



**PROGETTO QUADRO
OSSERVATORIO EUROPEO SUGLI AIUTI DI STATO
2017/2019**

**proposto da
UNIVERSITA' DI PADOVA - DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO,
INTERNAZIONALE E COMUNITARIO (DiPIC)
(RESPONSABILE SCIENTIFICO: PROF. BERNARDO CORTESE)**

SOMMARIO

1. Premessa.....	1
2. La research and operative question della rinnovata attività dell'Osservatorio: gli effetti del processo di c.d. Modernizzazione degli aiuti di Stato sulla realtà italiana, con particolare riferimento agli aiuti a dimensione regionale	2
3. L'impatto della Modernizzazione sulla realtà giuridica italiana	4
4. I focus dell'attività' proposta	5
5. le attività dell'Osservatorio Europeo sugli Aiuti di Stato nel contesto del nuovo Progetto	6
6. Timeline e Risorse.....	7

1. PREMESSA

L'Università di Padova – Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario (DiPIC), a seguito dello scioglimento del partenariato tra Università, Regione del Veneto, Fondazione Cariparo, Unioncamere del Veneto e Delegazione di Confindustria Bruxelles, gestisce, col consenso della Regione del Veneto, l'Osservatorio europeo sugli aiuti di Stato.

Per meglio definire i termini dell'accordo relativo alla continuazione dell'Osservatorio sotto la responsabilità del DiPIC, si propone il presente progetto alla Regione del Veneto, ed in particolare all'Unità Organizzativa Rapporti UE e Stato, per la funzione di collegamento con le Istituzioni europee. Questa iniziativa mira, da un lato, a preservare i risultati ottenuti dall'Osservatorio in dieci anni di partenariato e a rinforzarne il ruolo di modello di cooperazione tra mondo accademico e pubblica amministrazione in una dimensione comunitaria; dall'altro lato, essa mira a definire, per le prossime due annualità accademiche, l'oggetto della rinnovata attività dell'Osservatorio, incentrandola primariamente sulla valutazione degli effetti della c.d. Modernizzazione del Diritto UE degli aiuti di Stato sulla prassi regionale, tenuto anche conto dei sistemi di altri Stati membri; inoltre, essa mira ad incentivare la partecipazione coordinata a bandi europei aventi ad oggetto studi, ricerche, scambi di buone prassi nella materia degli aiuti di Stato, nonché l'attività di informazione e divulgazione in materia.



8f4957d8



2. LA RESEARCH AND OPERATIVE QUESTION: GLI EFFETTI DELLA C.D. MODERNIZZAZIONE SULLA REALTÀ ITALIANA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AGLI AIUTI A DIMENSIONE REGIONALE

L'attività dell'Osservatorio sarà incentrata sulla *valutazione degli effetti del processo di c.d. Modernizzazione degli Aiuti di Stato nella realtà giuridica italiana, con particolare riferimento alla prassi degli attori istituzionali coinvolti nella concessione e gestione degli aiuti di dimensione regionale*

Il processo di c.d. Modernizzazione degli Aiuti di Stato consiste in un ambizioso programma di riforma della disciplina della materia degli aiuti di Stati, ed è stato avviato dalla Commissione europea con la Comunicazione dell'8 maggio 2012. Con la Modernizzazione la Commissione si è proposta di perseguire 3 obiettivi principali: i) promuovere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva in un mercato interno competitivo; ii) concentrare il controllo ex ante della Commissione sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno rafforzando nel contempo la cooperazione con e tra gli Stati membri in materia di applicazione delle norme sugli aiuti di Stato; iii) razionalizzare le norme e accelerare i tempi di decisione.

Su tali basi, la Commissione ha proceduto ad aggiornare, riorganizzare ed integrare la disciplina già in essere, adottando una pluralità di atti normativi o di c.d. *soft law*,¹ nonché provvedendo a rafforzare e perfezionare i rapporti con gli Stati Membri nella concreta attuazione delle riforme introdotte. Terminata l'adozione della normativa di riforma, infatti, nel contesto del 4° Forum di alto livello sulla Modernizzazione

