SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
12 febbraio 1998 *

Nel procedimento C-163/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dalla Pretura circondariale di La Spezia, nel procedimento penale dinanzi ad essa pendente a carico di

Silvano Raso e altri

domanda vertente sull'interpretazione degli artt. 59, 86 e 90, n. 1, del Trattato CE,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai signori C. Gulmann, presidente di sezione, M. Wathelet (relatore), J. C. Moitinho de Almeida, P. Jann e L. Sevón, giudici,

avvocato generale: signor N. Fennelly
cancelliere: signor H. von Holstein, cancelliere aggiunto

* Lingua processuale: l'italiano.

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il signor Raso e altri, dagli avvocati Sergio Carbone, Camillo Paroletti e Francesco Munari, del foro di Genova;

— per il governo italiano, dal professor Umberto Leanza, capo del servizio del contenzioso diplomatico del Ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, assistito dall'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri;

— per il governo tedesco, dal signor Ernst Röder, Ministerialrat presso il Ministero federale dell'Economia, in qualità di agente;

— per il governo francese, dalle signore Régine Loosli-Surrans, chargé de mission presso la direzione degli affari giuridici del Ministero degli Affari esteri, e Catherine de Salins, vicedirettore presso la medesima direzione, in qualità di agenti;

— per il governo del Regno Unito, dalla signora Lindsey Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, in qualità di agente, e dal signor Christopher Vajda, barrister;

— per la Commissione delle Comunità europee, dalla signora Laura Pignataro e dal signor Richard Lyal, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del signor Raso e altri, dei governi italiano e francese nonché della Commissione all'udienza del 10 giugno 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 9 ottobre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 12 aprile 1996, pervenuta nella cancelleria il 10 maggio seguente, la Pretura circondariale di La Spezia ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, tre questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 59, 86 e 90 del medesimo Trattato.

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di procedimenti penali promossi contro il signor Raso e altre dieci persone, legali rappresentanti della La Spezia Container Terminal SRL (in prosieguo: la «LSCT»), impresa concessionaria di un terminale portuale nel porto di La Spezia, e di altre quattro società autorizzate ad esercitare attività portuali nello stesso porto, con l'imputazione di aver utilizzato e illecitamente collocato manodopera in violazione dell'art. 1, n. 1, della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 (in prosieguo: la «legge del 1960»).

La normativa italiana

3 Anteriormente alla sentenza 10 dicembre 1991, causa C-179/90, Merci convenzionali porto di Genova (Racc. pag. I-5889), i porti marittimi italiani erano gestiti da pubbliche autorità portuali.

4 Ai sensi dell'art. 110 del codice della navigazione (in prosieguo: il «cod. nav.»), le maestranze addette alle operazioni portuali erano costituite in compagnie o in gruppi (in prosieguo: le «compagnie portuali»), dotati di autonoma personalità

giuridica, ai quali erano riservate tutte le operazioni portuali. Questo monopolio veniva garantito dall'art. 1172 cod. nav., che comminava sanzioni penali per chiunque, per l'esecuzione di operazioni portuali, si avvalesse di personale non appartenente alle maestranze costituite in una compagnia portuale.

5 In conformità dell'art. 111 cod. nav., le autorità portuali competenti potevano dare in concessione «l'esercizio di operazioni portuali per conto terzi». I concessionari erano di regola imprese private che prestavano servizi agli utenti dei porti italiani, ivi comprese le operazioni portuali. Per effettuare tali operazioni, i concessionari dovevano obbligatoriamente avvalersi della forza lavoro messa a disposizione dalle compagnie portuali. Le tariffe e le altre condizioni relative all'esecuzione delle operazioni da parte delle compagnie portuali venivano stabilite, in conformità degli artt. 112 cod. nav. e 203 del regolamento della navigazione marittima, dalle autorità portuali competenti.

6 Nella sentenza Merci convenzionali porto di Genova, dianzi citata, la Corte ha dichiarato che il combinato disposto dell'art. 90, n. 1, e degli artt. 30, 48 e 86 del Trattato CE osta alla normativa di uno Stato membro che obblighi un'impresa stabilita in questo Stato, alla quale sia stato concesso il diritto esclusivo di esercizio delle operazioni portuali, a servirsi, per l'esecuzione di tali operazioni, di una compagnia portuale composta esclusivamente da maestranze nazionali.

7 In seguito a questa sentenza, il governo italiano ha adottato taluni decreti legge, che, in forza di successive proroghe, hanno trovato applicazione fino all'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1994, n. 84, che riordina il settore portuale (GURI 4 febbraio 1994, n. 21; in prosieguo: la «legge del 1994»). Quest'ultima legge ha sostanzialmente codificato le norme contenute nei decreti d'urgenza.

