SENTENZA DELLA CORTE (Terza Sezione)

14 aprile 2005 *

Nella causa C-110/03,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento presentato alla Corte, ai sensi dell'art. 230 CE, il 10 marzo 2003,

Regno del Belgio, rappresentato inizialmente dalla sig.ra A. Snoecx, successivamente dalla sig.ra E. Dominkovits, in qualità di agenti, assistite dai sigg. ri D. Waelbroeck e D. Brinckman, avocats, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

contro

Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. G. Rozet, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

* Lingua processuale: il francese.

sostenuta da:

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato dal sig. K. Manji, in qualità di agente, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

LA CORTE (Terza Sezione),

composta dal sig. A. Rosas, presidente di sezione, dai sigg. A. Borg Barthet, J.-P. Puissochet, J. Malenovský (relatore) e U. Lõhmus, giudici,

avvocato generale: sig. D. Ruiz-Jarabo Colomer
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 29 settembre 2004,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 16 dicembre 2004,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con il ricorso in oggetto, il Regno del Belgio chiede l'annullamento del regolamento (CE) della Commissione 5 dicembre 2002, n. 2204, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore dell'occupazione (GU L 337, pag. 3, e rettifica in GU L 349, pag. 126; in prosieguo, il «regolamento impugnato»).

2 Con ordinanza del presidente della Corte 19 settembre 2003, è stato ammesso l'intervento del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord a sostegno della Commissione delle Comunità europee. Con lettera 24 novembre 2003, il detto Stato membro comunicava di rinunciare al deposito della memoria di intervento.

Contesto normativo

3 L'art. 89 CE prevede quanto segue:

«Il Consiglio, con deliberazione a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, può stabilire tutti i regolamenti utili ai fini dell'applicazione degli articoli 87 e 88 e fissare in particolare le condizioni per l'applicazione dell'articolo 88, paragrafo 3, nonché le categorie di aiuti che sono dispensate da tale procedura».

4 Ai sensi dell'art. 136 CE:

«La Comunità e gli Stati membri (...) hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

(...)»

5 A termini dell'art. 137, n. 1, CE, nella versione in vigore precedentemente al Trattato di Nizza:

«1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 136, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

— miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori,

— condizioni di lavoro,

— informazione e consultazione dei lavoratori,

— integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 150,

— parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro».

6 L'art. 137 CE, dopo aver affermato che il Consiglio delibera, in linea di principio, a maggioranza qualificata, prevedeva, al n. 3:

«Tuttavia, il Consiglio delibera all'unanimità (...) nei seguenti settori:

(...)

— contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione e alla creazione di posti di lavoro, fatte salve le disposizioni relative al Fondo sociale europeo».

7 Il quarto 'considerando' del regolamento (CE) del Consiglio 7 maggio 1998, n. 994, sull'applicazione degli articoli [87] e [88] del Trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali (GU L 42, pag. 1), precisa quanto segue:

«(...) la Commissione ha applicato gli articoli [87] e [88] del Trattato in numerose decisioni ed ha (...) illustrato la sua politica in varie comunicazioni; (...) alla luce

della considerevole esperienza acquisita dalla Commissione nell'applicazione degli articoli [87] e [88] del Trattato e tenuto conto dei testi di carattere generale che essa stessa ha emanato in attuazione di tali disposizioni, è opportuno, per garantire un controllo efficace e semplificare le formalità amministrative, senza indebolire il controllo della Commissione, che quest'ultima sia autorizzata a dichiarare, mediante regolamenti, nei settori in cui dispone di esperienza sufficiente a definire criteri generali di compatibilità, che determinate categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune a norma di una o più disposizioni dell'articolo [87], paragrafi 2 e 3 del Trattato e sono dispensate dalla procedura di cui all'articolo [88], paragrafo 3 del Trattato;».

8 Il quinto 'considerando' del regolamento n. 994/98 così recita:

«(...) i regolamenti di esenzione per categoria accrescono la trasparenza e la certezza del diritto (...)».

9 A termini dell'art. 1 del regolamento n. 994/98:

«1. La Commissione può, mediante regolamenti adottati secondo la procedura di cui all'articolo 8 del presente regolamento e a norma dell'articolo [87] del Trattato, dichiarare che le seguenti categorie di aiuti sono compatibili con il mercato comune e non soggette all'obbligo di notifica di cui all'articolo [88], paragrafo 3 del Trattato:

a) gli aiuti a favore:

(...)

iv) dell'occupazione e della formazione;

(...)

2. I regolamenti di cui al paragrafo 1 devono specificare per ciascuna categoria di aiuti:

a) la finalità dell'aiuto,

b) le categorie di beneficiari,

c) i massimali espressi o in termini di intensità dell'aiuto in relazione ad un insieme di costi ammissibili o in termini di importi massimi,

d) le condizioni relative al cumulo degli aiuti,

e) le condizioni del controllo di cui all'articolo 3.

(...)».

10 Il regolamento impugnato è stato adottato sulla base del regolamento n. 994/98.

11 Ai sensi dell'art. 1 del regolamento impugnato:

«1. Il presente regolamento si applica ai regimi che costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del Trattato e che prevedono aiuti alla creazione di posti di lavoro, aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili o aiuti volti a coprire i costi supplementari legati all'assunzione di lavoratori disabili.

