

## **Aiuti di Stato e contratti di formazione e lavoro nella decisione della Corte di Giustizia del 7 marzo 2002: sentenza annunciata, risultato giusto\***

di Michele Tiraboschi

1. La sentenza della Corte di Giustizia in epigrafe porta a definitiva conclusione una lunga *querelle* insorta tra Governo italiano e Commissione Europea in merito alla compatibilità con il diritto comunitario del regime italiano di incentivazione economica connesso alla stipulazione dei contratti di formazione e lavoro (su cui cfr., tra gli altri, M. GIUDICI, *Contratto di formazione e lavoro: agevolazioni a rischio UE*, in *GLav*, n. 44/1998, 51 ss.; F. FERRARO, *Contratti di formazione e lavoro e aiuti di Stato all'occupazione*, in *DCSI*, 2000, 367 ss.; E. MASSI, *I cfl dopo la decisione della Commissione Europea*, in *DPL*, n. 11/2000, 66 ss.; V. DI SPIRITO, *L'Unione Europea si pronuncia sugli incentivi italiani per il contratto di formazione e lavoro*, in *LPO*, n. 3/2000, 422 ss.; G. SANDULLI, *L'Unione Europea si pronuncia sui contratti di formazione e lavoro*, in *GLav*, n. 12/1999, 38 ss.; ID., *La decisione UE sui cfl: applicazione ed esiti futuri*, in *GLav*, n. 11/2000, 66 ss.; ID., *Contratti di formazione e lavoro e riduzioni contributive*, in *GLav*, n. 17/2001, 30 ss.; ID., *Contratti di formazione e lavoro: il Ministero chiarisce i dubbi*, in *GLav*, n. 26/2000, 40 ss.). La Corte di Giustizia – con decisione invero largamente prevedibile – ha infatti confermato integralmente la decisione della Commissione dell'11 maggio 1999, 2000/128/CE, relativa al regime di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore della occupazione (vedila in *GUCE* 2000, L 42, 1), e, conseguentemente, ha condannato il Governo italiano al recupero delle somme indebitamente concesse ai datori di lavoro che abbiano fatto ricorso ad assunzioni con contratto di formazione e lavoro, in quanto costituiscono un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune.

La soppressione di un aiuto illegittimo mediante recupero delle somme versate è, infatti, «logica conseguenza» dell'accertamento della sua non compatibilità con il Trattato, e questo anche se il provvedimento di recupero può dar luogo a una grave lesione dell'affidamento delle imprese nazionali che hanno beneficiato dell'aiuto sulla base di un provvedimento (legislativo o amministrativo) ritenuto legittimo. Se così non fosse verrebbe completamente meno l'effettività – e l'efficacia pratica – dell'intero diritto comunitario della concorrenza (la questione è affrontata in dottrina, tra gli altri, da R. CAFARI PANICO, *Il recupero degli aiuti illegittimamente concessi*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1995, 39-52; H.J. PRIESS, *Recovery of Illegal State Aid: an Overview of Recent Developments in the Case Law*, in *Common Market Law Review*, 1996, 69-91 e da R. ADAM, *In capo a chi il recupero degli aiuti illegittimi?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1996, 255-269 e R.M. D'SA, *European Community Law on State Aid*, Sweet & Maxwell, 1998, 382-443. Per il profilo dell'affidamento cfr., in particolare, P.M. HUBER, *Aiuti ex artt. 87 e 88 del Trattato CE 1999 e tutela dell'affidamento nel diritto comunitario e nel diritto amministrativo nazionale*, in *RTDPub*, 2000, 321-341. Nella giurisprudenza della Corte di Giustizia cfr. le sentenze 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, in *Racc.*, I-959, 4 aprile 1995, causa C-350/93, Commissione/Italia, in *Racc.*, I-699, 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione, in *Racc.*, I-3671 e 27 giugno 2000, causa C-404/97, Commissione/Portogallo, in *Racc.*, I-4897).

\* Il presente articolo è stato pubblicato in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2002.

La Corte di Giustizia, giova precisare, ha peraltro ritenuto compatibile con l'art. 87 del Trattato CE, in quanto misura generale, la riduzione indifferenziata per tutto il territorio italiano degli sgravi contributivi nella misura del 25 per cento che accompagnano la stipulazione di un contratto di formazione e lavoro, secondo il meccanismo originario di funzionamento della misura stabilito nella L. n. 863/1984. A essere vietate dal diritto comunitario della concorrenza sono, invece, unicamente le modulazioni su base territoriale e settoriale della misura previste dalla legislazione successiva, e segnatamente dalla L. n. 407/1990; modulazioni che, nel superare in maniera differenziata la soglia del 25 per cento, ne hanno comportato una finalità selettiva e dunque discriminatoria tra le diverse imprese (cfr., tra i primi commenti, M. PAPALEONI, *Aiuti per contratti di formazione e lavoro incompatibili con il mercato comune*, in *GLav*, n. 11/2002, 21 ss. e anche, se vuoi, l'analisi tecnica della sentenza che ho condotto in M. TIRABOSCHI, *L'intervento della Corte di Giustizia sui contratti di formazione e lavoro: una sentenza annunciata*, in *Osservatorio Lavoro - AREL*, n. 7/2002).

2. La decisione in epigrafe costituisce, come noto, solo uno dei numerosi profili di tensione tra diritto comunitario della concorrenza e diritto nazionale del lavoro (su cui cfr., tra i tanti e in generale, S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e regole della concorrenza in alcuni casi esemplari della Corte di Giustizia Europea*, in *DML*, 2000, n. 3; M. ROCCELLA, *Tutela del lavoro e ragioni di mercato nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *DLRI*, 1999, 33 ss.; G. MELIADÒ, *Concorrenza e politiche sociali*, in A. BAYLOS-B. CARUSO-M. D'ANTONA-S. SCIARRA (a cura di), *Dizionario di diritto comunitario del lavoro*, Bologna, 1996, 281 ss.) ed è proprio in questo contesto che va analizzata e commentata.

In effetti, e come del resto già avvenuto in relazione al superamento del principio del monopolio pubblico del collocamento (cfr., in particolare, il caso *Job Centre II*, in *q. Rivista*, 1998, II, II, 22, con nota di P. ICHINO) e, più recentemente, in merito al controllo giudiziale circa gli obiettivi effettivamente perseguiti dalla autonomia collettiva (cfr. il caso *Albany*, in *q. Rivista*, 2000, II, 209, con nota di M. PALLINI), anche la sentenza in esame potrebbe essere indicata, almeno a una prima lettura, come esempio di «un'attività creativa del diritto del tutto impropria» da parte della Corte di Giustizia, «che potrebbe finire col dar ragione a chi, già da tempo, vi ha intravisto il rischio di “un'influenza potenzialmente negativa sullo sviluppo del diritto del lavoro”» (così: M. ROCCELLA, *Tutela del lavoro e ragioni di mercato ecc.*, cit., 60-61 [le parole riportate tra virgolette da R. sono di P. DAVIES, *Market Integration and Social Policy in the Court of Justice*, in *ILJ*, 1995, 50] cui *adde* G. LEONE, *La nozione di impresa e le sue ricadute sui diritti sociali nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *RGL*, 2000, spec. 993 e 995.). Secondo questa linea di pensiero, sicuramente dominante nella nostra dottrina, si starebbe cioè «manifestando con sempre maggiore chiarezza il carattere devastante, per i sistemi di regolazione dei mercati del lavoro, dell'inclinazione della Commissione (e della Corte di Giustizia) a sottoporre le “politiche nazionali dell'occupazione al controllo comunitario ... in nome della politica di concorrenza”: tanto, più pericolosa, perché sostenuta dall'impiego di nozioni sicuramente discutibili, se non proprio vaghe e generiche, quali quelle di “impresa” ed “aiuto di stato”» (ancora M. ROCCELLA, *Tutela del lavoro e ragioni di mercato ecc.*, cit., 60 [le parole riportate tra virgolette da R. sono, questa volta, di A. LYON-CAEN, *Le financement public d'un plan est-il condamné par le droit communautaire?*, in *DS*, 1997, 188]).

In proposito occorre sicuramente riconoscere che la decisione in esame sancisce, una volta ancora e in conformità alla lettera del Trattato CE, «la prevalenza dei principi della concorrenza su quelli della regolazione», con la conseguente introduzione di «criteri mercantilistici anche in una materia tradizionalmente sottratta a tale logica»; principi che, certo, non poco contribuiscono ad accentuare la attuale crisi di identità del diritto del lavoro (così cfr., tra i tanti, L. DI VIA, *La sentenza «Job Centre II» tra controllo sull'efficienza del servizio e applicazione delle regole di concorrenza al mercato del lavoro*, in *Foro It.*, rispettivamente 254 e 247, mentre sulle connessioni tra armonizzazione funzionale dei diritti nazionali del lavoro e crisi di identità del diritto del lavoro cfr. M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in AA.VV., *Contratto e lavoro subordinato. Il diritto privato alle soglie del 2000*, Cedam, 2000, 127-159). Da qui a sostenere che la decisione in esame si basa su nozioni ambigue e fragili frammenti normativi il passo è tuttavia lungo.

Ho cercato di spiegare, in un recente lavoro (cfr. M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, Giappichelli, 2002, spec. Cap. I, § 3 e Cap. II, sez. I), le ragioni tecniche e di politica del diritto per cui non risulta condivisibile l'opinione di chi, nel criticare la (presunta) vaghezza e genericità della nozione di «aiuto di Stato» contenuta nell'art. 87 del Trattato CE, accusa i giudici comunitari di «plasmare le nozioni giuridiche in funzione dell'obiettivo pratico di volta in volta perseguito» (ancora M. ROCCELLA, *op. cit.*). In questa sede può essere sufficiente evidenziare come, proprio in materia di

aiuti di Stato, la Corte di Giustizia abbia invero sin qui accolto una nozione alquanto ristretta della locuzione «aiuti concessi dagli Stati», che la fa corrispondere ai soli vantaggi che comportano, direttamente o indirettamente, un onere economico (o un mancato guadagno) per lo Stato, con ciò escludendo drasticamente forme di controllo, pure teoricamente prospettabili stando alla lettera dell'art. 87 del Trattato CE, sui sistemi nazionali di diritto del lavoro e della sicurezza sociale in relazione a vantaggi connessi a trattamenti normativi differenziati per area geografica o dimensione aziendale o comunque di favore per talune imprese o produzioni (per questo profilo cfr. altresì, con particolare chiarezza, A. ALAIMO, *Deroghe alle tutele del lavoro e diritto comunitario della concorrenza*, in *DML*, 1999, 126-140).