8 Le nuove norme limitano in sostanza il monopolio delle ex compagnie portuali alla fornitura di lavoro temporaneo.

9 L'art. 18, n. 1, della legge del 1994 dispone che le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale possono essere date in concessione per l'espletamento delle operazioni portuali, fatta salva l'utilizzazione di immobili demaniali da parte di amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di funzioni attinenti alle attività marittime e portuali.

10 Ai sensi del n. 2 dello stesso articolo, la durata, i poteri di vigilanza e di controllo delle autorità concedenti, le modalità di rinnovo della concessione o di cessione degli impianti a un nuovo concessionario sono disciplinati con decreto del Ministro dei Trasporti e della Navigazione, di concerto con il Ministro delle Finanze. La legge del 1994 fissa inoltre, all'art. 18, n. 3, i criteri che le autorità portuali o marittime devono rispettare per il rilascio di concessioni, al fine di riservare, nell'ambito portuale, spazi operativi per lo svolgimento delle operazioni portuali da parte di altre imprese non concessionarie, e adegua la disciplina delle concessioni delle aree e delle banchine alle norme comunitarie.

11 Senza essere titolari di una concessione, altre imprese sono quindi autorizzate ad espletare operazioni portuali, definite, queste ultime, all'art. 16, n. 1, della legge del 1994 come operazioni di carico, scarico, trasbordo, deposito, movimento in genere delle merci e di ogni altro materiale, svolte nell'ambito portuale. Ai sensi della medesima disposizione, le imprese autorizzate sono iscritte in uno speciale registro (n. 3) e le imprese titolari di una concessione ai sensi dell'art. 18 sono parimenti autorizzate a tal fine per una durata identica a quella della concessione medesima (n. 6). Il numero massimo di autorizzazioni viene determinato in relazione alle esigenze di funzionalità del porto e del traffico, assicurando, comunque, il massimo della concorrenza nel settore (n. 7).

12 Contrariamente al passato, le imprese autorizzate, comprese le imprese concessionarie, possono, in forza dell'art. 27 della legge del 1994, disporre di proprio personale per l'esecuzione materiale delle operazioni portuali, con la conseguenza che non sono più tenute a ricorrere ai servizi delle compagnie portuali in periodi di normale congiuntura.

13 Tuttavia, ai sensi dell'art. 17, n. 1, della legge del 1994, qualora il personale alle dipendenze degli operatori portuali autorizzati, ivi compresi i concessionari, e il personale impiegato in regime di «mobilità temporanea» ai sensi dell'art. 23, n. 3, della legge del 1994 non sia sufficiente per far fronte a tutte le esigenze operative, le imprese stesse possono richiedere alle società o alle cooperative di cui all'art. 21, n. 1, lett. b), della stessa legge il personale necessario per la fornitura di mere prestazioni di lavoro.

14 L'art. 21, n. 1, lett. b), della legge del 1994 concerne le ex compagnie portuali, le quali avevano l'obbligo di trasformarsi entro il 18 marzo 1995 in una delle due seguenti forme di società, vale a dire:

«(a) in una società o in una cooperativa, secondo i tipi previsti nel libro quinto, titoli V e VI, del codice civile, per l'esercizio in condizioni di concorrenza delle operazioni portuali;

(b) in una società o in una cooperativa, secondo i tipi previsti nel libro quinto, titoli V e VI, del codice civile, per la fornitura di servizi, ivi comprese, in deroga all'art. 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, mere prestazioni di lavoro, fino al 31 dicembre 1995».

15 Con queste disposizioni, la legge del 1994 deroga pertanto al divieto generale delle attività di collocamento di manodopera sancito dalla legge del 1960, a favore delle ex compagnie portuali trasformate.

16 L'art. 1, nn. 1 e 2, della legge del 1960 vieta infatti, con comminatoria di sanzioni penali, a un imprenditore di affidare in appalto l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario, qualunque sia la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferiscono. Si considera contratto avente ad oggetto l'esecuzione di mere

prestazioni di lavoro qualsiasi forma di avviamento o interposizione nelle prestazioni di lavoro, nell'esecuzione di lavori come in quella di servizi, nella quale l'appaltatore impieghi capitali, macchine ed attrezzature forniti dal committente. È inoltre fatto divieto all'imprenditore di affidare ad intermediari lavori da eseguire a cottimo da prestatori assunti e retribuiti da tali intermediari. Queste norme sono riconducibili ad un obiettivo di protezione dei lavoratori contro lo sfruttamento e l'indebolimento dei loro diritti che possono conseguire alla separazione della figura del datore di lavoro effettivo da quella del datore formale, che è in realtà un mero interposto.

