

## II. EXTRANJERO

### EL «LEASING» PÚBLICO EN ITALIA (\*)

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. DEFINICIÓN DE LA OPERACIÓN DE «LEASING» FINANCIERO EN EL DERECHO PRIVADO.—3. EL «LEASING» DE PROMOCIÓN.—4. INTERVENCIÓN PÚBLICA Y PROGRAMACIÓN.—5. EL VÍNCULO DE DESTINO.—6. LA EXPERIENCIA DE LA «FIME LEASING».—7. EL PROCEDIMIENTO DE PROMOCIÓN.—8. EL «LEASING» DE PROMOCIÓN INDIRECTO.—9. «LEASING» DE PROMOCIÓN Y REGIONES.—10. LA EXPERIENCIA DE LA «FRIULIA-LIS».

#### 1. INTRODUCCIÓN

La época actual, caracterizada por la siempre creciente subcapitalización de la industria italiana y por las dificultades que se presentan, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas, en el acceso al crédi-

---

(\*) Traducido por José Luis PIÑAR MAÑAS. El presente artículo, que tiene como origen la *Tesi di Laurea* de la Doctora GARVIN, colaboradora del Profesor PREDIERI en la Facultad de Derecho de la Universidad de Florencia, intenta ofrecer las líneas fundamentales de la experiencia italiana en el campo del *leasing* público y, en particular, del *leasing* de promoción. En España, no me consta que el tema haya sido abordado por la doctrina, que, por el contrario, sí se ha ocupado en alguna ocasión de los problemas del *leasing* privado, y carecemos de regulación adecuada. Tan sólo los artículos 19 a 26 del Real Decreto-ley 15/1977, de 25 de febrero, de medidas fiscales, financieras y de inversión pública, se ocupan de «las empresas de arrendamiento financiero», pero desde un punto de vista jurídico privado. Por Orden ministerial de 16 de marzo de 1977 se reguló el Registro Especial de Empresas de Arrendamiento Financiero. Recientemente, por Real Decreto 1669/1980, de 31 de julio, se admitió el arrendamiento financiero de inmuebles. Su artículo 1.º, que abre importantes posibilidades, establece que las Empresas de Arrendamiento Financiero «podrán extender su actividad a la realización de operaciones de arrendamiento financiero sobre bienes inmuebles, los cuales sean objeto de tráfico empresarial habitual. Tales bienes deberán quedar afectados por el usuario exclusivamente a fines agrarios, industriales, comerciales, de servicios o profesionales, durante toda la vigencia del contrato. En ningún caso podrán realizarse contratos de arrendamiento financiero sobre inmuebles destinados a vivienda o que no sean necesarios para el ejercicio de los fines señalados anteriormente». Según el artículo 2.º, «estas operaciones de arrendamiento financiero habrán de contener necesariamente una opción de compra a favor del arrendatario al término del arrendamiento». Hoy, en base sólo a tales disposiciones, funcionan ya algunas sociedades cuyas actividades podrían incluirse en el concepto que en el presente trabajo se utiliza de *leasing* público de promoción. En cuanto a la supresión, en Italia, de la *Cassa per il Mezzogiorno*, a la que se hace referencia a lo largo del artículo en repetidas ocasiones, vid. lo que se dice *infra* en nota 53. (N. del T.)

to (1), impulsa al legislador estatal y regional —constantemente oscilante entre intentos programadores a largo plazo y necesidades de carácter coyuntural— a buscar nuevos y más eficaces instrumentos de actuación. En este contexto, el *leasing*, por sus notas características de flexibilidad y dinamicidad, se puede revelar como un instrumento de intervención en la economía de suma utilidad. Naturalmente, la presencia de un sujeto público modifica profundamente el contexto en el que se coloca el *leasing*, pues los fines y objetivos de naturaleza privada (por ejemplo, la maximación de la rentabilidad de una concreta operación) se sustituyen por otros de naturaleza pública (promover, favorecer y potenciar un determinado sector productivo o una concreta zona del territorio) (2). En otros términos, a pesar de utilizar la técnica que podemos definir privatista del *leasing*, ésta sufre algunas matizaciones que necesariamente modifican y hacen peculiar esta figura, cuya posible regulación tiene como único «objetivo» el establecimiento de una legislación dirigida a incentivar determinados programas de desarrollo económico y/o a localizarlos territorialmente.

## 2. DEFINICIÓN DE LA OPERACIÓN DE «LEASING» FINANCIERO EN EL DERECHO PRIVADO

La operación de *leasing* financiero en su versión privada consiste, esencialmente, en la adquisición y en la contemporánea cesión en uso por parte de una sociedad especializada de un bien, elegido por el usuario, a cambio, como contraprestación, de un canon periódico y con la previsión de la posibilidad de adquisición por parte de este último al término del contrato por un valor prefijado porcentualmente respecto al coste inicial del bien.

El objetivo principal del *leasing* financiero es el de ofrecer a la em-

(1) La bibliografía sobre el tema es abundante. Entre las obras más recientes, cfr. M. SIRTOLI, *Le imprese minori*, IPSOA, 1982; F. CAPRIGLIONE, «Crisi di impresa e attività bancaria: orientamenti recenti e prospettive di riforma», en *Banca borsa*, I, 1; VV. AA., *L'industria italiana trasformazioni strutturali e possibilità di governo politico*, F. Angeli, 1981; VV. AA., *Per una ristrutturazione e riconversione dell'industria italiana*, Il Mulino, 1980; M. D'ANTONIO, «Il finanziamento delle imprese industriali», en VV. AA., *La crisi dell'impresa industriale*, Liguori, 1980, 13; L. MUNARI, *L'evoluzione delle strutture finanziarie delle imprese*, F. Angeli, 1979; R. RUOZI, *Rapporto sul mercato dei finanziamenti in Italia*, F. Angeli, 1979; R. SCOGNAMIGLIO, *Mercato dei capitali borse valori e finanziamento delle imprese industriali*, F. Angeli, 1974; G. FOSSATI, *Il finanziamento delle imprese industriali*, F. Angeli, 1974; G. DELL'AMORE, *Il risparmio d'impresa*, en «Bancaria», 1971, 1244; G. PIVATO, *Le strutture patrimoniali dell'industria italiana*, Giuffrè, 1971; G. TAGI, *Il credito a medio termine*, UTET, 1969; CAPARVI, *Finanziamenti bancari e non bancari nelle grandi aziende*, Cursi, 1968; R. RICCI, *Il finanziamento delle piccole e medie aziende*, Cursi, 1967; G. FERRERO, *L'autofinanziamento delle piccole e medie aziende*, Cursi, 1967; ARGENZIANO, *Il finanziamento delle imprese industriali*, Giuffrè, 1964.

(2) Cfr. P. DE LISE, *Il leasing nel campo pubblicistico*, en «Impresa Ambiente e Pubblica Amministrazione», núm. 6, 1975, 703; E. MARINELLI, *Il leasing strumento di incentivazione nelle leggi statali e regionali*, Giuffrè, 1978; A. CARRETTA, «Aspetti economico-finanziari del leasing agevolato», en R. RUOZI, P. MOTTURA, A. CARRETTA, *Aggiornamenti sul leasing*, Giuffrè, 1980, 92.

presa usuaria un canal de financiación alternativo o complementario a los tradicionales. En este sentido, puede decirse que las empresas tienen a su disposición para la financiación de sus inversiones, además del tradicional «capital de uso» (3), de forma que a la hoy pacífica distinción entre titularidad del capital (de estado o de los accionistas) y titularidad de dirección (de los administradores delegados) se puede añadir una ulterior subdistinción entre titularidad del capital de establecimiento y titularidad del capital de gestión (4).