2. Il presente regolamento si applica agli aiuti in tutti i settori (...)

Esso non si applica agli aiuti ai settori dell'industria carboniera o della costruzione navale, né agli aiuti alla creazione di posti di lavoro, ai sensi dell'articolo 4, concessi nel settore dei trasporti. Tali aiuti restano soggetti all'obbligo di notificazione preventiva alla Commissione conformemente all'articolo 88, paragrafo 3, del Trattato.

(...)».

12 L'art. 2 del detto regolamento prevede quanto segue:

«Ai fini del presente regolamento, si intende per:

(...)

f) "lavoratore svantaggiato", qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno dei criteri seguenti:

i) qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente;

(...)

viii) qualsiasi disoccupato di lungo periodo, ossia una persona senza lavoro per 12 dei 16 mesi precedenti, o per 6 degli 8 mesi precedenti nel caso di persone di meno di 25 anni;

(...)»

13 A termini dell'art. 3, n. 1, del regolamento impugnato:

«1. Fatto salvo l'articolo 9, i regimi di aiuti che rispettino tutte le condizioni di cui al presente regolamento sono compatibili con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del Trattato e sono esentati dall'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del Trattato, purché:

a) qualsiasi aiuto accordabile nell'ambito di un regime rispetti tutte le condizioni di cui al presente regolamento;

b) il regime di aiuti contenga un riferimento esplicito al presente regolamento, citandone il titolo e gli estremi di pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*».

14 L'art. 4 del detto regolamento, intitolato «Creazione di posti di lavoro», prevede, ai nn. 1-3:

«1. I regimi di aiuti a favore della creazione di posti di lavoro e qualsiasi aiuto accordabile nell'ambito di tali regimi devono soddisfare le condizioni di cui ai successivi paragrafi 2, 3 e 4.

2. Quando i posti di lavoro sono creati in regioni e in settori non ammessi a beneficiare degli aiuti a finalità regionale in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), al momento della concessione dell'aiuto, l'intensità lorda dell'aiuto non deve superare:

a) il 15% per le piccole imprese;

b) il 7,5% per le medie imprese.

3. Quando i posti di lavoro sono creati in regioni e in settori ammessi a beneficiare degli aiuti a finalità regionale in virtù dell'articolo 87, paragrafo 3, lettere a) e c), al momento della concessione dell'aiuto, l'intensità netta dell'aiuto non deve superare il massimale corrispondente degli aiuti all'investimento a finalità regionale, fissato

nella mappa in vigore all'epoca della concessione dell'aiuto, approvata dalla Commissione per ogni Stato membro: a tal fine si tiene conto, fra l'altro, della disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento.

(...)».

15 La comunicazione della Commissione 19 marzo 2002 — Disciplina multisettoriale degli aiuti regionali destinati ai grandi progetti d'investimento (GU C 70, pag. 8; in prosieguo: la «disciplina multisettoriale»), al punto 27 prevede, segnatamente, il divieto di concedere aiuti a favore dei progetti d'investimento nell'industria siderurgica.

16 A termini dell'art. 4, nn. 4 e 5, del detto regolamento:

«4. I massimali di cui ai precedenti paragrafi 2 e 3 si applicano ad un'intensità di aiuto calcolata in percentuale dei costi salariali connessi ai posti di lavoro creati per un periodo di due anni, alle seguenti condizioni:

a) i posti di lavoro creati devono rappresentare un incremento netto del numero di dipendenti sia dello stabilimento che dell'impresa interessati, rispetto alla media dei dodici mesi precedenti;

b) i posti di lavoro creati devono essere conservati per un periodo minimo di tre anni o di due anni nel caso delle PMI [piccole e medie imprese]; e

c) i lavoratori assunti per coprire i nuovi posti di lavoro creati non devono aver mai lavorato prima o devono aver perso o essere in procinto di perdere l'impiego precedente.

5. In caso di aiuti alla creazione di posti di lavoro concessi nell'ambito di regimi esentati a norma del presente articolo, è consentito un aiuto supplementare per l'assunzione di un lavoratore svantaggiato o disabile conformemente agli articoli 5 o 6».

17 L'art. 5 del detto regolamento, intitolato «Assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili», prevede quanto segue:

«1. I regimi di aiuti a favore dell'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili da parte delle imprese e qualsiasi aiuto accordabile nell'ambito di tali regimi, devono soddisfare le condizioni di cui ai paragrafi 2 e 3.

2. L'intensità lorda di tutti gli aiuti relativi all'occupazione dei lavoratori svantaggiati o disabili di cui trattasi, calcolata in percentuale dei costi salariali su un periodo di un anno successivo all'assunzione, non deve superare il 50% per i lavoratori svantaggiati o il 60% per i lavoratori disabili.

(...)».

18 L'art. 6 del regolamento impugnato, intitolato «Costi aggiuntivi legati all'occupazione di lavoratori disabili», così dispone:

«1. I regimi di aiuti a favore dell'occupazione di lavoratori disabili e qualsiasi aiuto accordabile nell'ambito di simili regimi devono soddisfare le condizioni di cui ai paragrafi 2 e 3.

2. L'aiuto, cumulato con qualsiasi aiuto concesso a norma dell'articolo 5, non deve superare il livello necessario a compensare la minore produttività dovuta agli handicap del lavoratore o dei lavoratori e, per ciascuno dei seguenti costi:

a) i costi per l'adattamento dei locali;

b) i costi relativi al tempo di lavoro impiegato dalle persone addette esclusivamente ad assistere il lavoratore o i lavoratori disabili;

c) i costi relativi all'adattamento o all'acquisto di apparecchiature utilizzate da questi lavoratori,

che rappresentino costi aggiuntivi rispetto a quelli che il beneficiario dell'aiuto avrebbe sostenuto se avesse occupato lavoratori non portatori di handicap, per il periodo in cui il lavoratore o i lavoratori disabili sono effettivamente occupati.

