

IT/241011

INIS-mf-4438

NUCLEAR INTER JURA '77

"Leasing delle installazioni nucleari"

Enzo Capaccioli

"LEASING DELLE INSTALLAZIONI NUCLEARI"

1. Gli altissimi costi che i Paesi industrializzati sono chiamati a sopportare per la realizzazione dei propri programmi nucleari richiedono l'individuazione di strumenti di finanziamento adeguati alla rilevanza ed alla natura degli interventi richiesti.

E' quindi giustificato valutare l'opportunità del ricorso al leasing quale possibile mezzo di finanziamento per la costruzione di installazioni nucleari.

L'origine e la natura dell' istituto sono note (1).

(1) Per la bibliografia italiana in materia vedi tra gli altri: PORTALE, Il leasing, Milano, 1967; RETTAROLI, Il leasing immobiliare, in Bancaria, 1967, pag. 75 seg.; VAILATI, Aspetti giuridici del leasing finanziario, in Diritto dell'economia, 1969; RUOZZI, Il leasing, Milano, 1971; GARGIULLO, Aspetti giuridici del contratto di leasing, in Foro Italiano, 1971, V, pag. 38 seg.; FOSSATI, Il leasing, Milano, 1972; COGO, Sulla natura giuridica del contratto di leasing, in Giurisprudenza di merito, 1975, IV, pag. 137 seg.; SCIARRELLI, Alcune considerazioni aziendali sul leasing, in Impresa, ambiente e pubblica amministrazione, 1975, I, pag. 637 - 656; VARRONE, Leasing finanziario e sale-lease back, *ivi*, I, pag. 657 - 687; ELEFANTE, Il leasing operativo e la^{sva} problematica giuridica, *ivi*, I, pag. 688 - 702; DE LISE, Il leasing nel campo pubblicitario, *ivi*, I, pag. 703 - 726; PERRONE, Profili tributari del contratto di leasing, *ivi*, I, pag. 727 - 800; MINEO, Leasing e garanzia patrimoniale, *ivi*, I, pag. 800 - 836.

La sua ormai pressochè generale diffusione (2) testi monia del favore incontrato presso gli operatori eco nomici (3), non solo nella sua forma originaria (lea sing operativo), ma soprattutto in quella che, se pur derivata, è divenuta la più diffusa, cioè il leasing finanziario.

-
- (2) Quasi tutti i Paesi, sia quelli di common law (do ve è nato) che quelli di tradizione latina, hanno introdotto il leasing a livello normativo. In Ita lia, nonostante il crescente diffondersi nella pra tica, non disponiamo ancora di una disciplina ad hoc, ma solo di alcuni richiami, soprattutto in ma teria fiscale, che presuppongono l'esistenza dell'i stituto. La nuova legge sul Mezzogiorno (L. 2 mag gio 1976, n. 183) compie (art. 17, 2° comma) un primo tentativo di definizione giuridica della "lo cazione finanziaria". Nonostante che la norma ab- bia validità relativa, ristretta cioè al campo del le agevolazioni previste dalla legge in cui è in- scritto, è ragionevole ritenere che essa sia desti- nata ad avere riflessi anche al di fuori dell'ambi to della legge, stante l'esigenza di una discipli- na normativa per rapporti sempre più presenti nella realtà imprenditoriale, e almeno finchè non interven- ga una regolamentazione compiuta.
- (3) Il leasing, nato per soddisfare esigenze tipiche di una economia in espansione (alla fine degli anni Cin- quanta la situazione americana, caratterizzata da i niziative imprenditoriali in rapido sviluppo e da un mercato interno ed estero altamente ricettivo, ri- chiedeva alle imprese imponenti sforzi finanziari in tempi ridotti per il miglioramento dei sistemi

La concordanza di interessi tra locatore e conduttore, che questo tipo di contratto realizza, sembra alla base del successo della formula. Da un lato, la società di leasing effettua un investimento di capitali (4), con redditività superiore ad altre forme (5), dall'altro il

di produzione e parallelamente adeguati canali di sbocco per gli ingenti capitali che affluivano a seguito della favorevole congiuntura), si è rivelato strumento valido anche in momenti di recessione, perchè in grado di soddisfare esigenze di primaria importanza per le imprese (specie piccole e medie) quali il rinnovo o il potenziamento di impianti, con costi dilazionati in attesa di un miglioramento del quadro congiunturale. Per altro verso, evidenziandosi sempre di più la presenza, a capo delle società di leasing, di istituti bancari, l'istituto permette di indirizzare il risparmio privato, generalmente disorientato in periodi di recessione, verso investimenti nei settori produttivi.

