CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

apresentadas em 17 de Maio de 2001 [1]

1. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 13 de Agosto de 1999, a República Italiana solicitou ao Tribunal de Justiça que anulasse a decisão C(1999) 1364 final da Comissão, de 11 de Maio de 1999, relativa ao regime de auxílios concedidos pela Itália para intervenções a favor do emprego [2].

A Comissão considera que, por não preencherem certas condições, são auxílios incompatíveis com o mercado comum, por um lado, as reduções dos encargos sociais previstas nas Leis n.os 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94 em benefício de empresas que criem postos de trabalho mediante contratos de formação e trabalho e, por outro, os auxílios à transformação destes contratos em contratos sem prazo instituídos pela Lei n.º 196/97.

I — A legislação italiana

2. Nos termos destas leis, o contrato de formação e trabalho é um contrato a prazo para a admissão de jovens de idade compreendida entre os 16 e os 32 anos. Este limite de idade pode ser elevado por decisão das autoridades regionais. Existem dois tipos de contratos: o primeiro incide sobre actividades que requeiram um nível de formação elevado; tem duração máxima de 24 meses e deve prever, pelo menos, 80 a 130 horas de formação a ministrar no local de trabalho. O segundo tipo de contrato diz respeito a categorias profissionais pouco qualificadas: não pode exceder 12 meses e prevê uma formação de 20 horas.

3. As empresas que admitam trabalhadores através destes contratos beneficiam, durante a duração dos mesmos, das seguintes reduções dos encargos sociais: 25% para as empresas localizadas em zonas diferentes do Mezzogiorno; 40% para as empresas do sector comercial e turístico com menos de 15 trabalhadores localizadas em zonas diferentes do Mezzogiorno e isenção total para as empresas de artesãos e para as empresas situadas em zonas que registam uma taxa de desemprego superior à média nacional. Para obter estes benefícios, as entidades empregadoras não devem ter procedido a despedimentos nos 12 meses anteriores, salvo se a admissão disser

1 — Língua original: espanhol.
2 — Decisão 2000/128/CE (JO L 42, p. 1).

respeito a trabalhadores com uma qualificação diferente. A possibilidade de aceder a estes benefícios é, além disso, sujeita ao facto de terem sido mantidos em serviço pelo menos 60% dos trabalhadores cujo contrato de formação e trabalho terminou nos 24 meses anteriores. Para o contrato de formação e trabalho do segundo tipo, destinado às categorias profissionais pouco qualificadas, a concessão desses benefícios é também sujeita à transformação da relação de trabalho numa relação por tempo indeterminado. Os benefícios aplicam-se apenas após tal transformação e por um período correspondente ao do contrato de formação e trabalho.

4. O artigo 15.° da Lei n.° 196/97, que altera a Lei n.° 451/94, prevê que as empresas das regiões do objectivo 1 do Regulamento (CEE) n.° 2081/93 [3] que, no final do contrato, transformem os contratos do primeiro tipo (dois anos) em contratos sem prazo beneficiam de uma isenção dos encargos sociais por um período suplementar de um ano. Prevê-se a obrigação de reembolsar os auxílios recebidos em caso de despedimento do trabalhador durante os 12 meses posteriores ao fim do período do auxílio. Nos termos do artigo 1.° deste regulamento, o objectivo 1 consiste em promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas.

II — A decisão adoptada

5. As autoridades italianas notificaram à Comissão um projecto de lei, posteriormente Lei n.° 196/97 de 24 de Junho de 1997 [4], inscrito no registo dos auxílios notificados. Com base nas informações complementares fornecidas pela Itália, a Comissão procedeu à análise dos regimes de auxílios previstos nas Leis n.os 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94, que disciplinam os contratos de formação e trabalho, regimes esses que foram inscritos no registo dos auxílios não notificados. Em Agosto de 1998, a Comissão informou as autoridades italianas da decisão de dar início ao procedimento previsto no n.° 2 do artigo 88.° do Tratado CE no que diz respeito aos auxílios para a admissão concedidos desde Novembro de 1995 [5] ao abrigo das referidas leis, bem como aos auxílios para a transformação dos contratos com prazo certo em contratos sem prazo previstos no artigo 15.° da Lei n.° 196/97.

6. Para além das autoridades italianas, apresentaram observações, no âmbito do

3 — Regulamento do Conselho, de 20 de Julho de 1993, que altera o Regulamento (CEE) n.° 2052/88, relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do Banco Europeu de Investimento e com as dos outros instrumentos financeiros existentes (JO L 193, p. 5).

4 — GURI n.° 154, de 4 de Julho de 1997.

5 — Uma vez que a decisão foi adoptada em 11 de Maio de 1999, a Comissão refere-se sempre aos artigos do Tratado CE na nova numeração, apesar de o regime dos auxílios ter começado a aplicar-se desde o mês de Novembro de 1995.

procedimento a correr na Comissão, os terceiros interessados, representados pela Confederação Geral da Indústria Italiana (Confindustria) [6]. Após o exame dessas observações, a Comissão adoptou a decisão cuja anulação é pedida pela Itália.

7. O artigo 1.° da decisão impugnada estabelece que:

«1. Os auxílios ilegalmente concedidos pela Itália a partir de Novembro de 1995 a favor da admissão de trabalhadores mediante os contratos de formação e trabalho previstos pelas Leis n.os 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94, são compatíveis com o mercado comum e com o Acordo EEE na condição de dizerem respeito:

— à criação de novos postos de trabalho na empresa beneficiária a favor de trabalhadores que não obtiveram ainda um emprego ou que perderam o anterior, na acepção das orientações relativas aos auxílios ao emprego [7],

— à admissão de trabalhadores que registam dificuldades específicas de inserção ou de reinserção no mercado de trabalho. Para efeitos da presente decisão, por trabalhadores que registam dificuldades específicas de inserção ou de reinserção no mercado de trabalho entendem-se os jovens com menos de 25 anos, os licenciados até aos 29 anos inclusive e os desempregados de longa duração, ou seja, as pessoas desempregadas há, pelo menos, um ano.

2. Os auxílios concedidos mediante contratos de formação e trabalho que não cumpram as condições mencionadas no n.° 1 são incompatíveis com o mercado comum.»

De acordo com o artigo 2.°:

«1. Os auxílios concedidos pela Itália ao abrigo do artigo 15.° da Lei n.° 196/97 a favor da transformação de contratos de formação e trabalho em contratos por tempo indeterminado são compatíveis com o mercado comum e com o Acordo EEE, desde que respeitem a condição da criação líquida de emprego, tal como definida nas orientações comunitárias relativas aos auxílios ao emprego.

6 — A Confindustria figurava entre as demandantes no processo T-126/00, no qual se solicitava ao Tribunal de Primeira Instância a anulação da mesma decisão que hoje nos ocupa. Este recurso foi declarado manifestamente inadmissível por extemporâneo, por despacho de 19 de Janeiro de 2001. Também pedem a anulação da mesma decisão a Federazione Associazioni Imprese Distribuzione e o., no processo T-124/00, no qual o Tribunal de Primeira Instância decidiu suspender a instância, por despacho de 19 de Fevereiro de 2001, até o Tribunal de Justiça proferir acórdão no presente processo.

7 — orientações relativas aos auxílios ao emprego (JO 1995, C 334, p. 4).