Questa lettura fortemente critica delle interazioni tra diritto del lavoro e diritto della concorrenza, nell'enfatizzare unicamente gli effetti devastanti o rivoluzionari causati dalla invasività dei principi mercantili in un settore dell'ordinamento ispirato da una logica regolatoria, indubbiamente coglie un aspetto della realtà: l'assenza nel Trattato CE di una filosofia *lato sensu* riformatrice della condizione della persona del lavoratore subordinato nell'ambito del rapporto di lavoro (secondo il noto insegnamento di F. MANCINI, *Regole giuridiche e relazioni sindacali nell'Unione Europea*, in AA.VV., *Il Protocollo sociale di Maastricht: realtà e prospettive*, Suppl. *NGL*, Roma, 1995, 31-39). Tuttavia, come recentemente osservato, essa non considera forse l'ipotesi «che il neonato diritto del lavoro comunitario abbia occhi per vedere ambiguità e disfunzioni delle vecchie tecniche di tutela che il diritto del lavoro della prima generazione, nato almeno mezzo secolo prima, non è in grado di vedere» (così: P. ICHINO, *Il contratto di lavoro*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, 2000, I, qui 41-42, in relazione a quanto sostenuto da M. BIAGI, *Intervento*, in AA.VV., *Il dialogo fra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale del lavoro*, Giuffrè, 1994, 207-208. In questa prospettiva cfr. anche, per importanti indicazioni di metodo, S. SCIARRA, *Diritto del lavoro e regole della concorrenza ecc.*, cit., spec. 588, che proprio nella prospettiva della Europa comunitaria individua la «chiave più giusta» per affrontare la questione del mutamento del ruolo del diritto (nazionale) del lavoro sotto l'impulso del diritto (comunitario) della concorrenza).

3. Al di là delle rituali quanto generiche accuse di ingerenza della Commissione e della Corte di Giustizia in un campo di competenza nazionale, come quello delle regole di funzionamento del mercato del lavoro, è piuttosto l'assenza di un quadro trasparente di incentivi pubblici alle imprese, caratterizzato per equità e coerenza rispetto alle finalità dichiarate delle singole misure, che consente di spiegare la costante tensione tra diritto nazionale del lavoro e diritto comunitario della concorrenza (v. *amplius* M. TIRABOSCHI, *Incentivi alla occupazione, aiuti di Stato, diritto comunitario della concorrenza*, cit.).

Particolarmente emblematica, da questo punto di vista, è proprio la recente vicenda relativa alla compatibilità con l'art. 87 del Trattato CE degli incentivi previsti a favore delle imprese che assumono mediante contratti di formazione e lavoro o che procedono alla trasformazione di detti rapporti in contratti a tempo indeterminato. Pare in effetti difficile poter condividere – tanto nella forma, quanto nella sostanza – la posizione assunta al riguardo dal nostro Governo, con il ricorso respinto dalla Corte di Giustizia nella decisione in commento, là dove era addirittura giunto a imputare alla Commissione uno «sviamento di potere» rispetto alle competenze assegnate dal Trattato, in ragione di una visione esclusivamente economicistica dei rapporti di produzione che caratterizzerebbe gli orientamenti in materia di aiuti di Stato alla occupazione (cfr. la Comunicazione della Commissione pubblicata sulla *GUCE* del 1995, C 334/4, 4).

Invero, con la decisione dell'11 maggio 1999, la Commissione non pare avere inteso mettere in discussione, tantomeno surrettiziamente, le politiche occupazionali del Governo italiano, ma semplicemente richiamare l'attenzione sulle conseguenze di una utilizzazione distorta di queste politiche con riferimento alle dinamiche della concorrenza su scala nazionale e comunitaria, posto che se è vero che l'obiettivo di siffatte misure è quello di migliorare la situazione dei “giovani” sul mercato del lavoro, si deve altresì 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 nella attuazione delle misure fiscali e finanziarie» (così il punto 12 delle conclusioni dell'Avvocato Generale Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer).

Nel rilevare la incompatibilità – peraltro solo parziale, come visto sub § 1 – degli incentivi connessi alla stipulazione o trasformazione di un contratto di formazione e lavoro con l'art. 87 del Trattato CE, la Commissione si è peraltro limitata a valutare *in astratto* la logica del provvedimento di incentivazione. Ben altro giudizio sarebbe probabilmente scaturito da una valutazione più attenta al funzionamento in concreto del contratto di formazione e lavoro nell'ordinamento giuridico italiano: una tipologia contrattuale che, come ben noto, al di là della sua rituale riconduzione tra le politiche attive del lavoro (in questo senso, ancora recentemente, cfr. il *Piano Nazionale per l'Occupazione italiano per il 2001*), consente di “migliorare” la posizione

del giovane sul mercato del lavoro non tanto in virtù di un equilibrato mix tra esperienza formativa e lavoro, ma semplicemente in ragione dei cospicui sconti sul costo complessivo del lavoro. Solo recentemente, infatti, alcune pregevoli pronunce della Cassazione hanno consentito di intraprendere un processo di riqualificazione del profilo formativo di questa particolare ipotesi di lavoro in alternanza<sup>1</sup>, fermo restando tuttavia che lo stesso legislatore italiano, nel riconoscere le disfunzioni connesse al suo impiego nella prassi, ha da tempo preannunciato un intervento complessivo di revisione «in materia di speciali rapporti di lavoro con contenuti formativi quali l'apprendistato e il contratto di formazione e lavoro, allo scopo di pervenire ad una disciplina organica della materia secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti, di ottimizzazione ai fini della creazione di occasioni di impiego delle specifiche tipologie contrattuali (...)» (sebbene sia ormai caduto in oblio così disponeva l'art. 16, comma 5, della L. 24 giugno 1997, n. 196. La revisione, stando alla lettera della legge, sarebbe dovuta avvenire entro nove mesi dalla data di entrata in vigore della L. n. 197/1997. Tale disposizione è ora ripresa testualmente dall'articolo 5 del Disegno di Legge Delega n. 848, *Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro*). Del resto, che la misura contenuta della legislazione italiana prima dell'intervento della Commissione fosse effettivamente destinata a promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro dei giovani pare lecito dubitare, anche solo in ragione del concetto di «giovane» utilizzato dalla normativa sul contratto di formazione e lavoro come parametro di riferimento per la concessione dei benefici fiscali e contributivi. E' vero, al riguardo, che gli attuali orientamenti in materia di aiuti di Stato alla occupazione difettano di una chiara definizione di tale concetto: in attesa della preannunciata specificazione in sede di revisione degli orientamenti è dunque probabilmente possibile accogliere la critica del Governo italiano, là dove considera troppo rigida la soglia dei 25 anni che si innalza tuttavia sino ai 29 anni per coloro che sono in possesso di titoli universitari, e di questo hanno tenuto debitamente conto sia la Commissione (che ha parzialmente accolto sul punto le osservazioni del Governo italiano) sia la stessa Corte di Giustizia. Come condizione per la concessione degli aiuti in questione (e cioè della maggiorazione territoriale o settoriale oltre la soglia generale del 25 per cento) le autorità comunitarie hanno infatti imposto che la misura venga applicata a soggetti con meno di 25 anni e fino a 29 anni compresi se laureati

Ciò detto, è altrettanto vero tuttavia che, in virtù delle integrazioni alla legislazione nazionale apportate in sede regionale, la disciplina di incentivazione dei contratti di formazione e lavoro trova di fatto applicazione ben oltre i trentadue anni e precisamente – almeno per talune categorie di lavoratori con particolari difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro – fino a trentacinque anni nel Lazio, trentotto in Calabria, quaranta in Campania, Abruzzo e Sardegna e addirittura quarantacinque in Basilicata, Molise, Puglia e Sicilia. Ma non solo. Estesa in modo amplissimo la fascia di età interessata dal provvedimento questa misura ha finito, a ben vedere, per ritorcersi proprio contro la categoria di soggetti che si intendevano almeno formalmente tutelare, e cioè i giovani in senso stretto (con ciò contravvenendo alle più elementari regole di funzionamento della tecnica della norma c.d. incentivo: cfr. M.G. GAROFALO, *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, in *Diritto al lavoro e politiche per l'occupazione*, Suppl. al n. 3/1999 della RGL, 71). Né va peraltro sottovalutata la circostanza che l'utilizzo distorto e generalizzato della formazione in alternanza ha per lungo tempo paralizzato gli effetti di misure di incentivazione (economica e normativa) a sostegno della diffusione di ulteriori tipologie contrattuali, come per esempio il lavoro a tempo parziale, maggiormente consone alle politiche comunitarie di modernizzazione dei rapporti di lavoro (cfr., in questo senso, lo spunto contenuto in M. D'ANTONA, *Le tipologie flessibili del rapporto di lavoro*, in *QDLRI*, 1987, 62).

4. Quanto sin qui rilevato spiega semmai la particolare enfasi e talvolta, almeno sul versante dei rapporti politici e sindacali, anche una certa drammaticità con cui, almeno nel nostro ordinamento, vengono affrontate le tematiche che si collocano all'interno del pilastro comunitario sulla «adattabilità»; *in primis*, quelle relative all'adeguamento, a tutti i livelli opportuni (nazionale, settoriale, locale, aziendale), della organizzazione dei modi di lavorare mediante formule di flessibilità negoziata (cfr., per questo profilo, T. TREU, *Politiche del lavoro. Insegnamenti di un decennio*, il Mulino, 2001, spec. 96-99). La recente vicenda relativa alla trasposi-

<sup>1</sup> Cfr., in particolare, [Cass. 10 novembre 1998, n. 11335](#), in *q. Rivista*, con nota di C. FALERI; [Cass., 13 dicembre 1995, n. 12741](#), in *GCM*, 1995, fasc. 12. In questa prospettiva non v'è neppure chi ha mancato di contestare la decisione della Commissione sul presupposto che, in questo caso, il regime di riferimento sarebbe stato quello degli aiuti alla formazione e non degli aiuti alla occupazione. In questo senso cfr. M. Marino, *La disciplina comunitarie degli aiuti di Stato e le misure del "pacchetto Treu*, in *q. Rivista*, 1999, III, 11. A questo riguardo giova tuttavia ricordare che, in considerazione del fatto che non sempre è facile distinguere tra aiuti destinati alla occupazione e aiuti destinati alla formazione, la Commissione è esplicita nel sostenere che un aiuto per l'occupazione, anche se in parte destinato alla formazione, viene di conseguenza sempre valutato come aiuto per l'occupazione. Cfr. M. Tiraboschi, *Incentivi alla occupazione ecc.*, cit., Cap. II, Sez. III, § 17.

zione nel nostro ordinamento della direttiva n. 99/70/CE sul contratto di lavoro a tempo determinato, che ha visto una netta lacerazione del sindacato dei lavoratori, peraltro già largamente anticipata da analoghe tensioni a livello locale e/o aziendale ben esemplificate dal c.d. Patto «Milano Lavoro», è solo uno dei numerosi esempi (sul punto cfr. M. BIAGI, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, M. BIAGI (a cura di), *Il nuovo lavoro a termine*, Giuffrè, 2002, 3 ss.).

