CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

presentate il 17 maggio 2001 [1]

1. Con il ricorso presentato il 13 agosto 1999 la Repubblica italiana chiede che questa Corte annulli la decisione della Commissione 11 maggio 1999, n. C(1999) 1364, relativa al regime di aiuti concessi dal governo italiano per interventi a favore dell'occupazione [2].

La Commissione considera aiuti incompatibili con il mercato comune, in quanto non integrano determinate condizioni: da un lato, la riduzione degli oneri sociali previsti dalle leggi nn. 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94 a favore delle imprese che assumono mediante contratti di formazione e lavoro a tempo determinato e, dall'altro, gli aiuti previsti dalla legge n. 196/97 per la trasformazione dei detti contratti in contratti a tempo indeterminato.

I — La normativa italiana

2. Dai documenti versati agli atti risulta che il contratto di formazione e lavoro è un contratto a tempo determinato per l'assunzione di giovani di età compresa tra i 16 e i 32 anni, fatto salvo il potere discrezionale delle autorità regionali di elevare il limite massimo di età. Sono previsti due tipi di contratto di formazione e lavoro: il primo tipo, che richiede un livello di formazione elevato, prevede una durata massima di 24 mesi e almeno 80-130 ore di formazione da dispensare sul luogo della prestazione di lavoro per il tempo del contratto; il secondo tipo, della durata massima di 12 mesi, riguarda categorie professionali poco qualificate, e comporta una formazione di 20 ore.

3. Le imprese che fanno ricorso a questo tipo di assunzione fruiscono delle seguenti riduzioni degli oneri sociali per la durata dei contratti: 25% per le imprese localizzate in zone diverse dal Mezzogiorno; 40% per le imprese del settore commerciale e turistico con meno di 15 dipendenti insediate in zone diverse dal Mezzogiorno e esenzione totale per le imprese artigiane e per le imprese situate in zone che presentano un tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale. Per beneficiare di tali agevolazioni i datori di lavoro non devono aver proceduto a riduzioni di personale nei

1 — Lingua originale: lo spagnolo.
2 — Decisione n. 2000/128/CE (GU L 42, pag. 1).

12 mesi precedenti, a meno che l'assunzione riguardi lavoratori in possesso di una qualifica diversa, e devono aver mantenuto in servizio almeno il 60% dei lavoratori il cui contratto di formazione e lavoro è venuto a termine nei 24 mesi precedenti. La concessione di tali benefici, nel caso in cui si tratti di un contratto destinato alle categorie professionali scarsamente qualificate, è inoltre subordinata alla trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Le riduzioni di cui sopra si applicano soltanto dopo tale trasformazione e per una durata pari a quella del contratto di formazione e lavoro.

4. L'art. 15 della legge n. 196/97 che modifica la legge n. 451/94, prevede che le imprese ubicate nelle zone dell'obiettivo 1 di cui al regolamento (CEE) n. 2081/93 [3] che, alla scadenza, trasformino i contratti di formazione e lavoro della durata massima di 24 mesi in contratti a tempo indeterminato, beneficiano di un'esenzione dagli oneri sociali per un periodo supplementare di un anno con l'obbligo di rimborsare gli aiuti percepiti in caso di licenziamento del lavoratore durante i 12 mesi successivi alla fine del periodo oggetto dell'aiuto. Conformemente all'art. 1 del detto regolamento, l'obiettivo n. 1 consiste nel promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni il cui sviluppo è in ritardo.

II — La decisione impugnata

5. Le autorità italiane hanno notificato alla Commissione un disegno di legge a favore dell'occupazione, successivamente trasformato nella legge 24 giugno 1997 [4], n. 196, che veniva iscritto nel registro degli aiuti notificati. In ragione delle informazioni complementari fornite dallo Stato membro, l'analisi della Commissione veniva estesa ai regimi di aiuti previsti dalle leggi nn. 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94, che disciplinano i contratti di formazione e lavoro, i quali venivano iscritti nel registro degli aiuti non notificati. Nell'agosto del 1998 la Commissione informava lo Stato membro della sua decisione di avviare la procedura di cui all'art. 88, n. 2, del Trattato CE con riferimento agli aiuti erogati mediante i contratti concessi a partire dal novembre 1995 [5] e previsti dalle leggi nn. 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94, e con riferimento agli aiuti per la trasformazione dei contratti di formazione e lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato, previsti dall'art. 15 della legge n. 196/97.

6. Hanno presentato osservazioni nel procedimento dinanzi alla Commissione i terzi

3 — Regolamento del Consiglio 20 luglio 1993, n. 2081, che modifica il regolamento (CEE) n. 2052/88 relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturale, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti e degli altri strumenti finanziari esistenti (GU L 193, pag. 5).

4 — GURI del 4 luglio 1997, n. 154.

5 — Essendo stata adottata l'11 maggio 1999, la Commissione in tutta la decisione impugnata effettua il richiamo agli articoli del Trattato CE secondo la loro nuova numerazione, anche se il regime di aiuti di cui trattasi cominciò ad essere applicato nel novembre 1995.

interessati, rappresentati dalla Confederazione generale dell'Industria italiana (Confindustria) [6], e le autorità italiane. Dopo aver esaminato le dette osservazioni, la Commissione ha adottato la decisione di cui il governo italiano chiede l'annullamento.

7. Nell'art. 1, la decisione impugnata così dispone:

«1. Gli aiuti illegittimamente concessi dall'Italia, a decorrere dal novembre 1995, per l'assunzione di lavoratori mediante i contratti di formazione e lavoro previsti dalle leggi n. 863/84, n. 407/90, n. 169/91 e n. 451/94, sono compatibili con il mercato comune e con l'accordo SEE a condizione che riguardino:

— la creazione di nuovi posti di lavoro nell'impresa beneficiaria a favore di lavoratori che non hanno ancora trovato un impiego o che hanno perso l'impiego precedente, nel senso definito dagli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione [7];

— l'assunzione di lavoratori che incontrano difficoltà specifiche ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro. Ai fini della presente decisione, per lavoratori che incontrano difficoltà specifiche ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro s'intendono i giovani con meno di 25 anni, i laureati fino a 29 anni compresi, i disoccupati di lunga durata, vale a dire le persone disoccupate da almeno un anno.

2. Gli aiuti concessi per mezzo di contratti di formazione e lavoro che non soddisfano alle condizioni menzionate al paragrafo 1 sono incompatibili con il mercato comune».

Ai sensi dell'art. 2:

«1. Gli aiuti concessi dall'Italia in virtù dell'articolo 15 della legge n. 196/97 per la trasformazione di contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato sono compatibili con il mercato comune e con l'accordo SEE purché rispettino la condizione della creazione netta di posti di lavoro come definita dagli orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione.

6 — La Confindustria figurava come una delle ricorrenti nella causa T-126/00, in cui il Tribunale di primo grado fu adito per l'annullamento della medesima decisione oggetto del ricorso qui in esame. Tale ricorso fu dichiarato manifestamente irricevibile e tardivo, con ordinanza 19 gennaio 2001. Hanno chiesto l'annullamento di tale decisione anche la Federazione Associazioni Imprese Distribuzione e a. nella causa T-124/00, nella quale il Tribunale di primo grado, con decisione 19 febbraio 2001, ha deciso di sospendere il procedimento finché la Corte di giustizia non si sarà pronunciata nella presente causa.

7 — Orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione (GU 1995, C 334, pag. 4).