O número de trabalhadores das empresas é calculado deduzindo os postos de trabalho que beneficiam da transformação e os postos criados por meio de contratos a prazo ou que não garantem uma certa estabilidade do emprego.

2. Os auxílios a favor da transformação de contratos de formação e trabalho em contratos por tempo indeterminado que não cumprem a condição estabelecida no n.º 1 são incompatíveis com o mercado comum.»

Em virtude do artigo 3.º:

«A Itália tomará todas as medidas necessárias para a recuperação junto dos beneficiários dos auxílios que não cumprem as condições previstas nos artigos 1.º e 2.º e que foram ilegalmente concedidos.

A recuperação deverá verificar-se em conformidade com as regras do direito nacional. Os montantes a recuperar vencem juros a partir da data em que foram postos à disposição dos beneficiários até à data da sua recuperação efectiva. Os juros são calculados com base na taxa de referência utilizada para o cálculo do equivalente-subvenção no quadro dos auxílios com finalidade regional.»

III — O recurso interposto pela Itália

8. O Governo italiano solicita ao Tribunal de Justiça a anulação da decisão na sua totalidade e, a título subsidiário, a anulação do seu artigo 3.º, no qual a Comissão lhe impõe a obrigação de recuperar os auxílios ilegalmente concedidos acrescidos de juros. Para fundamentar o recurso, invoca um fundamento de carácter geral e oito fundamentos específicos.

9. De modo geral, a demandante considera que, ao comparar as características, natureza e finalidade do regime estabelecido para os contratos de formação e trabalho com as orientações relativas aos auxílios ao emprego, a Comissão adoptou um ponto de vista exclusivamente económico, sem ter em conta que os referidos contratos constituem um instrumento fundamental de intervenção no mercado de trabalho, tendo em vista levar a cabo uma política activa no domínio do emprego, em especial relativamente à categoria dos jovens, considerada tradicionalmente como o segmento frágil do mercado.

10. A Comissão retorque que a análise da natureza do auxílio e da sua compatibilidade com o mercado comum deve fazer abstracção de qualquer consideração sobre a sua eficácia. Afirma que, no caso vertente, o único critério em que se baseou para avaliar a natureza do auxílio na acepção do Tratado foi a sua incidência

sobre a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-Membros e que a sua compatibilidade com o mercado comum é determinada por aplicação das excepções previstas no artigo 87.° CE, n.os 2 e 3.

11. Ninguém contesta que a política de emprego continua a ser um domínio de competência nacional, em relação à qual a Comissão desempenha um importante papel de coordenação. Como prova, basta referir as orientações para o emprego em 2001, constantes da recente Decisão 2001/63/CE do Conselho [8], que estabelecem objectivos horizontais destinados a criar condições para o pleno emprego.

12. Como se pode ler expressamente no ponto 3 das orientações relativas aos auxílios ao emprego, publicadas em Dezembro de 1995, as medidas fiscais e financeiras que podem ser adoptadas pelos Estados-Membros deverão desempenhar um papel cada vez maior por forma a incentivar as empresas a contratar categorias que registam maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho. Mas também se diz, no mesmo ponto, que, embora o objectivo de tais medidas consista em melhorar a situação dos trabalhadores, deverá reconhecer-se que as empresas irão também delas beneficiar na medida em que poderão reduzir os seus custos de trabalho graças ao papel de intermediário que desempenham na aplicação prática dessas medidas. Por esse motivo, à Comissão cabe garantir que a intensificação das acções a favor do emprego não venha prejudicar os esforços paralelos para reduzir as distorções artificiais de concorrência no âmbito dos artigos 87.° CE e 88.° CE.

É neste enquadramento que a Comissão devia intervir ao adoptar a decisão recorrida, exercendo as competências que lhe confere o Tratado em matéria de auxílios de Estado, em busca do difícil equilíbrio entre os efeitos positivos do regime italiano e a distorção da concorrência e das trocas comerciais.

13. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para efeitos de aplicação do artigo 87.° CE, n.° 3, a Comissão goza de um amplo poder de apreciação cujo exercício envolve apreciações de ordem económica e social que devem ser efectuadas num contexto comunitário [9]. Tratando-se aqui de uma apreciação económica complexa, como é o exame da compatibilidade de um regime de auxílios com o mercado comum, o controlo jurisdicional de um acto da Comissão deve limitar-se à verificação do respeito das regras processuais e da fundamentação, da exactidão da matéria de facto em que se baseou a opção contestada, da ausência de

8 — Decisão do Conselho, de 19 de Janeiro de 2001, relativa às orientações para a política de emprego dos Estados-Membros em 2001 (JO L 22, p. 18).

9 — Acórdãos de 15 de Maio de 1997, Siemens/Comissão (C-278/95 P, Colect., p. I-2507, n.° 35), e TWD/Comissão (C-355/95 P, Colect., p. I-2549, n.° 26), e acórdão de 19 de Setembro de 2000, Alemanha/Comissão (C-156/98, Colect., p. I-6857, n.° 67).

erro manifesto na apreciação da matéria de facto e da ausência do desvio de poder [10].

Nos oito fundamentos específicos do recurso, a Itália alega a existência de certos vícios da decisão. Dado que, na sua maioria, invoca tanto a falta de fundamentação como o desvio de poder, examinarei, em primeiro lugar, as regras gerais aplicáveis a esses vícios e, de seguida, verificarei a sua existência sempre que invocados.

A — *Quanto à obrigação de fundamentação dos actos adoptados pela Comissão no domínio dos auxílios de Estado*

14. Segundo jurisprudência constante, a fundamentação exigida pelo artigo 253.° CE do Tratado deve ser adaptada à natureza do acto em causa e deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, a argumentação da instituição autora do acto, por forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer o seu controlo. Resulta além disso desta jurisprudência não ser exigido que a fundamentação especifique todos os elementos de facto e de direito pertinentes, na medida em que a questão de saber se a fundamentação de um acto satisfaz as exigências do artigo 253.° CE do Tratado deve ser apreciada à luz não somente do seu teor mas também do seu contexto e do conjunto das normas jurídicas que regem a matéria em causa. A exigência de fundamentação deve ser apreciada em função das circunstâncias do caso em apreço, designadamente do conteúdo do acto, da natureza dos fundamentos invocados e do interesse que os destinatários ou outras pessoas directa e individualmente afectadas pelo acto podem ter em obter explicações [11].

15. O Tribunal de Justiça acrescentou que o facto de a decisão impugnada se basear nas orientações tem um significado particular no que respeita ao conteúdo do dever de fundamentação [12].

16. Segundo jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância, a Comissão não é obrigada a tomar posição, na fundamentação das suas decisões, sobre todos os argumentos que os interessados invocam em apoio do seu pedido. Basta-lhe, com efeito, expor os factos e as considerações jurídicas que assumam um importância

10 — Acórdãos de 29 de Outubro de 1980, Roquette Frères/Conselho (138/79, Recueil, p. 3333, n.° 25); de 17 de Novembro de 1987, BAT e Reynolds/Comissão (142/84 e 156/84, Colect., p. 4487, n.° 62); de 10 de Março de 1992, Ricoh/Conselho (C-174/87, Colect., p. I-1335, n.° 68); de 15 de Junho de 1993, Matra/Comissão (C-225/91, Colect., p. I-3203, n.° 25); e de 29 de Fevereiro de 1996, Bélgica/Comissão (C-56/93, Colect., p. 723, n.° 11).