¹ In attuazione del programma di Modernizzazione la Commissione ha adottato i seguenti provvedimenti: Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà (2014/C 249/01); Orientamenti in materia di aiuti di Stato a finalità regionale 2014-2020 (2013/C 209/01); Comunicazione della Commissione Disciplina degli aiuti di Stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (2014/C 198/01); Comunicazione della Commissione Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020 (2014/C 200/01); Regolamento (UE) della Commissione No 1408/2013 del 18 dicembre 2013 sull'applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea agli aiuti de minimis nel settore agricolo; Regolamento (UE) della Commissione del 25 giugno 2014 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali e che abroga il regolamento della Commissione (CE) n. 1857/2006; Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014—2020 (2014/C 204/01); Comunicazione della Commissione Criteri per l'analisi della compatibilità con il mercato interno degli aiuti di Stato destinati a promuovere la realizzazione di importanti progetti di comune interesse europeo (2014/C 188/02); Comunicazione della Commissione Orientamenti sugli aiuti di Stato destinati a promuovere gli investimenti per il finanziamento del rischio (2014/C 19/04); Comunicazione della Commissione Orientamenti dell'Unione europea per l'applicazione delle norme in materia di aiuti di Stato in relazione allo sviluppo rapido di reti a banda larga (2013/C 25/01); Comunicazione della Commissione Orientamenti sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree; Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato (2014/C 99/03); Regolamento (UE) n. 733/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 994/98 sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità europea a determinate categorie di aiuti di Stato orizzontali; Regolamento (UE) N. 1407/2013 della Commissione del 18 dicembre 2013 relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti «de minimis»; Comunicazione della Commissione sulla nozione di aiuto di Stato di cui all'articolo 107, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (2016/C 262/01); Regolamento (UE) N. 734/2013 del Consiglio del 22 luglio 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 659/1999 recante modalità di applicazione dell'articolo 93 del trattato CE; Regolamento (UE) n. 372/2014 della Commissione, del 9 aprile 2014, che modifica il regolamento (CE) n. 794/2004 per quanto riguarda il calcolo di alcuni termini, il trattamento delle denunce e l'individuazione e la tutela delle informazioni riservate.



8f4957d8



degli aiuti di Stato del 3 giugno 2016, la Commissaria Vestager ha stretto dei partenariati bilaterali con alcuni Stati Membri, tra i quali figura anche l'Italia. Tali partenariati perseguono il fine di migliorare la gestione degli aiuti di Stato e di assicurare l'effettiva attuazione della nuova disciplina.

Nella situazione attuale, come risulta anche dal Piano Strategico 2016-2020 della Commissione – Direzione Generale della Concorrenza, tra le priorità della Commissione vi è la valutazione dell'efficacia del processo di Modernizzazione.² Si tratta, in particolare di valutare come la Modernizzazione abbia inciso sulla prassi delle istituzioni nazionali coinvolte nell'erogazione e nel controllo degli aiuti. Come riconosciuto dalla stessa Commissione, difatti, la Modernizzazione, nel riformare integralmente l'architettura del controllo degli aiuti di Stato, ha determinato un aumento delle competenze e delle responsabilità degli Stati Membri nell'applicazione della disciplina degli aiuti di Stato.

Tra gli obiettivi principali della Commissione vi è pertanto quello di stabilire se l'adozione delle nuove norme abbia consentito agli Stati membri di avvalersi in misura più efficiente dello strumento degli aiuti, sfruttando, in particolare, le eccezioni stabilite dai regolamenti *de minimis* e dai regolamenti generali di esenzione. In questo senso, fondamentali sono i risultati ottenuti dagli Stati membri in sede di *monitoring*, ossia nel contesto della valutazione *ex post* della corretta esecuzione degli aiuti autorizzati.

La Commissione inoltre si propone di esaminare l'impatto che le nuove regole procedurali hanno rivestito nella prassi degli Stati membri, nel contesto della più generale lotta all'elusione degli ordini di recupero. Ciò che infatti maggiormente rileva, nel caso di erogazione di aiuti incompatibili, è l'eliminazione degli effetti distorsivi prodotti dalla misura sul mercato interno. Il conseguimento di tale risultato, tuttavia, non risulta sempre agevole quando il recupero coinvolge imprese multinazionali, dislocate all'interno di una pluralità di Stati membri.

Un altro aspetto di particolare rilevanza da valutare a valle del processo di Modernizzazione concerne il rilievo assunto nella prassi degli Stati Membri e delle istituzioni UE della Comunicazione della Commissione sulla Nozione di aiuto di Stato, pubblicata nel maggio 2016, come tassello finale del processo di riforma. Nella Comunicazione, infatti, la Commissione adotta un approccio nuovo con riferimento a molti dei temi tradizionalmente oggetto di dibattito, quali il concetto di *selettività* e la nozione giuridica di *effetto sugli scambi tra gli Stati membri*. Per altro verso, nella recente Comunicazione, la Commissione prende esplicita posizione in ordine a tematiche relativamente nuove, quali l'indebita concessione di aiuti nel contesto del trattamento fiscale delle imprese multinazionali (i c.d. *tax rulings*).