Fortemente limitata, se non proprio neutralizzata, la capacità o attitudine del sistema degli incentivi economici a incidere, in chiave congiunturale, sul sistema delle convenienze datoriali, le principali tensioni occupazionali connesse al processo di modernizzazione della organizzazione del lavoro, prima tra tutte quella relativa alla contrapposizione tra *insiders* e *outsiders*, vengono di fatto scaricate, quasi integralmente, sul sistema delle «tutele» del lavoro minandone pericolosamente i già fragili equilibri. Sono infatti gli assetti di tutela del diritto del lavoro, tanto in entrata quanto in uscita, che, in un contesto come quello appena descritto, finiscono poi per rappresentare il vero incentivo (o disincentivo), questa volta di tipo normativo, alla creazione di posti di lavoro di qualità, come chiede ora l'Unione Europea, e, soprattutto, alla distribuzione dei posti di lavoro esistenti o di nuova creazione tra le diverse categorie di lavoratori (cfr. la *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni – Politiche sociali e del mercato del lavoro: una strategia d'investimento nella qualità*, Bruxelles, 20 giugno 2001, COM(2001) 313 def., su cui cfr. M. BIAGI, O. RYMKEVITCH, M. TIRABOSCHI, 'Europeanisation' of Industrial Relations – *The Quality of the European Industrial Relations Benchmarked in the Global Perspective*, ricerca svolta per conto della Fondazione Europea di Dublino e ora in corso di pubblicazione anche sul *Bulletin of Comparative Labour Law*).

L'assenza di una adeguata strumentazione giuridico-istituzionale idonea a favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, anche mediante misure di flessibilità e investimenti in educazione e in formazione per elevare la qualità della offerta di lavoro e massimizzare così le occasioni di lavoro presenti sul mercato, spiega perché, nel nostro Paese, la parte più cospicua delle politiche attive del lavoro si traduca nella mera concessione di incentivi economici a favore della occupazione in generale, o di specifici gruppi di lavoratori svantaggiati in particolare. Una mera «scorciatoia per la soluzione di problemi strutturali» del mercato del lavoro (cfr., in questa prospettiva, M.G. GAROFALO, *Tecnica degli incentivi e promozione dell'occupazione*, cit., 77), che inevitabilmente si traduce nella corresponsione generalizzata e poco selettiva di aiuti al (funzionamento del) sistema produttivo o, il che è lo stesso, in un imponente meccanismo di finanziamento occulto alle imprese.

«Nel complesso» – si legge nell'ultimo rapporto annuale di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro (MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, n. 1/2001, cit., 11) – «rimane confermato il quadro più volte descritto per le politiche attive, al cui interno a recitare la parte del leone sono sempre gli schemi di incentivo all'assunzione mediante sgravio contributivo (a cui per molti versi possono essere ricondotti anche i contratti a causa mista) di tipo automatico».

L'incessante reiterazione, duplicazione e generalizzazione di queste misure ha tuttavia come effetto preminente quello di attenuare, e in taluni casi persino di annullare completamente, l'impatto dell'incentivo sul sistema delle convenienze, fino a far assumere all'incentivo valore in sé, alla stregua di un espediente rivolto alla pura e semplice riduzione del costo del lavoro, quale alternativa a modifiche ordinamentali di tipo normativo ben più problematiche sul piano del consenso sociale (cfr. G. PROSPERETTI, *Intervento*, in AA.VV., *Diritto del lavoro e nuove forme di decentramento produttivo*, Atti delle giornate di studio AIDLASS, Trento, 4-5 giugno 1999, Giuffrè, 2000, 334. Una ammissione in questo senso è ora in MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE, *Rapporto di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro*, cit., 30, ove, nel giudizio di valutazione del funzionamento complessivo di politiche attive e passive, si riconosce la scarsa selettività di molte delle politiche adoperate: «più che di politiche del lavoro rivolte a soggetti individualmente deboli, spesso si tratta di strumenti atti a superare rigidità normative e contrattuali – nei regimi di determinazione dei salari, nell'accesso al lavoro etc. – che sfavoriscono i giovani in quanto tali»). Questo è stato appunto quanto si verificato con riferimento al sistema di incentivazione economica dei contratti di formazione e lavoro.

La sentenza in commento non è dunque solo ampiamente annunciata, stante il quadro comunitario vigente in materia di aiuti di Stato alla occupazione, ma anche condivisibile perché le logiche del diritto comunitario della concorrenza coincidono perfettamente, almeno in questo caso, con le quelle della tecnica della norma di

incentivazione. La sentenza della Corte di Giustizia rappresenta, in definitiva, un importante presupposto per arginare l'attuale snaturamento surrettizio dei contratti di alternanza formazione-lavoro, sino ad oggi disciplinati in ragione di politiche passive di mera riduzione del costo del lavoro che nulla hanno a che vedere con la funzione specificamente incentivante delle sanzioni promozionali.

*Michele Tiraboschi*

Coordinatore scientifico ADAPT

 @Michele\_ADAPT

SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione) 7 marzo 2002

**Aiuti concessi dagli Stati - Orientamenti riguardanti gli aiuti alla occupazione - Azioni a favore della occupazione dei giovani e per la trasformazione di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato - Riduzione degli oneri sociali - Incompatibilità con il mercato comune  
Recupero degli aiuti illegittimamente corrisposti - Logica conseguenza dell'accertamento della loro illegittimità**

Il ricorso proposto dal Governo italiano, diretto a far annullare la decisione della Commissione 11 maggio 1999, 2000/128/CE, relativa al regime di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione dei giovani e per la trasformazione di contratti di formazione e lavoro in contratti a tempo indeterminato, è respinto per incompatibilità delle misure contenute nella legislazione italiana con l'art. 87 del Trattato CE.

*Il Governo italiano è pertanto condannato al recupero delle somme che costituiscono un aiuto incompatibile con il mercato comune, posto che questa è una logica conseguenza della loro illegittimità.*

Nella causa C-310/99,

**Repubblica italiana**, rappresentata dal sig. U. Leanza, in qualità di agente, assistito dal sig. O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo, ricorrente,  
contro

**Commissione delle Comunità europee**, rappresentata inizialmente dai sigg. G. Rozet e P. Stancanelli e, successivamente, dai sigg. G. Rozet e V. Di Bucci, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo, convenuta,  
avente ad oggetto l'annullamento della decisione della Commissione 11 maggio 1999, 2000/128/CE, relativa al regime di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione (GU 2000, L 42, pag. 1),

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dalla sig.ra N. Colneric (relatore), presidente della Seconda Sezione facente funzione di presidente della Sesta Sezione, e dai sigg. C. Gulmann, R. Schintgen, V. Skouris e J.N. Cunha Rodrigues, giudici,  
avvocato generale: D. Ruiz-Jarabo Colomer  
cancelliere: L. Hewlett, amministratore

vista la relazione d'udienza,

sentite le difese orali svolte dalle parti all'udienza del 4 aprile 2001,  
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 maggio 2001,  
ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

1. Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 13 agosto 1999, la Repubblica italiana ha proposto ai sensi dell'art. 230, primo comma, CE, un ricorso diretto a far annullare la decisione della Commissione 11 maggio 1999, 2000/128/CE, relativa al regime di aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione (GU 2000, L 42, pag. 1; in prosieguo: la «decisione impugnata»), e, in subordine, a far annullare tale decisione nella misura in cui prevede il recupero delle somme che costituiscono un aiuto incompatibile con il mercato comune.

### **Diritto comunitario**

2. L'art. 87, nn. 1 e 3, CE, nonché l'ex art. 92, nn. 1 e 3, del Trattato così dispongono:

«1. Salvo deroghe contemplate dal presente trattato, sono incompatibili con il mercato comune, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza.  
(...)»

3. Possono considerarsi compatibili con il mercato comune:

a) gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione, (...).

3. L'art. 88, n. 2, primo comma, CE dispone:

«Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato comune a norma dell'articolo 87, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato».

### **Comunicazioni della Commissione**

#### *Gli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione*

4. Nel 1995 la Commissione pubblicava degli orientamenti aventi ad oggetto gli aiuti all'occupazione (GU C 334, pag. 4; in prosieguo: gli «orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione»). Il punto 2 di tali orientamenti rileva che l'intensificazione delle iniziative dirette all'occupazione di categorie svantaggiate sul mercato del lavoro, quali i disoccupati di lunga durata, i giovani e i lavoratori anziani, figura tra i settori prioritari definiti dagli Stati membri nei loro orientamenti in materia di occupazione. Al punto 3 di tali orientamenti viene affermato che le misure rivolte a migliorare la situazione dei lavoratori sul mercato del lavoro non debbono arrecare pregiudizio agli sforzi intentati contemporaneamente dalla Commissione per ridurre le distorsioni artificiali di concorrenza nell'ambito degli artt. 92 del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 87 CE) e 93 del Trattato CE (divenuto art. 88 CE).

5. Al punto 3 degli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione si legge altresì che essi si prefiggono tra l'altro di chiarire l'interpretazione degli artt. 92 e 93 del Trattato per quanto riguarda gli aiuti di Stato applicabili in materia di occupazione, onde garantire una maggiore trasparenza nella decisione di notifica ai sensi dell'art. 93 del Trattato.