11 — Acórdãos de 14 de Fevereiro de 1990, Delacre e o./Comissão (C-350/88, Colect., p. I-395, n.os 15 e 16); de 9 de Novembro de 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e o. (II) (C-466/93, Colect., p. I-3799, n.° 16); Bélgica/Comissão, já referido na nota 10, n.° 86; de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France (C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.° 63); e de 19 de Outubro de 2000, Itália e Sardegna Lines/Comissão (C-15/98 e C-105/99, Colect., p. I-8855, n.° 65).

12 — Acórdão de 5 de Outubro de 2000, Alemanha/Comissão (C-288/96, Colect., p. I-8237, n.° 84).

essencial na economia da decisão [13]. Esta jurisprudência foi confirmada pelo Tribunal de Justiça no acórdão que proferiu sobre o recurso interposto do acórdão de Primeira Instância [14].

B — *Quanto ao desvio de poder*

17. O desvio de poder é um dos fundamentos invocados com mais frequência quando se solicita a anulação de um acto. No entanto, a sua existência continua a ser muito difícil de provar. O Tribunal de Justiça considera que há desvio de poder quando uma instituição exerce as suas competências com a finalidade exclusiva ou, pelo menos, determinante de atingir fins diversos dos invocados ou de eludir um processo especialmente previsto pelo Tratado para fazer face às circunstâncias do caso em apreço [15]. Quando uma instituição utiliza, por facilidade, um processo diferente do processo especialmente complexo a que deveria ter recorrido torna-se culpada de desvio de processo que o Tribunal de Justiça equipara a desvio de poder e que justifica a anulação do acto viciado [16].

13 — Acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Janeiro de 1992, La Cinq/Comissão (T-44/90, Colect., p. II-1, n.º 41), e de 8 de Junho de 1995, Siemens/Comissão (T-459/93, Colect., p. II-1675, n.º 31).

14 — Acórdão Siemens/Comissão, já referido na nota 9, n.º 16.

15 — Acórdãos de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho (C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 69), e de 14 de Maio de 1998, Windpark Groothusen/Comissão (C-48/96 P, Colect., p. I-2873, n.º 52).

16 — Acórdão de 22 de Setembro de 1988, Frydendahl Pedersen/Comissão (148/87, Colect., p. 4993, n.º 12).

Também segundo jurisprudência constante, só se considera que existe desvio de poder se se fizer prova legal bastante de que o autor do acto litigioso prosseguiu um objectivo diverso do prosseguido pela regulamentação em causa [17].

IV — Os fundamentos específicos do recurso

A — *Primeiro fundamento: desvio de poder e falta de fundamentação no que respeita à definição da «categoria jovens»*

18. Em concreto, a Itália entende que a decisão não tem lógica quando define a «categoria jovens». Apesar de os dados estatísticos constantes do procedimento administrativo demonstrarem que, face às características particulares do desemprego dos jovens em Itália e, em especial, na região do Mezzogiorno, este fenómeno afecta a faixa etária até aos 32 anos de idade, a Comissão decidiu só integrar nessa categoria os jovens com menos de 25 anos ou, quando titulares de um diploma universitário, com menos de 29 anos. No entanto, as orientações relativas aos auxílios ao emprego não fixam qualquer limite.

17 — Acórdãos de 8 de Junho de 1988, Vlachou/Tribunal de Contas (135/87, Colect., p. 2901, n.º 27), e de 17 de Janeiro de 1992, Hochbaum/Comissão (C-107/90 P, Colect., p. I-157, n.º 14).

Esta restrição relativa à idade introduz, no conceito de «jovens», um elemento de rigidez inaceitável, difícil de conciliar com o sentido geral desse termo nas referidas orientações, o qual varia em função das características específicas dos diversos mercados de trabalho, estando demonstrado que, em Itália, e sobretudo no sul do país, por uma série de razões sociais e económicas, o limite de idade que define a categoria de jovens ultrapassa, sem qualquer dúvida, os 25 anos fixados na decisão recorrida.

19. A Comissão sustenta que, ainda que as orientações relativas aos auxílios ao emprego não estabeleçam qualquer limite de idade, as acções levadas a cabo em favor desta categoria tanto pela Comunidade como pelos Estados-Membros em geral se dirigem às pessoas com menos de 25 anos. Por essa razão, a fixação de um limite variável e arbitrário, em função das características de cada mercado nacional de emprego, constituiria uma medida sem objectividade e sem nexo lógico com as referidas acções.

20. Estou de acordo com a Itália quando esta afirma que as orientações relativas aos auxílios de emprego não fornecem qualquer definição da «categoria jovens» que permita o exame da compatibilidade de um regime de auxílios com o mercado comum. Também concordo com ela quando declara positivo ter-se dado a esse conceito um sentido amplo, já que o limite de idade que define a «categoria jovens» varia em função das características específicas dos diversos mercados de trabalho. Varia igualmente de Estado-Membro para Estado-Membro em função dos programas escolares e da duração da escolaridade obrigatória, bem como do número e da duração dos ciclos universitários.

21. Em contrapartida, duvido que estas razões sejam susceptíveis de justificar, por muito alta que seja a taxa de desemprego, que um Estado-Membro possa decidir unilateralmente que, até aos 32 anos de idade em geral, até mesmo aos 35 ou 45 anos em certas regiões [18], trabalhadores com especiais dificuldades de inserção ou de reinserção no mercado de trabalho devam entrar na «categoria jovens» com direito a beneficiar de auxílios de emprego. Além disso, a Comissão afirma, no ponto 78 da exposição dos motivos da decisão, que, ainda que na Itália Meridional a situação do desemprego seja mais grave, não é possível afirmar que a percentagem de pessoas à procura de emprego seja mais elevada na faixa etária 25-34 anos do que na faixa etária 15-24 anos. No ponto 81, é referido um relatório sobre a situação dos jovens, fornecido pelas autoridades italianas, que demonstra que, «na faixa etária 15-24 anos, 65% dos desem-

18 — A Comissão indica, na sua contestação, que, graças à faculdade conferida pela legislação nacional, certas regiões aumentaram a idade-limite de acesso aos contratos de formação e trabalho, a qual foi fixada em 35 anos no Lazio, 38 anos na Calábria, 40 anos na Campania, Abruzzo e Sardenha, e 45 anos em Basilicata, Molise, Puglia e Sicília.

pregados declara procurar um posto de trabalho há mais de um ano (desemprego de longa duração). Esta percentagem passa para 68% na faixa etária 25-34 anos [19]. Com base nestas informações, a Comissão é, portanto, da opinião que este fenómeno deve ser abordado como um problema de desemprego estrutural e não através de um alargamento do limite de idade para a definição da 'categoria jovens'».

22. Não se pode perder de vista que a Comissão deve examinar a compatibilidade de um regime de auxílios num contexto comunitário. Isto significa que qualquer excepção à incompatibilidade de princípio estabelecida no artigo 87.° CE, n.° 1, deve ser formulada, interpretada e aplicada do modo mais uniforme e constante possível, visto ser essa a única forma de assegurar a coerência e a igualdade de tratamento na aplicação das regras em matéria de auxílios de Estado.

