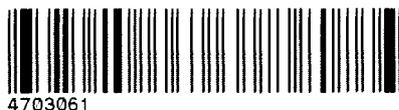




PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
*Dipartimento per il coordinamento delle
Politiche Comunitarie*

Roma, 12 aprile 2010

Presidenza del Consiglio dei Ministri
DCPC 0002921 P-2.36.4.17
del 14/04/2010



Al Ministero per i beni e le attività
culturali
Direzione Generale per il cinema
c.a dr. Nicola Borrelli
(fax: 06.6723.3290)

R O M A

Oggetto: Richiesta di chiarimenti in merito alla qualificazione o meno di “aiuti di Stato” per alcune tipologie di sostegno finanziario, in relazione ai tetti di intensità di aiuto previsti nel D.M. 7 maggio 2009, riguardante i crediti di imposta per le imprese di produzione cinematografica.

Si riscontra la nota prot. 3677/C 01.01.6-1 del 8 marzo 2010 con la quale codesto Dicastero ha chiesto chiarimenti in ordine all'applicazione della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato ad alcune tipologie di finanziamento al settore cinematografico.

In particolare, la richiesta fa riferimento a due tipi di sostegni finanziari:

- a) finanziamenti Eurimages e finanziamenti Media
- b) finanziamenti FILAS (società finanziaria della Regione Lazio).

Relativamente ai primi (finanziamenti Eurimages e Media), codesto Ministero ha chiesto un parere dello scrivente Dipartimento circa la loro natura di aiuti di Stato o di misura pubblica di sostegno, in relazione alla necessità di garantire la corretta applicazione dell'articolo 7, comma 1 del D.M. 7 maggio 2009, che dispone che i crediti d'imposta, i contributi di cui all'art. 13 del D.Lgs. 28/2004, nonché tutte le altre “*misure pubbliche di sostegno*” fruite per la produzione di opere cinematografiche non possano superare il tetto massimo del 50% del costo dell'opera, elevabile, a determinate condizioni, fino all' 80%.

La nota sopra richiamata, inoltre, chiede di chiarire se i finanziamenti di cui alla lettera b) siano da considerarsi strumenti di apporto di capitali o di finanziamento e se i medesimi siano da ricondursi a misure di aiuti di Stato.

Al riguardo, si osserva quanto di seguito.

FINANZIAMENTI MEDIA E EURIMAGES

In via preliminare, va chiarito che soltanto i fondi derivanti dal programma di sostegno del settore audiovisivo europeo "MEDIA" sono di derivazione comunitaria mentre gli interventi riconducibili al fondo EURIMAGES sono da ascrivere alle politiche di valorizzazione delle peculiarità della cultura europea promosse dal Consiglio d'Europa.

Ciò non di meno, tra i due programmi possono realizzarsi forme di cooperazione finalizzate a promuovere la competitività del settore audiovisivo europeo sul mercato internazionale.

Tanto premesso, e prima di verificare la rilevanza ai fini della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato delle due tipologie di finanziamento, diamo una breve descrizione delle stesse.

Ai sensi della decisione N. 1718/2006/CE del 15 novembre 2006, il programma "Media" istituisce un sostegno comunitario alla produzione audiovisiva ed alla sua distribuzione e produzione nel mercato europeo, favorendo, altresì, progetti pilota per l'adeguamento del Programma agli sviluppi del mercato.

I beneficiari del programma possono essere persone fisiche e giuridiche degli Stati membri.

A seconda del tipo di azione da sostenere, gli aiuti finanziari, sotto diverse forme, non possono superare il 50% dei costi definitivi delle operazioni sostenute, o, in determinati casi espressamente previsti, il 75% dei costi ammissibili.

Il fondo del programma MEDIA grava sul bilancio dell'Unione europea per un ammontare pari a 755 milioni a copertura delle iniziative avviate nel periodo 2007-2013.

Il programma EURIMAGES nasce nell'ambito del Consiglio d'Europa sulla base di un accordo sottoscritto dalla maggioranza degli Stati membri del Consiglio d'Europa medesimo, con lo scopo di sostenere opere filmiche, provenienti dai Paesi partecipanti al Fondo, che evidenzino le radici comuni o l'appartenenza alla cultura europea. Il fondo eroga incentivi in forma di prestito senza interessi, condizionatamente rimborsabile in ragione dei proventi netti del produttore beneficiario.

Per stabilire se i fondi sinteticamente descritti sono o meno aiuti di Stato è opportuno verificare se ne ricorrono i due elementi essenziali.