6. I punti 16 e 17 degli orientamenti riguardano gli aiuti all'occupazione e sono così formulati:

«16. Per aiuti al mantenimento dell'occupazione si intende il sostegno fornito ad un'impresa al fine di incoraggiarla a non licenziare i lavoratori da essa dipendenti; la sovvenzione viene generalmente calcolata con riferimento al numero totale di lavoratori occupati al momento della concessione dell'aiuto.

17. Gli aiuti alla creazione di posti di lavoro hanno invece l'effetto di procurare un impiego ai lavoratori che non ne hanno ancora trovato uno e che hanno perso l'impiego precedente e l'aiuto sarà assegnato in funzione del numero di posti di lavoro creati. E' opportuno precisare che per creazione di posti di lavoro deve intendersi creazione netta vale a dire comportante almeno un posto supplementare rispetto all'organico (calcolato come media su un certo periodo) dell'impresa in questione. La semplice sostituzione di un lavoratore senza ampliamento dell'organico e quindi senza creazione di nuovi posti di lavoro non rappresenta una creazione effettiva di occupazione».

7. Il punto 21 degli orientamenti avente ad oggetto gli aiuti all'occupazione così dispone:

«La Commissione procederà alla valutazione dei suddetti aiuti all'occupazione secondo i criteri seguenti.

- La Commissione riserva in linea di principio un parere favorevole agli aiuti destinati alla creazione di nuovi posti di lavoro nelle PMI e nelle regioni ammissibili agli aiuti a finalità regionale (...). Al di là delle due succitate categorie il parere favorevole della Commissione si estende anche agli aiuti volti ad incoraggiare l'assunzione di talune categorie di lavoratori che incontrano particolari difficoltà d'inserimento o di reinserimento nel mercato del lavoro. In quest'ultimo caso non è necessario che vi sia creazione netta di posti di lavoro, purché il posto occupato si sia reso vacante in seguito ad una partenza naturale e non ad un licenziamento.

(...)

- Per valutare favorevolmente gli aiuti che rientrano nelle categorie precedenti, la Commissione considererà inoltre attentamente le modalità del contratto di lavoro, quali, in particolare, l'obbligo di effettuare l'assunzione nel quadro di un contratto a tempo indeterminato o di durata sufficientemente lunga e quello di mantenere il nuovo posto di lavoro per un periodo di tempo minimo dopo la sua creazione, giacché tali condizioni costituiscono una garanzia della stabilità dell'impiego creato. Si terrà conto anche di eventuali altri elementi atti a garantire la continuità del nuovo posto di lavoro creato, quali ad esempio le modalità di pagamento dell'aiuto.

- La Commissione accerterà che l'entità dell'aiuto non ecceda quella necessaria per incitare alla creazione di posti di lavoro tenendo conto, se del caso, delle difficoltà incontrate dalle PMI e/o degli svantaggi di cui soffre la regione interessata. L'aiuto dovrà essere temporaneo.

- Inoltre, il fatto che la creazione di posti di lavoro oggetto dell'aiuto sia accompagnato dalla formazione o riqualificazione del lavoratore interessato rappresenterà un elemento particolarmente positivo al fine di una valutazione favorevole da parte della Commissione».



8. Inoltre, al punto 22 degli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione si legge:

«Gli aiuti al mantenimento dell'occupazione che sono simili ad aiuti al funzionamento, potranno essere autorizzati soltanto nei seguenti casi:

(...) In determinate condizioni possono del pari essere autorizzati [aiuti] al mantenimento dell'occupazione nelle regioni ammesse a beneficiare della deroga di cui all'articolo 92, paragrafo 3, lettera a) del trattato CE, per favorire lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione

(...)

(...)».

#### *Gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale*

9. La Commissione nel 1998 pubblicava altresì orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (GU C 74, pag. 9; in prosieguo: gli «orientamenti in materia di aiuti a finalità regionale»), che ai punti 3.5 e 4.17 prevedono quanto segue:

«3.5 L'articolo 92, paragrafo 3, lettera a), statuisce che possono considerarsi compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico nelle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso oppure si abbia una grave forma di sottoccupazione. Come sottolinea la Corte di giustizia delle Comunità europee l'uso dei termini 'anormalmente e 'grave nella deroga contenuta nella lettera a) dimostra che questa riguarda solo le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso (...).

(...)

4.7 (...) gli aiuti al funzionamento devono essere limitati nel tempo e decrescenti. Sono da escludersi inoltre gli aiuti al funzionamento destinati ad incoraggiare le esportazioni tra gli Stati membri».

#### *La comunicazione della Commissione relativa agli aiuti de minimis*

10. La Commissione nella comunicazione del 1996 relativa agli aiuti *de minimis* (GU C 68, pag. 9) ha dichiarato che, se è vero che qualsiasi intervento finanziario dello Stato accordato ad un'impresa può falsare la concorrenza, non tutti gli aiuti hanno però un impatto sensibile sugli scambi e sulla concorrenza tra gli Stati membri e che questo vale in particolare per gli aiuti di importo limitato che, per lo più, sono accordati alle piccole e medie imprese. Ai fini di una semplificazione amministrativa e nell'interesse delle piccole e medie imprese, la Commissione ha introdotto una regola detta «*de minimis*» che fissa una soglia di aiuto al di sotto della quale l'art. 92, n. 1, del Trattato può considerarsi inapplicabile e l'aiuto non più soggetto all'obbligo di previa notifica.

11. Affinché la regola *de minimis* possa applicarsi, debbono essere osservate le seguenti modalità:

«- l'importo massimo totale dell'aiuto rientrante nella categoria *de minimis* è di 100 000 ecu (...) su un periodo di tre anni a decorrere dal momento del primo aiuto *de minimis*,

- tale importo comprende qualsiasi aiuto pubblico accordato quale aiuto *de minimis* e non pregiudica la possibilità del beneficiario di ottenere altri aiuti in base ai regimi autorizzati dalla Commissione,

- tale importo comprende tutte le categorie di aiuti, indipendentemente dalla loro forma ed obiettivo, ad eccezione degli aiuti all'esportazione che sono esclusi dal beneficio della misura.

Gli aiuti pubblici da prendere in considerazione ai fini del rispetto del massimale di 100 000 ecu sono quelli concessi dalle autorità nazionali, regionali o locali a prescindere dal fatto che le risorse provengono interamente dagli Stati membri o che le misure siano cofinanziate dalla Comunità tramite i Fondi strutturali (...)».

#### **Ambito normativo nazionale**

12. Con legge 19 dicembre 1984, n. 863 (GURI n. 351 del 22 dicembre 1984, pag. 10691; in prosieguo: la «legge n. 863/84»), la Repubblica italiana introduceva il contratto di formazione e lavoro (in prosieguo: il «CFL»). Si trattava di un contratto a tempo determinato, comprensivo di un periodo di formazione, per l'assunzione di lavoratori disoccupati di età non superiore a 29 anni. Le assunzioni effettuate sulla base di questo tipo di contratti beneficiavano, per un periodo di due anni, di un'esenzione dagli oneri sociali dovuti dal datore di lavoro. Tale riduzione si applicava in maniera generalizzata, automatica, indiscriminata e uniforme su tutto il territorio nazionale.

13. Le modalità di applicazione dei CFL venivano successivamente modificate con legge 29 dicembre 1990, n. 407 (GURI n. 303 del 31 dicembre 1990, pag. 3; in prosieguo: la «legge n. 407/90»), che ha introdotto una modulazione regionale dell'aiuto, con legge 1° giugno 1991, n. 169 (GURI n. 129 del 4 giugno 1991, pag. 4; in prosieguo: la «legge n. 169/91»), che ha portato a 32 anni l'età massima dei lavoratori da assumere, e con legge 19 luglio 1994, n. 451 (GURI n. 167 del 19 luglio 1994, pag. 3; in prosieguo: la «legge n. 451/94»), che ha introdotto il CFL limitato a un anno ed ha fissato un minimo di ore di formazione da rispettare.

14. In virtù di tali leggi, il CFL può essere definito come un contratto a tempo determinato per l'assunzione di giovani tra i 16 e i 32 anni. Tale limite d'età può essere elevato a discrezione delle autorità regionali, le quali hanno elevato il

limite di età a 35 anni per il Lazio, a 38 per la Calabria, a 40 per la Campania, l'Abruzzo e la Sardegna, nonché a 45 per la Basilicata, il Molise, la Puglia e la Sicilia.

15. Sono previsti due tipi di CFL:

- il primo, che richiede un livello di formazione elevato, ha una durata massima di 24 mesi e deve prevedere almeno 80-130 ore di formazione da impartire sul luogo di lavoro nel corso della durata del contratto;
- il secondo, della durata massima di 12 mesi, implica una formazione di 20 ore.

16. La caratteristica principale del CFL è quella di prevedere un programma di formazione del lavoratore, destinato a conferirgli una qualifica specifica.

17. Le assunzioni mediante CFL danno luogo a riduzioni di oneri sociali per tutta la durata del contratto. Queste si configurano nei seguenti termini:

- riduzione del 25% degli oneri normalmente dovuti per le imprese stabilite al di fuori del Mezzogiorno;
- riduzione del 40% di tali oneri per le imprese del settore commerciale e turistico con meno di 15 dipendenti e[32723m stabilite al di fuori del Mezzogiorno;
- esenzione totale da tali oneri per le imprese artigianali e quelle stabilite in regioni con un tasso di disoccupazione superiore alla media nazionale.

18. Per beneficiare di tali misure, i datori di lavoro non devono aver proceduto a riduzioni di effettivi nei 12 mesi precedenti, salvo che l'assunzione non riguardi lavoratori aventi una qualifica differente. Inoltre, i datori di lavoro debbono aver confermato nel loro impiego, mediante contratti a durata indeterminata, almeno il 60% dei lavoratori il cui CFL è venuto a scadenza nei 24 mesi precedenti.

19. Per quanto riguarda il CFL del secondo tipo, della durata di un anno, la concessione di tali vantaggi è inoltre subordinata alla trasformazione del contratto a durata determinata in contratto a durata indeterminata. Le riduzioni si applicano solo dopo tale trasformazione e per un periodo pari alla durata del CFL.