23. Tendo em vista essa uniformidade e perante a falta de definição da «categoria jovens» nas orientações relativas aos auxílios ao emprego [20], a Comissão, desde o início do procedimento previsto no n.° 2 do artigo 88.° CE, assinala que, quer as acções realizadas a nível comunitário a favor dos jovens, quer as promovidas em geral pelos Estados-Membros, dizem respeito a jovens de idade inferior a 25 anos [21]. Este mesmo critério consta do ponto 76 da exposição de motivos da decisão. Acresce que, tal como especificado no ponto 85 da decisão, depois de examinar os dados fornecidos pelas autoridades italianas e pela Confindustria relativos à idade em que se obtêm os títulos universitários na Itália (sendo a idade média nesse país de 26,8 anos face à média europeia de 25,7), a Comissão considerou que só para as pessoas com grau universitário é que os dados estatísticos e os elementos institucionais associados à duração dos estudos podem justificar um alargamento da «categoria jovens» à faixa etária 25-29 anos.

24. Em minha opinião, a Comissão expôs exaustivamente os critérios que a levaram a fixar em 25 anos, ou em 29, para as pessoas com grau universitário, os limites de idade para definir a «categoria jovens», não padecendo pois a decisão recorrida de falta de fundamentação.

25. No que se refere à existência de desvio de poder, a Itália não provou que a Comissão, ao estabelecer esses limites de idade, prosseguiu fins diversos dos que lhe cabem no exame dos auxílios de Estado.

19 — Secondo rapporto sulla condizione giovanile, relativo ao ano de 1997. Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

20 — Como também sucede no resto da legislação comunitária, ao que pude verificar. Com efeito, só encontrei um limite de idade parecido no Regulamento (CE) n.° 68/2001 da Comissão, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.° CE e 88.° CE aos auxílios à formação (JO L 10, p. 20), cujo artigo 2.°, alínea g), define como «trabalhador desfavorecido», entre outros, «qualquer jovem com menos de 25 anos de idade que não tenha obtido anteriormente o seu primeiro emprego fixo e remunerado».

21 — A Comissão cita igualmente, em apoio deste limite de idade, o relatório sobre o emprego e sobre os jovens da Organização Internacional do Trabalho.

26. Por conseguinte, considero que o primeiro fundamento não deve ser acolhido.

B — *Segundo fundamento: violação da lei, desvio de poder e falta de fundamentação nos casos em que o montante do auxílio é proporcional à criação de empregos*

27. Na opinião da Itália, a afirmação da Comissão feita no ponto 91 da decisão não tem fundamento. Devia ter demonstrado com recurso a elementos objectivos que só no caso dos auxílios previstos em favor dos trabalhadores que registam dificuldades específicas de inserção ou reinserção no mercado de trabalho — isto é, os jovens com menos de 25 anos, os jovens licenciados até 29 anos e os desempregados de longa duração (mais de um ano de desemprego) — ou que se destinam à criação de novos postos de trabalho, é que o montante do auxílio não ultrapassa o necessário para incentivar a criação de novos postos de trabalho.

28. A Comissão indica que, depois de ter considerado que os contratos de formação e trabalho revestiam a natureza de auxílio, já que falseavam a concorrência ao reforçar a situação financeira e as possibilidades de actuação das empresas beneficiárias em relação às que não recebiam auxílios, ficou convicta de que são unicamente compatíveis com o mercado comum os auxílios em favor dos trabalhadores que ainda não obtiveram um emprego ou que perderam o seu emprego anterior e os auxílios destinados à criação de novos postos de trabalho. Só nesses casos o montante dos auxílios não ultrapassa o necessário para incentivar a criação de novos postos de trabalho, tendo em conta a obrigação de formação do trabalhador que recai sobre o empregador e a taxa de desemprego particularmente elevada de que sofre o mercado de trabalho italiano.

29. Não posso estar de acordo com a Itália neste aspecto, por duas razões. Em primeiro lugar, porque, para apreciar os pontos 91 e 92 da decisão, é preciso ter em conta alguns pontos precedentes. Em concreto, os pontos 76 a 90, que contêm os dados em que se baseou a Comissão e a fundamentação que adoptou.

Em segundo lugar, porque, para avaliar os auxílios ao emprego, a Comissão está obrigada a utilizar os critérios consagrados no capítulo IV das orientações, relativo à aplicação das derrogações previstas nos n.os 2 e 3 do artigo 87.° CE. De acordo com estas disposições, a Comissão deve incentivar a criação de empregos. O facto de acrescer a formação profissional do trabalhador em causa constitui um elemento importante para uma apreciação favorável. Em todo o caso, o quarto travessão do ponto 21 das orientações impõe à Comissão que assegure que o nível de auxílio não ultrapasse o necessário para promover a criação de empregos.

30. Assim, a Comissão considerou que os auxílios referidos nos pontos 91 e 92 da decisão estão em conformidade com as disposições das orientações e podem beneficiar das derrogações previstas a favor dos auxílios ao emprego. Para chegar a essa conclusão, a Comissão tomou em consideração a obrigação de formação dos trabalhadores prevista nos contratos controvertidos, a taxa de desemprego especialmente grave em Itália, a justa proporção entre a redução dos encargos sociais e as retribuições dos trabalhadores e a graduação da medida em função das especificidades das regiões em causa.

31. A Comissão teve em conta as orientações relativas aos auxílios ao emprego quando apreciou a compatibilidade com o mercado comum do regime de auxílios italiano, pelo que não cometeu qualquer violação de direito. A decisão não está viciada por falta de fundamentação, na medida em que a Comissão expôs, nos pontos 86 a 91, os motivos da conclusão a que chegou no ponto 92 sobre os auxílios compatíveis. A Itália também não forneceu qualquer indício que permita declarar que a Comissão prosseguiu fins diversos dos que lhe foram cometidos no âmbito do exame dos auxílios de Estado ao proferir decisão sobre os casos em que o montante do auxílio é proporcional à criação de empregos.

32. Por conseguinte, este segundo fundamento deve também ser rejeitado por improcedente.

C — *Terceiro fundamento: falta de fundamentação quanto à quantificação do auxílio considerado incompatível*

33. O Governo demandante alega a falta de lógica do raciocínio da Comissão ao quantificar o auxílio ilegal e a ausência de critérios claros para apreciar modalidades de promoção do emprego, dado, não se tratando de um dos casos definidos de modo restritivo, se ter recusado a qualificar os contratos de formação e trabalho como uma intervenção destinada a criar novos postos de trabalho. No entanto, no ponto 86 da decisão, a Comissão reconhece que subordinar a admissão mediante contratos de formação e trabalho à condição de a empresa ter mantido em serviço pelo menos 60% dos trabalhadores cujo contrato tenha caducado nos 24 meses anteriores[22], é mais um estímulo para as empresas no sentido de garantirem a manutenção dos postos de trabalho por um período mais longo. São vantagens em cadeia particularmente eficazes, porque impedem as empresas de abusar do regime,

22 — Todas as versões linguísticas da decisão que consultei, incluindo a cópia que foi na altura notificada às autoridades italianas, cópia essa que se encontra anexa à petição, referem-se a uma percentagem de 50%. Na petição, a República Italiana indica que esta percentagem é de 60%. Também verifiquei que essa é a percentagem fixada no artigo 16.°, n.° 11, do Decreto-Lei n.° 299, de 16 de Maio de 1994 (GURI n.° 116, de 20 de Maio de 1994).

recorrendo sistematicamente a contratos a prazo em vez de contratos sem prazo, e porque as levam a efectuar contratações. Tendo em conta os critérios constantes das orientações relativas aos auxílios ao emprego, a Comissão devia ter verificado o nível do auxílio em função das dificuldades com que estão confrontadas as pequenas e médias empresas, bem como as desvantagens que se abatem sobre a região em causa.