(...)».

19 L'art. 8 del regolamento stesso, dopo aver precisato, ai nn. 2 e 3, l'impossibilità, in linea di principio, di cumulare aiuti concessi nell'ambito dei regimi esentati in virtù dell'art. 4 con altri aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87 CE, prevede, al n. 4, che:

«In deroga ai paragrafi 2 e 3, gli aiuti concessi nell'ambito di regimi esentati in virtù degli articoli 5 e 6 del presente regolamento possono essere cumulati con altri aiuti di Stato ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 1, del Trattato o con altre misure di sostegno comunitario in relazione agli stessi costi, compresi gli aiuti nell'ambito di regimi esentati dall'articolo 4 del presente regolamento che rispettino i paragrafi 2 e 3 a condizione che tale cumulo non dia luogo ad un'intensità di aiuto lorda superiore al 100% dei costi salariali per ciascun periodo di occupazione dei lavoratori considerati».

20 A termini dell'art. 9, n. 4, del regolamento impugnato:

«I regimi di aiuti finalizzati a promuovere l'assunzione di categorie di lavoratori che non sono svantaggiati ai sensi della definizione di cui all'articolo 2, lettera f), restano soggetti all'obbligo di notificazione di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del Trattato, a meno che non siano esentati in virtù dell'articolo 4. All'atto della notificazione, gli Stati membri sottopongono alla Commissione, affinché possa valutarle, le ragioni per le quali i lavoratori interessati sono considerati svantaggiati. A tal fine si applica l'articolo 5».

21 Il regolamento (CE) della Commissione 12 gennaio 2001, n. 70, relativo all'applicazione degli articoli 87 e 88 del Trattato CE agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese (GU L 10, pag. 33), contiene, all'art. 3, n. 2, una disposizione analoga a quella di cui all'art. 3, n. 1, del regolamento impugnato, il cui contenuto è stato esposto supra, al punto 13 della presente sentenza.

22 Con riguardo agli aiuti di Stato a favore delle piccole e medie imprese, l'art. 4 del regolamento n. 70/2001 così prevede:

«1. Un aiuto all'investimento in immobilizzazioni materiali e immateriali, all'interno o all'esterno della Comunità europea, è compatibile con il mercato comune ai sensi dell'articolo 87, paragrafo 3, del Trattato e non è soggetto all'obbligo di notifica di cui all'articolo 88, paragrafo 3, del Trattato, quando soddisfa le condizioni di cui ai successivi paragrafi da 2 a 6.

(...)

6. Quando l'aiuto è calcolato sulla base dei posti di lavoro creati, l'importo dell'aiuto è espresso in percentuale dei costi salariali connessi ai posti di lavoro creati per un periodo di due anni, alle seguenti condizioni:

a) la creazione di posti di lavoro deve essere connessa all'esecuzione di un progetto d'investimento in immobilizzazioni materiali o immateriali. I posti di lavoro devono essere creati entro tre anni dal completamento dell'investimento;

b) il progetto d'investimento deve portare ad un aumento netto del numero di dipendenti dell'impresa interessata, rispetto alla media dei dodici mesi precedenti e

c) i posti di lavoro creati devono essere conservati per un periodo minimo di cinque anni».

Sul ricorso

23 A sostegno della domanda di annullamento del regolamento impugnato, il Regno del Belgio deduce tre motivi.

24 Il primo motivo attiene ad una violazione dei limiti del potere conferito dal regolamento n. 994/98 nella parte in cui il regolamento impugnato non garantisce l'obiettivo di trasparenza e di certezza del diritto imposto dal quinto 'considerando' del regolamento n. 994/98 (primo capo) e rende più restrittivo il regime degli aiuti all'occupazione (secondo capo), mentre, secondo il regolamento n. 994/98, la Commissione sarebbe stata autorizzata esclusivamente a codificare la pratica esistente.

25 Il secondo motivo attiene ad una violazione dei principi generali del diritto comunitario, quali i principi di sussisidiarietà, di proporzionalità, di coerenza delle azioni comunitarie e di non discriminazione.

26 Il terzo motivo attiene ad una violazione del Trattato laddove, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 137, n. 3, CE, introdotto nel Trattato con il Trattato di Amsterdam, il regolamento impugnato non poteva più venire adottato in base al regolamento n. 994/98.

Sul primo motivo

Sul primo capo del primo motivo

27 Con il primo capo del primo motivo, il governo belga contesta al regolamento impugnato la mancanza di chiarezza. A tal riguardo si deve rilevare che, se è pur vero che il ricorrente deduce tale capo, come risulta anche dalla formulazione del suo titolo, nell'ambito del motivo attinente alla violazione del regolamento n. 994/98, si tratta in realtà di una censura attinente alla violazione del principio generale della certezza del diritto. Dal contenuto stesso del ricorso emerge, infatti, che il governo belga contesta espressamente il regolamento impugnato per aver «violato il principio della certezza del diritto» e formula tale censura richiamandosi, inoltre, alla giurisprudenza della Corte relativa a tale principio generale. Infine, nell'introdurre il motivo successivo, il governo medesimo deduce la violazione di vari «altri» principi generali di diritto.

28 Ciò premesso, se il detto governo si richiama al quinto 'considerando' del regolamento n. 994/98, a termini del quale «i regolamenti di esenzione per categoria accrescono la trasparenza e la certezza del diritto», ciò avviene unicamente al fine di poter invocare tale principio generale.