20. L'art. 15 della legge 24 giugno 1997, n. 196, recante norme in materia di promozione dell'occupazione (GURI n. 154 del 1997; in prosieguo: la «legge n. 196/97»), prevede che le imprese stabilite in zone rientranti sotto l'obiettivo 1, che trasformano alla loro scadenza i CFL del primo tipo, della durata di due anni, in contratti a tempo indeterminato, fruiscono di un'esenzione dagli oneri sociali per un periodo supplementare di un anno. Tale articolo prevede l'obbligo di rimborsare gli aiuti percepiti in caso di licenziamento del lavoratore nei 12 mesi successivi alla fine del periodo di riferimento dell'aiuto.

### **Il procedimento che ha portato alla decisione impugnata**

21. Il 7 maggio 1997 le autorità italiane notificavano alla Commissione, ai sensi dell'art. 93, n. 3, del Trattato un progetto di legge relativo ad aiuti di Stato, che, successivamente approvato dal Parlamento, è divenuto la legge n. 196/97. Tale progetto di legge è stato regolarmente iscritto nel registro degli aiuti notificati, sotto il numero N 338/97.

22. Sulla base di informazioni trasmesse dalle autorità italiane, la Commissione esaminava altri regimi di aiuti relativi a tale settore, cioè le leggi nn. 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94. Queste leggi, poiché erano già in vigore, venivano iscritte nell'elenco degli aiuti non notificati sotto il numero NN 164/97.

23. Con lettera 17 agosto 1998, pubblicata nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* (GU C 284, pag. 11), la Commissione informava il governo italiano della sua decisione di avviare il procedimento previsto dall'art. 93, n. 2, del Trattato nei confronti degli aiuti per l'assunzione mediante CFL a tempo determinato previsti dalle leggi nn. 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94 e concessi dal novembre 1995. Con la stessa lettera la Commissione informava altresì il governo italiano della sua decisione di dare corso al medesimo procedimento nei confronti degli aiuti alla trasformazione dei CFL in contratti a tempo indeterminato ex art. 15 della legge n. 196/97.

24. Il governo italiano ha presentato le proprie osservazioni con lettera 4 novembre 1998, e, su richiesta della Commissione, ha fornito precisazioni e informazioni complementari con lettera 5 marzo 1999.

25. Al termine del procedimento di esame la Commissione ha adottato la decisione impugnata che, con nota 4 giugno 1999, n. SG(99) D/4068, ha regolarmente notificato alla Repubblica italiana.

### **La decisione impugnata**

26. La decisione impugnata esamina separatamente, da un lato, il contenuto delle leggi nn. 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94, non notificate, e, dall'altro, quello della legge n. 196/97, regolarmente notificata alla fase di progetto.

27. Per quanto riguarda il regime di aiuti previsto dalle prime quattro leggi, l'art. 1 della decisione impugnata dispone quanto segue:

«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 863/84, 407/90, 169/91 e 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;

- 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 le condizioni menzionate al paragrafo 1 sono incompatibili con il mercato comune».

28. Per quanto riguarda il regime di aiuti istituito con legge n. 196/97, l'art. 2 della decisione impugnata dispone quanto segue:

«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.

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».

29. Ai sensi dell'art. 3 della decisione impugnata:

«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».

30. Nei punti 62 e 63 della motivazione della decisione impugnata la Commissione ha constatato che i CFL, quali erano disciplinati dalla legge n. 863/84, non configuravano un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, bensì una misura generale. La legge n. 407/90 avrebbe tuttavia cambiato la natura delle disposizioni relative ai CFL modulando le riduzioni in funzione del luogo di insediamento dell'impresa beneficiaria e del suo settore di appartenenza.

31. I punti 64-66 della motivazione della decisione impugnata così dispongono:

«(64) Le riduzioni selettive che favoriscono determinate imprese rispetto ad altre dello stesso Stato membro, che la selettività operi al livello individuale, regionale o settoriale, costituiscono, per la parte differenziale della riduzione, aiuti di Stati ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del trattato, aiuti che falsano la concorrenza e rischiano di incidere sugli scambi fra gli Stati membri.

Infatti tale differenziale va a vantaggio delle imprese che operano in determinate zone del territorio italiano, favorendole nella misura in cui lo stesso aiuto non è accordato alle imprese situate in altre zone.

(65) Tale aiuto falsa la concorrenza, dato che rafforza la posizione finanziaria e le possibilità d'azione delle imprese beneficiarie rispetto ai loro concorrenti che non ne beneficiano. Nella misura in cui tale effetto si verifica nel quadro degli scambi intracomunitari, questi ultimi sono pregiudicati dall'aiuto.

(66) In particolare tali aiuti falsano la concorrenza ed incidono sugli scambi tra Stati membri nella misura in cui le imprese beneficiarie esportano una parte della loro produzione negli altri Stati membri; analogamente, anche se le imprese non esportano, la produzione nazionale è favorita perché l'aiuto riduce la possibilità da parte delle imprese insediate in altri Stati membri di esportare i loro prodotti verso il mercato italiano (...).

32. Dopo aver in tal modo constatato la natura di aiuto di Stato delle misure di cui trattasi ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, la Commissione ha esaminato ai punti 70 e seguenti della motivazione della decisione impugnata se esse potevano essere dichiarate compatibili con il mercato comune ai sensi dell'art. 87, nn. 2 e 3, CE.

33. A questo proposito, al punto 71 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha ricordato che «gli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione (...) precisano che la Commissione è in linea di massima favorevole agli aiuti:

- riguardanti i disoccupati

e

- destinati alla creazione di nuovi posti di lavoro (creazione netta) nelle PMI e nelle regioni ammissibili agli aiuti a finalità regionale

o

- volti ad incoraggiare l'assunzione di talune categorie di lavoratori che incontrano particolari difficoltà di inserimento o di reinserimento sul mercato del lavoro, e ciò in tutto il territorio; in questo caso è sufficiente che il posto di lavoro sia divenuto vacante in seguito ad una partenza spontanea e non ad un licenziamento».

34. Al punto 72 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha dichiarato che «gli orientamenti stabiliscono inoltre che la Commissione deve verificare che l'entità dell'aiuto non ecceda quella necessaria per incitare alla creazione di posti di lavoro e che sia garantita una certa stabilità dell'impiego creato».

35. Sulla base dell'analisi operata, la Commissione, al punto 91 della motivazione della decisione impugnata, ha considerato che l'importo dell'aiuto non eccedeva quello necessario per incentivare la creazione di posti di lavoro unicamente per quanto riguarda gli aiuti all'assunzione mediante CFL di lavoratori che incontrano difficoltà specifiche ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro - vale a dire, secondo la Commissione, i giovani con meno di 25 anni, i giovani laureati fino a 29 anni ed i disoccupati di lunga durata (cioè quelli con più di un anno di disoccupazione) - o destinati alla creazione di nuovi posti di lavoro.

36. Ai punti 93-96 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha esaminato gli aiuti al mantenimento dell'occupazione e ha enumerato le condizioni alle quali essi possono essere autorizzati.

37. Per quanto riguarda le misure relative alla trasformazione dei CFL in contratti a tempo indeterminato, ai punti 97-98 della motivazione della decisione impugnata la Commissione ha fatto presente che esse rientravano nell'ambito di applicazione dell'art. 87, n. 1, CE e dell'art. 62, n. 1, dell'accordo sullo Spazio economico europeo del 2 maggio 1992 (GU 1994, L 1, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo SEE»).

38. Per quanto riguarda la valutazione della compatibilità di queste ultime misure con il mercato comune, ai punti 99-111 della motivazione della decisione impugnata la Commissione ha constatato che soltanto gli aiuti alla trasformazione dei CFL in contratti a tempo indeterminato che rispettavano l'obbligo di aumentare il numero dei posti di lavoro rispetto al numero dei posti esistenti nell'impresa, determinato sulla base di una media calcolata su un certo periodo precedente la trasformazione, erano conformi alle disposizioni degli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione e potevano pertanto beneficiare della deroga prevista a favore di questo tipo di aiuti.

39. La Commissione ha altresì affermato, al punto 115 della motivazione della decisione impugnata, che le misure che rispettavano la regola de minimis non rientravano nel campo di applicazione dell'art. 87 CE. Ha precisato che, in applicazione di tale regola, l'importo complessivo di tutti gli interventi effettuati a favore delle imprese che hanno assunto lavoratori mediante un CFL non doveva superare il limite di 100 000 euro su un periodo di tre anni.

## **Il ricorso**

40. La Repubblica italiana ha proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione impugnata e, in subordine, di annullamento del suo art. 3.

41. A sostegno del suo ricorso il governo italiano deduce, in linea generale, che la Commissione ha adottato la decisione impugnata con riguardo esclusivamente a considerazioni economiche, senza tener conto del valore dei CFL come strumenti di intervento sul mercato del lavoro.

42. Deduce inoltre otto motivi specifici a sostegno del ricorso:

- eccesso di potere e difetto di motivazione per quanto riguarda la definizione della categoria dei giovani;

- violazione del diritto comunitario, sviamento di potere e difetto di motivazione circa la determinazione della parte dell'aiuto considerata legittima;

- difetto di motivazione circa la determinazione della parte dell'aiuto considerata inammissibile;

- violazione del diritto comunitario, sviamento di potere e difetto di motivazione per quanto riguarda la trasformazione dei CFL in contratti a tempo indeterminato;

- violazione ed errnea applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE nonché difetto di motivazione;

- violazione dell'art. 87 CE e, comunque, difetto di motivazione circa l'incidenza degli aiuti ritenuti incompatibili sugli scambi comunitari e sulla concorrenza;

- erronea applicazione della regola de minimis;
- difetto di motivazione circa la necessità o, quantomeno, l'opportunità di recuperare gli aiuti giudicati incompatibili.

43. La Commissione conclude di dichiarare il ricorso infondato e di respingerlo.

### **I motivi invocati dalla Repubblica italiana e il giudizio della Corte**

#### *Osservazioni preliminari*

44. Dato che il governo italiano ha dedotto nell'ambito di più motivi uno sviamento di potere e un difetto di motivazione, si devono ricordare, in limine, talune regole generali applicabili al riguardo.