34. A Comissão retorque que os auxílios ao emprego controvertidos são auxílios à manutenção do emprego, quando não se destinam à criação de novos postos de trabalho na empresa beneficiária em proveito de trabalhadores que ainda não obtiveram o emprego ou que perderam o emprego anterior, ou à contratação de certas categorias de trabalhadores que registam dificuldades específicas de inserção ou de reinserção no mercado de trabalho. Estes auxílios à manutenção do emprego não estão limitados às zonas abrangidas pela derrogação prevista no n.º 3, alínea a), do artigo 87.º CE, dado aplicarem-se a todo o território nacional, não sendo degressivos nem limitados no tempo.

35. Não posso estar de acordo com a demandante. Com efeito, as orientações relativas aos auxílios ao emprego estabelecem uma distinção entre os auxílios à manutenção do emprego, que são dados a uma empresa com o objectivo de a incentivar a não despedir os trabalhadores que emprega, calculados relativamente ao número total de trabalhadores empregados no momento da concessão do auxílio, e os auxílios destinados a conseguir um emprego para trabalhadores que ainda não obtiveram emprego ou que perderam o emprego anterior, calculados em função do número de postos de trabalho criados. O ponto 17 das orientações esclarece que por criação de emprego se entende a criação líquida de emprego e que a simples substituição de um trabalhador sem aumento dos efectivos e, consequentemente, sem criação de novos postos de trabalho não constitui verdadeira criação de emprego.

Graças a estes critérios, a Comissão considerou, nos pontos 93 a 96 da decisão, que os auxílios à admissão, quando não se referem à admissão de jovens com menos de 25 anos, jovens licenciados até 29 anos e de desempregados há mais de um ano, ou ainda os auxílios que não se destinam à criação de postos de trabalho, são auxílios à manutenção do emprego, equiparados aos auxílios ao funcionamento das empresas. A Comissão explica que, tratando-se de auxílios efectivamente concedidos às empresas para lhes permitir celebrar contratos de formação e trabalho e não para evitar o despedimento de trabalhadores, é evidente que sua concessão não está subordinada à condição de criação de novos postos de trabalho, mas apenas à de não serem efectuados despedimentos.

36. Ora, estes auxílios podem ser autorizados quando, em conformidade com o disposto no n.º 2, alínea b), do artigo 87.º CE, se destinem a remediar os danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários, ou ainda, sob determinadas condições, quando concedidos nas regiões abrangidas

pela derrogação prevista no n.º 3, alínea a), do artigo 87.º CE, isto é, quando se destinem a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego.

37. Estou de acordo com a Comissão em que esses auxílios dirigidos à manutenção do emprego devem ser declarados incompatíveis com o mercado comum, por não se limitarem às zonas abrangidas pela derrogação prevista no n.º 3, alínea a), do artigo 87.º CE, dado que se aplicam a todo o território nacional, e por não poderem ser englobados no disposto no n.º 2, alínea b), do referido artigo, e não serem degressivos nem limitados no tempo.

38. Por conseguinte, julgo que a quantificação do auxílio considerado incompatível na decisão se encontra suficientemente justificada, devendo o fundamento ser rejeitado por improcedente.

D — *Quarto fundamento: violação da lei, desvio de poder e falta de fundamentação relativamente às medidas previstas no artigo 15.º da Lei n.º 196/97*

39. Este artigo prevê que as empresas das regiões do objectivo 1 que, no final da duração máxima de 24 meses, transformem os contratos de formação e trabalho em contratos sem prazo continuarão a beneficiar das mesmas vantagens pelo período suplementar de um ano. O Governo italiano considera que a Comissão comete um erro ao afirmar, no ponto 103 da decisão, que a transformação de contratos de formação e trabalho a prazo em contratos sem prazo não cria postos suplementares, na medida em que os postos de trabalho estão já criados, embora não tenham carácter estável. Com efeito, o regime prevê uma reacção em cadeia: destina-se a admitir trabalhadores mediante contratos de formação e trabalho, concedendo uma vantagem às empresas que transformem esses contratos em contratos sem prazo e favorecendo, assim, as empresas que criam postos de trabalho.

40. A Comissão responde que a transformação dos contratos a prazo em contratos sem prazo não cria postos suplementares, na medida em que esses empregos já existiam, embora não tivessem carácter estável. Tais medidas não podem ser equiparadas nem à categoria de criação de novos postos de trabalho nem à manutenção do emprego, dado que apenas visam a estabilização de postos de trabalho precários.

41. Também aqui não partilho a opinião do Governo italiano, por várias razões. Em primeiro lugar, a Comissão não cometeu qualquer violação legal ao considerar que apenas são conformes com as disposições

das orientações as transformações de contratos a prazo em contratos sem prazo que respeitem a obrigação de aumentar os postos de trabalho existentes na empresa. Com efeito, apesar de essa transformação ser muito proveitosa para o trabalhador e para a estabilidade do emprego em geral, o certo é que a norma estende por um ano os benefícios de que já desfrutava o empregador durante os dois anos de vigência do contrato e a obtenção desses benefícios suplementares não está subordinada à criação de um novo posto de trabalho.

Em segundo lugar, esta apreciação não padece de falta de fundamentação, visto que a Comissão expõe, nos pontos 97 a 110, as razões que a levaram a decidir, no ponto 111, que os outros casos de auxílios à transformação desses contratos em contratos sem prazo, que não respeitem a obrigação de realizar um aumento dos postos de trabalho em relação aos existentes na empresa, constituem auxílios à manutenção do emprego, equiparados a auxílios ao funcionamento, que não cumprem as condições para serem compatíveis com o mercado comum nos termos do n.º 2 do artigo 87.º CE, nem para poderem ser considerados com ele compatíveis nos termos do n.º 3.

Por último, o Governo italiano também não demonstrou que, ao decidir neste sentido, a Comissão prosseguiu uma finalidade distinta da que o Tratado lhe atribui em matéria de auxílios de Estado.

42. Por todas as razões que acabo de expor, entendo que este fundamento não procede, devendo, pois, ser rejeitado.

E — *Quinto fundamento: violação e errada aplicação do n.º 3, alínea a), do artigo 87.º CE e falta de fundamentação na apreciação da compatibilidade dos auxílios à manutenção do emprego*

43. A demandante acusa a Comissão de não ter examinado os auxílios à manutenção do emprego à luz da legislação comunitária que permite considerá-los compatíveis se se destinarem a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego. No que diz respeito à repartição territorial dos auxílios, não se pode afirmar simplesmente que se aplicam a todo o território nacional, uma vez que a redução superior a 25% só é concedida a empresários que operam em zonas com um importante desequilíbrio do emprego. Nesta perspectiva, as reduções dos encargos sociais susceptíveis de constituir um auxílio à manutenção do emprego só são concedi-

das nas regiões em que existe uma grave situação de subemprego [23].