17 Emerge dalle osservazioni presentate alla Corte, in particolare dalle risposte fornite dal governo italiano ai quesiti rivoltigli in udienza, che i due tipi di compagnie trasformate in base all'art. 21, n. 1, lett. b), della legge del 1994 possono direttamente espletare operazioni portuali in concorrenza con le imprese titolari delle autorizzazioni concesse in forza dell'art. 16, n. 3, della legge. Conseguentemente, una compagnia come quella attualmente operante nel porto di La Spezia, trasformata ai sensi dell'art. 21, n. 1, lett. b), da un lato, può concorrere, per la fornitura di servizi agli utenti del porto, con le imprese autorizzate e i concessionari di terminali portuali e, dall'altro, gode del diritto esclusivo di fornire manodopera temporanea a queste imprese.

La controversia nel procedimento a quo

18 La LSCT è concessionaria di un terminale portuale nel porto di La Spezia, descritto dal giudice del rinvio come il primo porto del Mediterraneo per il traffico dei container. Essa gestisce il 70% circa del traffico di container di questo porto. I suoi clienti sono caricatori e compagnie di navigazione di vari Stati membri.

19 Tra il 9 luglio 1990 e il 31 maggio 1994 la LSCT avrebbe affidato alle società cooperative Duveco e Il Sole Cinque Terre nonché alle società Sincor e Bonifiche Impiantistica e Manutenzioni Generali di Moise Pietro l'appalto di mere prestazioni di lavoro. Queste quattro società, pur essendo autorizzate ad esercitare attività portuali, non sono però ex compagnie portuali.

20 Inoltre, il 31 ottobre 1995 il Pretore del circondario di La Spezia è stato investito di un'azione penale nei confronti del signor Raso e di altri dieci imputati, legali rappresentanti della LSCT e delle quattro società di cui trattasi, per illecito collocamento di manodopera.

21 Nutrendo dubbi sulla compatibilità con il diritto comunitario del monopolio detenuto dall'ex compagnia trasformata per quanto riguarda la fornitura di lavoro temporaneo, il giudice nazionale ha sottoposto alla Corte di giustizia le tre questioni seguenti:

«1) Se l'art. 59 del Trattato osti ad una normativa italiana che vieti ad un'impresa titolare di concessione di terminal portuale di avvalersi delle attività di altre imprese — non costituite dalle ex compagnie e gruppi portuali — per la fornitura di servizi rientranti nel ciclo di prestazioni rese all'utenza costituita anche da soggetti appartenenti ad altri Stati membri, significando inoltre che per effetto della normativa italiana l'impresa terminalista è tenuta ad organizzare in proprio l'intera gamma dei servizi che possono essere richiesti dall'utente al terminal portuale, con il rischio di pregiudicare l'accesso al mercato di singoli servizi da parte di imprese autorizzate ad operare nel porto diverse da quelle di cui all'art. 21, comma 1, lett. b), della legge n. 84/94.

2) Se l'art. 90, n. 1, in relazione all'art. 86 del Trattato CE osti ad una normativa nazionale la quale (a motivo degli effetti da essa determinati sul mercato, e cioè, da un lato, dell'impedimento per imprese diverse dal terminalista — e non costituite da ex compagnie e gruppi portuali — di rendersi prestatarie di servizi in ambito portuale a favore di utenti interessati; dall'altro, dell'obbligo per il terminalista di rendere tutte le operazioni ed i servizi portuali richiesti

al terminal; dall'altro lato ancora, dell'impossibilità per l'utente di affidare taluni servizi ad imprese di propria scelta diverse dal terminalista) determini configurazioni di mercato tali per cui l'utente può avere rapporti contrattuali esclusivamente col terminalista per tutta la gamma di servizi di cui ha l'esigenza in occasione dello scalo in un porto in cui il terminalista o i terminalisti siano detentori di una posizione dominante sul mercato ai sensi dell'art. 86 del Trattato.

3) Se gli artt. 59 e 90 in relazione all'art. 86 del Trattato CE ostino comunque ad una normativa nazionale la quale consenta soltanto ad un soggetto operante in porto di erogare a favore di altre imprese operanti nel porto, ed in particolare le imprese terminaliste, servizi limitati alla mera fornitura di manodopera».

22 Con tali questioni, in particolare con la terza, che occorre esaminare per prima, il giudice nazionale chiede in sostanza se il diritto comunitario osti ad una norma nazionale la quale riservi ad una compagnia portuale il diritto di mettere a disposizione manodopera temporanea alle altre imprese operanti nel porto in cui essa è stabilita, fermo restando che questa compagnia è parimenti autorizzata ad espletare operazioni portuali.

23 Occorre rilevare, anzitutto, che un'impresa che fruisce di un monopolio per la messa a disposizione di manodopera ad altre imprese autorizzate ad effettuare operazioni portuali costituisce un'impresa a cui lo Stato riconosce un diritto esclusivo ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato (v. sentenza Merci convenzionali porto di Genova, citata, punto 9).