29 Occorre quindi esaminare tale censura come attinente al principio generale di certezza del diritto.

30 Si deve ricordare al riguardo che il principio della certezza del diritto costituisce un principio fondamentale del diritto comunitario, il quale esige, segnatamente, che la normativa sia chiara e precisa, affinché i singoli possano conoscere senza ambiguità i propri diritti ed obblighi e regolarsi di conseguenza (v. sentenze 9 luglio 1981, causa 169/80, Gondrand Frères e Garancini, Racc. pag. 1931, e 13 febbraio 1996, causa C-143/93, Van Es Douane Agenten, Racc. pag. I-431, punto 27).

31 Tuttavia, quando ad una norma giuridica sia inerente un determinato grado di incertezza quanto al suo senso e alla sua portata, occorre limitarsi, nell'ambito di un ricorso come quello in oggetto, in cui il Regno del Belgio fonda le proprie censure essenzialmente su situazioni ipotetiche, ad esaminare se l'atto giuridico di cui trattasi sia viziato da un'ambiguità tale da costituire un ostacolo a che lo Stato membro interessato possa eliminare, con sufficiente certezza, eventuali dubbi quanto alla portata o al senso del regolamento impugnato.

32 In primo luogo, secondo il governo belga, la mancanza di chiarezza deriverebbe dal parziale accavallamento di disposizioni inserite nel regolamento impugnato con quelle contenute in altri testi normativi comunitari: gli orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale (GU C 74, pag. 9; in prosieguo: gli «orientamenti»), l'inquadramento multisettoriale, nonché il regolamento n. 70/2001.

33 Si deve anzitutto rilevare che il regolamento impugnato è stato emanato sulla base del regolamento n. 994/98 e che esso possiede, in base all'art. 249 CE, forza vincolante e portata generale. Gli orientamenti e l'inquadramento multisettoriale non possiedono, al contrario, fondamento normativo né nel Trattato né in un atto giuridico adottato sulla base del Trattato medesimo. Ne consegue che, in caso di sovrapposizione, le disposizioni del regolamento impugnato prevalgono su quelle degli orientamenti o dell'inquadramento multisettoriale (v., con riguardo alla portata degli orientamenti rispetto alle norme del Trattato, sentenze 5 ottobre 2000, causa C-288/96, Germania/Commissione, Racc. pag. I-8237, punto 62, e 7 marzo 2002, causa C-310/99, Italia/Commissione, Racc. pag. I-2289, punto 52).

34 La chiarezza del regolamento impugnato non è tantomeno pregiudicata dall'accavallamento parziale tra la sua sfera di applicazione e i presupposti di compatibilità degli aiuti con il mercato comune fissati dal regolamento medesimo, da un lato, e, dall'altro, la sfera di applicazione del regolamento n. 70/2001 e i requisiti di compatibilità ivi inseriti.

35 Il governo belga deduce che la confusione deriva, segnatamente, dalla differenza relativa ad uno dei detti requisiti di compatibilità previsti nei due detti regolamenti con riguardo al periodo durante il quale i posti di lavoro creati devono essere conservati nell'ipotesi di un regime di aiuti istituito a favore delle piccole e medie imprese. L'art. 4, n. 4, lett. b), del regolamento impugnato, infatti, impone un periodo di due anni, mentre il medesimo periodo è fissato in cinque anni dall'art. 4, n. 6, lett. c), del regolamento n. 70/2001.

36 Deve rilevarsi, anzitutto, che tali due regolamenti sono autonomi l'uno rispetto all'altro e che essi perseguono obiettivi differenti. Così, né gli altri requisiti di compatibilità che essi prevedono, in considerazione, segnatamente, dell'art. 4, n. 4, lett. c), del regolamento impugnato e dell'art. 4, n. 6, lett. a), del regolamento n. 70/2001, né le loro rispettive sfere di applicazione coincidono del tutto. Ciò premesso, è chiaro, alla luce dell'art. 3, n. 1, del regolamento impugnato e dell'art. 3, n. 2, del regolamento n. 70/2001, che un regime di aiuti è compatibile con il mercato comune ed è esentato dall'obbligo di notificazione ove rispetti la sfera di applicazione e tutti i requisiti previsti dal regolamento impugnato, ivi compresi quelli di cui al suo art. 4, n. 4, lett. b), ovvero la sfera di applicazione e tutti i requisiti di cui al regolamento n. 70/2001, ivi inclusi quelli previsti dall'art. 4, n. 6, lett. c), di quest'ultimo.

37 Deve pertanto rilevarsi che il governo belga non ha dimostrato che la coesistenza dei detti testi normativi comunitari, che sono d'altronde complementari, nuocerebbe alla chiarezza dello stesso regolamento impugnato.

38 In secondo luogo, secondo il governo belga, la definizione della sfera di applicazione del regolamento impugnato difetta di chiarezza dal momento che i settori economici che non possono beneficiare di aiuti alla creazione di posti di lavoro in forza dell'art. 4, n. 3 del regolamento medesimo differiscono da quelli indicati dal precedente art. 1, che determina la sfera di applicazione del regolamento medesimo escludendo alcuni di tali settori.