- (4) Presupposto per l'esercizio conveniente del leasing è la disponibilità di denaro liquido, in quanto l'iniziativa non potrebbe essere realizzata a costi ragionevoli se l'impresa di leasing dovesse procurarsi per altre vie i capitali occorrenti.
- (5) Acquistando beni durevoli da destinare al processo produttivo - e quindi soggetti ad usura e obsolescenza - l'interesse della società di leasing non consiste nel riavere, alla fine del contratto, macchinari vecchi e perciò di basso valore commerciale, bensì nell'ottenere, oltre al rimborso (dilazionato) del capitale in origine impegnato, gli interessi ad un tasso in genere superiore a quello bancario ed un eventuale utile derivante dalla facoltà concessa al conduttore di dive-

conduttore ottiene la disponibilità di un bene strumentale con un mezzo ritenuto, sulla base di previsioni di medio o lungo periodo di natura finanziaria, fiscale e congiunturale, più conveniente di altri.

Nel caso di installazioni nucleari, questa coincidenza di interessi assume rilevanza accentuata: la società di leasing ha la possibilità, dati i capitali necessari per l'operazione, di procurarsi elevati profitti, senza per contro accollarsi supplementari rischi o responsabilità; di più, l'affermazione, diffusa sul piano internazionale, del principio della "canalizzazione" della responsabilità civile nei confronti dell'esercente (o conduttore), principio che avremo occasione di approfondire più avanti, assicura alla società di leasing l'immunità in caso di incidente nucleare. Ancora, il nostro caso comporta in via normale l'applicazione della clausola del trasferimento (a titolo oneroso) al conduttore della proprietà del bene locato, alla scadenza del contratto, risolvendo così alla società di leasing i problemi di collo-

nire alla scadenza del contratto proprietario dei beni locati, dietro versamento di un prezzo stabilito) proporzionato alla consistenza dell'intervento.

cazione finale dell'impianto.

Il conduttore-escrcente dell'impianto, per parte sua, risolve - col leasing - il problema del reperimento dei mezzi finanziari, problema di speciale importanza a causa del costo molto elevato degli impianti nucleari, con una procedura semplice e spedita, che permette di accorciare sensibilmente i tempi dell'operazione e quindi dell'entrata in funzione dell'impianto, con benefici (in termini di ricavi anticipati) che ripagano, data la redditività dell'esercizio, dei maggiori costi finanziari che il leasing, nel lungo periodo, comporta (6).

Il punto più delicato dell'applicazione del leasing al settore degli impianti nucleari è forse quello che costituisce anche il nodo specifico della nostra ipotesi: il leasing è sorto come istituto tipicamente privatistico; gli impianti nucleari toccano invece l'interesse pubblico e questo aspetto si presenta accentuato quando, co

(6) La somma dei canoni periodici che il conduttore deve corrispondere supera, anche notevolmente, in assoluto (cioè indipendentemente fattori inflattivi), il valore del bene; inoltre il conduttore, per divenire, al termine del contratto, proprietario del bene, deve ancora versare al locatore un prezzo residuo.

me nel caso dell'Italia, essi sono affidati, almeno in quanto destinati alla produzione di energia elettrica, ad un ente pubblico statale, in veste di monopolista.

2. Vediamo di sviluppare gli accenni sin qui fatti.

In primo luogo, prendiamo conoscenza in modo più preciso del principio della "canalizzazione" della responsabilità (per danni) in direzione dell'esercente l'impianto nucleare. Il principio è stabilito nelle Convenzioni di Parigi del 1960 e di Bruxelles del 1963 e relativi protocolli addizionali ed a vigore all'interno dell'ordinamento italiano (7).

La normativa in questione prende in considerazione solo l'esercizio, accollando (art.3, Convenzione di Parigi) la responsabilità degli incidenti nucleari esclusivamente all'esercente (8). Conseguo che la proprietà,

(7) Le due Convenzioni sono state ratificate in Italia con L. 12 febbraio 1974, n. 109. Il principio della "canalizzazione" della responsabilità era tuttavia già stato recepito nella L. 31 dicembre 1962, n. 1860 (artt. 15-25) recante norme sull'impiego pacifico dell'energia nucleare, successivamente modificata con D.P.R. 10 maggio 1975, n. 519.

(8) Tale esclusività trova un limite nel caso di inciden-

appartenente o meno a soggetto diverso, non viene in rilievo sotto il profilo della responsabilità per danni.