### 3. EL «LEASING» DE PROMOCIÓN

Configurada la estructura del *leasing* financiero, es necesario detenerse ahora sobre las modificaciones que introduce la presencia de un sujeto público. Este puede actuar en la operación, bien en el papel de arrendatario/usuario (*leasing* público de utilización) (5) o bien —y éste es el supuesto que aquí será examinado— en el papel de arrendador/promotor directo o indirecto de la iniciativa (*leasing* de promoción).

Más precisamente, en el *leasing* de promoción el poder público puede intervenir indirectamente, a través de la utilización de sociedades privadas de *leasing*, limitándose a suministrar aportaciones de diversa naturaleza con el fin de hacer más conveniente la operación para determinadas categorías de sujetos que se quieren incentivar; o, directamente, creando una sociedad *ad hoc*, especializada en el *leasing*, que pueda gestionar por sí misma las operaciones.

En esta segunda hipótesis, la creación de una sociedad con prioritarios fines de naturaleza pública produce un doble tipo de ventajas: por

(3) El primer autor que usó esta expresión fue U. DE PONTI, *Leasing privato e pubblico*, en «Mondo Economico», 1973, núm. 35, 17, que define el «capital de uso» como «prestazioni di beni o servizi che l'azienda ottiene in "disponibilità" da terzi. A differenza dei prestiti non si tratta mai di sovvenzione diretta in denaro; ed a differenza del capitale di rischio, l'uso del bene non coincide con la proprietà che resta del concedente. Il rapporto di utilizzazione di questi finanziamenti indiretti è sempre regolato da un patto di destinazione specifica, strettamente condizionato anche se variamente articolato». El término ha sido posteriormente acogido por G. DE MARCHI, G. CANNATA, *Leasing e factoring*, 1980, pág. 10, y en *Secondo rapporto dell'Associazione Bancaria Italiana sull'attività di locazione finanziaria (1975-1979)*, en «Bancaria», 1980, 515.

(4) En este sentido, U. DE PONTI, *Il fondi comuni di investimento*, Giuffrè, 1983, 159.

(5) Se trata de una particular modalidad de *leasing* en la que el ente público asume el papel de usuario, procurándose, por medio de cualquier entidad privada, la disponibilidad de determinados bienes muebles y/o inmuebles necesarios para el desarrollo de su propia actividad, mediante la celebración de un contrato de *leasing*. En Italia, la experiencia más interesante ha sido la construcción de la aduana de Brennero (1973), que se llevó a cabo mediante la celebración de un contrato de *leasing* inmobiliario entre entes públicos locales y una sociedad de *leasing*. Sobre el tema, cfr. G. BARTOLOMEO, *Il leasing pubblico apre nuove prospettive per la finanza degli enti locali*, en «Documentazione Italiana», 1974, 93; *Il lease back per le opere pubbliche*, en «Corr. Costruzioni», 1974, 12, y, sobre todo, para un encuadre teórico de la operación, P. DE LISE, *Il leasing nel campo pubblicitario*, op. cit., 703.

un lado permite aportar a la empresa una estructura capaz de activar conocimientos técnicos y especializados útiles para llevar a cabo una buena aplicación de la inversión; por otro, permite intervenir en aquellos sectores en los que, o por el alto riesgo o por la necesidad de contar con estructuras operativas particularmente especializadas, no se aventuraría a actuar una sociedad privada.

Por otra parte, en la actualidad, cuando asistimos a un proceso en el que se está repensando con carácter general el sistema de los incentivos a la industria (6), caracterizado por la que puede definirse como una tendencia «monocultural» reconducible a la ecuación: «política industrial igual a finanza favorecida» (7), y en la que se augura la superación de la tradición nacida en la Segunda Postguerra Mundial y hoy fuertemente consolidada del «estado-distribuidor», el recurso al *leasing* de promoción, aun admitiendo su marginalidad en el cuadro de una política industrial, puede ofrecer una diversa imagen de la intervención pública no tan empeñada en la distribución de dinero más o menos dirigido, como en intervenciones *ad adiuvandum*.

En este sentido, puede hablarse de un nuevo modelo, el del «estado-operador», que, a través de formas de asistencia técnica, financiera y organizativa, colabora «profesionalmente» con los empresarios privados, agiliza la resolución de sus problemas y les permite participar de forma efectiva en el desarrollo económico (8).

Obviamente, el uso (o, mejor, el buen uso) del *leasing* de promoción comporta, en la fase en la que se decide la intervención, algunos problemas que son idénticos a los de cualquier instrumento incentivador, pero, por el contrario, en la fase posterior, la de verificación de la efectividad de la aplicación de la acción promotora, se elimina alguno de ellos. Los problemas de la fase decisoria son los clásicos relativos a la capacidad del poder público, en el ámbito de un necesario cuadro referencial de programación —que en la práctica italiana no siempre existe— (9), para determinar los sujetos a incentivar, el área o áreas terri-

(6) Sobre el concepto de incentivación entendida como «el conjunto de actos jurídicos y de operaciones materiales dirigido al fin (suficientemente precisable) de agilizar y ayudar al cumplimiento de otras actividades», cfr. G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Milán, 1967, 144. Esta noción comprende, por tanto, incluso las actividades públicas diferentes de la subvención. En este sentido, también C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, UTET, 1979, 857. Según algunos autores, sólo las subvenciones de actividades podrían incluirse en el concepto de incentivación: D. SERRANI, *Lo Stato finanziatore*, Giuffrè, 1971, 196; M. CARABBA, *Spesa pubblica e iniziativa imprenditoriale*, Giuffrè, 1968, 149.

(7) Cfr. la relación de G. GRAZIOSI presentada en el Congreso *Da un sistema di incentivi ad un sistema di interventi*, Nápoles, 19-20 de septiembre de 1980, publicado en «Quaderni ISVEIMER», núms. 39-40, 8.

(8) Cfr. G. AMATO, «Profili costituzionali dell'incentivazione all'industria», en VV. AA., *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, a cargo de R. COSTI y M. LIBERTINI, «Quaderni di Giurisprudenza Commerciale», Giuffrè, 1982, 11.

(9) Sobre la programación en Italia y, sobre todo, sobre los aspectos organizativos (proyectos de ley sobre la organización de la programación de los que ninguno ha llegado hasta el momento a buen fin), cfr. A. PREDIERI, P. BARUCCI, M. A. BARTOLI, G. GIOLI, *Il programma economico 1966-70*, Giuffrè, 1967. Più in generale sugli as-

torialmente óptimas para los fines que se quieren alcanzar y la individualización del sujeto más idóneo, sociedad privada, pública o con participación pública, para gestionar la operación.

#### 4. INTERVENCIÓN PÚBLICA Y PROGRAMACIÓN

Antes de continuar conviene destacar, abriendo un pequeño paréntesis, la importancia que la mayor o menor presencia de una actividad de programación reviste en esta fase de intervención pública.