45. In primo luogo, si deve ricordare che la Commissione, ai fini dell'applicazione dell'art. 87, n. 3, CE, dispone di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di ordine economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario (v., in particolare, sentenze 21 marzo 1991, causa C-303/88, Italia/Commissione, Racc. pag. I-1433, punto 34, e 19 settembre 2000, causa C-156/98, Germania/Commissione, Racc. pag. I-6857, punto 67).

46. In secondo luogo, laddove la Commissione dispone di un'ampia libertà di valutazione, come accade per l'applicazione dell'art. 87 CE, la Corte, nell'effettuare il controllo di legittimità sull'esercizio di tale libertà, non può sostituire la propria valutazione in materia a quella dell'autorità competente, ma deve limitarsi a stabilire se quest'ultima non sia viziata da errore manifesto o da sviamento di potere (v., in particolare, sentenze 14 gennaio 1997, causa C-169/95, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-135, punto 34, e 5 ottobre 2000, causa C-288/96, Germania/Commissione, Racc. pag. I-8237, punto 26).

47. In terzo luogo, per quanto riguarda lo sviamento di potere, si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte (v., in particolare, 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), 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 far fronte alle circostanze del caso di specie.

48. In quarto luogo, per quanto riguarda la questione se la Commissione abbia violato l'obbligo di motivazione, si deve rilevare che tale obbligo costituisce una forma sostanziale che va tenuta distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, attinente alla legittimità nel merito dell'atto controverso. La motivazione prescritta dall'art. 253 CE dev'essere adeguata alla natura dell'atto in questione e deve far apparire in forma chiara e non equivoca l'iter logico seguito dall'istituzione da cui esso promana, in modo da consentire agli interessati di conoscere le ragioni del provvedimento adottato e permettere al giudice competente di esercitare il proprio controllo. Tale requisito dev'essere valutato in funzione delle circostanze del caso, in particolare del contenuto dell'atto, della natura dei motivi esposti [32703me dell'interesse che i destinatari dell'atto o altre persone da questo riguardate direttamente e individualmente possano avere a ricevere spiegazioni. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'accertamento se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti di cui all'art. 253 CE va effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia (v., in particolare, sentenza 22 marzo 2001, causa C-17/99, Francia/Commissione, Racc. pag. I-2481, punti 35 e 36).

*Sul motivo di ordine generale: assenza di presa in considerazione del valore dei CFL come strumento d'intervento sul mercato del lavoro*

49. In limine, il governo italiano sostiene che la Commissione non poteva limitarsi a valutare la misura controversa unicamente in astratto, da un punto di vista strettamente economico. Essa avrebbe dovuto valutarla altresì sul piano della politica dell'occupazione, come strumento che consente di agire con efficacia simultaneamente nei settori della formazione e dell'incentivazione dell'occupazione nei confronti della categoria dei giovani, che incontra particolari difficoltà sul mercato del lavoro.

50. A questo proposito si deve ricordare che il carattere sociale degli interventi statali non è sufficiente per sottrarli ipso facto alla qualifica di aiuti ai sensi dell'art. 87 CE.

51. Secondo la costante giurisprudenza, la nozione di aiuto ricomprende le agevolazioni concesse dalle autorità pubbliche che, sotto varie forme, alleviano gli oneri che normalmente gravano sul bilancio di un'impresa. Uno sgravio parziale degli oneri sociali che gravano sulle imprese di un particolare settore industriale costituisce un aiuto ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE se tale misura è diretta ad esentare parzialmente tali imprese dagli oneri pecuniari derivanti dalla normale

applicazione del sistema generale di previdenza sociale, senza che questo esonero sia giustificato dalla natura o dalla struttura di tale sistema (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 1999, causa C-251/97, Francia/Commissione, Racc. pag. I-6639, punti 35-37).

52. Le condizioni alle quali un aiuto deve rispondere per essere compatibile con il mercato comune sono definite dalle eccezioni previste all'art. 87, nn. 2 e 3, CE. A questo riguardo si deve rilevare che la Commissione può imporsi orientamenti per l'esercizio dei suoi poteri di valutazione mediante atti quali le linee direttrici, nella misura in cui tali atti contengono norme indicative sull'orientamento da seguire da parte di detta istituzione e non derogano a norme del Trattato (v., in particolare, sentenza 5 ottobre 2000, causa C-288/96, Germania/Commissione, Racc. pag. I-8237, punto 62; v. altresì, in tal senso, sentenze 24 marzo 1993, causa C-313/90, CIRFS e a./Commissione, Racc. pag. I-1125, punti 34 e 36, e Francia/Commissione, già citata, punto 45). Ne consegue che, sebbene queste regole indicative, che definiscono gli orientamenti che la Commissione intende seguire, contribuiscano a garantire che la sua azione sia improntata a criteri di trasparenza, di prevedibilità ed a quello della certezza del diritto, esse non possono vincolare la Corte. Tuttavia esse possono costituire una base utile di riferimento (v., in tal senso, sentenza 4 luglio 2000, causa C-387/97, Commissione/Grecia, Racc. pag. I-5047, punti 87-89).

53. Il governo italiano non ha né contestato né messo in dubbio la compatibilità degli orientamenti relativi all'aiuto all'occupazione con l'art. 87 CE.

54. Tali orientamenti definiscono gli strumenti che, secondo la Commissione, sono di particolare efficacia per promuovere l'occupazione nell'ambito delle linee direttrici stabilite dagli Stati membri. Nulla sta a indicare che le valutazioni della Commissione in materia siano affette da errore manifesto o da sviamento di potere.

55. Questo motivo di carattere generale non può pertanto essere accolto.

*Sul primo motivo specifico: eccesso di potere e difetto di motivazione circa la definizione della categoria dei giovani*

56. Il governo italiano deduce che la definizione della categoria dei giovani figurante nella decisione impugnata è frutto di un eccesso di potere e che [32703] è viziata nella motivazione in quanto difetta di base logica. Nonostante tale decisione abbia ripreso gli elementi statistici e le osservazioni delle autorità italiane che attestano che, date le caratteristiche specifiche della disoccupazione giovanile in Italia e specificamente nel Mezzogiorno, tale fenomeno riguarda la fascia di età fino ai 32 anni, la Commissione, al contrario, concluderebbe che la categoria dei giovani può comprendere solo le persone di meno di 25 anni o, se in possesso di titoli universitari, di meno di 29 anni. Secondo il governo italiano, l'affermazione di questo criterio da parte della Commissione in maniera apodittica e generale introduce un elemento di rigidità nella nozione di «giovani». Orbene, gli orientamenti riguardanti gli aiuti all'occupazione non porrebbero però alcun limite. Sarebbe evidente che tale carattere generale è stato voluto proprio perché il limite di età nell'ambito del quale si colloca tale categoria varia in funzione delle caratteristiche specifiche dei singoli mercati del lavoro. Sarebbe dimostrato che, in Italia, in particolare nell'Italia meridionale, per una serie di ragioni, specialmente sociali ed economiche, il limite di età della categoria dei giovani è senza alcun dubbio più elevato del limite di 25 anni fissato dalla Commissione.

57. A questo proposito, nella sua giurisprudenza la Corte ha affermato, come ricordato al punto 45 della presente sentenza, che le valutazioni di ordine economico e sociale della Commissione debbono essere effettuate in un contesto comunitario.

58. Ne consegue che i criteri di deroga all'incompatibilità stabilita dall'art. 87, n. 1, CE debbono essere formulati, interpretati ed applicati nel modo più uniforme possibile per mantenere una coerenza e assicurare una parità di trattamento nell'ambito degli aiuti di Stato.

59. La categoria dei giovani è contemplata dagli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione, ma non è ivi precisamente definita. La Commissione aveva il diritto di interpretare tale nozione nell'esercizio del suo potere di valutazione discrezionale. Essa ha utilizzato un'interpretazione universale avvalendosi di osservazioni realizzate nell'ambito delle azioni condotte a favore dei giovani a livello comunitario e dagli Stati membri e in base a documenti dell'Ufficio internazionale del lavoro, in particolare la relazione preparata da tale Ufficio per la Conferenza dei ministri per la gioventù che si è tenuta a Lisbona (Portogallo) dall'8 al 12 agosto 1998. Nulla pertanto sta a indicare che la Commissione abbia violato i limiti del suo potere discrezionale o che sia incorsa in sviamento di potere.

60. Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, come rilevato dall'avvocato generale nei paragrafi 23-24 delle conclusioni, la Commissione nella decisione impugnata ha esposto in maniera esauriente i criteri in applicazione dei quali ha fissato a 25 anni il limite di età che consente di definire la categoria dei «giovani», o, in caso di titoli universitari, a 29 anni. La decisione impugnata non è pertanto a questo proposito affetta da difetto di motivazione.

61. Si deve pertanto respingere il primo motivo specifico.

*Sul secondo e terzo motivo specifico: violazione del diritto comunitario e sviamento di potere circa la determinazione della parte dell'aiuto considerata legittima nonché difetto di motivazione circa la determinazione della parte dell'aiuto considerata legittima e della parte dell'aiuto considerata inammissibile*

62. Il secondo e il terzo motivo specifico vanno esaminati congiuntamente.

63. Con il secondo motivo specifico, il governo italiano sostiene che la decisione impugnata riposa su elementi apodittici e, di conseguenza, viola il diritto comunitario, è frutto di uno sviamento di potere ed è insufficientemente motivata laddove, al punto 91 della motivazione, definisce la parte dell'aiuto considerata legittima esponendo che «soltanto nel caso degli aiuti per l'assunzione mediante contratti di formazione e lavoro di lavoratori che incontrano difficoltà specifiche ad inserirsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro - vale a dire i giovani con meno di 25 anni, i giovani laureati fino a 29 anni ed 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 incitare alla creazione di nuovi posti di lavoro (...)».

64. Con il terzo motivo specifico, il governo italiano deduce che la Commissione adotta un comportamento poco coerente e censurabile in quanto non si sarebbe ispirata a criteri chiari nella valutazione delle forme di incentivazione e di sostegno dell'occupazione. La Commissione avrebbe rifiutato, ad di fuori dei casi restrittivamente definiti, di qualificare i CFL come interventi destinati a creare nuova occupazione per constatare, una volta giunta a tale conclusione, un'incompatibilità con il regime di aiuti all'occupazione. Pertanto la Commissione avrebbe riconosciuto al punto 86 della motivazione della decisione impugnata che la condizione alla quale è subordinata l'esenzione dai contributi sociali - cioè il mantenimento in servizio di almeno il 60% dei lavoratori il cui CFL è giunto a termine nel corso degli ultimi due anni - «appare come un ulteriore stimolo alle imprese per garantire il mantenimento dei posti di lavoro per una durata più lunga».