Il numero dei dipendenti delle imprese è calcolato al netto dei posti che beneficiano della trasformazione e dei posti creati per mezzo di contratti a tempo determinato o che non garantiscono una certa stabilità dell'impiego.

2. Gli aiuti per la trasformazione di contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato che non soddisfano la condizione di cui al paragrafo 1 sono incompatibili con il mercato comune».

Ai sensi dell'art. 3:

«L'Italia prende tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari gli aiuti che non soddisfano alle condizioni di cui agli articoli 1 e 2 già illegittimamente concessi.

Il recupero ha luogo conformemente alle procedure di diritto interno. Le somme da recuperare producono interessi dalla data in cui sono state messe a disposizione dei beneficiari fino a quella del loro recupero effettivo. Gli interessi sono calcolati sulla base del tasso di riferimento utilizzato per il calcolo dell'equivalente sovvenzione nel quadro degli aiuti a finalità regionale».

III — Il ricorso della Repubblica italiana

8. Il governo italiano chiede che la Corte di giustizia voglia annullare la decisione nella sua integralità e, in subordine l'art. 3, nella parte in cui la Commissione fa obbligo allo Stato membro di recuperare gli aiuti illegittimamente concessi maggiorati degli interessi. Basa il suo ricorso su una considerazione di carattere generale e su otto motivi specifici.

9. In linea generale, la ricorrente considera che la Commissione, procedendo al confronto delle caratteristiche, della natura e della finalità del regime istituito mediante i contratti di formazione e lavoro con gli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione ha assunto un punto di vista esclusivamente economico, senza tenere in considerazione che i detti contratti costituiscono uno strumento fondamentale di intervento nel mercato del lavoro per realizzare una politica attiva nel settore dell'occupazione, in particolare, con riferimento alla fascia dei giovani, considerata tradizionalmente debole nel mercato del lavoro.

10. La Commissione sostiene che l'analisi realizzata per valutare la natura di un aiuto e la sua compatibilità con il mercato comune fa astrazione da qualsiasi considerazione in merito alla sua efficacia. Afferma che in questo caso l'unico criterio di cui s'è tenuto conto per decidere sulla natura degli aiuti secondo l'accezione del Trattato è

stato l'impatto sulla concorrenza e sugli scambi tra Stati membri e che la compatibilità dell'aiuto con il mercato comune va decisa sulla base dell'applicabilità delle deroghe previste dall'art. 87 CE, nn. 2 e 3.

11. Non viene messo in discussione che la politica dell'occupazione rientra in un ambito di competenza nazionale, rispetto al quale la Comunità svolge un'importante funzione di coordinamento. Basta a tal riguardo considerare gli orientamenti per l'occupazione nell'anno 2001, che sono stati infine adottati mediante decisione del Consiglio n. 2001/63/CE [8], dove vengono indicati gli obiettivi orizzontali destinati a creare le condizioni idonee per la piena occupazione.

12. Come espressamente risulta dal n. 3 degli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione, pubblicati nel dicembre 1995, le misure fiscali e finanziarie che gli Stati membri potranno adottare saranno chiamate a svolgere un ruolo crescente per incentivare le imprese ad assumere lavoratori delle categorie che incontrano le maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Nello stesso paragrafo viene però precisato che, sebbene l'obiettivo di siffatte misure sia quello di migliorare la situazione dei lavoratori sul mercato del lavoro, si deve riconoscere che anche le imprese ne beneficiano nella misura in cui potranno ridurre il loro costo del lavoro grazie al ruolo di intermediarie che esse svolgono nell'attuazione delle misure fiscali e finanziarie. Per tale motivo la Commissione deve vigilare affinché l'intensificazione delle iniziative a favore dell'occupazione non rechi pregiudizio agli sforzi intrapresi parallelamente per ridurre le distorsioni artificiali della concorrenza nell'ambito degli artt. 87 e 88 CE.

È questo il contesto entro il quale la Commissione ha dovuto muoversi nell'adottare la decisione impugnata, esercitando le competenze concessele dal Trattato in materia di aiuti di Stato, cercando il difficile equilibrio tra gli effetti positivi del regime italiano e la distorsione della concorrenza e degli scambi.

13. Conformemente alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, la Commissione dispone, ai fini dell'applicazione dell'art. 87, n. 3 del Trattato, di un ampio potere discrezionale, il cui esercizio implica valutazioni di carattere economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario [9]. Trattandosi di una valutazione economica complessa, come accade per l'esame della compatibilità del regime di aiuto con il mercato comune, il sindacato giurisdizionale di un atto della Commissione deve limitarsi, secondo la costante giurisprudenza, alla verifica dell'osservanza delle norme relative alla procedura e alla motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti considerati nell'operare la scelta contestata, dell'insussistenza di errore manife-

8 — Decisione del Consiglio 19 gennaio 2001, relativa a orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione per il 2001 (GU L 22, pag. 18).

9 — Sentenze 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, Siemens/Commissione (Racc. pag. I-2507, punto 35), causa C-355/95 P, TWD/Commissione (Racc. pag. I-2549, punto 26), nonché sentenza 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione (Racc. pag. I-6857, punto 67).

sto di valutazione di tali fatti o dell'insussistenza di sviamento di potere [10].

Negli otto motivi specifici di ricorso la Repubblica italiana deduce l'esistenza di taluni di tali vizi nella Decisione. Dato che perlopiù deduce sia la mancanza di motivazione sia lo sviamento di potere, esaminerò in primo luogo la dottrina generale relativa a tali vizi e, in prosieguo, verificherò se essi ricorrano in ciascuno dei casi in cui vengono allegati.

A — *Obbligo di motivazione degli atti adottati dalla Commissione nell'ambito degli aiuti di Stato*

14. Secondo la costante giurisprudenza, la motivazione richiesta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto e deve fare apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui promana l'atto, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere alla Corte di esercitare il proprio controllo. Emerge tra l'altro da tale giurisprudenza che la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti, in quanto l'accertamento del se la motivazione di un atto soddisfi le condizioni di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia. Il requisito della motivazione va valutato in funzione delle circostanze di ciascun caso specifico, in particolare, del contenuto dell'atto, della natura dei motivi invocati e dell'interesse che i destinatari e altre persone direttamente ed individualmente riguardate possono avere nel ricevere precisazioni [11].

15. Questa stessa Corte ha aggiunto che il fatto che la decisione impugnata si basi sugli orientamenti ha un particolare significato per quanto concerne il contenuto dell'obbligo di motivazione [12].

16. Conformemente alla giurisprudenza del Tribunale di primo grado, nella motivazione delle decisioni che è portata ad adottare per garantire l'applicazione delle regole di concorrenza, la Commissione non è obbligata a prendere posizione su tutti gli argomenti che gli interessati fanno valere dinanzi ad essa a sostegno delle loro domande; le è sufficiente esporre i fatti e le considerazioni giuridiche che rivestono

10 — Sentenza 29 ottobre 1980, causa 138/79, Roquette Frères/Consiglio (Racc. pag. 3333, punto 25); 17 novembre 1987, cause riunite 142/84 e 156/84, BAT e Reynolds/Commissione (Racc. pag. 4487, punto 62); 10 marzo 1992, causa C-174/87, Ricoh/Consiglio (Racc. pag. I-1335, punto 68); 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commissione (Racc. pag. I-3203, punto 25), e 29 febbraio 1996, causa C-56/93, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-723, punto 11).