Una intervención promotora representa siempre (esté la misma concretada en créditos privilegiados, financiaciones a fondo perdido, *leasing* de promoción o actividades de otro tipo) una transferencia de recursos financieros públicos a las empresas, que reduce su dependencia de los costes, pero que lleva al mismo tiempo a una alteración de la competencia con ventaja para los sujetos beneficiados y en perjuicio de los excluidos de tal beneficio.

En este sentido, el beneficio financiero actúa, limitándola, sobre la iniciativa económica privada, cuya libertad se reconoce en el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución italiana (10), e incide sobre la igualdad de las empresas, en contra de lo dispuesto en el artículo 3.º, párrafo primero, también de la Constitución (11). Por ello, la interven-

---

petti giuridici della programmazione, A. PREDIERI, *Pianificazione e costituzione*, Comunità, 1963; G. MIELE, *Problemi costituzionali e amministrativi della pianificazione economica*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1954, 782; G. LOMBARDINI, *La programmazione: idee, esperienze, problemi*, UTET, 1967; P. SARACENO, *La programmazione negli anni '70*, Giuffrè, 1970; G. RUFFOLO, *Rapporto sulla programmazione*, Bari, 1973; R. CHIARELLI, *Gli organi della pianificazione economica*, Giuffrè, 1973; D. SERRANI, *Il Ministero del bilancio e della programmazione economica*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1973, 54; P. SALVATORE, «Il potere di intervento nell'economia: le esperienze di programmazione», en *Studi Cons. Stato*, 1981, 859; P. CALANDRA, *Alla ricerca della programmazione*, en «Quad. Cost.», 1981, 387; A. CANTARO, *I ipotesi di ricerca sulla programmazione*, en «Dem. Dir.», 1981, núm. 3, 162; M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Il Mulino, 1977, 299, e *ivi* ulteriores indicaciones bibliográficas.

(10) Artículo 41: «L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno aña sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli oportuni perchè l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.» Sobre la iniciativa económica privada como libre competencia, cfr. el comentario al artículo 41 de la Constitución de F. GALAGANO, en G. GALAGANO, S. RODOTA, «Rapporti economici», arts. 41, 44, *Commentario della Costituzione*, a cargo de G. BRANCA, Zanichelli, 1982, tomo II, 11. Sobre los problemas relativos a la posición de las empresas públicas en el ámbito de la libertad de empresa, S. MANGINI, *Iniziativa economica pubblica e concorrenza sleale*, en «Riv. Soc.», 1974, 444; A. ROSSI, *Profili giuridici della società a partecipazione statale*, Giuffrè, 1977.

(11) Según el cual, «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.» Conviene también recordar la polémica suscitada sobre la adaptación de la iniciativa económica privada a fines de utilidad social propuesta por algunos autores: entre ellos, A. NATALI, *Limiti costituzionali della autonomia privata nel rapporto di lavoro*, I: «Introduzione», Giuffrè, 1955, 89; C. MORTATI, «Il diritto al lavoro secondo la Costituzione della Repubblica» (antes en *Atti della Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla disoccupa-*

ción promotora del poder público deviene legítima sólo cuando encuentra fundamento en los párrafos segundo o tercero del artículo 41 de la Constitución, es decir, cuando está destinada a afrontar situaciones particulares de las que pueden derivar daños para la seguridad, la libertad o la dignidad humana, o bien tiene como finalidad dirigir y coordinar, en base a la existencia de programas ya elaborados, la iniciativa económica privada a la consecución de fines sociales (12).

La ausencia de instrumentos de programación reduce, por lo menos en línea de principios, la posibilidad de utilización de los beneficios financieros. De forma que éstos no tienen como finalidad dirigir a las empresas a, y coordinarlas con, fines sociales, sino la solución de crisis debidas a situaciones particulares y contingentes tales que puedan suponer daño para la seguridad, la libertad y la dignidad humana, y encuentran su razón de ser en la razón misma de la propia ley que los introduce.

Siempre, en ausencia de cualquier soporte de programación, la ley, al regular la actividad de programación, debería dejar el menor espacio posible a la discrecionalidad administrativa, que, en caso contrario y en

---

zione, Roma, 1953, vol. IV, tomo I, 75 y ss.), en *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti*, III, 141 y ss.; R. MICCO, *Lavoro e utilità sociale nella costituzione*, UTET, 1966, *passim*, y en particular 260; S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Milán, 1969, 34, en donde sostiene que el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución prevé una adaptación de la iniciativa económica privada, no sólo en función de la utilidad social, sino también de los valores de seguridad, libertad y dignidad humana que se citan en la segunda parte del precepto citado. Frente a esta tesis, la doctrina ha reaccionado con firmeza en su mayor parte. Por todos, véanse G. MINERVINI, *Contro la «funzionalizzazione» dell'impresa privata*, en «Riv. Dir. Civ.», 1958, I, 618; F. SANTORO PASSARELLI, «Proprietà privata e costituzione», en *Il governo dell'economia: i principi giuridici*, en *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, dirigido por F. GALGANO, I: «La costituzione economica», CEDAM, 1977, 185. Algunos se oponen totalmente a dicha tesis basándose en los más puros principios del *laissez-faire*, afirmando que «la iniciativa económica privada es, por su naturaleza, adecuada para promover el progreso económico de la sociedad». Así se expresa V. GUELI, «Libertà e socialità nella carta costituzionale e nella costituzione sociale del paese», en *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, CEDAM, 1957, II, 11 y ss. En el mismo sentido, L. FERRI, «Autonomia privata, libera iniziativa economica e programmazione», en *Studi in onore di G. Scaduto*, CEDAM, 1970, I, 467.

(12) Sobre el tema, G. VISENTINI, «Le agevolazioni finanziarie alle imprese come strumento di politica economica: profili di disciplina costituzionale», en *Legislazione economica (settembre 1979-agosto 1980), rassegne e problemi*, IV, Giuffrè, 1982, 521; *id.*, *Partecipazioni pubbliche in società di diritto comune ed in società di diritto speciale*, Milán, Longanesi, 1979, 185. Sobre los aspectos de legitimidad constitucional de las leyes de incentivación, la literatura es abundante. Cfr., entre otros, G. GUARINO, *Regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, Giuffrè, 1962; SPAGNOLO VIGORITA, *Problemi giuridici dell'ausilio finanziario pubblico e privato*, Jovene, 1964. Una reconsideración crítica de la discusión doctrinal sobre la admisibilidad de los incentivos en relación con el artículo 41 de la Constitución se encuentra en M. S. GIANNINI, *Il finanziamento delle imprese con le risorse della collettività*, en «Giur. Comm.», 1977, 13 y ss. El tema ha sido recientemente tratado por G. AMATO, *Profili costituzionali della incentivazione all'industria*, op. cit., 11. Para los aspectos de derecho de la CEE, cfr. M. LIBERTINI, *Aiuti pubblici alle imprese e diritto comunitario della concorrenza*, *ivi.*, 46 y ss.

ausencia de vínculos y mecanismos de coordinación, terminaría desarrollándose de forma arbitraria.