² Cfr. Strategic Plan 2016-2020* DG COMPETITION, consultabile presso: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/comp_sp_2016-2020_en.pdf.



8f4957d8



Altro elemento di grande interesse appare la recente iniziativa della Commissione di procedere alla revisione del Codice delle migliori pratiche applicabili nei procedimenti di controllo degli aiuti di Stato. A tal fine la Commissione ha lanciato un procedimento di consultazione pubblica, terminato il 25 febbraio 2017.³

3. L'IMPATTO DELLA MODERNIZZAZIONE SULLA REALTÀ GIURIDICA ITALIANA

Come accennato può sopra, nel contesto del 4° Forum di alto livello sulla Modernizzazione degli aiuti di Stato del 3 giugno 2016, la Commissaria Vestager ha stretto un partenariato bilaterale con lo Stato italiano, che ha condotto all'adozione di una risoluzione comune intitolata "*Common Understanding on Strengthening the Institutional Setup for State aid Control in Italy*".⁴ Tra gli obiettivi della partnership delineati dalla risoluzione vi sono: i) il miglioramento del sistema di coordinamento e di consultazione tra le autorità italiane e la Commissione europea; ii) rafforzando la conoscenza del diritto degli aiuti di Stato, nei vari livelli di governo; iii) garantendo tramite adeguati sistemi la trasparenza, il monitoring ed il rispetto della normativa comunitaria nella concreta erogazione degli aiuti; iv) rafforzando la capacità delle istituzioni di dare rapidamente esecuzione alle decisioni di recupero.

Lo Stato italiano, infatti, negli anni passati si è contraddistinto per il fatto di detenere il record degli aiuti illegittimamente erogati e non recuperati, e così per numero ed entità delle sanzioni ricevute.⁵ Stando alle statistiche, tale dato dipende in massima parte dall'inefficacia delle procedure interne di *monitoring* degli aiuti approvati dalla Commissione od esentati dal suo controllo, nonché dal fatto che le procedure di recupero non rispettano i principi di immediatezza ed effettività prescritti dal Regolamento n. 1589/2015 (il c.d. Regolamento di Procedura), in applicazione dei principi di cui all'art. 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (di seguito "TFUE").

La problematica situazione italiana dei recuperi ha raggiunto la massima gravità, oltre che la massima attenzione da parte dei media e della società civile, dopo la sentenza della Corte di giustizia del 17 settembre 2015, riguardante gli aiuti indebitamente concessi tra il 1995 e il 1997 a una serie di imprese del territorio insulare di Venezia e Chioggia, mediante riduzioni e/o sgravi dagli oneri sociali. Con tale sentenza, avendo

³ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2016_cbp/index_en.html?utm_source=comp_newsroom&utm_medium=Website&utm_campaign=comp&utm_content=Consultation%20on%20the%20Code%20of%20Best%20Practice%20n%20the%20conduct%20of%20State%20aid%20contr&lang=en.

⁴ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/common_understanding_italy.pdf.

⁵ Stando ai dati disponibili alla fine di ottobre 2016: 44 sono le decisioni negative di recupero di aiuti illegittimamente concessi dalle autorità italiane adottate dalla Commissione europea dal 1999 ad oggi; 24 sono le procedure di recupero attualmente in corso nei confronti dell'Italia; 15 sono le procedure di recupero che in parallelo vedono pendente un'azione di infrazione; 9 sono le procedure che riguardano aiuti erogati dalle autorità regionali (5 delle quali per la compensazione di servizi di interesse economico generale); 2 aiuti erogati dalle autorità centrali per disastri naturali e 2 aiuti erogati dalle autorità centrali alle banche; 2 sono le procedure in corso che riguardano decisioni adottate prima dell'anno 2000; 0 delle 12 decisioni di recupero adottate dalla Commissione europea dal 2010 al 2016 sono state eseguite dall'Italia.