Il diritto al risarcimento del danno può essere fatto valere (art.6, Convenzione di Parigi), fino ad un limite massimo stabilito dal legislatore, anche contro altri soggetti, ma sempre - per così dire - nell'area dell'esercente: contro l'assicuratore o altra persona che abbia dato garanzia a favore dell'esercente (sempre che, per altro, sia prevista dal diritto nazionale un'azione diretta contro l'assicuratore o il garante). Ogni diverso soggetto è escluso.

Simile disciplina della responsabilità per danni recati a terzi nell'esercizio di impianti nucleari risulta in piena assonanza con i criteri che presiedono alla regolamentazione del rapporto di leasing, sicchè - per questo aspetto - il leasing si rivela del tutto idoneo

te provocato da combustibile nucleare non ancora entrato nel recinto della centrale: nella fase di preparazione e di trasporto, infatti, sono le imprese specializzate in questo tipo di operazioni a rivestire la posizione di esercente e ad assumere la responsabilità dell'eventuale incidente.

all'applicazione nel nostro settore.

Infatti, nel leasing è tipica la estraneità del proprietario - locatore alle vicende tutte legate alla gestione del bene oggetto del contratto.

La estraneità del proprietario in quanto tale, e perciò sempre del proprietario-locatore ^{lease} (non esercente), alle ^{o l'attività} vicende legate all'esercizio dell'attività nucleare è poi confermata e rafforzata dalle clausole d'uso comune nei contratti di leasing. Sono infatti a carico del conduttore ^{es. 252} tutti gli oneri concernenti la conservazione, la manutenzione e le riparazioni. Addirittura il proprietario-locatore non risponde degli eventuali vizi del bene oggetto del contratto. Inoltre, in contrasto col principio res perit domino qualunque danneggiamento, deterioramento, perdita o sottrazione anche parziale del bene, per qualsiasi causa avvenuti, sono posti a carico e rischio del conduttore-esercente, pur se a lui non imputabili. In sostanza, il proprietario-locatore non ha altro rilievo diverso da quello commesso con la posizione di creditore dei canoni e, alla scadenza del contratto, del prezzo residuo.

3: Quanto alla funzione finanziaria del leasing, aspetto specifico dell'applicazione dell'istituto in campo nucleare, può essere costituito dagli altissimi costi di realizzazione degli impianti. Può darsi che la società di leasing, anche se di considerevoli dimensioni, non sia in grado di assumere da sola simili impegni. La soluzione potrebbe essere costituita dal ricorso a raggruppamenti di più società di leasing sull'esempio dei Pools assicurativi, già collaudati per la copertura dei rischi nucleari. Simili raggruppamenti potrebbero assumere, opportunamente o necessariamente (per i Paesi meno ricchi), dimensioni sovranazionali, instaurando una cooperazione per l'attuazione di scelte comuni in campo energetico.

Tale operazione potrebbe generare perplessità in considerazione delle ingerenze o dei condizionamenti derivanti dalla presenza di capitali (e quindi soggetti) stranieri in un campo, quello nucleare, considerato dagli Stati di propria esclusiva competenza. V'è tuttavia da notare come la struttura del leasing permetta il mantenimento dell'indipendenza e autonomia nazionali, anche nell'ipotesi che quota parte della proprietà dell'instal

lazione nucleare appartenga a soggetto estraneo all'ordinamento dello Stato.

Come si è notato, infatti, la proprietà nel rapporto di leasing rimane elemento di secondo piano rispetto al momento finanziario: il conduttore ha la piena disponibilità del bene e delle relative scelte operative, col solo obbligo di non mutarne, senza previo consenso del locatore, l'utilizzo o la destinazione ovvero di non concederlo in sublocazione (situazioni entrambe difficilmente ipotizzabili per centrali nucleari). Interesse primario del locatore, come pure si è visto, è semplicemente la riscossione periodica dei canoni, mentre le vicende legate all'utilizzo, destinazione e conservazione del bene riguardano il conduttore-esercente.

Il leasing, in quanto mezzo di finanziamento, nell'ambito del quale la proprietà del bene rimane al locatore più come garanzia che per la sua rilevanza patrimoniale, comporta la estraneità del locatore medesimo, e quindi del locatore straniero, alla gestione dell'impianto. Oltre tutto, nel caso di impianti nucleari è da ritenere escluso, come già rilevato, il loro ritorno nella dispo-

nibilità del locatore alla fine del leasing, perchè l' ercente-conduttore è da ritenere sia indotto, in tale momento, all'acquisto della proprietà dietro versamento del prezzo residuo.

