato illegali.

Al fine di avvalersi di un più favorevole regime prescizionale, infatti, l'Inps aveva sostenuto che il recupero delle riduzioni

fettiva delle decisioni della Commissione che in-  
giungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti  
di Stato illegali e incompatibili, 2007/C 272/05, in  
G.U.U.E. C-272, 15 novembre 2007, p. 4 ss.

<sup>14</sup> Cass., 18 maggio 2010 n. 12108, in *Diritto & Giustizia* 2010, 275, nota F. VALERINI; Cass., 10 settembre 2009, n. 19502, in *Guida al diritto*, 2009, 46, 48; Cass., 6 novembre 2009, n. 23600, in *Giust. civ. Mass.*, 2009, 11.

<sup>15</sup> Cass., sez. un., 26 aprile 2012, n. 6489, in *Giust. civ. Mass.*, 2012, 4, 530; Cass., 24 luglio 2007, n. 16351, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, 7-8.

<sup>16</sup> Dec. Comm. 11 maggio 1999, cit.

<sup>17</sup> Cass., 4 maggio 2012, n. 6756, in *Guida al diritto*, 2012, 26, 61; Cass., 3 maggio 2012, n. 6671, in *Diritto & Giustizia*, 2012, 6671, nota M. SCOFFIERI; Cass., 26 ottobre 2010, n. 21898, in *Giust. civ. Mass.* 2010, 10, 1370; Trib. Roma 23 luglio 2009, n. 12945, inedita; Trib. Ragusa 19 gennaio 2009, n. 5, inedita; App. Cagliari, sez. dist. Sassari, 16 aprile 2009, n. 163, inedita. *Contra*, Trib. Roma 13 ottobre 2009, n. 15301, inedita.

degli oneri sociali, successivamente qualificate come aiuti illegali, fosse qualificabile come una azione di ripetizione dell'indebito oggettivo, prescrivibile nell'ordinario termine decennale. Sennonché, nonostante alcune pronunce della giurisprudenza di merito<sup>18</sup>, l'indirizzo predominante è stato quello di escludere la fattispecie in esame da quella normativa<sup>19</sup>.

Ciò, tuttavia, non ha dissipato i dubbi in ordine al termine prescrizionale applicabile. Da una parte della giurisprudenza di merito, infatti, si è ritenuto di dover far riferimento alla speciale disciplina in tema di prescrizione della contribuzione previdenziale, delineata dall'art. 3, commi 9 e 10, l. 8 agosto 1995, n. 335, che prevede il più breve termine quinquennale<sup>20</sup>.

Altri, al fine di dar corso al principio di effettività che deve ispirare la procedura di recupero e nel presupposto della supremazia del diritto comunitario, hanno ritenuto l'applicabilità del "periodo limite" decennale di cui all'art. 15 del Reg. n. 659/1999/CE del Consiglio, 22 marzo 1999<sup>21</sup>, recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE<sup>22</sup>.

A dirimere parzialmente la questione è intervenuta la Corte costituzionale che, ribadendo il principio espresso in sede comunitaria secondo cui le procedure di recupero degli aiuti illegali sono effettuate secondo le procedure interne previste dallo Stato interessato (art. 14, Reg. n. 659/1999/CE, cit.) con i soli limiti dell'equivalenza in riferimento alle violazioni del diritto interno e dell'effettività del rimedio<sup>23</sup>, ha ritenuto che il termine prescrizionale «deve essere analogo a quello previsto per i casi "interni" e deve essere ragionevolmente idoneo a rendere effet-

tiva la sentenza o la decisione comunitaria che obbliga lo Stato al recupero»<sup>24</sup>.

La decisione della Consulta, tuttavia, aveva lasciato aperto il problema dell'individuazione del termine di prescrizione (quinquennale o decennale), atteso che i giudici non si erano espressamente pronunciati nel senso di ritenere applicabile i medesimi limiti stabiliti con riferimento alla contribuzione previdenziale, né quelli relativi alla prescrizione ordinaria, rinviando all'interpretazione giurisprudenziale il compito di dirimere la questione.

Ed un indirizzo "definitivo" della giurisprudenza di legittimità non si è fatto attendere: osservando che la Corte costituzionale – seppur *obiter dictum* – dubitava della circostanza secondo cui la pretesa vantata dall'Inps potesse essere ricondotta alla categoria delle obbligazioni contributive, stante la sua origine nel diritto comunitario anziché in quello interno, la corte di Cassazione ha ritenuto gli aiuti di Stato una categoria ontologicamente autonoma, non assimilabile – almeno in relazione alla prescrizione – ai contributi previdenziali.