11 — Sentenze 14 febbraio 1990, causa C-350/88, Delacre e a./Commissione (Racc. pag. I-395, punti 15 e 16); 9 novembre 1995, causa C-466/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e a. (II) (Racc. pag. I-3799, punto 16); Belgio/Commissione, già citata alla nota 10 supra, punto 86; 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, Commissione/Sytraval e Brink's Francia (Racc. pag. I-1719, punto 63) e 19 ottobre 2000, cause riunite C-15/98 e C-105/99, Italia e Sardegna Lines/Commissione (Racc. pag. I-8855, punto 65).

12 — Sentenza 5 ottobre 2000, causa C-288/96, Germania/Commissione (Racc. pag. I-8237, punto 84).

un ruolo essenziale nel sistema della decisione [13]. Tale giurisprudenza è stata confermata dalla Corte di giustizia con la sentenza pronunciata su ricorso di impugnazione [14].

B — *Sviamento di potere*

17. Lo sviamento di potere è uno dei motivi allegati con maggior frequenza dai ricorrenti quando chiedono l'annullamento di un atto. La sua sussistenza risulta, senza dubbio, estremamente difficile a dimostrarsi. La Corte considera che sussiste sviamento di potere quando un'istituzione esercita i suoi poteri allo scopo esclusivo, o quantomeno determinante, di raggiungere fini diversi da quelli dichiarati o di eludere una procedura appositamente prevista dal Trattato per fare fronte alle circostanze del caso di specie [15]. Lo sviamento della procedura compiuto da un'istituzione con l'intento di evitarne la speciale complessità e consistente nell'utilizzare un altro procedimento che le risulta più agevole, viene equiparato dalla Corte allo sviamento di potere, con la conseguenza che ciò giustifica l'annullamento dell'atto viziato [16].

13 — Sentenze del Tribunale di primo grado 24 gennaio 1992, causa T-44/90, La Cinq/Commissione (Racc. pag. II-1, punto 41) e 8 giugno 1995, causa T-459/93, Siemens/Commissione (Racc. pag. II-1675, punto 31).

14 — Sentenza Siemens/Commissione, già citata nella precedente nota 9, punto 16.

15 — Sentenze 12 novembre 1996, causa C-84/94, Regno Unito/Consiglio (Racc. pag. I-5755, punto 69) e 14 maggio 1998, causa C-48/96 P, Windpark Groothusen/Commissione (Racc. pag. I-2873, punto 52).

16 — Sentenza 22 settembre 1988, causa 148/87, Frydendahl Pedersen/Commissione (Racc. pag. 4993, punto 12).

È anche consolidata giurisprudenza che l'esistenza di sviamento di potere può affermarsi solo quando si dimostra in maniera sufficiente che il suo autore, adottando il provvedimento controverso, ha perseguito una finalità diversa da quella contemplata dalla normativa in causa [17].

IV — I motivi specifici di ricorso

A — *Primo motivo: sviamento di potere e difetto di motivazione nella definizione della categoria dei «giovani»*

18. In concreto la Repubblica italiana deduce che la decisione è illogica per quanto riguarda la definizione della categoria dei «giovani». Sebbene i dati statistici forniti nel corso del procedimento amministrativo dimostrino che, stante le particolari caratteristiche della disoccupazione giovanile nella Repubblica italiana, in particolare nel Mezzogiorno, tale fenomeno interessa la fascia di età fino ai 32 anni, la Commissione ha deciso di far rientrare in questa categoria solo i minori di 25 anni o di 29 se in possesso di titoli universitari. Gli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione non pongono però alcun limite.

17 — Sentenze 8 giugno 1988, causa 135/87, Vlachou/Corte dei Conti (Racc. pag. 2901, punto 27) e 17 gennaio 1992, causa C-107/90 P, Hochbaum/Commissione (Racc. pag. I-157, punto 14).

Tale limite di età introduce un elemento di rigidità inaccettabile nel concetto di «giovani», difficile da conciliarsi con l'accezione generale del termine nei detti orientamenti la quale varia in funzione delle caratteristiche specifiche dei singoli mercati di lavoro, essendo dimostrato che, nel governo italiano, e soprattutto nell'Italia del sud, per una serie di ragioni sociali ed economiche, il limite di età entro il quale si definisce la categoria dei giovani è superiore, senza ombra di dubbio, ai 25 anni stabiliti nella decisione impugnata.

19. La Commissione sostiene che, quand'anche gli orientamenti riguardanti gli aiuti per l'occupazione non fissino alcun limite di età, sia le azioni comunitarie adottate a favore di tale gruppo sia quelle a carico degli Stati membri in generale, si dirigono ai minori di 25 anni. Per questa ragione la fissazione di un limite variabile ed arbitrario, in funzione delle caratteristiche di ciascun mercato nazionale del lavoro, è destituita di obiettività e illogica rispetto alle menzionate azioni.

20. Condivido la posizione del governo italiano, quando questo afferma che gli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione non definiscono quali siano i soggetti che integrano la categoria dei giovani ai fini dell'esame della compatibilità di un regime di aiuti con il mercato comune. Condivido il punto di vista del governo italiano anche nella misura in cui può risultare positivo che a tale concetto si sia attribuito un senso generale, giacché il limite di età che definisce la categoria dei giovani varia in funzione delle caratteristiche specifiche dei singoli mercati di lavoro. Questo varia altresì da Stato a Stato, in funzione dei sistemi educativi, dell'età fino al raggiungimento della quale l'insegnamento è obbligatorio, del numero e della durata dei cicli universitari.

21. A mio parere, queste motivazioni non possono tuttavia giustificare che uno Stato membro, per quanto alto risulti il suo tasso di disoccupazione, decida unilateralmente di includere nella categoria dei giovani aventi diritto a beneficiare degli aiuti per l'occupazione, fino al compimento del trentaduesimo anno, in generale, ovvero del trentacinquesimo o anche del quarantacinquesimo in alcune regioni [18], i lavoratori che incontrino particolari difficoltà a inserirsi o riciclarsi nel mercato del lavoro. La Commissione afferma inoltre, nel punto 78 della decisione che, benché nell'Italia meridionale la situazione della disoccupazione sia più grave, non è possibile affermare che la percentuale di persone alla ricerca di occupazione sia più elevata nella classe di età dai 25 ai 34 anni rispetto alla classe di età dai 15 ai 24 anni. Nel punto 81 la Commissione cita un'informazione circa la condizione dei giovani, fornita dalle autorità italiane, dalla quale risulta chiaramente che «nella classe 15-24 anni, il 65% dei disoccupati dichiara di cercare un posto di lavoro da più di un anno (disoccupazione di lunga durata);

18 — La Commissione, nella controreplica, afferma che avvalendosi della facoltà concessa loro dalla normativa nazionale, alcune regioni hanno aumentato l'età limite perché i lavoratori possono accedere ai contratti di formazione e lavoro, che è stata così fissata: 35 anni nel Lazio, 38 in Calabria, 40 in Campania, Abruzzo e Sardegna e 45 in Basilicata, Molise, Puglia e Sicilia.

questa percentuale passa al 68% per la classe da 25-34 anni [19]. Sulla base di tali informazioni la Commissione è quindi del parere che questo fenomeno debba essere esaminato in quanto disoccupazione strutturale e non attraverso un'estensione del limite di età per la definizione della categoria "giovani"».

22. Non si deve perdere di vista che la Commissione deve esaminare la compatibilità di un regime di aiuti in un contesto comunitario. Ciò vuol dire che ogni deroga all'incompatibilità di principio posta dall'art. 87 CE, n. 1, dev'essere formulata, interpretata ed applicata nel modo più uniforme e costante possibile, poiché è il solo modo per assicurare la coerenza e la parità di trattamento nell'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato.