44. A Comissão repete que os auxílios examinados na decisão são incompatíveis com o mercado comum, visto que não se limitavam às zonas abrangidas pela derrogação prevista no n.º 3, alínea a), do artigo 87.º CE, aplicando-se a todo o território nacional, não eram degressivos nem limitados no tempo e também não respeitavam as condições enunciadas nas orientações relativas aos auxílios ao emprego.

45. Não concordo com o Governo italiano quando afirma que a Comissão aplicou de forma errada o artigo 87.º CE. Com efeito, os casos em que os auxílios à manutenção do emprego podem ser autorizados encontram-se descritos, com todo o pormenor, no ponto 22 das orientações relativas aos auxílios ao emprego. Trata-se dos casos previstos no artigo 87.º CE, n.º 2, alínea b), e n.º 3, alínea a).

No caso da Itália, só era possível analisar a possibilidade de aplicar a derrogação prevista no n.º 3, alínea a), que permite declarar compatíveis com o mercado comum os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a utilização, na derrogação constante da alínea a), dos termos «anormalmente» e «grave» demonstra que essa derrogação apenas abrange regiões em que a situação económica é particularmente desfavorável relativamente ao conjunto da Comunidade [24].

Nos termos do ponto 3.5 das orientações relativas aos auxílios estatais com finalidade regional [25], estas condições ficam preenchidas se a região, correspondente a uma unidade geográfica de nível II das unidades estatísticas territoriais (NUTS), tiver um produto interno bruto por habitante avaliado em termos de padrão de poder de compra não superior ao limiar de 75,0% da média comunitária. Nos termos do ponto 4.17 dessas orientações, os auxílios ao funcionamento devem ser limitados no tempo e degressivos.

Dado que os auxílios previstos na legislação italiana se aplicavam às regiões do Mezzogiorno e às que apresentavam uma taxa de desemprego superior à média

23 — Segundo o Governo italiano, a Comissão devia ter tido em conta o regime de redução geral dos encargos sociais previsto no artigo 27.º da Lei n.º 30/97 de 28 de Fevereiro de 1997 (GURI n.º 50, S.G./1997) para as empresas estabelecidas nas zonas abrangidas pelo n.º 3, alínea a), do artigo 87.º CE, bem como o bónus suplementar por pessoa acordado a essas empresas pelo artigo 4.º, n.º 17, da Lei n.º 449/97 (GURI n.º 302, S.O./1997), regimes esses que já foram, ambos, declarados compatíveis com o mercado comum. O Governo italiano assinala que, desde os factos em causa, a Comissão autorizou isenções totais de encargos sociais relativamente aos dois primeiros anos de novas admissões no Mezzogiorno efectuadas mediante contratos sem prazo, isenções essas previstas na Lei n.º 448/98, de 23 de Dezembro de 1998 (GURI n.º 302, S.O./1998).

24 — Acórdão de 14 de Outubro de 1987, Alemanha/Comissão (248/84, Colect., p. 4013, n.º 19).

25 — JO 1998, C 74, p. 9.

nacional, é manifesto que esses auxílios não se limitavam às regiões que podiam beneficiar da derrogação prevista no n.º 3, alínea a), do artigo 87.º CE. Além disso, não eram limitados no tempo, nem degressivos.

46. Os argumentos expostos nos pontos 93 a 96 da decisão controvertida mostram, na minha opinião, que a Comissão enumerou de modo suficiente os fundamentos em que se baseou para apreciar a compatibilidade com o mercado comum dos auxílios à manutenção do emprego previstos na legislação italiana.

47. Por conseguinte, considero que este fundamento deve também ser rejeitado por improcedente.

F — *Sexto fundamento: violação do artigo 87.º CE e falta de fundamentação quanto à incidência dos auxílios declarados incompatíveis sobre as trocas comerciais comunitárias e a concorrência*

48. Nos pontos 62 e seguintes da decisão controvertida, a Comissão examinou a incidência da legislação italiana sobre os auxílios à celebração de contratos de formação e trabalho. Neles expôs que, nos termos da Lei n.º 862/84, os auxílios ao emprego eram aplicáveis a todas as empresas de modo uniforme, automático, não discricionário e com base em critérios objectivos, não sendo, pois, considerados um auxílio na acepção do n.º 1 do artigo 87.º CE, mas sim uma medida de carácter geral. Em contrapartida, as leis adoptadas depois de 1990 modularam as reduções concedidas em função da localização da empresa beneficiária e do sector a que pertence. Consequentemente, algumas empresas beneficiaram de reduções maiores do que as concedidas a empresas concorrentes. As reduções selectivas que favorecem determinadas empresas em relação a outras do mesmo Estado-Membro, independentemente de a selectividade se verificar a nível individual, regional ou sectorial, constituem, na medida do diferencial da redução, auxílios estatais na acepção do n.º 1 do artigo 87.º CE, falseando a concorrência e sendo susceptíveis de ter efeitos sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

A Comissão acrescenta que este auxílio falseia a concorrência, dado que reforça a posição financeira e as possibilidades de acção das empresas beneficiárias em relação aos seus concorrentes, que dele não beneficiam, e tem efeitos sobre o comércio entre Estados-Membros na medida em que as empresas beneficiárias exportam uma parte da sua produção para outros Estados-Membros. Mesmo que as empresas não exportem, a produção nacional é favorecida porque o auxílio reduz a possibilidade de as empresas localizadas noutros Estados-Membros exportarem os seus produtos para o mercado italiano.

49. A Comissão tira daí duas consequências: em primeiro lugar, que as medidas em

exame são em princípio proibidas pelo n.º 1 do artigo 87.º CE e pelo n.º 1 do artigo 62.º do acordo EEE e não podem ser consideradas compatíveis com o mercado comum, a menos que lhes seja aplicável uma das derrogações previstas em tais artigos; em segundo lugar, que o regime devia ter-lhe sido notificado na fase de projecto, como estabelecido no n.º 3 do artigo 88.º CE. Na ausência desta notificação por parte do Governo italiano, os auxílios são ilegais nos termos do direito comunitário e só poderão ser considerados compatíveis com o mercado comum se puderem beneficiar de uma derrogação prevista pelo Tratado.

50. O Governo italiano admite que assim é; no entanto, considera que, à luz das especificidades do regime italiano de auxílios ao emprego, a Comissão devia ter justificado, ainda que em poucas palavras, em que é que os auxílios controvertidos têm uma incidência efectiva sobre as trocas comerciais e são susceptíveis de falsear a concorrência, permanecendo estes pontos, no seu entender, pouco claros, se se tiver em conta elementos como o carácter limitado do auxílio, após eliminação de alguns dos seus componentes compatíveis, ou ainda o facto de a parte considerada incompatível se destinar a pequenas e médias empresas com menos de 15 trabalhadores, a empresas artesanais ou a empresas situadas em zonas de recessão.