Si ha aiuto statale (o mediante risorse statali) quando l'onere conseguente all'aiuto grava sulla finanza pubblica, sia sotto forma di diminuzione patrimoniale che di mancato introito e quando la scelta del beneficiario è riconducibile allo Stato (o altro ente pubblico riferibile allo Stato).

Per quanto concerne l'utilizzo di risorse statali, nei finanziamenti MEDIA, le risorse provengono da un ente esterno allo Stato (ancorché provenienti in via indiretta dagli Stati membri) e quindi sembra doversi escludere il primo dei due requisiti essenziali per aversi aiuto di Stato.

Circa l'imputabilità della scelta allo Stato, essa si ha, secondo un approccio di tipo economico, tutte le volte che il medesimo (inteso in senso lato) è coinvolto nel processo decisionale circa l'adozione di una misura di aiuto, o, in altre parole, tutte le volte che esso sceglie di destinare le risorse proprie (o le risorse delle quali ha la disponibilità) ad una determinata finalità. La scelta di finanziare le produzioni cinematografiche nei programmi MEDIA non sembra riferibile allo Stato membro quanto, piuttosto, ad un soggetto da esso nettamente distinto, cioè la Commissione europea.

Tale prima, parziale, conclusione è senza dubbio confermata per i fondi MEDIA da quanto afferma la Commissione europea nella "Comunicazione su taluni aspetti giuridici riguardanti le opere cinematografiche e le altre opere audiovisive" del 26 settembre 2001, più volte prorogate e da ultimo fino a tutto il 2012. In quel contesto, riferendosi ai fondi di programmi comunitari quali MEDIA PLUS (relativo all'attuazione di un programma di sostegno al settore audiovisivo europeo per il periodo precedente al quello coperto dal programma MEDIA 2007), viene affermato che non si tratta di risorse statali "[...] e la loro presenza non incide pertanto sul calcolo del tetto massimo del 50%".

Nel caso dei fondi EURIMAGES le risorse provengono dagli Stati membri e la loro destinazione è stabilita dal Comitato direttivo, costituito di rappresentanti dei medesimi Stati, che decide a maggioranza dei due terzi.

In questo caso, sebbene le risorse provengano dagli Stati e l'organo decisore sia costituito di rappresentanti degli Stati membri, tuttavia sembra potersi dire che le risorse conferite dagli Stati, una volta confluite nel fondo, appaiono essere al di fuori della disponibilità dei singoli Stati, i quali non sembrano neanche avere un ruolo - se non indiretto e fortemente mediato dal Comitato direttivo - nel processo decisionale circa la destinazione dei fondi.

In tal caso, in assenza di un dato testuale che confermi o meno la natura di aiuto di Stato dei fondi EURIMAGES, sulla base dei principi generali, sembra difficile affermare che si tratti di aiuti di Stato.

Il parere al quale la nota cui si risponde fa cenno porrebbe sullo stesso piano la gestione delle risorse dei programmi EURIMAGES e MEDIA con quella delle risorse dei Fondi strutturali, le quali, conformemente all'articolo 54 del Regolamento N. 1083/2006, devono essere utilizzate in linea con le norme comunitarie in materia di aiuti di Stato.

Tuttavia, la sottoposizione dei finanziamenti comunitari dei Fondi strutturali alle regole degli aiuti di Stato è dovuta alla circostanza che tali fondi, ancorché cofinanziati con risorse comunitarie, sono nella completa disponibilità dello Stato, che li eroga sulla base di proprie scelte di investimento, seppure condivise ed approvate dalla Commissione europea. In tal senso si è pronunciata anche la Corte di Giustizia, che, nella Causa C-83/98 ha dichiarato che l'art. 87/1 del TCE (adesso 107/1 del TFUE) "*comprende tutti gli strumenti pecuniari che il settore pubblico può realmente usare per sostenere le imprese, a prescindere dal fatto che questi strumenti appartengano o meno permanentemente al patrimonio del suddetto settore. Pertanto, anche se le somme corrispondenti alla misura [...] non sono permanentemente in possesso del Tesoro pubblico, il fatto che restino costantemente sotto il controllo pubblico e, dunque, a disposizione delle autorità nazionali competenti, è sufficiente perché esse siano qualificate risorse statali*".

Nel caso dei fondi EURIMAGES, le risorse non sono nella disponibilità delle singole autorità nazionali competenti e la decisione circa la loro destinazione proviene da un organo terzo (il Comitato direttivo), secondo criteri che non permettono di ricondurre la deliberazione all'uno o all'altro degli Stati membri che, mediante loro rappresentanti, lo compongono.