Pasando del cuadro teórico a la práctica legislativa italiana, la situación actual no corresponde ni al modelo de utilización de técnicas incentivadoras en presencia de programación ni, mucho menos, al que en su ausencia debería haber.

En efecto, las leyes que introducen beneficios financieros están estructuradas, y en consecuencia configuran el beneficio, como si todo el sistema se asentase en la previa existencia de actos de programación, de vínculos y mecanismos de coordinación, que deberían servir como criterio para hacer articuladas, selectivas y variables caso por caso las intervenciones.

En realidad, la falta de todo esto termina por traducirse, en la mayoría de los casos, en la imposibilidad de cualquier evaluación y, por tanto, en la concesión de los beneficios según lógicas asistenciales, «sin otra justificación en la elección de la empresa beneficiaria que el que ésta haya solicitado el apoyo» (13).

## 5. EL VÍNCULO DE DESTINO

Tras este breve paréntesis sobre la fase decisoria de la intervención pública —referido a los problemas que afectan al *leasing* de promoción sólo en cuanto instrumento incentivador y que requerirían un estudio más profundo— y continuando con el análisis de las ventajas que el *leasing* de promoción comporta, éstas son evidentes, en la fase posterior de verificación de la efectividad, respecto de otras fórmulas incentivadoras de más amplia difusión como lo es, por ejemplo, el crédito privilegiado.

En efecto, como ya he apuntado, con el *leasing* no se facilita dinero, sino bienes instrumentales para la producción, o, si se prefiere, «capital de uso» (14), cuyo destino, por tanto, difícilmente puede ser desviado respecto al suyo natural; sin olvidar, además, que la propiedad continúa en manos del concedente, que puede recuperar la posesión en cualquier momento por incumplimiento del usuario. En línea de principios, por tanto, el *leasing* de promoción se presenta como el medio menos apto para ser utilizado en operaciones de simple salvamento o de tipo puramente clientelar.

En otros términos, con el *leasing* de promoción se supera el viejo problema del control sobre el efectivo destino de los fondos públicos; problema que tanto ha contribuido a dificultar los procedimientos para la distribución de aportaciones públicas y de financiaciones preferenciales, hasta convertir la gestión en algo a menudo irracional e intempestivo.

Obviamente, sin embargo, el hecho de que el vínculo de destino sea consustancial a la propia estructura del contrato de *leasing* no repre-

(13) Cfr. VISENTINI, *Le agevolazioni finanziarie alle imprese*, op. cit., 523.

(14) Cfr. DE PONTI, *Leasing privato e pubblico*, op. cit., 17.

senta, por sí solo, garantía suficiente para la satisfacción del fin público que se quiere conseguir. Es decir, la concreta disponibilidad del bien objeto del contrato no garantiza por sí sola el cumplimiento del programa que se persigue con la medida. Y aún menos cuando —tal como veremos mejor enseguida— el legislador utiliza la fórmula del *leasing* de promoción indirecto sirviéndose de sociedades privadas ya presentes en el mercado. En este caso, la actividad promotora se limita a la concesión de ayudas de diversa naturaleza que hacen más favorable la operación y aligeran el riesgo para la sociedad de *leasing*, pero no inciden sustancialmente sobre criterios de valoración de la operación, que permanecen dentro de los límites habituales (15). Se reproduce, en efecto, *mutatis mutandi*, la secuencia procedimental típica del crédito privilegiado, con los graves problemas derivados de la inclusión de una actividad de la Administración Pública en un negocio privado y del injerto de elementos extraños; es decir, existe el riesgo de confundir fines privados de empresa y fines generales (16).

Esto resulta evidente, en modo particular, en la fase de instrucción —de competencia de las sociedades privadas de *leasing* en este caso y de las entidades de crédito en la concesión de créditos privilegiados—, que se desarrolla con criterios que miran a la economía de las empresas y que, por otro lado, sirve de base a una decisión política orientada a los aspectos de economía general o, si se quiere, de economicidad social de la intervención.

Las dos esferas, administrativa y empresarial, no están, por tanto, separadas, e incluso existen zonas grises en las que se entrecruzan técnicas de actuación propias del Derecho privado y otras propias del Derecho administrativo.

Es evidente, pues, que sólo a través del control del fin se consigue la congruencia entre acción privada y fines públicos que persigue la función promotora (17). Por ello, a pesar de que la opción del legislador haya sido por regla general diferente, resulta necesario un cambio de los criterios de valoración en la fase de instrucción, acompañada de una verificación de la conformidad con los programas originales y de adecuados mecanismos sancionadores, cuando la operación se gestiona por sujetos privados.

## 6. LA EXPERIENCIA DE LA «FIME LEASING»

Las experiencias italianas más significativas de *leasing* de promoción están constituidas, en el campo estatal, por la Ley 183/1973, sobre «Regulación de la intervención extraordinaria en el *Mezzogiorno* para el

(15) MARINELLI, *op. cit.*, 13 y ss.

(16) Estas consideraciones sobre el crédito privilegiado han sido tomadas de la relación de S. CASSESE presentada en el Congreso *Da un sistema di incentivi ad un sistema de interventi* (Nápoles, 19-20 de septiembre de 1980), publicado con el mismo título en «Quaderni ISVEIMER», 39-40, 25.

(17) P. SCHLESINGER, «Mutuo agevolato e mutuo di scopo», en VV. AA., *Problemi giuridici delle agevolazioni finanziarie all'industria*, *op. cit.*, 273 y ss.

quinquenio 1976-1980» (18), y, en el campo regional, por la actividad desarrollada desde finales de 1969 por la Sociedad *Friulia-Lis*.

En efecto, la Ley 183/1976, con las decisiones posteriores del Comité Interministerial para la Programación Económica (CIPE) (19) que la hacían operativa, establecía un doble circuito de financiación privilegiada, previendo en el ámbito del *leasing* de promoción dos sectores distintos de actuación: uno, según el modelo de *leasing* de promoción directo, exclusivo de la *FIME Leasing* [la Ley 183/1976 autorizaba, en efecto, a la FIME (20) —«finanziaria meridionale»— a constituir una sociedad por acciones para llevar a cabo el arrendamiento financiero de instalaciones industriales: art. 17, párrafo primero] (21); el otro, según el modelo de *leasing* de promoción indirecto, reservado a las sociedades privadas existentes en el mercado (art. 17, segundo párrafo).

Las operaciones financieras ejercidas en régimen de monopolio por la *FIME Leasing* son reconducibles a la fórmula *full service leasing* (22) —que en italiano suele traducirse con los términos «*leasing integrale*» o «*leasing chiave in mano*»—, que prevé el arrendamiento de enteros establecimientos industriales —incluido el terreno— (23) dotados de las instalaciones y las maquinarias necesarias para la producción.

(18) Las otras leyes estatales que prevén formas de *leasing* de promoción indirecto son: Ley 517/1975, «Credito agevolato al commercio»; Ley 675/1977, «Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore»; Ley 227/1977, «Disposizioni sull'assicurazione e sul finanziamento dei crediti inerenti all'esportazione di merci e servizi, a l'esecuzione di lavori all'estero, nonché alla cooperazione economica e finanziaria in campo internazionale»; Ley 815/1980, «Credito agevolato per l'autotrasporto merci per conto terzi».