65. A questo proposito si deve rilevare che la decisione impugnata, nella misura in cui riguarda la parte dell'aiuto giudicata compatibile, non arreca pregiudizio in quanto tale alla Repubblica italiana. Tuttavia, dato che la parte giudicata compatibile è solo il «pendant» della parte giudicata incompatibile, il secondo motivo specifico deve essere accolto, in quanto ricevibile, ed esaminato nell'ambito del terzo motivo specifico.

66. I criteri utilizzati dalla Commissione al punto 91 della motivazione della decisione impugnata per pervenire alla sua conclusione sono enunciati al punto 71 dei detti motivi, il quale, da parte sua, fa riferimento agli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione.

67. Sono i criteri di tali orientamenti ad aver ispirato la decisione impugnata. La Commissione a questo proposito non ha violato né il diritto comunitario né è incorsa in sviamento di potere.

68. Ai punti 71-90 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione, avvalendosi di considerazioni diverse, ha specificato gli elementi che le consentono di definire legittima la parte dell'aiuto considerata tale. Si deve constatare che tale motivazione è del tutto conforme alla giurisprudenza della Corte (v., a questo proposito, la giurisprudenza citata al punto 48 della presente sentenza).

69. Altrettanto vale per la motivazione relativa alla parte dell'aiuto considerata inammissibile, la quale è costituita, da un lato, da considerazioni aventi ad oggetto la parte dell'aiuto considerata legittima e, dall'altro, da spiegazioni addizionali formulate nei punti 93-96 della motivazione della decisione impugnata.

70. Per quanto riguarda, più specificamente, il punto 86 della motivazione della decisione impugnata, questo non inserisce elementi incoerenti nella motivazione. Nel detto punto la Commissione ha rilevato, in quanto elemento positivo, che una delle condizioni del regime di cui trattasi appare come un incentivo supplementare destinato alle imprese al fine di assicurare il mantenimento dei posti di lavoro per una durata più lunga. Questo però non significa che il regime di cui trattasi sia stato qualificato in generale come un intervento destinato a creare nuovi posti di [32703mlavoro e a mantenerli.

71. Ne consegue che il secondo e il terzo motivo specifico debbono essere respinti.

*Sul quarto motivo specifico: violazione del diritto comunitario, sviamento di potere e difetto di motivazione circa la trasformazione dei CFL in contratti a durata indeterminata*

72. Il governo italiano sostiene altresì che la decisione impugnata viola il diritto comunitario, è frutto di sviamento di potere ed è insufficientemente motivata laddove, al punto 103 della motivazione, in merito alle misure previste dall'art.

15 della legge n. 196/97, espone che «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». Secondo il governo italiano, il regime di cui trattasi provoca una reazione a catena: esso mirerebbe a far assumere lavoratori nell'ambito di CFL prevedendo un vantaggio temporaneo anche ai fini della continuazione del rapporto di lavoro sotto forma di un contratto a durata indeterminata, il che indurrebbe le imprese a creare nuovi posti di lavoro disciplinati da un CFL e a trasformarli ulteriormente in contratti a tempo indeterminato.

73. Si deve a questo proposito ricordare che la Commissione ha aggiunto, ai punti da 104-109 della motivazione della decisione impugnata, che essa riserva una valutazione favorevole agli aiuti per la trasformazione di posti di lavoro a tempo determinato in posti di lavoro a tempo indeterminato, se questi implicano «la creazione netta di posti di lavoro stabili che non esistevano in precedenza». A questo proposito la Commissione non ha violato né il diritto comunitario né è incorsa in sviamento di potere.

74. Anche l'obbligo di motivazione è stato rispettato. Infatti, ai punti 97-110 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha esposto dettagliatamente le ragioni sulle quali si basa la posizione da lei assunta nella detta decisione nei confronti degli aiuti alla trasformazione dei CFL in contratti a tempo indeterminato.

75. Ne consegue che anche il quarto motivo specifico deve essere respinto.

*Sul quinto motivo specifico: violazione ed erronea applicazione dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE nonché difetto di motivazione*

76. Il governo italiano assume che, anche nella logica dell'aiuto al mantenimento dell'occupazione, la Commissione non ha esaminato in modo approfondito se la misura di aiuto di cui trattasi poteva, conformemente all'art. 87, n. 3, lett. a), CE, essere considerata compatibile con il mercato comune in quanto favorirebbe lo sviluppo economico di regioni con un livello di vita normalmente basso o una grave sottoccupazione. La Commissione si sarebbe limitata a formulare, al punto 96 della motivazione della decisione impugnata, affermazioni di carattere generale su tale questione. Orbene, essa non può semplicemente affermare che i vantaggi derivanti dalla misura si applicano a tutto il territorio nazionale e non sono limitati alle regioni che possono fruire della deroga figurante nella detta disposizione del Trattato, per esempio il Mezzogiorno. La Commissione avrebbe dovuto analizzare la misura di aiuto specifico al fine di valutarne la compatibilità con il contesto comunitario e non dichiararla automaticamente incompatibile in quanto «aiuto al mantenimento dell'occupazione».

77. A questo proposito si deve ricordare che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'uso dei termini «anormalmente» e «grave» nella deroga prevista dall'art. 87, n. 3, lett. a), CE dimostra che questa riguarda solo regioni dove la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto alla Comunità nel suo complesso (sentenza 14 ottobre 1987, causa 248/84, Germania/Commissione, Racc. pag. 4013, punto 19).

78. Alla luce di tale giurisprudenza si deve constatare che la valutazione della Commissione esposta ai punti 95 e 96 della decisione impugnata, che del resto corrisponde al punto 22 degli orientamenti in materia di aiuti all'occupazione e ai punti 3.5 e 4.17 degli orientamenti relativi agli aiuti a finalità regionale, non è in contrasto con la lettera e lo spirito dell'art. 87, n. 3, lett. a), CE e non è pertanto inficiata da errore di diritto. Infatti, giustamente la Commissione ha considerato che gli aiuti al mantenimento dell'occupazione, che sono simili agli aiuti al funzionamento, sono in principio vietati e possono essere autorizzati solo in casi eccezionali e a regioni che soddisfano taluni specifici criteri. Pertanto ha pure giustamente rilevato che siffatti aiuti devono essere decrescenti e limitati nel tempo.

79. Nella specie, come altresì rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 45 delle conclusioni, è chiaro che gli aiuti previsti dalla normativa italiana non si limitavano alle regioni che potevano fruire della detta deroga. Per di più, essi non erano né decrescenti né limitati nel tempo. Di conseguenza gli aiuti concessi nelle regioni che possono beneficiare di aiuti a finalità regionale sono anche essi illegittimi.

80. La decisione impugnata non è neppure inficiata da difetto di motivazione. Conformemente alla giurisprudenza della Corte ricordata al punto 48 della presente sentenza, il rispetto dell'obbligo di motivazione deve essere valutato con riferimento non solo alla formulazione dell'atto censurato, ma anche al suo contesto, nonché all'insieme delle norme giuridiche che disciplinano la materia in esame. Nella specie la Commissione, nel ragionamento esposto ai punti 93-96 della motivazione della decisione impugnata, ha illustrato in modo sufficiente le considerazioni sulle quali si è basata per valutare la compatibilità con il mercato comune degli aiuti al mantenimento dell'occupazione previsti dalla normativa italiana.

81. Ne consegue che anche il quinto motivo specifico deve essere respinto.



*Sul sesto motivo specifico: violazione dell'art. 87 CE o, comunque, difetto di motivazione circa l'incidenza degli aiuti giudicati incompatibili sugli scambi comunitari e sulla concorrenza*

82. Il governo italiano sostiene che la decisione impugnata ha violato l'art. 87 CE o che, comunque, è insufficientemente motivata nella misura in cui non tiene conto dell'incidenza degli aiuti giudicati incompatibili sugli scambi comunitari e sulla concorrenza.

83. Secondo tale governo, poiché il regime di aiuti di cui trattasi aveva l'unico obiettivo di favorire l'occupazione e di contribuire così a risolvere un problema molto grave che è al centro delle preoccupazioni della Comunità e di tutti gli Stati membri, era necessario che nella decisione impugnata fosse dedicata almeno qualche parola alla giustificazione in concreto della valutazione della Commissione circa l'effettiva incidenza del detto regime sugli scambi comunitari e il suo potenziale impatto sulla concorrenza.

84. A questo proposito si deve rilevare che dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che, allorché un aiuto concesso dallo Stato rafforza la posizione di un'impresa nei confronti di altre imprese concorrenti negli scambi intracomunitari, questi ultimi sono da considerarsi influenzati dall'aiuto. A tal fine non è necessario che l'impresa beneficiaria dell'aiuto partecipi direttamente alle esportazioni. Infatti, quando uno Stato membro concede un aiuto ad un'impresa, la produzione interna può risultarne invariata o aumentare, con la conseguenza che le possibilità delle imprese con sede in altri Stati membri di esportare i loro prodotti nel mercato di questo Stato membro ne sono diminuite (sentenze 14 settembre 1994, cause riunite da C-278/92 a C-280/92, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-4103, punto 40).

85. Parimenti, quando uno Stato membro concede aiuti a imprese che operano nei settori dei servizi e della distribuzione, non è necessario che le imprese beneficiarie esercitino esse stesse le loro attività al di fuori del detto Stato membro affinché gli aiuti influenzino gli scambi comunitari, specie quando si tratta di imprese installate presso frontiere tra due Stati membri.

86. L'importanza relativamente debole di un aiuto o la dimensione relativamente modesta dell'impresa beneficiaria non escludono a priori l'eventualità che gli scambi tra Stati membri siano interessati (sentenza Spagna/Commissione, già citata, punto 42).

87. L'art. 87 CE non è pertanto violato dalla decisione impugnata.

88. Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, la Commissione al punto 65 della motivazione della decisione impugnata ha spiegato, in termini generali, che l'aiuto falsa la concorrenza e che, nella misura in cui tale effetto si verifica nel quadro degli scambi comunitari, questi ultimi sono pregiudicati dall'aiuto. Al punto 66 della detta motivazione essa ha esposto tale tesi utilizzando l'esempio del settore della produzione. Al punto 97 della detta motivazione, a proposito della trasformazione dei CFL in contratti a tempo indeterminato, la Commissione ha rinviato a tale analisi e ha spiegato perché essa è addirittura più pertinente nei confronti delle misure previste per tale trasformazione.