In conclusione, sia i finanziamenti MEDIA della Commissione Europea, sia quelli EURIMAGES del Consiglio d'Europa non sembrano configurare aiuti di Stato.

La circostanza che i programmi MEDIA e EURIMAGES non rientrano nella disciplina comunitaria degli aiuti di Stato, tuttavia, non è sufficiente ad escludere che i medesimi finanziamenti rientrino fra le "*misure pubbliche di sostegno*" contemplate all'articolo 7, comma 1, del D.M. 7 maggio 2009. Ai fini delle valutazioni che stiamo svolgendo, pertanto, i due aspetti, quello del carattere pubblico delle risorse e quello della configurabilità di queste come ipotesi di aiuti di Stato, devono necessariamente essere tenuti distinti.

Infatti, la definizione di "*misura pubblica di sostegno*" è più ampia di quella di aiuto di Stato così come disciplinata dall'articolo 107 del TFUE, per cui talune misure che non sono aiuti di Stato possono pur sempre rientrare nella più ampia categoria delle misure pubbliche di sostegno. Tanto premesso, stante il carattere oggettivo del criterio da utilizzare per individuare la natura pubblica delle risorse (la provenienza da qualsiasi livello di Governo - locale, regionale, nazionale o sopranazionale) i finanziamenti MEDIA ed EURIMAGES sono da considerarsi come "*misure pubbliche di sostegno*", sebbene non rilevino sotto il profilo degli aiuti di Stato, per le ragioni sopra esposte.

Pertanto, stando alla lettera dell'articolo 7, emergerebbe l'obbligo di computare i fondi MEDIA e EURIMAGES fra le misure pubbliche di sostegno che concorrono alla individuazione del

massimale del 50% e dell'80% previsto nello stesso articolo. In tale ipotesi, si avrebbe una restrizione ulteriore rispetto a quella imposta dalla normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, che rappresenta una scelta dello Stato membro, e, in particolare dell'amministrazione di settore competente.

I canoni interpretativi generali secondo cui i fondi MEDIA e EURIMAGES sono misure pubbliche di sostegno, quindi, vanno integrati con quelli, specificamente attinenti la norma nazionale, ai quali si rinvia.

FINANZIAMENTI FILAS

Veniamo ora alla seconda parte del quesito posto da codesta Direzione generale e cioè se il sostegno erogato dalla FILAS S.p.A alle imprese cinematografiche debba considerarsi apporto di capitali o finanziamenti e se le condizioni applicate al beneficiario siano o meno da ricondurre alla categoria degli aiuti di Stato.

Dalla lettura della nota di codesta Direzione generale e da quanto si evince dall'esame del contratto di associazione tra la FILAS S.p.A. e la CLASSIC S.r.l. qui trasmesso in copia, non emergono sufficienti elementi per affermare con certezza che il sostegno sia erogato in forma di partecipazione al capitale o in forma di finanziamento in conto interessi.

Di fatto, a fronte di un apporto per la realizzazione dell'opera filmica di una somma sino all'importo di 300.000 euro da parte della finanziaria della Regione Lazio FILAS S.p.A., la contraente CLASSIC S.r.l. si impegna, entro i cinque anni di durata del rapporto, a restituire l'intera somma corrisposta dalla finanziaria regionale e, una volta raggiunta questa somma, a corrispondere una quota percentuale pari al 3,61% dei proventi, percentualmente pari all'impegno finanziario della FILAS S.p.A., rispetto alla somma complessivamente messa a disposizione da tutti gli altri coproduttori per la realizzazione dell'opera.

Questo schema se da un lato richiama il meccanismo del prestito – restituzione obbligatoria del capitale – dall'altro riconduce al modello della compartecipazione – corresponsione alla FILAS S.p.A. di una percentuale pari al 3,61% degli utili (Proventi QP come definiti nel contratto)-.

Tuttavia, l'articolo 11 lettera a), dispone che le parti concordano che *“qualora FILAS abbia ottenuto attraverso i proventi [...] derivanti dall'Opera il rimborso integrale del finanziamento erogato una remunerazione superiore all'Euribor 6 mesi maggiorato di uno spread dell'1,00% annuo, nessun ulteriore corrispettivo sarà dovuto a FILAS da CLASSIC riguardo i diritti residui di sfruttamento economico afferenti all'Opera oltre il termine previsto al precedente articolo 10”* (cinque anni dalla data della stipula).