23. In nome di questa uniformità e di fronte alla mancata definizione della categoria dei «giovani» negli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione [20], la Commissione, già fin dall'apertura del procedimento previsto dall'art. 88 CE, n. 2, aveva presente che le misure applicate su scala comunitaria a favore dei giovani e quelle istituite dalla generalità degli Stati membri fanno riferimento ai giovani minori di 25 anni [21]. Questo medesimo criterio figura al punto 76 della decisione. Inoltre, così come specificato nel punto 85, dopo aver esaminato i dati forniti dalle autorità italiane e dalla Confindustria circa l'età alla quale vengono conseguiti i titoli universitari italiani (26,8 di fronte ad una media europea del 25,7), la Commissione è rimasta dell'opinione che solo per quanto riguarda le persone in possesso di un titolo universitario è da considerarsi che le statistiche e i fattori istituzionali connessi con la lunga durata degli studi possono giustificare un ampliamento della categoria dei «giovani» alla fascia di età da 25 ai 29 anni.

24. A mio parere la Commissione ha esposto in maniera esauriente i criteri che l'hanno indotta a fissare in 25 ovvero in 29 anni, in caso di possesso di titoli universitari, i limiti di età per definire la categoria dei «giovani», con la conseguenza che la decisione impugnata non è inficiata da difetto di motivazione.

25. Per quanto riguarda la sussistenza dello sviamento di potere, il governo italiano non ha dimostrato che la Commissione, nel fissare tali limiti di età, perseguisse fini diversi da quelli che le competono nell'ambito dell'esame degli aiuti di Stato.

19 — Secondo rapporto sulla condizione giovanile, relativa all'anno 1997, Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

20 — Come pure, per quanto ho avuto modo di verificare, nella restante normativa comunitaria. Di fatto ho riscontrato solo un limite di età apparso nel regolamento CE della Commissione 12 gennaio 2001, n. 68, relativo all'applicazione degli artt. 87 CE e 88 CE del Trattato CE, agli aiuti destinati alla formazione (GU L. 10, pag. 20) il cui art. 2, lett. g), definisce come «lavoratore svantaggiato» qualsiasi giovane di meno di 25 anni che non abbia in precedenza ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente.

21 — Cita altresì, a sostegno di tale limite di età, l'«*Informazione sull'occupazione e i giovani*», dell'Ufficio internazionale del lavoro.

26. Considero pertanto che questo motivo è infondato e va disatteso.

B — *Secondo motivo: violazione di legge, sviamento di potere e difetto di motivazione nella valutazione dei casi in cui l'importo dell'aiuto è proporzionato alla creazione di occupazione*

27. A parere del governo italiano quanto la Commissione afferma nel punto 91 della decisione è privo di fondamento. Essa avrebbe dovuto provare, con elementi obiettivi, che soltanto nel caso di aiuti a favore dei lavoratori che incontrano difficoltà specifiche di inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro — vale a dire i giovani con meno di 25 anni, i giovani laureati fino a 29 anni e i disoccupati di lunga durata (più di un anno di disoccupazione) — o che sono destinati alla creazione di nuovi posti di lavoro, l'entità dell'aiuto non supera quanto è necessario per incentivare la creazione di nuovi posti di lavoro.

28. La Commissione fa presente che, dopo aver considerato che i contratti di formazione e lavoro avevano carattere di aiuto in quanto falsavano la concorrenza rafforzando la posizione finanziaria e la possibilità di azione delle imprese beneficiarie rispetto ai loro concorrenti che non ne beneficiavano, si convinse del fatto che erano compatibili con il mercato comune solo gli aiuti a favore dei lavoratori che non avevano ancora trovato un impiego o che avevano perso l'impiego precedente e quelli destinati alla creazione di nuovi posti di lavoro. Solo in questi casi, l'entità di tali aiuti non eccedeva quella necessaria per incentivare la creazione di posti di lavoro, tenuto conto dell'attività di formazione del lavoratore che ricade sul datore di lavoro e della situazione di disoccupazione particolarmente grave sul territorio italiano.

29. Non posso condividere la tesi del governo italiano su questo punto per due motivi. In primo luogo, perché, per valutare i punti 91 e 92 della decisione, vanno tenuti presenti alcuni dei punti precedenti. Più precisamente, i punti 76-90 che contengono i dati e i ragionamenti sui quali si basa la Commissione.

In secondo luogo, perché, per valutare gli aiuti all'occupazione, la Commissione è obbligata ad utilizzare i criteri fissati nel capitolo 4 degli orientamenti, dedicato all'applicazione delle deroghe di cui all'art. 87, nn. 2 e 3, CE. Conformemente a questa norma, la Commissione incentiva gli aiuti alla creazione di occupazione. Il fatto che vi si aggiunga una formazione professionale del lavoratore costituirà un elemento importante in vista di una valutazione favorevole. Tuttavia il quarto trattino del n. 21 degli orientamenti fa comunque obbligo alla Commissione di vigilare affinché l'entità dell'aiuto non ecceda quella necessaria per incentivare la creazione di posti di lavoro.

30. Su questa linea, la Commissione ha giudicato che gli aiuti citati nei punti 91 e 92 della decisione si adeguano alle disposizioni degli orientamenti e possono fruire delle deroghe previste a favore degli aiuti all'occupazione, per cui ha tenuto conto dell'attività di formazione dei lavoratori connessa con l'assunzione, della situazione di disoccupazione particolarmente grave nel territorio italiano, della proporzione esistente tra gli oneri sociali oggetto di riduzione e le retribuzioni dei lavoratori e della graduazione della misura in funzione delle specificità delle regioni interessate.

31. La Commissione si è attenuta agli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione al momento di valutare la compatibilità con il mercato comune del regime degli aiuti italiani e non si è avuta, pertanto, violazione di legge. La decisione non è inficiata al difetto di motivazione nella misura in cui la constatazione alla quale perviene nel punto 92 in merito agli aiuti compatibili è argomentata nei punti 86-91. Il governo italiano non ha fornito alcun indizio del fatto che la Commissione abbia accertato i casi in cui l'entità dell'aiuto è proporzionata alla creazione di occupazione perseguendo fini diversi da quelli che le competono nell'ambito dell'esame degli aiuti di Stato.

32. Di conseguenza, anche questo motivo deve ritenersi infondato e va disatteso.

C — *Terzo motivo: difetto di motivazione in relazione alla quantificazione dell'aiuto*

33. Il governo ricorrente deduce l'illogicità del ragionamento della Commissione nella quantificazione dell'aiuto inammissibile e la mancanza di criteri chiari nel valutare le modalità di incentivazione e sostegno all'occupazione, dal momento che, qualora non si tratti di uno dei requisiti definiti in modo restrittivo, si finisce per negare ai contratti di formazione e lavoro la qualifica di intervento destinato a creare nuova occupazione. Tuttavia, nel punto 86 della decisione si riconosce che la condizione alla quale è subordinata l'assunzione, e cioè che l'impresa mantenga in servizio almeno il 60% dei lavoratori il cui contratto di formazione e lavoro sia scaduto nei 24 mesi precedenti [22], costituisce un ulteriore incentivo per le imprese a garantire il mantenimento dei posti di lavoro durante un periodo di tempo più ampio. Costituiscono vantaggi concatenati particolarmente efficaci, perché impediscono alle imprese di commettere abusi, assumendo sistematicamente con contratti a tempo determinato in

22 — Tutte le versioni linguistiche nelle quali la decisione è stata redatta, compresa la copia notificata a suo tempo alle autorità italiane, e allegata al ricorso, affermano che questa percentuale è del 50%. La Repubblica italiana nell'atto introduttivo afferma che questa percentuale è del 60%. Ho inoltre accertato che questa è la percentuale fissata dall'art. 16, n. 11, del decreto legge 16 maggio 1994, n. 299 (GURI del 20 maggio 1994, n. 116).

sostituzione di contratti a tempo indeterminato, e perché inducono le dette imprese ad effettuare assunzioni. Tenendo conto dei criteri che figurano negli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione, la Commissione avrebbe dovuto dimostrare il livello dell'aiuto, tenendo conto delle difficoltà incontrate dalle piccole e medie imprese e degli svantaggi territoriali della regione interessata.