In particolare, la Suprema corte ha affermato che il cui recupero di sgravi contributivi qualificabili come aiuti di Stato illegali non può (*rectius* poteva) essere assoggettato a termini prescrizionali variabili in base alla conformazione concreta dell'aiuto. Sicché, preso atto dell'inesistenza nell'ordinamento di una normativa *ad hoc* sul termine di prescrizione per il recupero delle somme anzidette, la corte ha ritenuto di poter applicare la regola generale fissata dall'art. 2946 c.c., in tema di prescrizione ordinaria<sup>25</sup>.

<sup>18</sup> App. Torino, 2 dicembre 2009, n. 1104.

<sup>19</sup> Trib. Reggio Calabria 11 febbraio 2008, in *Giur. merito* 2008, 2803; Cass., 7 febbraio 2001, n. 1756, in *Informazione previd.*, 2001, 1080.

<sup>20</sup> Trib. Cagliari 23 novembre 2010, nn. 3078 e 3079, in *Lav. prev. oggi*, 2011, 718; App. Firenze 2-6 febbraio 2010, n. 213, inedita; Trib. Ascoli Piceno, 20 febbraio 2009, in *Dir. e lav. Marche*, 2010, 1-2, 147.

<sup>21</sup> G.U.C.E. L 83, 27 marzo 1999, p. 1 ss.

<sup>22</sup> Trib. Reggio Calabria 11 febbraio 2008, cit., Trib. Milano 22 ottobre 2007, n. 3497, inedita; Trib. Roma 21 dicembre 2007, inedita.

<sup>23</sup> Cfr. anche Comunicazione della Commis-

sione 2007/C 272/05, cit.; nonché C. giust. UE, 21 maggio 1990, C-142/87, *Regno del Belgio c. Commissione delle Comunità europee* - "Regno del Belgio", in *Racc.* 1990, p. I-959; C. giust. UE, 5 ottobre 2006, C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH e altri c. Finanzlandesdirektion für Tirol e altri* - "Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH", in *Racc.* 2006, p. I-9957.

<sup>24</sup> C. cost. 22 aprile 2009, n. 125, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, 795, nota A. SGROI.

<sup>25</sup> Cass., 3 maggio 2012, n. 6671, in *Diritto & Giustizia*, 2012, 465, nota M. SCOFFERI; Cass., 4 maggio 2012, n. 6756, in *Guida al diritto*, 2012, 26, 61.

Quanto al *dies a quo* di decorrenza della prescrizione, la giurisprudenza prevalente confortata dal *dictum* della Cassazione, ha ritenuto di collocarlo alla data della decisione con cui la Commissione si è pronunciata sulla compatibilità degli aiuti di Stato con il mercato comune, stante l'efficacia diretta della stessa anche nei confronti dei beneficiari e non solo dello Stato che attua il recupero<sup>26</sup>.

EMILIO ROCCHINI

### Bibliografia

BASENGHI, «L'obbligo di recupero degli aiuti illegittimi: la posizione dell'Italia», in *Dir. rel. ind.*, 2005, p. 274; CINELLI, «Questioni aperte in tema di prescrizione dei contributi previdenziali», in *Dir. lav. Marche*, 2008 p. 189; EMILIANI, «Contratti di formazione e lavoro, recupero degli aiuti di Stato e termine di prescrizione», in *Arg. dir. lav.*, 2008, p. 427; FEDELE, «Contratto

di formazione e lavoro e obbligo di recupero delle agevolazioni contributive: la Corte di giustizia condanna lo Stato italiano», in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 2004, p. 741; GOTTARDI, «Tutela del lavoro e concorrenza tra imprese nell'ordinamento dell'Unione europea», in AA.Vv., *Il diritto del lavoro nel sistema giuridico privatistico*, Milano, 2011, p. 21 ss.; MORRONE, «Contratti di formazione e lavoro: i giudici comunitari sanciscono l'incompatibilità delle agevolazioni contributive con il mercato comune», in *Lav. giur. (II)*, 2002, p. 433; PEDRONI - CUNDARI, «Recupero degli aiuti di Stato sui CFL e Corte Costituzionale», in *Lav. giur. (II)*, 2009, 567; SGROI, «Sgravi contributivi incompatibili con il diritto comunitario e termine di prescrizione per il relativo recupero», in *Riv. dir. sic. soc.*, 2009, p. 795 ss.; VALLEBONA, «Contratto di formazione lavoro: riduzione dell'obbligo contributivo e divieto comunitario degli aiuti di Stato», in *Mass. giur. lav.*, 2002, 461; VIESPOLI, «Le azioni di recupero degli sgravi contributivi illegittimamente concessi e il contemperamento fra il principio di effettività e il principio di certezza del diritto», in *Lav. prev. oggi*, 2011, p. 718 ss.

<sup>26</sup> Cass., 3 maggio 2012, n. 6671, cit.; Cass., 4 maggio 2012, n. 6756, cit.; Trib. Roma 23 luglio 2009, n. 12945, cit.; Trib. Ragusa 19 gennaio

2009, n. 5, cit.; App. L'Aquila, 18 aprile 2011, n. 160, in *PQM*, 2011, 1, 65.