Il problema della proprietà in comune dell'impianto si risolve, in fin dei conti, nella spartizione, per quote di partecipazione, prima dei canoni periodici e poi del prezzo finale relativo all'acquisto della proprietà. Senza dire che, anche nel caso, difficilmente ipotizzabile di mancato acquisto finale dell'installazione nucleare da parte del conduttore-ercente, il problema sarebbe quello, diverso, del reperimento di un eventuale nuovo conduttore non essendo certo le società di leasing, per struttura e finalità, destinate a gestire direttamente l'esercizio.

4. Per quanto, poi, concerne la fase della costruzione della centrale, il ricorso al leasing appare ugualmente compatibile.

La società di leasing, con l'assistenza del conduttore-futuro ercente (è caratteristica generale del leasing, infatti, che sia il conduttore a indicare non solo la qua-

lità dei beni di cui ha bisogno ma anche il produttore cui rivolgersi) potrà avvalersi della prassi generalmente seguita per la costruzione di centrali elettronucleari, ricorrendo o al sistema di appalto così detto "chiavi in mano", per il quale viene affidata ad un unico appaltatore (che a sua volta ricorre a sub-appaltatori) l'intera realizzazione della centrale, ovvero alla ripartizione di commesse tra singole imprese per la fornitura delle varie componenti della centrale (9). Naturalmente, l'appaltatore avrà come contraente, cui rispondere dei tempi e della modalità di consegna, la società di leasing; ma nulla vieta che la costruzione venga seguita dal futuro esercente e che, correlativamente, i rischi dei ritardi e dei vizi della costruzione stessa siano a carico dell'esercente medesimo, secondo il model-

(9) La centrale elettronucleare si divide in tre distinte componenti: l'isola nucleare (cioè la parte, comprensiva del reattore, destinata alla produzione di vapore), l'isola convenzionale (cioè il complesso delle apparecchiature per la trasformazione del vapore in energia elettrica) e le opere civili (cioè le infrastrutture occorrenti).

lo organizzativo e contrattuale tipico del leasing (10).

Implicazione necessaria di questa ipotesi è che il contratto di leasing sia stipulato prima dell'appalto (o appalti) per la costruzione dell'impianto.

5. Particolare attenzione necessita la fase che precede la costruzione dell'impianto, e precisamente la serie di procedimenti necessari per la localizzazione della centrale.

Nel campo nucleare la localizzazione assume un'importanza preminente in quanto coinvolge interessi pubblici e privati in misura superiore a quanto normalmente accade per gli altri insediamenti sul territorio. Per queste ragioni la scelta del sito è generalmente sottoposta ad una serie di accertamenti, studi, sondaggi, nonché a complesse istruttorie da parte delle pubbliche au

(10) Il contratto di leasing prevede in genere la clausola della non responsabilità del locatore per ritardi o altre inadempienze del fornitore e del conseguente conferimento al conduttore di ogni potere e facoltà per far valere i reclami e le azioni giudiziali e/o stragiudiziali nei confronti del fornitore. Il riferimento al fornitore risponde al caso tipico di leasing di un bene strumentale mobile, in genere macchinari, cioè di beni già disponibili sul mercato o tutt'al più da ordinare. L'equiparazione

torità, sia centrali che locali.

Questo fenomeno assume aspetti anche più marcati laddove, come in Italia, esiste un ente istituzionalmente chiamato, in esclusiva (monopolio legale), alla realizzazione degli impianti per la produzione di energia elettrica.

La materia è disciplinata dalla L. 2 agosto 1975, n. 393, la quale assoggetta la localizzazione delle centrali elettromucleari ad un procedimento complesso, che prevede tre fasi distinte.

La prima consiste nella determinazione preventiva delle aree suscettibili di insediamenti nucleari, con interventi a vari livelli (art.2): dapprima centrale, con la determinazione delle Regioni possibili sedi di centrali da parte del CIPE, su proposta del Ministro per l'Industria, il Commercio e l'Artigianato, d'intesa con la Commissione consultiva interregionale e sentito il CNEN; poi, a livello regionale, con l'indicazione da parte delle Regioni prescelte, d'intesa con i Comuni interessati e con il parere del Ministero del

dell'appaltatore al fornitore appare ragionevole in caso di leasing anche immobiliare, come nell'i potesi in esame.

la Sanità, sentito l'ENEL e avvalendosi dell'assistenza tecnica del CNEN, di almeno due aree del proprio territorio suscettibili di insediamento di centrali elettronucleari. Se le Regioni non decidono entro 150 giorni dalla determinazione del CIPE, si provvede con legge a indicare le aree, su proposta del Ministro per l'Industria di concerto con quello per il Bilancio.