34. La Commissione afferma che i contratti controversi costituiscono un aiuto al mantenimento dell'occupazione senza che si creino nelle imprese beneficiarie posti di lavoro per lavoratori che non hanno ancora ottenuto il loro primo impiego o che hanno perso quello che avevano, o in situazioni in cui gli assunti non sono lavoratori con speciale difficoltà per inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro. Tali aiuti al mantenimento dell'occupazione non sono limitati alle regioni alle quali fa riferimento la deroga prevista dall'art. 87 CE, n. 3, lett. a), giacché si applicano a tutto il territorio nazionale e non sono né decrescenti, né limitati nel tempo.

35. Non posso condividere il punto di vista della ricorrente. Infatti gli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione distinguono tra gli aiuti diretti al mantenimento dell'occupazione, che vengono erogati ad un'impresa affinché non licenzi i dipendenti e che vengono calcolati tenendo in considerazione il numero totale di occupati al momento in cui sono concessi, e gli aiuti destinati a procurare un posto di lavoro a chi non ne ha mai avuto uno o ha perso quello che aveva, e che vengono assegnati in funzione del numero dei posti di lavoro ottenuti. Nel punto 17 degli orientamenti viene specificato che la creazione d'occupazione deve essere netta e che la semplice sostituzione di un lavoratore senza ampliamento dell'organico, e quindi senza creazione di un nuovo posto di lavoro, non rappresenta una creazione effettiva di occupazione.

In applicazione di tali criteri la Commissione ha considerato, nei punti 93-96 della decisione che gli aiuti all'assunzione di cui non beneficiano i giovani minori di 25 anni né i lavoratori licenziati fino a 29 anni né i disoccupati rimasti per oltre un anno senza occupazione o che non vengono destinati alla creazione di posti di lavoro sono aiuti al mantenimento dell'occupazione, che vengono equiparati agli aiuti al funzionamento delle imprese. A questo proposito, la Commissione argomenta che, benché gli aiuti vengano concessi alle imprese per stipulare contratti di formazione e lavoro e non per evitare che licenzino i lavoratori, certo è che non viene richiesta come condizione la creazione di nuovi posti di lavoro, bensì soltanto che non vengano operati licenziamenti.

36. Ebbene, aiuti di questo tipo possono essere autorizzati soltanto quando, conformemente alle disposizioni dell'art. 87, n. 2, lett. b), sono destinati ad ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali o da altri eventi eccezionali o quando, a talune condizioni, sono concessi alle regioni ammesse a beneficiare della deroga di cui

all'art. 87, n. 3, lett. a), cioè per favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione.

37. Condivido il punto di vista della Commissione quanto al fatto che gli aiuti di cui qui si tratta, diretti al mantenimento dell'occupazione, dovrebbero essere dichiarati incompatibili con il mercato comune, giacché non si limitano alle regioni alle quali si riferiscono le deroghe contemplate dall'art. 87, n. 3, lett. a), CE, ma si applicano a tutto il territorio nazionale, non possono rientrare nell'ipotesi di cui alla lett. b) del n. 2 dello stesso articolo, e non sono né decrescenti né limitati nel tempo.

38. Pertanto poiché la quantificazione dell'aiuto considerato incompatibile nella detta decisione risulta sufficientemente giustificata, il motivo è infondato e va disatteso.

D — *Quarto motivo: violazione di legge, sviamento di potere e difetto di motivazione con riferimento alle misure di cui all'art. 15 della legge n. 196/97*

39. In virtù di tale norma, le imprese situate nelle regioni contemplate nell'obiettivo 1 che trasformano i contratti di formazione e lavoro della durata massima di 24 mesi al termine del loro periodo di validità in contratti di lavoro a tempo indeterminato continuano a beneficiare dei medesimi vantaggi per un periodo addizionale di un anno. Il governo italiano ritiene errata la valutazione compiuta dalla Commissione nel punto 103 della decisione secondo cui la trasformazione di contratti di formazione e lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato non crea posti supplementari, in quanto i posti stessi sono già stati creati, pur non avendo carattere stabile. In effetti, il regime prevede una reazione a catena la cui finalità è la stipulazione di contratti di formazione e lavoro, concedendo un vantaggio per la trasformazione del contratto in contratto a tempo indeterminato, e incentivando così le imprese a creare posti di lavoro.

40. La Commissione afferma che la trasformazione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato non crea occupazione aggiuntiva, poiché, a prescindere dalla carenza di stabilità, i posti di lavoro già esistevano. Tali misure non possono considerarsi né creazione di occupazione né mantenimento dell'occupazione esistente, ma mirano soltanto a consolidare quanto fino ad allora era precario.

41. Non condivido, nemmeno su questo punto, l'opinione del governo italiano per vari motivi. In primo luogo la Commissione non è incorsa in violazione di legge ritenendo che siano conformi alle disposizioni degli orientamenti solo le trasformazioni di

contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato che rispettano l'obbligo di aumentare i posti di lavoro rispetto ai posti esistenti nell'impresa. Infatti, pur essendo tale trasformazione molto proficua per il lavoratore e la stabilità del posto di lavoro in generale, è certo che la norma ampia di un anno i vantaggi di cui ha fruito il datore di lavoro nel corso dei due anni di validità del contratto di formazione e lavoro iniziale e che l'ottenimento di tali vantaggi aggiuntivi non è in rapporto con la creazione di nuovi posti di lavoro.

In secondo luogo, questa valutazione non è viziata da difetto di motivazione, dal momento che la Commissione espone, nei punti 97-110, le ragioni che l'hanno indotta a decidere, al punto 111, che negli altri casi di aiuti alla trasformazione di contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato, che non rispettano l'obbligo di realizzare un aumento dei posti di lavoro esistenti nell'impresa, si configurano aiuti al mantenimento dell'occupazione equiparati agli aiuti al funzionamento, che non integrano né le condizioni previste nel n. 2, dell'art. 87 CE, per essere compatibili con il mercato comune, né quelle previste nel n. 3 per poter essere considerati compatibili.

Ed infine il governo italiano non ha neanche dimostrato che, nel decidere in tal senso, la Commissione avrebbe perseguito una finalità distinta da quella che le compete in materia di aiuti di Stato conformemente a quanto previsto dal Trattato.