(19) El CIPE, presidido por el Presidente del Consejo de Ministros, fue instituido por Ley 48/1967, de 27 de febrero. En principio debía ejercer funciones eminentemente técnicas, pero en la práctica ha asumido un papel extraordinariamente importante en materia económica y de programación, de forma que el propio Consejo de Ministros no puede más que ratificar sus decisiones. (N. del T.)

(20) La FIME, cuya constitución estaba prevista en el artículo 9 de la Ley 853/1971, se creó el 7 de abril de 1975 con un capital social de 10.000 millones de liras. Su actividad se ha desarrollado en estos años en tres sectores: a) la participación en el capital de riesgo de pequeñas y medianas empresas operantes en el *Mezzogiorno*; b) la actividad de *leasing* de promoción a través de la constitución de la *FIME Leasing*; c) la promoción de la comercialización de productos del *Mezzogiorno* a través de la constitución de la *FIME Trading*. Se ha discutido largamente sobre la configuración jurídica de la FIME y del resto de las financieras interregionales; por todos, cfr. las relaciones de A. PREDIERI y G. GOLINELLI presentadas al Congreso *La finanziaria regionale: natura giuridica, campo di operatività e prospettive di sviluppo*, en «Diritto Economia», 1979, núm. 1, págs. 107 y 39, respectivamente.

(21) La *FIME Leasing* se constituyó el 2 de junio de 1977 con un capital social de 10.000 millones de liras, en el que actualmente participan la FIME, en un 60 por 100, y el IMI, el ISVEIMER, el IRFIS y el CIS, en el 40 por 100 restante.

(22) Cfr. ISPE, *Nuovi strumenti finanziari per lo sviluppo delle imprese minori in Italia*, a cargo de G. BERARD y A. LAVAGNA, 1972, 9.

(23) A pesar de que ni la ley ni las posteriores decisiones del CIPE o del CIPI hacen referencia al terreno, tanto de la documentación exigida para la solicitud como de la práctica consolidada en estos años de actividad se desprende que el terreno, si no es previamente propiedad del empresario, es adquirido por éste y revendido a la *FIME Leasing*, que mediante una operación de *sale and lease back* lo cede en arrendamiento financiero junto al establecimiento industrial.

Esta particular forma de *leasing* justifica la elección de la intervención directa por parte de un ente público mediante la constitución de una específica sociedad de *leasing* en un sector en el que se presentan de forma particularmente aguda las exigencias de coordinación entre ordenación local del territorio, programas regionales de desarrollo y política interregional económica, y de mediación entre obligación financiera pública y canales de financiación privada (24).

Por otra parte, para las pequeñas y medianas empresas, la *FIME Leasing* lleva a cabo una actividad de asistencia tanto en la fase de la elaboración técnica del proyecto de inversión —elaborado de común acuerdo entre el empresario y la sociedad— como en la de la realización de la inversión, en la que la estipulación de contratos de *arrendamiento* y la adquisición de maquinaria se efectúan directamente por la *FIME Leasing* de acuerdo con el proyecto configurado en base a las opciones del empresario.

A través de esta esfera de auxilio-asistencia se incrementa, por tanto, la adecuación de la empresa en la consecución de objetivos públicos.

Las operaciones reservadas a la *FIME Leasing* (25) son las iniciativas de pequeña y media envergadura, con inversiones fijas inferiores a 30.000 millones de liras y en las que se den los requisitos territoriales y sectoriales necesarios para acceder a los beneficios del sistema. Para estas operaciones, la *FIME Leasing* está autorizada a conceder una aportación en cuenta de arrendamientos («conto canoni») (26) equivalente a la suma de las aportaciones en cuenta de capital y en cuenta de intereses de las que gozarían si fuesen realizadas mediante un contrato de mutuo privilegiado (art. 17, párrafo tercero) (27).

(24) Cfr. MARINELLI, *op. cit.*, 25.

(25) Las características fundamentales de la operación de *leasing* de promoción que gestiona la *FIME Leasing* pueden sacarse del artículo 17 de la Ley 183/1976 y de las decisiones del CIPE y del CIPI «per la concessione del contributo in conto canoni per le operazioni di locazioni finanziaria», cuyo texto coordinado se ha publicado en «Leasing Notizie», enero-marzo 1982, 8.

(26) La expresión italiana «conto canoni» se ha traducido por la de «cuenta de arrendamientos», consolidada ya en la práctica y doctrina españolas sobre el *leasing*. (N. del T.)

(27) Las aportaciones que es posible obtener con el *leasing* son perfectamente equivalentes a las obtenibles con los sistemas de incentivación tradicionales. La aportación total entregada por la *Cassa per il Mezzogiorno* a la *FIME Leasing* y por ésta al empresario se compone de dos partes. Una primera está constituida por una cantidad a fondo perdido, según lo que establezca la ley, y la otra por la aportación en cuenta de intereses actualizada en sustitución de la financiación a interés preferente. En efecto, si el empresario realizase la inversión por cuenta propia contaría, además de con la aportación a fondo perdido idéntica en los dos casos, con una financiación a interés preferente; la *Cassa* entregaría a las entidades, al final de cada plazo de reembolso por parte del empresario, una cantidad equivalente a la diferencia entre el plazo de amortización calculada con el interés preferente y la calculada con el interés de mercado (fijado cada dos meses por el Ministro del Tesoro). En el caso del *leasing* privilegiado, la *Cassa* actualiza los intereses que habría debido entregar durante la total duración de la financiación y los transforma en una posterior aportación a fondo perdido. A título de ejemplo, para una iniciativa que exige una inversión fija de hasta 2.000 millones de liras, la *Cassa per il Mezzogiorno* entrega a la *FIME Leasing* una cantidad total que com-

## 7. EL PROCEDIMIENTO DE PROMOCIÓN

El procedimiento de promoción («procedimiento agevolativo») se compone de diversas fases; la primera comienza cuando la *FIME Leasing*, recibida la solicitud (28), la transmite a la Región interesada, que puede emitir, dentro del plazo perentorio de treinta días, dictamen motivado con relación a la ordenación del territorio y a la programación regional. Tal dictamen debe ser enviado por la Región al Ministro para el *Mezzogiorno*, a la *FIME Leasing* y a la *Cassa per il Mezzogiorno*.

El transcurso del plazo sin haber emitido dictamen debería hacer decaer el poder de la Región, pues no parece que haya otro modo de interpretar la «perentoriedad» del plazo, ni es posible que la eventual inactividad de la Región pueda producir cualquier caducidad en perjuicio del solicitante (29).

La fase siguiente, que concluye el procedimiento, consiste en la aceptación de la validez técnica, financiera y económica de la iniciativa, así como de las perspectivas de mercado, efectos ocupacionales del proyecto, previsiones financieras y económicas y objetivos a realizar en cuanto a capacidad productiva y producción alcanzable. Esta es de competencia exclusiva de la *FIME Leasing*, que debe llevarla a cabo en el plazo máximo de cinco meses a partir de la recepción de la solicitud (punto 3 de la directiva del CIPE de 31 de mayo de 1977), elaborando en el mismo plazo, de acuerdo con el empresario, el proyecto técnico del establecimiento.

Terminada esta fase, y superada positivamente, la *FIME Leasing* da traslado a la *Cassa per il Mezzogiorno*, que en el plazo de tres meses concede la aportación económica.