In altre parole, la FILAS S.p.A. null'altro potrà pretendere qualora, oltre al rimborso della somma versata, avrà ottenuto dalla CLASSIC S.r.l. una remunerazione aggiuntiva, non inferiore all'Euribor a sei mesi più una maggiorazione annua di 100 punti base, derivante dalla compartecipazione agli utili in percentuale del 3,61% degli stessi.

Pertanto, proprio l'introduzione di questo meccanismo induce a ritenere che lo schema di contribuzione della FILAS S.p.A. utilizzato nel contratto debba essere ricondotto al modello del finanziamento in conto interessi.

Il tasso di sconto Euribor a sei mesi maggiorato di 100 punti base annuo, a parere dello scrivente, finisce per diventare la misura di riferimento della remunerazione del capitale prestato.

Ipotizzando corretta questa interpretazione del meccanismo di partecipazione della FILAS al finanziamento della produzione dell'opera filmica, occorre verificare se tale partecipazione avviene alle condizioni che sarebbero accettabili da parte di un privato investitore che agisce in una normale economia di mercato o, invece, se il meccanismo di remunerazione del capitale investito dalla FILAS S.p.A. si configuri come un prestito a tasso agevolato. In quest'ultimo caso, dovremmo verificare se l'agevolazione configuri un aiuto di Stato compatibile con la vigente disciplina comunitaria.

Come abbiamo già riferito, l'articolo 11 del contratto ragguaglia al tasso di mercato interbancario europeo a sei mesi più una maggiorazione di 100 punti base la remunerazione che va ad aggiungersi al rimborso della somma erogata da S.p.A..

Al termine dei cinque anni di durata del contratto, il superamento di questa soglia, a qualsiasi livello si attesti la remunerazione stessa, non consentirà alla FILAS S.p.A. di pretendere nessun ulteriore corrispettivo, in nessuna forma.

Dal gennaio 2008 la materia dei tassi di interesse in materia di aiuti di Stato è regolata in ambito comunitario dalla Comunicazione relativa alla revisione del metodo di fissazione dei tassi di riferimento e di attualizzazione. In tale ambito, al fine di individuare i tassi di interesse compatibili con le regole comunitarie sugli aiuti di Stato, ha adottato una metodologia di fissazione dei tassi di riferimento la cui base di calcolo è il tasso IBOR a 1 anno maggiorato di un margine relativo al **rating** delle imprese interessate ed al **livello di garanzie** da queste offerte.

Da una verifica effettuata, nella maggioranza delle ipotesi derivanti dalla combinazione delle due variabili sopra menzionate, possibili, il tasso applicato nello schema di contratto FILAS risulta essere più vantaggioso di quello che deve essere applicato in ambito comunitario, sebbene detto vantaggio varia in funzione delle citate variabili.

Tuttavia, non si può in termini assoluti ritenere il tasso applicato nel contratto in esame meno favorevole del tasso di riferimento in sede comunitaria, in quanto non si dispone del parametro relativo al **rating** dell'impresa beneficiaria, che è parte integrante del metodo di fissazione del tasso di remunerazione del capitale di prestito stabilito dalla Commissione europea nella Comunicazione sopra citata.

Lo *spread* di 100 punto base previsto dall'articolo 11 del contratto in esame, se raffrontato con le maggiorazioni contenute nella tabella di cui alla Comunicazione, descrive una situazione intermedia corrispondente ad un prestito pubblico ad imprese con **rating** soddisfacente e garanzie elevate oppure ad un prestito ad imprese con **rating** buono e garanzie normali.

Pertanto, la impossibilità di determinare *ex ante* quella che si ritiene essere la remunerazione del capitale investito da FILAS S.p.A. (il maggior valore rispetto all'EURIBOR a sei mesi più 100 punti base) e la mancanza di uno *standard* che ci consenta di valutare la capacità creditizia dell'impresa che fruisce del finanziamento pubblico comporta una elevata difficoltà di condurre l'analisi richiesta.

In conclusione, fermo restando quanto sopra esposto in termini generali, una esatta qualificazione delle singole fattispecie sotto il profilo dell'applicabilità della normativa sugli aiuti di Stato, deve essere condotta caso per caso tenendo presente le disposizioni della citata Comunicazione sul tasso di riferimento.

Per l'ipotesi in cui emerga la natura di aiuto di Stato della fattispecie di volta in volta esaminata, si rammenta l'obbligatorietà della preventiva notifica alla Commissione europea e l'obbligo di *stand still*.

Il Capo Dipartimento
Prof. Roberto Adam