39 A tal riguardo deve rilevarsi che l'art. 1 del regolamento impugnato delimita la propria sfera di applicazione generale, mentre l'art. 4, n. 3, del regolamento medesimo concerne esclusivamente i regimi di aiuti alla creazione di posti di lavoro in regioni e in settori ammessi a beneficiare degli aiuti a finalità regionale. Ne consegue che il detto art. 4, n. 3, va considerato quale lex specialis rispetto all'art. 1, sicché l'art. 4 medesimo prevale sull'art. 1 nelle situazioni che esso mira specificamente a disciplinare. La sfera di applicazione del regolamento impugnato, pertanto, è priva di qualsiasi ambiguità.

40 In terzo luogo, il governo belga contesta la mancanza di chiarezza della definizione di lavoratore svantaggiato ex art. 2, lett. f), punto i), del regolamento impugnato, secondo cui appartiene alla detta categoria di lavoratori «qualsiasi giovane che abbia meno di 25 anni o che abbia completato la formazione a tempo pieno da non più di due anni e che non abbia ancora ottenuto il primo impiego retribuito regolarmente». Tale definizione non preciserebbe se i giovani di età inferiore a 25 anni costituiscano già di per sé lavoratori svantaggiati ovvero se debbano soddisfare anche l'altro criterio, relativo all'assenza di un primo impiego retribuito regolarmente.

41 Occorre interpretare la detta disposizione nel senso che essa è finalizzata a far beneficiare degli aiuti di Stato i soggetti che si trovino in difficoltà ad accedere per la prima volta al mercato del lavoro, una volta completata la loro formazione a tempo pieno, dal momento che tali soggetti, tenendo conto della loro assoluta mancanza di esperienza professionale, possono essere considerati meno produttivi da parte dei datori di lavoro.

42 Conseguentemente, dalla finalità della detta disposizione emerge che un soggetto è ricompreso nella categoria dei lavoratori svantaggiati solo qualora soddisfi cumulativamente ambedue i criteri. Da un lato, deve avere un'età massima di 25 anni o, in subordine, se ha un'età superiore a 25 anni, deve aver terminato la propria formazione a tempo pieno da non più di due anni. Dall'altro, non deve ancora aver ottenuto un primo impiego retribuito regolarmente.

43 Tale interpretazione trova conferma nell'esame delle altre disposizioni dell'art. 2 del regolamento impugnato. Infatti, la definizione di lavoratore svantaggiato contenuta nell'art. 2, lett. f), punto viii), del regolamento medesimo si riferisce, del pari, a soggetti di età inferiore a 25 anni, ma presuppone l'esistenza di un'attività lavorativa precedente, seguita da un lungo periodo di disoccupazione, che ponga in una posizione di svantaggio i detti giovani lavoratori nei loro sforzi per rientrare nel mercato del lavoro. Quest'altra definizione ricomprende quindi i soggetti di età inferiore a 25 anni nella categoria dei disoccupati di lungo periodo. Orbene, se la Commissione avesse inteso considerare i giovani di età inferiore a 25 anni come svantaggiati per il sol fatto della loro età, questi ultimi non sarebbero stati compresi in un'altra definizione che li include specificamente nella categoria dei disoccupati di lungo periodo.

44 L'art. 2, lett. f), punto i), del regolamento impugnato non può quindi ritenersi viziato da una mancanza di chiarezza tale da violare il principio della certezza del diritto.

45 In quarto luogo, il governo belga contesta al regolamento impugnato mancanza di chiarezza con riguardo ai rapporti tra l'art. 4, che disciplina gli aiuti alla creazione di posti di lavoro, l'art. 5, relativo agli aiuti all'assunzione di lavoratori svantaggiati e disabili, e l'art. 6, che riguarda gli aiuti permanenti a favore dell'occupazione di lavoratori disabili. Secondo il detto governo, tale regolamento non preciserebbe chiaramente quali siano i requisiti applicabili nell'ipotesi di aiuti rispondenti simultaneamente ai criteri fissati da due dei detti articoli.

46 Deve rilevarsi che dall'economia generale e dalla finalità del regolamento impugnato emerge che le esenzioni previste ai detti articoli hanno oggetti distinti e che i requisiti di compatibilità ivi fissati sono, in linea di principio, autonomi gli uni rispetto agli altri. Così, quando un aiuto soddisfa i requisiti di uno di tali articoli, esso

è compatibile con il mercato comune, indipendentemente dal fatto che potrebbe parimenti soddisfare i requisiti di un altro dei detti articoli. Quanto all'art. 8, n. 4, del regolamento impugnato, se è pur vero che esso consente, a certe condizioni, il cumulo degli aiuti che soddisfino i criteri di diverse disposizioni, esso non modifica, tuttavia, i requisiti relativi alla concessione degli aiuti medesimi contenuti in ognuna delle disposizioni stesse. Il rapporto tra gli artt. 4, 5 e 6 del regolamento impugnato, pertanto, è privo di qualsivoglia ambiguità.

47 In quinto luogo, il governo belga contesta mancanza di chiarezza all'art. 8, n. 4, primo comma, del regolamento impugnato. Da un lato, tale disposizione non indicherebbe se gli aiuti a finalità regionali che favoriscono la creazione di posti di lavoro possano costituire «altri aiuti di Stato» ai sensi dello stesso art. 8, n. 4, primo comma, e, dunque, se possano cumularsi con gli aiuti concessi in forza degli artt. 5 e 6 del regolamento medesimo sino ad un'intensità lorda del 100% dei costi salariali, ovvero se debbano essere ritenuti aiuti all'occupazione ai sensi del detto art. 5 e cumularsi sino ad un'intensità lorda del 50 o del 60% dei costi salariali, come previsto da quest'ultima disposizione. D'altra parte, l'espressione «ciascun periodo di occupazione» non consentirebbe di sapere se sia riferita, nel caso dei lavoratori disabili o svantaggiati, alla totalità del loro periodo di occupazione o esclusivamente ai periodi durante i quali l'impresa deve mantenere il posto di lavoro, vale a dire il periodo di due o tre anni di cui all'art. 4, n. 4, lett. b), del regolamento impugnato, ovvero quello di dodici mesi previsto dall'art. 5, n. 3, del medesimo regolamento.