51. O Tribunal de Justiça convidou as partes a tomar posição sobre duas questões, no decurso da audiência, que ocorreu em 4 de Abril de 2001. Tratava-se de saber, em primeiro lugar, se as reduções dos encargos sociais em causa concedidas às empresas fora do sector da produção afectam as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na acepção do n.º 1 do artigo 87.º CE, e, em segundo lugar, se, a esse respeito, a decisão da Comissão de 11 de Maio de 1999 está suficientemente fundamentada.

52. O representante do Governo italiano declarou que a decisão recorrida não analisa a incidência efectiva e concreta dos auxílios sobre as trocas comerciais entre Estados-Membros. Em sua opinião, a redução dos encargos sociais em favor de pequenas empresas do sector dos serviços, da distribuição ou do artesanato, todas elas estabelecidas no sul de Itália, não tem qualquer influência sobre essas trocas. Acrescentou que seria muito injusto exigir agora a essas empresas, que deram emprego a trabalhadores mediante contratos de formação e trabalho, confiando na legalidade da redução dos encargos sociais, a devolução ao Estado do montante dessa redução.

53. A Comissão recordou que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando se trate de um programa de auxílios, a Comissão pode limitar-se a analisar as características do programa em causa para apreciar se, face aos elevados montantes ou percentagens dos auxílios, às características dos investimentos subsidiados ou a outras modalidades nele previstas, esse programa proporciona aos seus beneficiários uma vantagem significativa relativamente aos concorrentes e se é susceptível

de beneficiar essencialmente empresas que participam nas trocas comerciais entre Estados-Membros [26].

Explicou que, perante um regime de auxílios tão amplo como o italiano, se limitou a examinar o sector produtivo. Quanto aos efeitos da medida controvertida sobre as trocas comerciais entre os Estados-Membros, a Comissão declarou que é jurisprudência constante que a importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da empresa beneficiária não impedem *a priori* a eventualidade de as trocas entre Estados-Membros serem afectadas [27]. Sublinhou também que o regime de auxílios em causa lhe não foi notificado, não estando, nestes casos, obrigada a analisar cada sector ou cada auxílio individual. É no momento de proceder à recuperação dos auxílios que cabe verificar, caso a caso, se são incompatíveis com o Tratado. Deu como exemplo de sectores em que os auxílios tiveram incidência sobre as trocas comerciais os sectores bancário, dos seguros e dos transportes, ao passo que, noutros sectores, como o do comércio de retalho, serviços sociais ou pequena restauração, essa incidência foi insignificante.

54. Continuo a discordar do Governo italiano. A Comissão demonstrara já que os auxílios afectavam as trocas comerciais e falseavam a concorrência, antes mesmo de ter examinado a sua compatibilidade com o mercado comum. Na verdade, se a Comissão tivesse de provar na sua decisão as consequências práticas dos auxílios já concedidos, isso levaria a favorecer os Estados-Membros que pagam auxílios sem observarem o dever de notificação do n.º 3 do artigo 88.º CE, em detrimento dos que notificam os auxílios na fase de projecto [28].

Além disso, um Estado-Membro não pode recorrer a um regime como o italiano para conceder auxílios que, examinados individualmente, seriam considerados auxílios de Estado incompatíveis com o mercado comum.

55. Considero, pois, que a Comissão não infringiu o artigo 87.º CE, dado que não estava obrigada, depois de declarar a incompatibilidade de uma parte do regime italiano de auxílios ao emprego, a examinar a sua incidência sobre as trocas comerciais comunitárias e sobre a concorrência.

56. Pelas razões expostas, considero que este fundamento também não procede, devendo ser rejeitado.

26 — Acórdão Alemanha/Comissão, já referido na nota 24, n.º 18.

27 — Acórdãos de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão, «Tubemeuse», (C-142/87, Colect., p. I-959, n.º 43); de 14 de Setembro de 1994, Espanha/Comissão (C-278/92, C-279/92 e C-280/92, Colect., p. I-4103, n.ºs 40 a 42); e acórdão Alemanha/Comissão, já referido na nota 9, n.º 32.

28 — Acórdão de 14 de Fevereiro de 1990, França/Comissão (C-301/87, Colect., p. I-307, n.º 33).

G — *Sétimo fundamento: aplicação errada da regra* de minimis

57. O Governo italiano considera que a Comissão aplicou a regra *de minimis* de modo errado, associando-a a restrições sem lógica. Uma vez que o regime italiano só parcialmente foi considerado incompatível com o mercado comum, a Comissão não podia considerar todas as intervenções efectuadas a favor das empresas que admitiram trabalhadores mediante contratos de formação e trabalho para aplicar a cada uma delas o limite de 100 000 euros por um período de três anos. No entender do Governo demandante, este limite só podia ser imposto à parte da redução considerada incompatível. Se assim não fosse, não teria sentido estabelecer uma distinção entre redução compatível e redução não compatível.

58. A Comissão explica que ficam de fora do âmbito de aplicação do artigo 87.° CE as acções abrangidas pela regra *de minimis*. É por força desta regra que o montante total das medidas adoptadas a favor das empresas que celebraram contratos de formação e trabalho ou que os transformaram em contratos por tempo indeterminado não pode ultrapassar 100 000 euros num período de três anos. A regra *de minimis* não pode justificar as outras medidas.

59. O Governo italiano faz uma interpretação errada dessa regra. Na sua Comunicação relativa aos auxílios *de minimis*[29], a Comissão declara que, com uma preocupação de simplificação administrativa e no interesse das PME, adoptou uma regra dita *de minimis*, que estabelece um limiar de auxílio em valor absoluto, abaixo do qual o n.° 1 do artigo 87.° CE pode ser considerado inaplicável, deixando o auxílio de estar sujeito à obrigação de notificação prévia. Também afirma que, se é um facto que qualquer intervenção financeira do Estado a favor de uma empresa falseia ou ameaça falsear a concorrência, nem todos os auxílios têm, contudo, impacto significativo no comércio e na concorrência entre os Estados-Membros. É o que acontece com os auxílios de montante muito reduzido frequentemente concedidos às pequenas e médias empresas.

Para que a regra *de minimis* se possa aplicar é preciso que estejam reunidas três condições: o montante máximo total não pode ultrapassar 100 000 euros para um período de três anos; este montante deve abranger todos os auxílios públicos concedidos a título de auxílio *de minimis* e não afectar a possibilidade de o beneficiário receber outros auxílios com base em regimes aprovados pela Comissão; este montante deve cobrir todas as categorias de auxílios, independentemente da sua forma e objectivo, à excepção dos auxílios à exportação.

29 — JO 1996, C 68, p. 9. A Comissão adoptou recentemente o Regulamento (CE) n.° 69/2001, de 12 de Janeiro de 2001, relativo à aplicação dos artigos 87.° e 88.° do Tratado CE aos auxílios *de minimis* (JO L 10, p. 30).

60. A Comissão aplicou, portanto, esta regra para decretar, na decisão recorrida, que o montante global de todas as intervenções efectuadas a favor das empresas que admitiram trabalhadores por meio de contratos de formação e trabalho não devia ultrapassar o limite de 100 000 euros num período de três anos. Isto não significa, porém, que as empresas não podiam receber outros auxílios, desde que fossem compatíveis. O que não é possível, sob pena de se desvirtuar a finalidade da regra, é dividir o auxílio abrangido pela regra *de minimis* numa parte compatível e noutra incompatível, uma vez que, ao estarem isentas da obrigação de notificação, não há lugar a emitir juízo sobre a sua compatibilidade.