42. Per le ragioni ora illustrate, il motivo è infondato e va disatteso.

E — *Quinto motivo: violazione e falsa applicazione dell'art. 87 CE, n. 3, lett. a), e difetto di motivazione nella valutazione della compatibilità degli aiuti per il mantenimento dell'occupazione*

43. Il ricorrente rimprovera la Commissione di non aver esaminato gli aiuti al mantenimento dell'occupazione in relazione alla norma comunitaria che consente di considerarli compatibili qualora siano destinati a favorire lo sviluppo economico di regioni dove il livello di vita è anormalmente basso o dove esiste una grave situazione di disoccupazione. Per quanto riguarda la ripartizione territoriale degli aiuti, non si può affermare sic et simpliciter che essi si applicano a tutto il territorio nazionale, dato che la riduzione di una percentuale superiore al 25% viene concessa soltanto a quelle imprese che operano in zone con un importante squilibrio occupazionale. In quest'ottica le riduzioni degli oneri sociali idonee a costituire un aiuto al mantenimento dell'occupazione vengono

concesse solo alle zone dove esiste una grave situazione di sottoccupazione [23].

44. La Commissione ripete che gli aiuti esaminati nella decisione sono incompatibili con il mercato comune, poiché non si limitano alle zone alle quali fa riferimento l'eccezione contemplata nell'art. 87 CE, n. 3, lett. a), ma si applicano a tutto il territorio nazionale, non sono decrescenti né limitati nel tempo e non rispettano neanche le condizioni poste dagli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione.

45. Non condivido il punto di vista del governo italiano secondo cui la Commissione sarebbe incorsa in una falsa applicazione dell'art. 87 CE. Infatti, i presupposti sui quali gli aiuti al mantenimento dell'occupazione possono essere autorizzati sono esposti, dettagliatamente, nel punto 22 degli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione che sono quelli contemplati nell'art. 87 CE, n. 2, lett. b) e al n. 3, lett. a).

Nella fattispecie italiana va solo esaminata la possibilità di applicare la deroga prevista nel n. 3, lett. a), che consente di dichiarare compatibili gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico di regioni ove il tenore di vita è anormalmente basso o dove esiste una grave situazione di disoccupazione. Conformemente alla giurisprudenza della Corte l'uso dei termini «anormalmente» e «grave» nella deroga contenuta nella lett. a) dimostra che questa riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso [24].

Secondo quanto affermato nel n. 3.5 degli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionali [25], tali condizioni risultano soddisfatte allorché una regione corrispondente ad una unità geografica di livello II della nomenclatura delle unità territoriali statali (NUTS) ha un prodotto interno lordo pro capite (misurato in standard di potere di acquisto) che non superi la soglia del 75% della media comunitaria. Inoltre, il n. 4.17 di tali orientamenti stabilisce che gli aiuti al funzionamento devono essere limitati nel tempo e decrescenti.

Siccome gli aiuti previsti dalla normativa italiana erano applicabili alle regioni del Mezzogiorno e a quelle che presentano un livello di disoccupazione superiore alla

23 — Nel formulare la sua opinione, la Commissione avrebbe dovuto tener conto del regime di riduzione generale degli oneri sociali previsto dall'art. 27 della legge 28 febbraio 1997, n. 30 (GURI n. 50, S.G./1997) a favore delle imprese situate nelle regioni alle quali fa riferimento l'art. 87 CE, n. 3, lett. a), nonché del premio supplementare per persona riconosciuto alle medesime imprese dall'art. 4, n. 17, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (GURI n. 302, S.O./1997), che sono regimi la cui conformità con il diritto comunitario è già stata riconosciuta. Il governo italiano informa del fatto che, successivamente ai fatti discussi in tale controversia, la Commissione ha autorizzato l'estensione del pagamento degli oneri sociali durante i primi due anni per nuove assunzioni nel Mezzogiorno, con contratti a tempo indeterminato, conformemente a quanto disposto dalla legge 23 dicembre 1998, n. 448 (GURI n. 302, S.O./1998).

24 — Sentenza 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione (Racc. pag. 4013, punto 19).

25 — GU 1998, C 74, pag. 9.

media nazionale, è chiaro che essi non si limitavano alle regioni che possono avvalersi della deroga di cui all'art. 87 CE, n. 3, lett. a). Per di più, non risultavano limitati nel tempo né erano decrescenti.

46. A mio avviso la motivazione sulla quale si basa la Commissione per valutare la compatibilità con il mercato comune degli aiuti al mantenimento dell'occupazione contemplati nella normativa italiana è sufficiente alla luce del ragionamento esposto nei punti 93-96 della decisione controversa.

47. Considero, pertanto, che anche questo motivo è infondato e va disatteso.

F — *Sesto motivo: violazione dell'art. 87 CE e difetto di motivazione con riguardo all'incidenza degli aiuti considerati incompatibili sull'interscambio comunitario e sulla concorrenza*

48. Nei punti 62 e seguenti della decisione impugnata la Commissione valuta l'incidenza della normativa italiana sugli aiuti alle assunzioni con contratti di formazione e lavoro. Ivi precisa che, quali disciplinati dalla legge n. 862/84, gli aiuti all'occupazione erano benefici applicabili in maniera uniforme, automatica, non discrezionale e sulla base di criteri obiettivi a tutte le imprese e quindi non costituivano aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, bensì un provvedimento di carattere generale. Per contro, le leggi adottate a partire dal 1990 hanno modulato le riduzioni accordate in funzione del luogo d'insediamento dell'impresa beneficiaria e del settore di appartenenza, con la conseguenza che alcune imprese sono venute a beneficiare di riduzioni maggiori di quelle accordate ad imprese concorrenti. Tali riduzioni selettive, a prescindere dal fatto che vengono realizzate a livello individuale, regionale o settoriale, costituiscono, per la parte differenziale della riduzione, aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, che falsano la concorrenza e rischiano di incidere sugli scambi fra gli Stati membri.

La Commissione aggiunge che siffatti aiuti falsano la concorrenza, dato che rafforzano la posizione finanziaria e le possibilità d'azione delle imprese beneficiarie rispetto ai loro concorrenti che non ne beneficiano, pregiudicando così l'interscambio intracomunitario, in particolare nel caso in cui le imprese beneficiarie esportano una parte della loro produzione negli altri Stati membri. Analogamente, anche se queste 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.

49. Seguendo questo ragionamento la Commissione giunge a due conclusioni:

1) le misure in esame sono in linea di massima vietate dall'art. 87, n. 1, CE e dall'art. 62, n. 1, dell'accordo SEE e non possono essere considerate compatibili con il mercato comune, a meno che non sia loro applicabile una delle deroghe ivi previste; 2) il regime di aiuti avrebbe dovuto essere notificato alla Commissione allo stadio di progetto, come prescritto dall'art. 88, n. 3, CE. In assenza di tale notifica da parte del governo italiano, gli aiuti sono illegittimi sotto il profilo del diritto comunitario e possono essere considerati compatibili con il mercato comune soltanto ove fruiscano di una deroga prevista dal Trattato.

50. Il governo ricorrente riconosce che le cose stanno in questi termini, però ritiene che alla luce delle peculiarità del regime italiano di aiuti all'occupazione la Commissione avrebbe dovuto spendere quantomeno una qualche parola per giustificare l'incidenza effettiva sugli scambi e la mera potenzialità a falsare la concorrenza, circostanze non chiare se si considera che esistono elementi come la portata limitata dell'aiuto una volta sfrondato di tutte quelle componenti ritenute incompatibili per varie ragioni e come il fatto che la parte ritenuta incompatibile era destinata a piccole e medie imprese con meno di quindici dipendenti, a imprese artigiane o a imprese situate in zone depresse.

51. La Corte di giustizia ha chiesto alle parti che, nell'udienza del 4 aprile 2001, si pronunciassero su due quesiti, e cioè: 1) se la riduzione degli oneri sociali concessa alle imprese estranee al settore della produzione si ripercuotano sugli interscambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi dell'art. 87 CE, n. 1; 2) se sotto questo profilo la decisione impugnata fosse sufficientemente motivata.