48 Con riguardo, anzitutto, all'espressione «altri aiuti di Stato», essa non contiene alcuna restrizione e gli aiuti di cui trattasi possono essere, pertanto, quelli a finalità regionale che favoriscono la creazione di posti di lavoro. Quanto all'espressione, poi, «ciascun periodo di occupazione», deve rilevarsi che il governo belga non ha dedotto alcun argomento a sostegno della tesi secondo cui tale espressione potrebbe riguardare anche il periodo durante il quale l'impresa deve mantenere il posto di lavoro. Tale interpretazione deve essere, inoltre, esclusa alla luce della comparazione tra i relativi tenori letterali delle diverse versioni linguistiche del testo normativo di cui trattasi, segnatamente delle versioni inglese («period for which the worker or

workers are employed»), francese («toute période d'emploi»), tedesca («während der Beschäftigung des oder der betreffenden Arbeitnehmer»), spagnola («período de contratación de los trabajadores»), nonché italiana («periodo di occupazione dei lavoratori considerati»). Tale espressione, pertanto, riguarda senza ambiguità il periodo di occupazione effettiva del lavoratore disabile o svantaggiato.

49 In sesto luogo, il governo belga ritiene che il regolamento impugnato, nel riferirsi, all'art. 4, n. 3, alla nozione di intensità netta dell'aiuto mentre, in linea di principio, utilizza la nozione di intensità lorda, sarebbe fonte di confusione. Sarebbe difficile, infatti, convertire quest'ultima in intensità netta.

50 Deve peraltro rilevarsi che il governo belga non ha dedotto alcun argomento preciso volto a definire concretamente tale difficoltà. Conseguentemente, la censura non può essere accolta.

Sul secondo capo del primo motivo

51 Secondo il governo belga, il regolamento impugnato non ha rispettato né la lettera dell'art. 1 del regolamento n. 994/98 né l'obiettivo del regolamento medesimo, il quale esigerebbe, con riguardo ai criteri di compatibilità degli aiuti con il mercato comune, una semplice codificazione, da parte della Commissione, della sua precedente prassi, escludendo, di conseguenza, l'adozione di nuovi criteri più rigorosi.

52 Deve anzitutto rilevarsi che nessun elemento, nel tenore letterale del menzionato art. 1, consente di affermare che la Commissione fosse tenuta a fissare i criteri di compatibilità in assoluta conformità con la propria precedente prassi, senza poterli modificare. Tale disposizione, infatti, si limita semplicemente ad enunciare, in termini generali, che il regolamento di esenzione relativo agli aiuti a favore dell'occupazione deve specificare i massimali relativi agli aiuti e le condizioni relative al cumulo degli aiuti, senza pronunciarsi, tuttavia, sul contenuto concreto dei detti criteri.

53 Inoltre, dal quarto 'considerando' del detto regolamento si evince che la vasta esperienza acquisita dalla Commissione nel settore degli aiuti di Stato all'occupazione ha semplicemente indotto il Consiglio ad autorizzarla a definire criteri di compatibilità. È vero che la Commissione veniva così implicitamente chiamata a servirsi di tale prassi nella fissazione del contenuto dei criteri stessi. Ma il potere regolamentare concesso dal Consiglio in materia non può tuttavia essere interpretato nel senso di un invito alla Commissione a limitarsi ad una codificazione pura e semplice della propria precedente prassi senza utilizzare la sua esperienza per fissare nuovi criteri, anche più rigorosi di quelli esistenti.

54 Inoltre, il fatto che il regolamento n. 994/98 non preveda l'adozione di misure provvisorie di adeguamento, affinché i regimi di aiuti esistenti siano resi conformi ai nuovi criteri risultanti dal regolamento impugnato, non può implicare, contrariamente a quanto asserito dal governo belga, una limitazione dei poteri conferiti alla Commissione. Infatti, l'adozione di nuove regole applicabili ai nuovi aiuti non comporta alcuna conseguenza sui regimi di aiuti esistenti, sicché le misure transitorie sarebbero inutili. Inoltre, non sussiste un rapporto particolare tra l'ampiezza di una competenza esecutiva e l'esistenza o meno di disposizioni transitorie di adeguamento in un regolamento di delega legislativa.

55 Il primo motivo deve essere pertanto respinto.

Sul secondo motivo

Sul primo capo del secondo motivo

56 Il governo belga deduce che, limitandosi ad affermare che il regolamento impugnato si applica ai regimi che costituiscono aiuti di Stato ai sensi dell'art. 87, n. 1, CE, senza definire la nozione di aiuto di Stato, il detto regolamento viola il principio di certezza del diritto, il quale implica che un atto giuridico deve essere chiaro e prevedibile. Inoltre, il regolamento impugnato violerebbe, del pari, il principio di sussidiarietà ed il principio di proporzionalità, in quanto, a causa dell'assenza di tale definizione, talune misure che favoriscono l'occupazione risulterebbero assoggettate ad un obbligo di notifica alla Commissione ed in quanto, in tal modo, non si terrebbe conto della specificità costituzionale degli Stati membri, in particolare della regionalizzazione di alcuni di essi.