24 Con riguardo a imprese di tal genere, quest'ultimo articolo stabilisce che gli Stati membri non emanano né mantengono alcuna misura contraria alle norme del Trattato, in ispecie in materia di concorrenza.

25 Orbene, secondo una giurisprudenza costante, un'impresa che fruisce di un monopolio legale su una parte sostanziale del mercato comune può essere considerata un'impresa che occupa una posizione dominante ai sensi dell'art. 86 del Trattato (sentenze 23 aprile 1991, causa C-41/90, Höfner e Elser, Racc. pag. I-1979, punto 28; 18 giugno 1991, C-260/89, ERT, Racc. pag. I-2925, punto 31, e Merci convenzionali porto di Genova, citata, punto 14).

26 Quanto alla delimitazione del mercato di cui trattasi, dal provvedimento di rinvio risulta che il detto mercato è quello dell'esecuzione per conto terzi delle operazioni portuali relative al trasporto di container nel porto di La Spezia. Tenuto conto del volume del traffico in tale porto, ritenuto essere il primo porto nel Mediterraneo per il traffico dei container, e della sua rilevanza rispetto agli scambi intracomunitari, il mercato in questione può essere considerato costituire una parte sostanziale del mercato comune (sentenza Merci convenzionali porto di Genova, citata, punto 15).

27 Va poi ricordato che, sebbene il semplice fatto di creare una posizione dominante mediante la concessione di diritti esclusivi ai sensi dell'art. 90, n. 1, del Trattato non sia di per sé incompatibile con l'art. 86, uno Stato membro contravviene ai divieti posti da queste due disposizioni quando l'impresa di cui trattasi è indotta, con il mero esercizio dei diritti esclusivi che le sono attribuiti, a sfruttare abusivamente la sua posizione dominante, o quando questi diritti sono atti a produrre una situazione in cui l'impresa è indotta a commettere abusi del genere (sentenze Höfner e Elser, citata, punto 29; ERT, citata, punto 37; Merci convenzionali porto di Genova, citata, punto 17, e 5 ottobre 1994, causa C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, Racc. pag. I-5077, punto 18).

28 A tale riguardo, è giocoforza constatare che, in quanto il sistema stabilito dalla legge del 1994 non solo riserva all'ex compagnia portuale trasformata il diritto esclusivo di fornire lavoro temporaneo ai concessionari di terminali e alle altre imprese autorizzate ad operare nel porto, ma le consente inoltre, come risulta dal punto 17 della presente sentenza, di concorrere con le stesse sul mercato dei servizi portuali, tale ex compagnia portuale trasformata si trova in situazione di conflitto di interessi.

29 Con il mero esercizio del suo monopolio, essa si trova infatti in grado di alterare a proprio vantaggio la parità di opportunità tra i vari operatori economici operanti sul mercato dei servizi portuali (v. sentenze ERT, citata, punto 37, e 13 dicembre 1991, causa C-18/88, GB-Inno-BM, Racc. pag. I-5941, punto 25).

30 Così, la compagnia in questione è incitata ad abusare del proprio monopolio imponendo ai propri concorrenti sul mercato delle operazioni portuali prezzi esorbitanti per la fornitura di forza lavoro o mettendo a loro disposizione una manodopera meno idonea ai compiti da svolgere.

31 Ciò posto, una disciplina normativa come quella risultante dalla legge del 1994 va considerata di per sé in contrasto con l'art. 90, n. 1, in combinato disposto con l'art. 86 del Trattato. In proposito, ha scarsa rilevanza che il giudice nazionale non abbia rilevato alcun abuso effettivo da parte dell'ex compagnia portuale trasformata (sentenza GB-Inno-BM, citata, punti 23 e 24).

32 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre pertanto risolvere la terza questione dichiarando che gli artt. 86 e 90 del Trattato devono essere interpretati nel senso che essi 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.

33 Tenuto conto della soluzione data alla terza questione, nella parte in cui riguarda gli artt. 86 e 90 del Trattato, non occorre pronunciarsi sulla medesima questione nella parte riguardante l'art. 59 del Trattato, né sulle altre questioni poste dal giudice nazionale.

Sulle spese

34 Le spese sostenute dai governi italiano, tedesco, francese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento riveste il carattere di un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, al quale spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dalla Pretura circondariale di La Spezia con ordinanza 12 aprile 1996, dichiara:

Gli artt. 86 e 90 del Trattato CE devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disposizione nazionale che riservi a 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.

Gulmann Wathelet Moitinho de Almeida

Jann Sevón

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 12 febbraio 1998.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

C. Gulmann