52. Il rappresentante del governo italiano ha dichiarato che la decisione impugnata non analizza l'incidenza effettiva e particolareggiata degli aiuti sull'interscambio tra gli Stati membri. A suo parere, la riduzione degli oneri sociali a favore delle piccole imprese del settore dei servizi, della distribuzione o delle imprese artigiane, tutte ubicate nel sud d'Italia, è priva di incidenza sui detti interscambi. Ha aggiunto che sarebbe estremamente ingiusto chiedere ora a tali imprese, che hanno dato lavoro a dipendenti con contratti di formazione e lavoro confidando nella legittimità della riduzione degli oneri, di devolvere allo Stato l'importo di cui hanno beneficiato.

53. La Commissione ha dichiarato che, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, quando si tratta di un regime di aiuti, può limitarsi a studiarne le caratteristiche per valutare se per la loro quantità ed elevata percentuale, per la peculiarità degli investimenti o di altre modalità del programma stesso, questo conceda un notevole vantaggio ai beneficiari rispetto ai loro concorrenti, e sia tale

da favorire essenzialmente le imprese che partecipano agli scambi fra gli Stati membri [26].

Ha affermato che in presenza di un programma di aiuti così ampio come quello italiano si è limitata ad esaminare il settore produttivo. Ha messo in rilievo, quanto agli effetti del provvedimento contestato sugli scambi tra gli Stati membri che, secondo la consolidata giurisprudenza, l'entità relativamente esigua di un aiuto e le dimensioni relativamente modeste dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che vengano influenzati gli scambi fra Stati membri [27]. Ha fatto presente che il regime di aiuti di cui trattasi non le fu notificato e che non è obbligata, in questo caso, ad analizzare ciascun settore o ciascun aiuto individuale. Sarà al momento di procedere al recupero che si dovrà provare, caso per caso, se gli aiuti sono in contrasto con il Trattato. Ha citato, come esempio di settori nei quali gli aiuti avrebbero avuto un'incidenza sugli interscambi, quello bancario, quello delle assicurazioni e quello del trasporto, mentre in altri settori, come quello del commercio, quello dei servizi sociali e quello della piccola ristorazione, tale incidenza sarebbe stata irrilevante.

54. Continuo a non essere d'accordo con il governo italiano. L'incidenza degli aiuti sugli interscambi e l'alterazione della concorrenza sono già stati dimostrati prima che la Commissione passasse ad esaminarne la compatibilità con il mercato comune. Comunque, se la Commissione fosse tenuta a dimostrare nella sua decisione le effettive conseguenze di aiuti già concessi, risulterebbero favoriti gli Stati membri che versano aiuti in violazione dell'obbligo di notifica di cui all'art. 88 CE, n. 3, a detrimento di quelli che notificano il progetto di aiuti [28].

Inoltre uno Stato membro non può, avendo in essere un programma come quello italiano, concedere aiuti che, singolarmente valutati, sarebbero considerati aiuti di Stato incompatibili con il mercato comune.

55. Considero, pertanto, che non si sia avuta violazione dell'art. 87 CE, dal momento che la Commissione non era obbligata, una volta dichiarata l'incompatibilità di una parte del programma italiano di aiuti all'occupazione, a esaminare nuovamente la sua incidenza sugli scambi intracomunitari e sulla concorrenza.

56. Per le ragioni sopraesposte, ritengo che questo motivo sia infondato e che debba pertanto essere disatteso.

26 — Sentenza 14 ottobre 1987, Germania/Commissione, già citata nella precedente nota 24, punto 18.

27 — Sentenze 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, «Tubemeuse» (Racc. pag. I-959, punto 43); 14 settembre 1994, cause riunite C-278/92-C-280/92, Spagna/Commissione (Racc. pag. I-4103, punti 40-42), e sentenza 19 settembre 2000, Germania/Commissione già citata alla nota 9 supra, punto 32.

28 — Sentenza 14 febbraio 1990, causa C-301/87, Francia/Commissione (Racc. pag. I-307, punto 33).

G — *Settimo motivo: errato impiego della regola «de minimis»*

57. Il governo italiano pone in rilievo che la Commissione ha applicato la regola «de minimis» in modo equivoco, con limitazioni illogiche. Poiché il programma italiano è stato considerato solo parzialmente incompatibile con il mercato comune la Commissione non avrebbe potuto prendere in considerazione tutti gli interventi operati a favore delle imprese che occupavano lavoratori con contratti di formazione e lavoro per imporre il limite di EUR 100 000 a ciascuna di esse per un periodo di tre anni. A suo avviso il detto limite avrebbe dovuto essere fissato unicamente per la parte degli sgravi ritenuta incompatibile. Viceversa non avrebbe alcun senso fare distinzione fra sgravio compatibile e sgravio incompatibile.

58. La Commissione fa presente che restano al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 87 CE le misure che rispettano la regola «de minimis», in base alla quale l'importo complessivo di tutti gli interventi effettuati a favore delle imprese che hanno assunto lavoratori a mezzo di contratto di formazione e lavoro o che hanno trasformato i contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato non può superare i EUR 100 000 su un periodo di tre anni. La regola «de minimis» non può giustificare le altre misure.

59. Il governo italiano interpreta erroneamente la norma. Nella sua comunicazione relativa agli aiuti «de minimis» [29], la Commissione afferma che, per ragioni di semplificazione amministrativa, e nell'interesse delle piccole e medie imprese, si introduce una soglia tassativa di aiuto al di sotto della quale l'art. 87 CE, n. 1, si considera inapplicabile e l'aiuto resta esente dal requisito della previa notifica. Fa altresì presente che, per quanto ogni intervento finanziario statale a favore di un'impresa possa falsare la concorrenza, non tutti gli aiuti producono apprezzabili ripercussioni sugli interscambi commerciali e sulla concorrenza tra gli Stati membri, come si verifica nel caso di aiuti di importo molto modesto, che vengono concessi per lo più alle piccole e medie imprese.

Vengono richiesti tre presupposti affinché tale norma sia applicabile: 1) che l'importo massimo totale non superi i EUR 100 000 per un periodo di tre anni; 2) che tale importo comprenda ogni tipo di aiuto pubblico, concesso secondo l'accezione di aiuti «de minimis», e che il beneficiario possa ottenere altri aiuti nell'ambito di programmi approvati dalla Commissione; 3) che l'importo copra altresì tutte le categorie di aiuti, quali che ne siano i criteri obiettivi, ad eccezione degli aiuti destinati all'esportazione.

29 — GU 1996, C 68, pag. 9. Recentemente la Commissione ha adottato il regolamento (CE) 12 gennaio 2001, n. 69, relativo all'applicazione degli artt. 87 e 88 del Trattato CE e agli aiuti di importanza minore (de minimis) (GU L 10, pag. 30).

60. Sulla base di questa norma, la Commissione valuta, nella decisione impugnata, che l'importo complessivo degli interventi realizzati a favore delle imprese che avevano proceduto a stipulare contratti di formazione e lavoro non poteva superare i EUR 100 000 per un periodo di tre anni. Questo non vuol dire che le imprese non possano ricevere anche altri aiuti, purché siano compatibili. Ciò che non risulta possibile, a pena di snaturare la finalità della norma, è scomporre l'aiuto che rientra nella norma «de minimis» in una parte compatibile ed in un'altra incompatibile, dal momento che, essendo l'aiuto esente dal requisito della notifica, non vi è ragione di esprimersi sulla sua compatibilità.