57 Con riguardo a tale profilo, deve ricordarsi che, in forza dell'art. 7, n. 1, secondo comma, CE, ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal Trattato.

58 Nella specie, il Consiglio, con il regolamento n. 994/98, ha conferito alla Commissione il potere di dichiarare talune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune e non assoggettate all'obbligo di notifica. Con riguardo all'art. 87 CE, il Consiglio si è così limitato ad autorizzare la Commissione a dare attuazione al n. 3 del detto articolo, che prevede deroghe al principio di incompatibilità degli aiuti, di cui al suo n. 1. Per contro, non le ha conferito alcun potere di interpretazione dell'art. 87, n. 1, CE, che definisce la nozione di aiuti di Stato. La Commissione, pertanto, non aveva il potere di dare una definizione vincolante e generale della nozione di aiuti di Stato. Essa ha quindi agito nei limiti dei propri poteri e, pertanto, non ha violato i principi generali di certezza del diritto, di sussidiarietà e di proporzionalità.

Sul secondo capo del secondo motivo

59 Il governo belga sostiene che il regolamento impugnato, nella parte in cui, all'art. 2, lett. f), fissa un elenco esaustivo di categorie di lavoratori svantaggiati che possono beneficiare degli aiuti concessi in base al successivo art. 5, viola, anzitutto, il principio di proporzionalità. Le autorità nazionali, infatti, sarebbero private, in tal modo, della possibilità di attuare un'autentica politica di reinserimento di tutti i lavoratori svantaggiati, atteso che alcuni di essi apparterrebbero alle dette categorie in considerazione di particolarità locali, senza soddisfare la definizione contenuta nel regolamento impugnato.

60 Secondo la detta definizione, il lavoratore svantaggiato è «qualsiasi persona appartenente ad una categoria che abbia difficoltà ad entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro, vale a dire qualsiasi persona che soddisfi almeno uno de[gli undici] criteri» elencati esaustivamente e che comprendono, ad esempio, i giovani, i lavoratori migranti o i disoccupati di lungo periodo.

61 La violazione del principio di proporzionalità presuppone che l'atto comunitario imponga ai singoli un obbligo che ecceda i limiti di quanto è idoneo e necessario per conseguire il fine che il detto atto intende conseguire.

62 Orbene, il regolamento impugnato non assoggetta le misure a favore dei lavoratori non inclusi nella definizione di lavoratori svantaggiati, nel medesimo contenuta, ad alcun nuovo obbligo. Non menzionando tali misure, il detto regolamento mantiene, per esse, l'obbligo di notifica già imposto dall'art. 88, n. 3, CE. Conseguentemente, la Commissione non ha violato il principio di proporzionalità.

63 Il governo belga ritiene, poi, che, nel redigere il detto elenco esaustivo delle categorie di lavoratori svantaggiati, la Commissione ha violato, inoltre, il principio di coerenza delle azioni comunitarie, dal momento che il regolamento impugnato ostacolerebbe considerevolmente le politiche nazionali del mercato del lavoro che la Comunità intende peraltro favorire.

64 Deve rilevarsi che la Commissione è tenuta a rispettare la coerenza tra gli artt. 87 CE e 88 CE e le altre norme del Trattato (v., in tal senso, sentenza 15 giugno 1993, causa C-225/91, Matra/Commission, Racc. pag. I-3203, punto 42).

65 Tra tali disposizioni figura l'art. 127 CE, a termini del quale la Comunità contribuisce alla realizzazione di un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione. Parimenti, ai sensi della detta disposizione, nella definizione e nell'attuazione delle politiche e delle attività comunitarie si tiene conto dell'obiettivo di un livello di occupazione elevato.

66 Conseguentemente, la Commissione è tenuta a verificare la necessaria coerenza tra la propria politica in materia di aiuti e l'attività comunitaria in materia di occupazione.

67 Tuttavia, la Commissione dispone, in materia di aiuti di Stato, di un ampio potere discrezionale il cui esercizio implica valutazioni di carattere economico e sociale che devono essere effettuate in un contesto comunitario (v. 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). Ciò si

verifica, segnatamente, quando la Commissione intende conciliare l'obiettivo di garantire, nel mercato comune, una concorrenza non falsata con altri obiettivi comunitari, quali la promozione dell'occupazione.

68 Laddove la Commissione fruisca di tale ampia discrezionalità, la Corte, nell'effettuare il controllo di legittimità sull'esercizio di questa 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 ovvero se l'autorità di cui trattasi non abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale (v. sentenze 5 ottobre 2000, Germania/Commissione, cit., punto 26, e 12 marzo 2002, cause riunite C-27/00 e C-122/00, Omega Air e a., Racc. pag. I-2569, punto 64).

69 Nella specie, deve rilevarsi che il governo belga non ha dedotto alcun elemento volto a provare che la valutazione della Commissione sarebbe inficiata da tali vizi. Conseguentemente, la censura non può essere accolta.

Sul terzo capo del secondo motivo

70 Secondo il governo belga, mantenendo i precedenti regimi di aiuti previamente autorizzati dalla Commissione, ma introducendo un regime considerevolmente più rigoroso per i nuovi regimi di aiuti, il regolamento impugnato viola il principio di non discriminazione. Qualora la Commissione avesse inteso rendere più rigorosi i

criteri di compatibilità, il detto principio le avrebbe imposto di prendere le misure necessarie al fine di rendere gli aiuti esistenti conformi al regolamento impugnato.