8f4957d8



ritardato nel recupero di tali aiuti, l'Italia è stata condannata al pagamento di una somma forfettaria di EUR 30 milioni e a una penalità di EUR 12 milioni per ogni semestre di ritardo sui residui recuperi. A partire dallo stesso periodo, inoltre, la Commissione europea ha dato avvio alle indagini approfondite relative agli aiuti concessi dallo Stato italiano nel settore bancario, destando forti perplessità in un contesto già caratterizzato da una profonda crisi.⁶

L'inefficienza che nel passato ha contraddistinto l'attuazione ed il recupero degli aiuti di Stato in Italia, in particolare, mette in luce come il perseguimento degli obiettivi prescritti dalle istituzioni comunitarie richieda uno sforzo coordinato delle diverse istituzioni nazionali coinvolte nella materia degli aiuti. In questo contesto, infatti, di primaria importanza risulta non solo il ruolo dell'amministrazione erogante, che dovrà rispettare le procedure di concessione e, se del caso, disporre nel più breve tempo possibile l'ordine di recupero, ma anche quello dei giudici nazionali, i quali dovranno rispettare la competenza esclusiva della Commissione nella valutazione di compatibilità degli aiuti di Stato ed al contempo interpretare ed applicare la nozione di aiuto di cui all'art. 107 TFUE.

Quanto all'ordinamento italiano, sono centrali le novità normative introdotte con la legge 234 del 2012 e successive modificazioni (in particolare, gli articoli 44 e seguenti e i relativi decreti attuativi).

4. I FOCUS DELL'ATTIVITÀ PROPOSTA

Alla luce degli obiettivi e delle criticità che sono stati esposti, la rinnovata attività dell'Osservatorio avrà il compito principale di valutare gli effetti che i correttivi introdotti dalla Modernizzazione hanno prodotto sulla prassi degli attori coinvolti nell'applicazione della disciplina degli aiuti nella realtà italiana. L'analisi sarà svolta con particolare riferimento agli aiuti che interessano la dimensione regionale e prediligerà alcuni specifici oggetti di indagine, che verranno riportati di seguito.

- La prassi delle amministrazioni nazionali, con particolare riferimento:
 - all'applicazione dei nuovi regolamenti *de minimis* ed ai nuovi Regolamenti Generali di Esenzione (GBER);
 - all'applicazione della nozione di aiuto di cui alla recente Comunicazione della Commissione sulla Nozione di aiuto di Stato;
 - agli effetti che la Modernizzazione ha determinato in punto di trasparenza delle procedure;
 - alle statistiche in punto di impiego dei procedimenti di pre-notifica, notifica ed in relazione alle procedure di infrazione;

⁶ Cfr. "Overview of decisions and-on going in-depth investigations of Financial Institutions in Difficulty", aggiornato al 31 dicembre 2016, consultabile presso http://ec.europa.eu/competition/recovery/banking_case_list_public.pdf.



8f4957d8



- La prassi dei giudici nazionali, con particolare riferimento:
 - agli effetti prodotti dall'adozione della Comunicazione della Commissione relativa all'applicazione della normativa in materia di aiuti di Stato da parte dei giudici nazionali del 2009 (2009/C 85/01), in applicazione della Comunicazione "Verso l'esecuzione effettiva delle decisioni della Commissione che ingiungono agli Stati membri di recuperare gli aiuti di Stato illegali e incompatibili" (2007/C 272/05); anche con particolare riferimento all'applicazione delle nuove procedure di cooperazione con la Commissione ivi previste;
 - all'applicazione della nozione di aiuto di cui alla recente Comunicazione della Commissione sulla Nozione di aiuto di Stato e dei nuovi GBER;
 - alle iniziative di formazione e training che hanno riguardato i giudici nazionali a valle della Modernizzazione;
- L'applicazione delle modifiche di diritto interno adottate dallo Stato italiano al fine di realizzare gli obiettivi di diritto interno, con particolare riferimento:
 - agli effetti prodotti negli ultimi anni dalle modifiche normative adottate al fine di migliorare l'efficienza della procedura di recupero;
 - agli effetti dei correttivi introdotti dal legislatore italiano al fine di assicurare trasparenza e rispetto della disciplina comunitaria nella fase di concessione degli aiuti;
 - agli sviluppi della prassi delle autorità italiane in punto di *monitoring* degli aiuti già concessi e all'efficienza degli strumenti di comunicazione con la Commissione europea a tal fine preposti.