89. La Commissione non era tenuta a entrare ulteriormente nei dettagli a questo riguardo. Nel caso di un programma di aiuti, la Commissione può limitarsi a studiare le caratteristiche del programma di cui trattasi per valutare nella motivazione della sua decisione se, in base alle modalità previste da tale programma, questo assicuri un vantaggio sensibile ai beneficiari rispetto ai loro concorrenti e sia tale da giovare essenzialmente a imprese che partecipano agli scambi tra Stati membri (v., in particolare, sentenza Germania/Commissione, già citata, punto 18).

90. Nella specie, le leggi italiane relative al CFL costituiscono un programma di aiuti. Nella decisione impugnata figura la necessaria analisi di tale programma e dei suoi effetti.

91. La decisione impugnata non doveva contenere un'analisi degli aiuti concessi in casi individuali sulla base di tale regime. E' solo a livello del recupero degli aiuti che si renderà necessario verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata.

92. Ne consegue che anche il sesto motivo specifico deve essere respinto.

*Sul settimo motivo specifico: erronea applicazione della regola de minimis*

93. Il governo italiano sostiene che, dal momento che il regime di cui trattasi è stato giudicato solo parzialmente incompatibile con il mercato comune e con l'accordo SEE, la Commissione, per applicare la regola de minimis, non poteva prendere in considerazione tutti gli interventi operati a favore delle imprese che hanno occupato lavoratori con CFL. Il limite di 100 000 euro per impresa per un periodo di tre anni avrebbe dovuto, al contrario, valere solo per la parte delle esenzioni considerate incompatibili.

94. Si deve a questo proposito ricordare che la regola de minimis risponde ad esigenze di semplificazione amministrativa sia per gli Stati membri sia per i servizi della Commissione, la quale deve poter concentrare le sue risorse sui casi di effettiva importanza a livello comunitario. Se, per applicare la regola de minimis, era necessario valutare di volta in volta se gli aiuti sono compatibili o no, l'onere di lavoro per gli Stati membri, tenuti a notificare i progetti di aiuto, e per la Commissione, tenuta a esaminarli, non verrebbe assolutamente ridotto.

95. Pertanto giustamente la Commissione, in applicazione della regola de minimis, non ha fatto distinzione tra la parte giudicata compatibile e la parte giudicata incompatibile del regime di aiuti di cui trattasi.

96. Ne consegue che anche il settimo motivo specifico dev'essere respinto.

*Sull'ottavo motivo specifico: difetto di motivazione circa la necessità, o quantomeno l'opportunità di recuperare gli aiuti giudicati incompatibili*

97. In subordine, il governo italiano sostiene che, nella specie, sussistono tutte le condizioni perché la restituzione delle somme di cui le imprese hanno beneficiato a titolo di sgravio degli oneri sociali nell'ambito del regime di cui trattasi non abbia luogo. In primo luogo, questo regime avrebbe introdotto e regolamentato un meccanismo di diritto del lavoro di portata generale e non un intervento dettato da ragioni di natura settoriale ed economica. Tenuto altresì conto del principio del rispetto del legittimo affidamento degli operatori economici interessati, si deve osservare, in secondo luogo, che gli orientamenti comunitari in materia di aiuti all'occupazione non sono stati sempre ispirati da un'esigenza di chiarezza. In terzo luogo, il regime di cui trattasi sarebbe in vigore nell'ordinamento italiano da molto tempo e, di conseguenza, avrebbe prodotto effetti che si sono consolidati nel tempo e la cui eliminazione, nonostante il limite nel tempo posto dalla Commissione, proprio a motivo degli aspetti connessi con le specificità delle situazioni individuali delle imprese beneficiarie, appare estremamente complessa e difficilmente verificabile. In quarto luogo, tale regime sarebbe stato sempre caratterizzato dalla sua vasta diffusione poiché avrebbe interessato tutto il tessuto produttivo nazionale, soprattutto le regioni del Mezzogiorno che sarebbero ora le più interessate dalle domande di restituzione.

98. Si deve a questo proposito ricordare che la soppressione di un aiuto di Stato, illegittimamente concesso, mediante recupero è la logica conseguenza dell'accertamento della sua illegittimità (sentenza 21 marzo 1990, causa C-142/87, Belgio/Commissione, detta «Tubemeuse», Racc. pag. I-959, punto 66) e che l'obbligo per lo Stato di sopprimere un aiuto considerato dalla Commissione incompatibile con il mercato comune mira al ripristino della situazione precedente (sentenze 4 aprile 1995, causa C-350/93, Commissione/Italia, Racc. pag. I-699, punto 21, e 17 giugno 1999, causa C-75/97, Belgio/Commissione, Racc. pag. I-3671, punto 64).

99. Con la restituzione dell'aiuto, il beneficiario è privato del vantaggio di cui aveva fruito sul mercato rispetto ai suoi concorrenti e viene ripristinata la situazione esistente prima della corresponsione dell'aiuto (sentenza Commissione/Italia, già citata, punto 22). Risulta altresì da tale funzione del rimborso che, in linea generale e salvo circostanze eccezionali, la Commissione non può disconoscere il proprio potere discrezionale ammesso dalla giurisprudenza della Corte quando chiede a uno Stato membro di recuperare le somme concesse a titolo di aiuto illegittimo poiché non fa che ripristinare la situazione precedente (sentenza Belgio/Commissione, già citata, punto 66).

100. Nulla nella specie sta a indicare l'esistenza di circostanze eccezionali che giustifichino una diversa soluzione.

101. Per quanto riguarda l'argomento secondo cui il regime di cui trattasi ha introdotto e disciplinato un meccanismo di diritto del lavoro, occorre fare menzione della giurisprudenza della Corte, già citata al punto 51 della presente sentenza. Così come il carattere sociale di interventi statali non basta a togliere loro immediatamente la qualifica di aiuti, neanche l'argomento secondo il quale si tratta di un «meccanismo di diritto del lavoro» costituisce una circostanza eccezionale idonea a giustificare un'assenza di rimborso.

102. Per quanto riguarda il principio del rispetto del legittimo affidamento, si deve ricordare che, con comunicazione pubblicata sulla *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*, la Commissione (GU 1983 C 318, pag. 3) ha informato i potenziali beneficiari di aiuti statali della precarietà degli aiuti che siano stati loro illegittimamente concessi, nel senso che essi potrebbero essere tenuti a restituirli (v. sentenza 20 settembre 1990, causa C-5/89, Commissione/Germania, Racc. pag. I-3437, punto 15).

103. La possibilità, per il beneficiario di un aiuto illegittimamente concesso, di invocare circostanze eccezionali sulle quali abbia potuto fondare il proprio affidamento circa la regolarità dell'aiuto e di opporsi, quindi, alla sua ripetizione non può certamente escludersi. In un caso siffatto spetta al giudice nazionale, eventualmente adito, valutare le circostanze del caso di specie, dopo aver proposto alla Corte, se necessario, questioni pregiudiziali di interpretazione (v. sentenza Commissione/Germania, già citata, punto 16).

104. Per contro, uno Stato membro, le cui autorità abbiano concesso un aiuto in violazione delle norme procedurali di cui all'art. 88 CE, non può invocare il legittimo affidamento dei beneficiari per sottrarsi all'obbligo di adottare i provvedimenti necessari ai fini dell'esecuzione di una decisione della Commissione con cui quest'ultima ordina la ripetizione dell'aiuto. Ammettere tale possibilità significherebbe, infatti, privare di effetto utile le norme di cui agli artt. 87 CE e 88 CE, in quanto le autorità nazionali potrebbero far valere in tal modo il proprio illegittimo comportamento, al fine di vanificare l'efficacia delle decisioni emanate dalla Commissione in virtù di tali disposizioni del Trattato (sentenza Commissione/Germania, già citata, punto 17).

105. Per quanto riguarda l'argomento secondo cui il rimborso sarebbe complesso e difficilmente verificabile nonché quello relativo alla vasta diffusione del regime degli aiuti nel tessuto produttivo nazionale, basta rilevare, conformemente alla giurisprudenza della Corte, che il timore di difficoltà interne, anche insormontabili, non può giustificare il fatto che uno Stato membro non osservi gli obblighi incombentigli ai sensi del diritto comunitario (v., in particolare, sentenza 27 giugno 2000, causa C-404/97, Commissione/Portogallo, Racc. pag. I-4897, punto 52). Nella specie, poiché il governo italiano non ha intrapreso alcun tentativo per recuperare gli aiuti di cui trattasi, l'impossibilità di esecuzione della decisione di recupero non può essere dimostrata (v. sentenza 19 maggio 1999, causa C-6/97, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2981, punto 34).

106. Per quanto riguarda l'obbligo di motivazione, è costante giurisprudenza della Corte che, in materia di aiuti di Stato, allorché, contrariamente alle disposizioni dell'art. 88, n. 3, CE, l'aiuto programmato è già stato corrisposto, la Commissione, che ha il potere di ingiungere alle autorità nazionali di ordinarne la restituzione, non è tenuta ad esporre specifici motivi per giustificare l'esercizio di tale potere (sentenze Spagna/Commissione, già citata, punto 78, e Belgio/Commissione, già citata, punto 82). Cionondimeno, ai punti 120 e 121 della motivazione della decisione impugnata, la Commissione ha precisato le ragioni della sua decisione di esigere la restituzione. Si deve pertanto constatare che la decisione impugnata non è inficiata a tale riguardo da difetti di motivazione.

107. Ne consegue che anche l'ottavo motivo specifico va respinto.

108. Considerato tutto quanto precede, si deve respingere il ricorso.

#### **Sulle spese**

109. Ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, la Repubblica italiana, rimasta soccombente, va condannata alle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione)  
dichiara e statuisce:

**1) Il ricorso è respinto.**

**2) La Repubblica italiana è condannata alle spese.**

Colneric  
Gulmann  
Schintgen  
Skouris Cunha Rodrigues

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 7 marzo 2002.

Il cancelliere  
Il presidente della Sesta Sezione  
R. Grass  
F. Macken