61. Penso assim que, na decisão recorrida, a Comissão aplicou de modo correcto a regra *de minimis*. O fundamento deve, por conseguinte, ser rejeitado por improcedente.

H — *Oitavo fundamento, alegado a título subsidiário: falta de fundamentação quanto à necessidade ou, pelo menos, oportunidade de recuperar os auxílios declarados incompatíveis*

62. Segundo o Governo italiano, estão preenchidas todas as condições para que as empresas não tenham de reembolsar os auxílios, isto é, pagar os encargos sociais de que estavam isentas. É preciso ver, em primeiro lugar, que o regime de auxílios instituiu um mecanismo de direito laboral de âmbito geral e não uma intervenção motivada por um objectivo económico de tipo sectorial; em segundo lugar, que as orientações comunitárias em matéria de auxílios nem sempre foram claras, o que levou ao desrespeito do princípio da confiança legítima dos operadores económicos, e tanto assim é que, só recentemente, se tomou consciência de que esses auxílios, para além de constituírem um instrumento de intervenção com finalidade social, podiam também influenciar, ainda que indirectamente, a competitividade das empresas; em terceiro lugar, que, visto o regime de auxílios em causa estar em vigor em Itália desde há muito tempo, os seus efeitos se consolidaram, sendo agora extremamente complicada a sua eliminação; por último, que o regime de auxílios teve uma ampla difusão em todo o tecido produtivo nacional, em especial nas regiões do Mezzogiorno, que seriam as mais afectadas pelos pedidos de restituição.

63. A Comissão responde que, de acordo com a sua Comunicação de 24 de Novembro de 1983 [30], em caso de concessão ilegal de auxílios incompatíveis com o mercado comum, exige que o Estado-Membro em questão proceda à sua recuperação junto

30 — JO 1983, C 318, p. 3.

dos beneficiários, a fim de restabelecer a situação existente antes da concessão desses auxílios, que falsearam a concorrência e afectaram as trocas comerciais.

64. Também não estou de acordo com o Governo italiano neste ponto.

65. Nos termos do n.º 2 do artigo 88.º CE, a Comissão decide se o Estado envolvido deve suprimir ou modificar o auxílio quando verifique que este não é compatível com o mercado comum. Sempre que, contrariamente às disposições do n.º 3, a subvenção projectada já tiver sido paga, esta decisão pode tomar a forma de imposição às autoridades nacionais de que exijam a sua restituição [31]. De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, sempre que a Comissão verificar a incompatibilidade de um auxílio com o mercado comum, pode exigir ao Estado em causa que o suprima ou modifique. Para garantir o efeito útil desta decisão, a Comissão pode impor-lhe que exija o reembolso dos auxílios concedidos em violação do Tratado [32].

O Tribunal de Justiça considera, também, que a supressão de um auxílio ilegal mediante recuperação é a consequência lógica da verificação da sua ilegalidade. Por conseguinte, esta recuperação não pode ser considerada como uma medida desproporcionada relativamente aos objectivos das disposições do Tratado em matéria de auxílios de Estado [33].

66. Apesar da exigência de fundamentação que cabe ao autor do acto, em matéria de auxílios de Estado, sempre que, contrariamente às disposições do artigo 88.º CE, n.º 3, a subvenção projectada já tiver sido paga, a Comissão, que tem o poder de dirigir injunções às autoridades nacionais para exigir a sua restituição, não é obrigada a fornecer razões específicas para justificar o seu exercício [34].

Ainda assim, a Comissão dedicou os pontos 120 a 122 da decisão recorrida à fundamentação, de modo sucinto, da exigência de recuperação do auxílio, indicando as condições em que essa recuperação devia ser efectuada, com remissão expressa para a Comunicação de 24 de Novembro de 1983.

67. Creio que o Governo italiano não pode validamente invocar o princípio da con-

31 — Acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Deufil/Comissão (310/85, Colect., p. 901, n.º 24).

32 — Acórdão de 12 de Julho de 1973, Comissão/Alemanha (70/72, Colect., p. 309, n.º 13).

33 — Acórdão Bélgica/Comissão, já referido na nota 27, n.º 66.

34 — Acórdão Espanha/Comissão, já referido na nota 27, n.º 78, e acórdão de 17 de Junho de 1999, Bélgica/Comissão (C-75/97, Colect., p. I-3671, n.º 82).

fiança legítima para se opor à recuperação dos auxílios, uma vez que, na referida Comunicação de 1983, a Comissão informou os potenciais beneficiários de auxílios de Estado do carácter precário dos auxílios que lhes fossem ilegalmente concedidos, visto poderem serem obrigados a reembolsá-los.

Acresce que, nos termos do artigo 14.°, n.° 1, do Regulamento (CE) n.° 659/99 [35], nas decisões negativas relativas a auxílios ilegais, a Comissão decidirá que o Estado-Membro em causa deve tomar todas as medidas necessárias para recuperar o auxílio do beneficiário. A Comissão não deve exigir a recuperação do auxílio se tal for contrário a um princípio geral de direito comunitário.

68. No que diz respeito às dificuldades sentidas por um Estado-Membro na execução de uma decisão da Comissão que lhe ordena a recuperação de auxílios por ele concedidos de modo ilegal, existe uma abundante jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual um Estado-Membro que, no momento da execução de tal decisão, depare com dificuldades imprevistas e imprevisíveis ou tome consciência de consequências não previstas pela Comissão, deve submeter esses problemas à apreciação desta, propondo modificações apropriadas à decisão em causa. Em tal caso, a Comissão e o Estado-Membro devem, por força da regra que impõe aos Estados-Membros e às instituições comunitárias deveres recíprocos de cooperação leal, colaborar de boa fé com vista a superar as dificuldades, no pleno respeito das disposições do Tratado e, nomeadamente, das que dizem respeito aos auxílios [36].

69. Por conseguinte, considero que este fundamento também não merece acolhimento por improcedente.

V — Despesas

Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo todos os fundamentos invocados pela demandante sido rejeitados, proponho ao Tribunal de Justiça que a condene nas despesas.

35 — Regulamento do Conselho, de 22 de Março de 1999, que estabelece as regras de execução do artigo 93.° do Tratado CE (JO L 83, p. 1).

36 — Acórdãos de 15 de Janeiro de 1986, Comissão/Bélgica (52/84, Colect., p. 89, n.° 16); de 2 de Fevereiro de 1989, Comissão/Alemanha (94/87, Colect., p. 175, n.° 9); de 10 de Junho de 1993, Comissão/Grécia (C-183/91, Colect., p. I-3131, n.° 18); de 23 de Fevereiro de 1995, Comissão/Itália (C-349/93, Colect., p. I-343, n.° 13); bem como os acórdãos de 4 de Abril de 1995, Comissão/Itália (C-348/93, Colect., p. I-673, n.° 17); e Comissão/Itália (C-350/93, Colect., p. I-699, n.° 16).

VI — Conclusão

70. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que:

1) Negue na sua totalidade provimento ao recurso de anulação interposto pela República Italiana da decisão C(1999) 1364 final da Comissão, de 11 de Maio de 1999, relativa ao regime de auxílios concedidos pela Itália para intervenções a favor do emprego; e

2) Condene a demandante nas despesas.