Posteriormente a ello se estipula el contrato de *Leasing*: el empresario hace efectivo el anticipo (que no puede ser superior al 20 por 100 del valor de la inversión) y la *FIME Leasing* da comienzo a los trabajos de realización.

De entre las principales cláusulas contractuales podemos destacar:

---

prende tanto la aportación a fondo perdido como aquella a cuenta de intereses actualizada, equivalente aproximadamente al 55 por 100, si se trata de nuevas instalaciones, o al 51 por 100, si se trata de ampliación. Si, además, la iniciativa pertenece a un sector «superincentivado» (por ejemplo, maquinaria, electrónica), o se lleva a cabo en una zona deprimida, la aportación sube al 70 por 100. El empresario que recurre al *leasing* de promoción puede, además, solicitar, a una de las entidades para ello habilitadas, la financiación a interés preferente de la adquisición de materias primas o semifabricadas. Para los procedimientos de cálculo de las ayudas, cfr. G. PROVENZANO, *Considerazioni sugli effetti finanziari del leasing agevolato*, en «Riv. Dott. Comm.», 1978, 72; A. CARRETTA, «Il leasing agevolato», en RUOZI, MOTTURA, CARRETTA, *Aggiornamenti*, op. cit., 87 y ss.

(28) La solicitud se presenta utilizando un impreso especial al que se adjunta el proyecto de las instalaciones y las certificaciones que se exigen en el resto de las formas de incentivación, según dispone el artículo 11 de la Ley 183/1976.

(29) Para una más clara explicación del carácter preceptivo de la solicitud de informe a la Región interesada y del carácter potestativo de su emanación por parte de esta última, cfr. P. DE CARLI, «La vigente disciplina dell'incentivazione industriale e i suoi riflessi costituzionali», en *Diritto e Società*, 1981, 344.

la duración del contrato, para el que la directiva del CIPE de 31 de mayo de 1977 ha fijado un límite máximo de quince años y un mínimo de cinco. Por otro lado, el artículo 17, párrafo sexto, de la Ley 183/1976 cualifica el requisito del derecho de opción, disponiendo que «al término del contrato, las instalaciones objeto del arrendamiento financiero a que se refiere el párrafo primero pueden ser adquiridas por el arrendatario por un importe equivalente al 1 por 100 de su valor de adquisición».

Otro punto interesante de la Ley es el relativo al mecanismo de verificación y sanción de los programas llevados a cabo en virtud de la intervención de la *FIME Leasing*. En efecto, las empresas cuya solicitud sea admitida deben presentar al Ministro para el *Mezzogiorno*, tras dos años a partir de la entrega de las instalaciones y por todo el período de duración del contrato, las declaraciones sobre la mano de obra a que se refiere el artículo 21 del D. P. R. 902/1976 (30). En caso de que el número de trabajadores sea inferior al indicado en el dictamen de conformidad o en la decisión por la que se concede la aportación en cuenta de arrendamientos por la *Cassa per il Mezzogiorno* en la cantidad del 20 por 100, el Ministro para el *Mezzogiorno* dispone, previa notificación y fijación de un plazo para alegaciones, la suspensión de los cánones privilegiados hasta el restablecimiento del número de trabajadores previamente determinados al estipular el contrato.

Tal mecanismo de control hace todavía más homogénea la utilización de técnicas de promoción mediante el *leasing* respecto de otras formas de incentivación previstas en el ordenamiento, si bien tanto para unas como para otras hubiera sido quizá preferible un control que tuviese en cuenta no sólo la variable empleo, sino que, además, considerase el resto de factores de naturaleza técnica, financiera y económica que representan la base del procedimiento instructor y constituyen otros tantos indicadores válidos de la bondad de la inversión.

---

(30) Regula el crédito preferente al sector industrial. Dicho artículo dispone:

«(Dichiarazione delle imprese sulla manodopera).—Per il periodo indicato nell'atto di concessione delle agevolazioni finanziarie o nel parere di conformità, e comunque non prima dell'inizio della data di ammortamento del finanziamento, le imprese beneficiarie per ottenere la erogazione dei contributi debbono presentare rispettivamente al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato o al Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno una certificazione dell'ispettorato provinciale del lavoro attestante il numero dei dipendenti in costanza di rapporto di lavoro.

Per il caso che il numero dei dipendenti sia inferiore di oltre il 20 per cento a quello indicato nell'atto di concessione o nel parere di conformità, il Ministro per l'industria, il commercio e l'artigianato o il Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno dispone, previa contestazione e fissazione di un termine per le controindicazioni, la sospensione dell'erogazione dei contributi fino alla scadenza del periodo indicato nell'atto predetto, salvo che l'impresa beneficiaria non provi che l'inosservanza sia stata determinata da causa ad essa non imputabile.

Qualora sia stato ripristinato il numero dei lavoratori indicato nell'atto di concessione o nel parere di conformità, i contributi sono nuovamente erogati a decorrere dalla prima data con scadenza successiva alla data di presentazione della relativa certificazione dell'ispettorato provinciale del lavoro.» (N. del T.)

## 8. EL «LEASING» DE PROMOCIÓN INDIRECTO

El segundo supuesto de intervención previsto en la Ley 183/1976, además del de competencia exclusiva de la *FIME Leasing*, lo constituye el arrendamiento financiero de bienes muebles —*rectius*, de «maquinarias», según la discutible e impropia expresión adoptada por el legislador (31)— cuyo valor no supere los 250 millones de liras, que es de competencia de las «demás sociedades que ejerciten el arrendamiento financiero. A tal fin, se autoriza a la *Cassa per il Mezzogiorno* para estipular con dichas sociedades los correspondientes acuerdos» (32) (artículo 17, último párrafo, de la Ley 183/1976).

Se trata de «maquinarias» destinadas a ser utilizadas en establecimientos industriales o en centros de investigación científica y técnica ubicados en el *Mezzogiorno*, a los que se dirigen, según un diferente procedimiento, todos los beneficios previstos para las operaciones efectuadas por la *FIME Leasing*.

La norma parece estar motivada por el deseo de evitar superposiciones con la actividad desarrollada por la *FIME Leasing*, reconociendo validez a la intermediación de las sociedades privadas sólo en el sector mobiliario, en el que no se presentan problemas de arrendamiento de establecimientos industriales ni, por tanto, de programación y ordenación del territorio. Por otro lado, la articulación de la intervención pública en las dos formas de *leasing* de promoción, inmobiliario y mobiliario, corresponde a dos diversas exigencias del mundo empresarial: por una parte, la creación de nuevas unidades productivas; por otra, la renovación y adecuación tecnológica de las instalaciones existentes.

El procedimiento en el *leasing* de promoción indirecto presenta diferencias notables respecto al adoptado para las operaciones gestionadas por la *FIME Leasing*, tanto en lo que se refiere a las modalidades de entrega de la aportación por la *Cassa* a las sociedades y su transferencia al arrendatario como, por otro lado, por la presencia de diferentes cláusulas contractuales. Entre éstas, las más notables son la diversa duración del contrato y el anticipo exigible en el acto de su celebración. Precisa, en efecto, la directiva del CIPE que «los contratos de arrendamiento financiero de maquinaria no pueden superar los cinco años (33).