61. Ritengo pertanto che la Commissione abbia correttamente applicato la norma «de minimis» nella decisione impugnata. Il motivo è pertanto infondato e va quindi disatteso.

H — *Ottavo motivo, dedotto in subordine: difetto di motivazione in ordine alla necessità o quanto meno all'opportunità del recupero degli aiuti non compatibili*

62. Il ricorrente considera che ricorrono le condizioni per evitare la restituzione degli importi non pagati a titolo di oneri previdenziali. Sostiene, in primo luogo, che il regime di aiuti ha disciplinato un meccanismo di diritto del lavoro di portata generale e non un intervento motivato da un obiettivo economico sociale; in secondo luogo, che gli orientamenti comunitari in materia di aiuti non si sono caratterizzati sempre per la loro chiarezza, con la conseguenza che non è stato rispettato il principio del legittimo affidamento degli operatori economici dato che solo in data recente è stata presa coscienza del fatto che tali aiuti, oltre ad essere uno strumento di intervento con finalità sociale, potevano risultare fattori che avrebbero influenzato, quand'anche solo indirettamente, la concorrenza tra le imprese; in terzo luogo, che il regime di aiuti è entrato in vigore nella Repubblica italiana da molto tempo e i suoi effetti si sono consolidati, con la conseguenza che la sua eliminazione risulterebbe estremamente complicata; infine, che il regime di aiuti si caratterizza per la sua ampia diffusione in tutto il tessuto produttivo nazionale e, in particolare nelle regioni del Mezzogiorno, che sarebbero quelle maggiormente svantaggiate dalle domande di restituzione.

63. La Commissione afferma che, conformemente alla sua comunicazione 24 novembre 1983 [30], quando gli aiuti incompatibili con il mercato comune sono stati concessi illegittimamente, lo Stato

30 — GU 1983, C 318, pag. 3.

membro è tenuto a chiederne la restituzione ai beneficiari, al fine di ristabilire la situazione esistente prima della concessione degli aiuti che hanno falsato la concorrenza e inciso sugli scambi.

64. Neanche su questo punto sono d'accordo con il governo italiano.

65. Ai sensi dell'art. 88 CE, n. 2, se la Commissione dimostra che un aiuto non è compatibile con il mercato comune, questa decide che lo Stato interessato lo sopprima o lo modifichi. Quando la sovvenzione programmata è stata concessa, in contrasto con quanto disposto nel n. 3, tale decisione potrà rivestire la forma di un ordine rivolto alle autorità nazionali affinché ne dispongano la restituzione [31]. Conformemente alla giurisprudenza di questa Corte la Commissione, allorché dimostri l'incompatibilità di un aiuto con il mercato comune, ha il potere di decidere che lo Stato interessato lo sopprima o lo modifichi e gli effetti di tale decisione possono implicare l'obbligo di esigere il rimborso degli aiuti concessi in contrasto con quanto disposto nel Trattato [32].

La Corte considera inoltre che la soppressione di un aiuto illegittimo mediante il recupero è la logica conseguenza della dimostrazione della sua illegittimità. Di conseguenza, non può considerarsi sproporzionata in relazione con gli obiettivi delle disposizioni del Trattato in materia di aiuti di Stato [33].

66. Nonostante l'obbligo di motivazione che grava sull'autore di un atto quando, in materia di aiuti di Stato, contrariamente alle disposizioni dell'art. 88 CE, n. 3, la sovvenzione programmata sia già stata corrisposta, la Commissione, la quale ha il potere di ingiungere alle autorità nazionali di ordinarne la restituzione, non è tenuta a esporre motivi specifici per giustificare l'esercizio [34] di siffatto potere.

Anche così, la Commissione ha dedicato i punti 120-122 della decisione impugnata alla motivazione, per quanto succinta, del recupero degli aiuti, indicando le condizioni alle quali deve essere effettuato, con esplicito rinvio alla sua comunicazione 24 novembre 1983.

67. Non credo che si possa validamente invocare il principio del legittimo affida-

31 — Sentenza 24 febbraio 1987, causa 310/85, Deufil/Commissione (Racc. pag. 901, punto 24).

32 — Sentenza 12 luglio 1973, causa 70/72, Commissione/Germania (Racc. pag. 813, punto 13).

33 — Sentenza Tubemeuse, già citata nella precedente nota 27, punto 66.

34 — Sentenze Spagna/Commissione, già citata nella precedente nota 27, punto 78, e 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione (Racc. pag. I-3671, punto 82).

mento per opporsi al recupero degli aiuti, poiché, nella menzionata comunicazione del 1983, la Commissione ebbe ad informare i potenziali beneficiari degli aiuti di Stato circa la precarietà degli aiuti loro illegittimamente concessi dato che avrebbe potuto obbligarli a restituirli.

Inoltre, secondo quanto disposto dall'art. 14, n. 1 del regolamento CE, n. 659/99 [35], nel caso di decisioni negative relative a casi di aiuti illegittimi, la Commissione emana una decisione con la quale impone allo Stato membro interessato di adottare tutte le misure necessarie per recuperare l'aiuto dal beneficiario. La Commissione non impone il recupero dell'aiuto qualora ciò sia in contrasto con un principio generale di diritto comunitario.

68. Per quanto riguarda le difficoltà che può incontrare uno Stato membro al momento di eseguire una decisione con la quale la Commissione ordina il recupero degli aiuti illegittimamente concessi, esiste una copiosa giurisprudenza di questa Corte, ai sensi della quale uno Stato membro che, al momento dell'esecuzione di siffatta decisione, incontri difficoltà impreviste o imprevedibili o che sia consapevole di conseguenze non considerate dalla Commissione, deve sottoporre siffatti problemi alla sua valutazione, proponendo modifiche appropriate della decisione di cui trattasi. In questo caso la Commissione e lo Stato membro dovranno, ai sensi della norma di cui all'art. 10 CE, che impone loro doveri di reciproca e leale cooperazione, collaborare in buona fede al fine di sormontare le difficoltà nel pieno rispetto delle disposizioni del Trattato, in particolare di quelle relative agli aiuti [36].

69. Considero, pertanto, che anche questo motivo sia infondato e che vada disatteso.

V — Sulle spese

A norma dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, il soccombente è condannato alle spese. Poiché tutti i motivi formulati dal ricorrente sono stati respinti, suggerisco alla Corte di condannarlo alle spese.

35 — Regolamento del Consiglio 22 marzo 1999, recante disposizioni di applicazione dell'art. 93 del Trattato CE (GU L 83, pag. 1).

36 — Sentenze 15 gennaio 1986, causa 52/84, Commissione/Belgio (Racc. pag. 89, punto 16); 2 febbraio 1989, causa 94/87, Commissione/Germania (Racc. pag. 175, punto 9); 10 giugno 1993, causa C-183/91, Commissione/Grecia (Racc. pag. I-3131, punto 18); 23 febbraio 1995, causa C-349/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-343, punto 13); 4 aprile 1995, causa C-348/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-673, punto 17), e causa C-350/93, Commissione/Italia (Racc. pag. I-699, punto 16).

VI — Conclusioni

70. Ai sensi di quanto sopra considerato, suggerisco alla Corte di giustizia di:

1) rigettare in toto il ricorso di annullamento proposto dalla Repubblica italiana avverso la decisione della Commissione 11 maggio 1999, n. C-1364, relativa al regime di aiuti concessi al governo italiano per interventi a favore dell'occupazione e

2) condannare la ricorrente alle spese.