71 Al riguardo occorre ricordare che, secondo costante giurisprudenza, il principio di parità di trattamento e di non discriminazione richiede che situazioni paragonabili non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, salvo obiettiva necessità (sentenze 9 settembre 2004, causa C-304/01, Spagna/Commissione, Racc. pag. I-7655, punto 31, e 14 dicembre 2004, causa C-210/03, Swedish Match, Racc. pag. I-11893, punto 70).

72 Nella specie, il regolamento impugnato tratta in maniera uguale la concessione di aiuti sulla base di regimi istituiti successivamente alla sua entrata in vigore. Esso dà luogo, per contro, ad una disparità di trattamento tra la concessione degli aiuti nell'ambito dei regimi dichiarati compatibili dalla Commissione precedentemente alla sua entrata in vigore e la concessione degli aiuti sulla base di regimi attuati conformemente ai nuovi requisiti di compatibilità fissati dal regolamento medesimo. La Commissione stessa, infatti, non contesta che quest'ultimo prevede taluni requisiti di compatibilità più rigorosi di quelli applicati nella propria precedente prassi.

73 Tale trattamento è tuttavia obiettivamente giustificato. Da un canto, la Commissione non può essere privata della possibilità di fissare requisiti di compatibilità più rigorosi qualora ciò sia imposto dall'evoluzione del mercato comune e dall'obiettivo di una concorrenza non falsata nel mercato stesso. D'altro canto, la Commissione non può rendere i regimi di aiuti esistenti conformi ai nuovi requisiti di compatibilità del regolamento impugnato in modo unilaterale, in violazione del procedimento di cui all'art. 88, nn. 1 e 2, CE. Tale approccio equivarrebbe, infatti, ad attribuire al detto regolamento efficacia retroattiva. Esso violerebbe, in tal modo, i principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento degli interessati.

74 Conseguentemente, la Commissione non ha violato il principio di non discriminazione.

75 Il secondo motivo deve essere pertanto respinto.

Sul terzo motivo

76 Secondo il governo belga, il regolamento impugnato viola il Trattato dal momento che si basa su un fondamento normativo non più valido. Il Trattato di Amsterdam, infatti, successivamente al regolamento n. 994/98, ha introdotto il nuovo art. 137, n. 3, che attribuisce al Consiglio il potere di adottare misure relative ai contributi finanziari volti alla promozione dell'occupazione. Ne deriverebbe che la delega conferita alla Commissione dal regolamento n. 994/98 sarebbe venuta meno con riguardo alle materie previste dal detto articolo. Laddove necessario, il governo belga solleva l'eccezione di illegittimità del detto regolamento nella parte in cui esso ha costituito il fondamento giuridico del regolamento impugnato, in contrasto con le disposizioni del Trattato di Amsterdam, che non consentono tale delega mediante un regolamento del Consiglio. Per le stesse ragioni, l'art. 137, n. 1, CE avrebbe escluso l'adozione di misure relative all'integrazione dei lavoratori esclusi dal mercato del lavoro.

77 Deve rilevarsi, anzitutto, che, anche ammesso che l'obiettivo della delega conferita dal Consiglio alla Commissione fosse la promozione dell'occupazione, tale delega regolamentare non implicherebbe che il Consiglio venga privato della competenza ad esso attribuita dall'art. 137 CE.

78 Inoltre, la modifica di quest'ultima disposizione da parte del Trattato di Amsterdam non rileva nella specie. Deve ricordarsi che, secondo giurisprudenza costante,

nell'ambito del sistema di competenze della Comunità, la scelta del fondamento normativo di un atto deve basarsi su elementi oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale. Tra tali elementi figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto dell'atto (v., in particolare, sentenze 4 aprile 2000, causa C-269/97, Commissione/Consiglio, Racc. pag. I-2257, punto 43, e 30 gennaio 2001, causa C-36/98, Spagna/Consiglio, Racc. pag. I-779, punto 58).

79 Se l'esame di un atto comunitario dimostra che esso persegue una duplice finalità o che esso ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante (v., segnatamente, sentenze 23 febbraio 1999, causa C-42/97, Parlamento/Consiglio, Racc. pag. I-869, punti 39 e 40, nonché 30 gennaio 2001, cit., Spagna/Consiglio, punto 59).

80 Orbene, nella specie, anche se il regolamento n. 994/98 ed il regolamento impugnato incidono sulla promozione dell'occupazione, essi hanno lo scopo principale di determinare quali aiuti siano compatibili con il mercato comune e di esonerarli dall'obbligo di notifica. In tal modo, essi attuano, segnatamente, l'art. 87, n. 3, CE, a termini del quale taluni aiuti che perseguono obiettivi di interesse generale possono considerarsi compatibili con il mercato comune, ove i loro obiettivi giustifichino la distorsione della concorrenza.

81 Alla luce delle suesposte considerazioni, deve ritenersi che il Consiglio ha legittimamente adottato il regolamento n. 994/98 in base all'art. 94 del Trattato CE (divenuto art. 89 CE) e che tale regolamento poteva costituire il fondamento normativo del regolamento impugnato anche successivamente all'introduzione, con il Trattato di Amsterdam, dell'art. 137 CE.

82 Il terzo motivo deve essere pertanto respinto.

83 Non essendo stato accolto nessuno dei motivi dedotti dal Regno del Belgio, il ricorso deve essere respinto.

Sulle spese

84 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, il Regno del Belgio, rimasto soccombente, deve essere condannato alle spese.

Per questi motivi, la Corte (Terza Sezione) dichiara:

1) Il ricorso è respinto.

2) Il Regno del Belgio è condannato alle spese.

Firme