(31) La adopción por el legislador del impropio y ambiguo término «maquinarias», que carece de correspondencia jurídica, ha dado lugar, como era de suponer, a no pocos problemas de interpretación y aplicación. Sobre el tema, cfr. MARINELLI, *op. cit.*, 12, y *Guida alle agevolazioni nel Sud*, en «Leasing Notizie», núm. 1, enero-marzo 1982, 6.

(32) El primer acuerdo entre la *Cassa per il Mezzogiorno* y un grupo de sociedades de *leasing* (Agrileasing, Centro Leasing, Feder-Leasing, Fiscambi Leasing, Italease, Locafit, Locat, Locatrice Italiana, Sava Leasing, Spei Leasing y Sud Leasing) se suscribió en noviembre de 1978.

(33) De hecho, la duración quinquenal es la regla general, dado que para tener derecho a la total contraprestación por la aportación en cuenta de arrendamiento es necesario que la sociedad garantice en todo caso la utilización del bien por dicho periodo. En caso contrario, la sociedad de *leasing* que aplicase una duración infe-

El canon o cuota deberá ser hecho efectivo periódicamente y los anticipos no deben superar el 15 por 100 del valor de la maquinaria» (punto 15 de la directiva del CIPE). El valor residual, análogamente a lo previsto para el *leasing* de promoción inmobiliario, debe ser equivalente al 1 por 100 del coste inicial, y en caso de que el arrendatario no ejerce el derecho de opción o cuando el contrato se resuelva anticipadamente, la maquinaria debe ser realquilada o bien enajenada a otro empresario que opere en el *Mezzogiorno* (punto 14 de las directivas del CIPE y del CIPI) (34).

Por lo que se refiere al modo en que se hacen efectivas las aportaciones, la solución acogida permite a la *Cassa per il Mezzogiorno* controlar, al menos formalmente, la regularidad de la operación y simplifica las operaciones de cálculo y contabilidad de las sociedades de *leasing*, pues no es necesario modificar la determinación de las cuotas de arrendamiento en base a las características de la operación. En efecto, una vez concluido el procedimiento instructor, de competencia de la sociedad (35), éste se transmite a la *Cassa*, que aprueba la concesión de la aportación en cuenta de arrendamientos. En el plazo de treinta días a partir de la comunicación por parte de la *Cassa* del acto de concesión, la sociedad celebra el contrato de arrendamiento financiero. Para que el pago de la aportación se efectúe, la sociedad debe enviar a la *Cassa* la documentación necesaria (36), tras lo que ésta emite una

rior debería buscar, al término del primer contrato, nuevos arrendatarios al objeto de no restituir las correspondientes aportaciones. A. CARRETE, *op. cit.*, 30.

(34) *Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale*. Instituido por Ley 675/1977, de 12 de agosto. De acuerdo con las directivas del CIPE, y previa consulta a las Regiones y organizaciones sindicales, determina los objetivos de la política industrial en función de la reducción de las importaciones, de la transformación, modernización y desarrollo del sistema industrial, del encauzamiento de las opciones empresariales hacia sistemas y sectores productivos de reducido consumo energético, de la creación de empleo en el *Mezzogiorno*, etc. Cfr. SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Jovene, Nápoles, XIII ed., 1982, 1, 350. (N. del T.)

(35) El artículo 2.º, párrafo primero, del proyecto de Acuerdo entre la *Cassa per il Mezzogiorno* y la sociedad dispone: «Premesso che tutti i termini indicati nel D. M. 22.1.1977 si intendono dimezzati, la Società effettua l'istruttoria entro il termine di 2 mesi e mezzo dalla data di ricevimento della domanda. La "società" è tenuta alla verifica della validità tecnica del macchinario richiesto, la cui spesa deve risultare congrua rispetto ai prezzi di mercato, della validità finanziaria ed economica dell'operazione, nonché della disponibilità da parte della ditta richiedente del 15 % del costo del macchinario ai fini del successivo art. 4 oapoverso.»

(36) La documentación exigida para la liquidación de la aportación se determina en el artículo 5.º del Acuerdo entre la *Cassa* y la sociedad:

- «A los fines de la liquidación, la "Sociedad" enviará a la "Cassa":
- declaración de instalación y funcionamiento de la maquinaria (anexo C);
- copia de las facturas u otra documentación fiscalmente regular;
- declaración del arrendatario (anexo D) de que la maquinaria será utilizada permanentemente por toda la duración del contrato de arrendamiento en el establecimiento industrial o en el centro de investigación en donde ha sido instalada;
- certificado actualizado de la competente "Cancelleria del Tribunale" del que resulte que el arrendatario se encuentra en el libre ejercicio de su actividad y que no hay en curso frente a él procedimientos de "concordato" o concursales.»

orden de pago a favor de la sociedad equivalente al importe total de la cantidad concedida en cuenta de arrendamientos. Cobrada tal cantidad por la sociedad e ingresada en una cuenta a ello destinada, la transfiere al arrendatario a semestres vencidos, en proporción a los cánones percibidos. Sobre las cuotas residuales a percibir, se reconocen al arrendatario intereses equivalentes al tipo de referencia vigente en el momento de celebración del contrato.

Como se aprecia fácilmente en la normativa examinada, la aportación, aun siendo calculada según criterios análogos a los utilizados por la *FIME Leasing*, no incide, en la fase de transferencia al arrendatario, sobre el cálculo de las cuotas, sino que permanece separada de ellas. Por otro lado, para simplificar y agilizar la operación se concede a la sociedad la facultad de celebrar el contrato incluso antes de conceder la aportación en cuenta de arrendamientos, aunque con posterioridad a la fecha de presentación de la solicitud. En este caso, si la cantidad en cuenta de arrendamientos se entrega por la *Cassa* cuando esté en curso el pago de los cánones normales y se haya efectuado el pago de los cánones anticipados, la sociedad debe restituir de inmediato al arrendatario las cuotas relativas a dichos cánones anticipados y a los normales ya pagados, correspondientes a los semestres vencidos. De hecho, pues, mediante el *leasing* de promoción indirecto la incentivación se muestra aligerando el riesgo de la sociedad de *leasing* en la medida correspondiente a la aportación, pero no incide sustancialmente sobre los criterios de valoración de la aportación, que permanecen en los límites acostumbrados (37).

Por último, no deben olvidarse las dudas que ya alguien ha señalado (38) en relación con los mecanismos de control y verificación de cumplimiento del programa en que se fundamente la operación de promoción. Se trata de un problema que ni siquiera ha encontrado adecuada solución mediante acuerdos entre la *Cassa per il Mezzogiorno* y la sociedad de *leasing*. El control está en efecto limitado, a diferencia de lo que sucede en el *leasing* de promoción directo, a constatar el cumplimiento de dos declaraciones (declaración de instalación y funcionamiento de la maquinaria y declaración del arrendatario de que ésta será utilizada permanentemente durante toda la vigencia del contrato de arrendamiento en el establecimiento industrial o en el centro de investigación donde fue instalada) y a la posibilidad, por parte de la *Cassa*, de llevar a cabo en cualquier momento inspecciones en el establecimiento o centro de investigación sobre la utilización de la maquinaria, pero sin posibilidad de contrastar la conformidad con los programas iniciales.