La seconda fase ha carattere tecnico-istruttorio e prevede l'accertamento da parte dell'ENEL dell'idoneità tecnica delle aree prescelte, nonché, nell'ambito di tali aree, l'individuazione, sempre ad opera dell'ENEL, del luogo di ubicazione della centrale (art.3). Il rapporto dell'ENEL deve essere trasmesso al Ministro per l'Industria entro 12 mesi, nonché al CNEN per il parere, previa istruttoria tecnica, a norma del D.P.R. 13 febbraio 1964, n. 185. Il parere del CNEN deve essere trasmesso al Ministro per l'Industria ed alle Regioni entro 8 mesi dall'invio del rapporto dell'ENEL (art.4).

La terza fase, quella decisionale, si concretizza nella determinazione definitiva della sede della centrale da parte delle Regioni, d'intesa con i Comuni interessati e sentito l'ENEL, entro 60 giorni dalla richiesta del

Ministro per l'Industria. In mancanza di tale determinazione nel termine previsto, è il CIPE a stabilire la localizzazione, notificandola alla Regione e ai Comuni interessati (art.4, V e VI comma). Infine l'ENEL trasmette il progetto di massima dell'impianto e della relativa rete di trasporto ad alta tensione, corredato da adeguata documentazione tecnica e dal piano delle infrastrutture, al Ministro per l'Industria nonché al CNEN per l'istruttoria tecnica e il parere previsti dal D.P.R. n. 185 del 1964, per quanto riguarda il nulla-osta alla costruzione (cioè sotto il profilo della sicurezza nucleare e della protezione sanitaria. Ottenuto il parere del CNEN, il Ministro per l'Industria rilascia, con proprio decreto, l'autorizzazione alla costruzione e il nulla-osta di cui D.P.R. citato. Dopo questa logorante trafila procedimentale, si può finalmente dare inizio alla realizzazione dell'impianto.

6. Il legislatore italiano ha disciplinato la materia con l'ottica monopolistica, dando cioè per scontato che soggetto destinatario delle norme in questione potesse essere soltanto l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica.

Le possibilità perciò di ampliare il cerchio dei potenziali destinatari delle norme, facendovi rientrare altri soggetti attraverso lo strumento del leasing, devono essere attentamente vagliate.

Di certo non sorgerebbe alcuna difficoltà qualora la società di leasing entrasse in scena solo al momento della realizzazione dell'impianto, dopo cioè l'adempimento di tutte le procedure previste e il rilascio dell'autorizzazione alla costruzione. In questo modo, peraltro, i normali tempi di esecuzione del contratto di appalto si sommerebbero ai tempi delle descritte procedure amministrative; sicchè l'unica ragione giustificante il ricorso al leasing sarebbe quella finanziaria, certo importante e magari decisiva da sola, ma non si aiuterebbe lo snellimento del procedimento di localizzazione.

Per ottenere, in quanto possibile, anche tale secondo vantaggio, si potrebbe pensare all'anticipazione della stipulazione del contratto di leasing in tempo anteriore all'inizio di detto procedimento. Infatti la presenza, anche in tali fasi preliminari, della società di leasing, con le sue capacità finanziarie e con l'elasti

dei modi e delle forme della sua azione, potrebbe reca re notevoli semplificazioni e abbreviazione di tempi.

Si pensi, tanto per fare un esempio, alla snellezza della trattativa privata per l'acquisto dei terreni destinati all'impianto, in luogo delle laboriose procedure di esproprio cui l'ente pubblico deve sottostare: i maggiori costi della prima operazione verrebbero ampiamente recuperati in relazione al considerevole accorciamento dei tempi necessari alla messa in funzione dell'esercizio.

L'unico aspetto effettivamente non derogabile, oltre - s'intende - l'osservanza delle procedure descritte, appare la presenza in prima persona dell' ENEL in tutte le circostanze nelle quali emerge la legittimazione esclusiva dell'Ente nazionale per compiere atti delle procedure medesime.

Se, poi, la palese utilità del ricorso al leasing spingesse ad appropriate modificazioni legislative, la collettività italiana non potrebbe che rallegrarsene.