5. LE ATTIVITÀ DELL'OSSERVATORIO EUROPEO SUGLI AIUTI DI STATO NEL CONTESTO DEL NUOVO PROGETTO

L'analisi meglio definita più sopra sarà finalizzata alla valutazione dell'impatto e dell'efficienza delle modifiche introdotte in sede di Modernizzazione, relativamente agli aiuti di dimensione regionale concessi nella realtà nazionale italiana. Tale analisi sarà portata avanti, in particolare, tramite:

- la gestione del sito <http://www.osservatorioaiutidistato.eu/>, ed il suo costante aggiornamento in punto di novità nella disciplina degli aiuti di Stato, iniziative e decisioni di maggior rilievo della Commissione europea, contributi dottrinali in materia;
- la conduzione di studi specialistici, destinati alla produzione di pubblicazioni, sia nell'ambito della ricerca scientifica che in quello della divulgazione a vantaggio della società civile e dei potenziali *stakeholders*;
- un potenziamento dell'offerta didattica dell'Università degli Studi di Padova relativa alla disciplina degli aiuti di Stato, al fine di offrire una formazione più completa ai futuri soggetti investiti della sua applicazione;



8f4957d8



- l'organizzazione di incontri, convegni e seminari, i cui contenuti risulteranno calibrati alle diverse caratteristiche ed interessi del pubblico target, a seconda che esso sia composto da membri dell'accademia, amministratori pubblici, imprese o membri della società civile;
- la partecipazione a bandi ed iniziative della Commissione europea, con particolare riferimento ai bandi della Direzione Generale della Concorrenza, di EACEA, ed eventualmente di altre istituzioni od agenzie europee, finalizzate allo studio ed alla ricerca, oltre che alla divulgazione, nella materia degli aiuti; in tale contesto, le parti considerano di particolare interesse l'attività prevista dal Progetto European State Aids Observatory Network, coinvolgente l'Università di Padova, l'Università di Murcia e l'Università di Varsavia, la stessa Regione Veneto, la Fundacion Universidad Empresa de la Region Murcia e i voivodati Kujarsko-Pomorskie e Opolskie; tale progetto, ove finanziato, costituirà parte integrante del presente Progetto.

Il fine di tale attività sarà in parte divulgativo, al fine di agevolare la conoscenza della materia degli aiuti e delle sue problematiche a vantaggio della società civile, ed in parte scientifico-speculativo, al fine di comprendere pregi e difetti della nuova disciplina e di offrire spunti di miglioramento, anche basati sull'analisi dell'esperienza di altre realtà nazionali che presentano profili di affinità sul piano dell'organizzazione amministrativa interna.

6. TIMELINE E RISORSE

Al fine di realizzare questi obiettivi, si stima che la durata del progetto dovrà estendersi per due annualità accademiche.

Il progetto troverà copertura, oltre che con risorse proprie, mediante il cofinanziamento, da parte della Regione del Veneto, della prima annualità di assegno di ricerca (€ 24.000,00) post-dottorale a vantaggio di un soggetto che, possedendo il titolo di dottore di ricerca in diritto internazionale e/o dell'Unione europea, presenti una formazione specialistica nella materia degli aiuti di Stato; una precedente attività del candidato svolta anche in seno alla Direzione Generale della Concorrenza costituirà titolo preferenziale, il cui ruolo sia deputato allo svolgimento ed al coordinamento delle iniziative scientifiche e divulgative dell'Osservatorio, nel rispetto delle direttive impartite dalla supervisione scientifica dell'Università di Padova-DiPIC, e con il pieno coinvolgimento della Regione Veneto- Unità Organizzativa Rapporti UE e Stato. Si indica qui di seguito il prospetto finanziario del progetto.



8f4957d8



<i>Descrizione attività</i>	<i>Importo</i>
<i>A) costo derivante dall'impiego del personale strutturato (potenziamento offerta didattica dedicata)</i>	<i>€ 2.000,00</i>
<i>B) spese per servizi e collaborazioni esterne (assegnista di ricerca 24 mesi)</i>	<i>€ 48.000,00</i> <i>€ 24.000,00 (prima annualità) a carico della Regione del Veneto</i>
<i>C) spese per acquisto di nuove apparecchiature funzionali alla prestazione ovvero calcolo ammortamento</i>	<i>€ 1.500,00</i>
<i>D) spese per materiali di consumo</i>	<i>€ 500,00</i>
<i>E) spese per viaggi e missioni</i>	<i>€ 1.000,00</i>
<i>F) spese per servizi erogati da altre strutture dell'Ateneo</i>	<i>€ 0,00</i>
<i>G) eventuali altri costi (costi organizzativi convegni/conferenze/seminari e costi di gestione sito web)</i>	<i>€ 3.000,00</i>
TOTALE	€ 56.000,00

Si dà atto che la partecipazione al bando EACEA Erasmus+ 2017 (Azione Jean Monnet Network): Progetto European State Aids Observatory Network, se coronata da successo, potrà consentire di aumentare la durata dell'assegno per l'attività di ricerca oggetto principale del presente Progetto e di finanziare direttamente una serie di attività scientifiche e divulgative ulteriori coerenti con il presente Progetto.



8f4957d8