---

(37) En el sentido de que la operación será evaluada conforme a la genérica formulación del artículo 2.º del acuerdo entre la *Cassa per il Mezzogiorno* y la sociedad (vid. nota 35), esencialmente según criterios de Derecho privado.

(38) Cfr. MARINELLI, *op. cit.*, 12.

## 9. «LEASING» DE PROMOCIÓN Y REGIONES

El *leasing* de promoción se presenta como un instrumento de intervención en la economía que, si bien puede proyectarse sobre muy diversos sectores, encuentra en el ámbito industrial su campo más adecuado.

Es notorio que las Regiones ordinarias, en lo que se refiere a la posibilidad de establecer incentivos financieros a favor de la industria, se resienten de una dudosa legitimidad, en todo caso sometida a discusión, por cuanto en el artículo 117 de la Constitución (39) no se hace referencia expresa a la industria, ausencia que resulta sobre todo significativa, *a contrarius*, por la indiscutible competencia normativa regional que, sin embargo, se recoge en materia de promoción de la agricultura y del artesanado (40). Pero la paulatina toma en consideración de la

(39) Como se sabe, las competencias de las Regiones en Italia se encuentran recogidas, de forma tasada, en el citado artículo 117 de la Constitución, que establece:

«La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:

- ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione;
- circoscrizioni comunali;
- polizia locale urbana e rurale;
- fiere e mercati;
- beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;
- istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;
- musei e biblioteche di enti locali;
- urbanistica;
- turismo ed industria alberghiera;
- tramvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;
- viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;
- navigazione e porti lacuali;
- acque minerali e termali;
- cave e trobiere;
- caccia;
- pesca nelle acque interne;
- agricoltura e foreste;
- artigianato;
- altre materie indicate da leggi costituzionali.

Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.» (N. del T.)

(40) Cfr. F. LEVI, «Regioni ed agevolazioni creditizie», en *Le Regioni*, 1979, 311; F. BASSANINI, «Commento all'art. 109 DPR 616», en *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Il Mulino, 1979, 577; F. BATTINI, «Regioni a statuto ordinario ed incentivi creditizi all'industria. Spunti per una indagine», en VV. AA., *Problemi giuridici della agevolazioni finanziarie all'industria*, a cargo de R. COSTI y M. LIBERTINI, Giuffrè, 1982, 129; PUCCINI, «Regioni e credito nel decreto di attuazione della legge 382», en *Economia pubblica*, 1977, 529; R. COSTI, «Programmazione regionale e credito agevolato nella legge di riconversione industriale», en *Dem. dir.*, 1978, 597; CARRA, «Regioni e credito agrario: il governo delle agevolazioni», en *Nuovo diritto agrario*, 1979, 225; R. BIN, «Interventi regionali nel turismo e nel commercio», en *Le Regioni*, 1979, 156; FALCON, *Lo sviluppo dell'artigianato: intervento statale e intervento regionale*, *ivi.*, 293; TARANTINI, «Art. 109. Agevolazioni di credito», en *Commento del decreto 616*, a cargo de CAPACCIOLI y SATTA, Giuffrè, 1980, 1863; F. ROVERSI (Mó-

importancia del fenómeno industrial, y sobre todo del de la pequeña industria, respecto a la posición de la Región como ente de gobierno y de programación del territorio y de todos sus componentes, ha permitido, más allá de los vínculos del entresijo «formal», la elaboración de interpretaciones avanzadas y actualizadas del contenido de las materias de competencia regional. De forma tal que la industria, aun no pudiendo ser *a priori* materia de competencia regional, termina por ser destinataria de normas y decisiones dictadas por las Regiones en virtud de la competencia que ostentan sobre otras diferentes materias (41). Además, a pesar de las iniciales resistencias del aparato central, tal vez fruto de «miopía institucional y de ignorancia del Código Civil» (42), las Regiones, a través de la constitución de sociedades regionales de desarrollo (43), han podido dotarse de instrumentos operativos elásticos capaces de intervenir en sectores —sobre todo la pequeña y mediana empresa— no reconducibles a las materias recogidas en la lista del citado artículo 117 de la Constitución (44). Por otro lado, las críticas vertidas sobre el desbordamiento de sus competencias por parte de las Regiones de Estatuto ordinario —obviamente, es diferente el caso de

---

naco), «Le regioni nel governo dell'economia», en *Le Regioni*, 1980, 11; D. SORACE, *Le competenze regionali in materia di agevolazioni creditizie*, ivi., 1983, 403; F. FARRARE, *Profili giuspubblicistici del credito agevolato*, ivi., 630.

(41) Piénsese, por ejemplo, en las competencias regionales en materia de nuevos asentamientos industriales a través de la regulación de consorcios para las áreas y núcleos de desarrollo industrial. Sobre ello, vid. E. CAPACCIOLI y F. SATTÀ (a cargo de), *Commento al DPR 616, Art. 65*, Giuffrè, Milán, 1980, 1025.

(42) En relación con el primer ejemplo de oposición del aparato central a la constitución de sociedades de desarrollo que operasen en campos no reconducibles a las materias del artículo 117 de la Constitución, cfr. la obra de A. PREDIERI, «Le finanziarie regionali: aspetti istituzionali», en *Atti del convegno. Le finanziarie regionali: natura giuridica, campo di operatività e prospettive di sviluppo*, en «Diritto Economia», núm. 1, 1979, 117.

(43) Sobre el uso del término «sociedad regional de desarrollo» en lugar de «sociedad financiera», cfr. A. PREDIERI, *Le società finanziarie regionali. Problemi giuridici*, Giuffrè, Milán, 1972, 63; id., *Le finanziarie regionali: gli aspetti istituzionali*, op. cit., 107, y, más recientemente, id., «Relazione di sintesi», en *Finanziarie regionali, il sostegno alle attività economiche locali e la gestione dei fondi speciali*, Giuffrè, Milán, 1981, 377.

(44) Sobre las financieras regionales la literatura es abundante. Sin ánimo agotador, y además de las obras ya citadas de A. PREDIERI, se pueden recordar: G. GOLLINELLI, *Le finanziarie di sviluppo nell'esperienza italiana, problemi e prospettive*, Giuffrè, 1970; D. GURZI, *Realizzazioni operative delle società finanziarie regionali*, «Economia Pubblica», marzo 1977, 98; G. CASALI, *Prospettive delle finanziarie regionali*, ivi., abril 1977, 159; G. PANATI, *Politica industriale e processo produttivo delle finanziarie regionali*, en «Il Risparmio», núm. 4, 1980; C. BELTRAME, «Le esperienze delle finanziarie regionali», en *Nuovi strumenti per lo sviluppo regionale*, Buffetti, 1977; A. BENABEI, *Le società finanziarie regionali*, en «Nuova Rassegna», 1979, 2623; G. CASELLI, *Evoluzione del modello di finanziaria regionale e fondi speciali*, en «Giur. Comm.», 1980, I, 148; F. COLOMBINI, *Problemi e prospettive delle finanziarie regionali*, en «Il Risparmio», 1980, 567; F. BASCIN, *Finanziarie regionali e fondi speciali: alcuni profili giuridici*, en «Giur. Comm.», 1981, I, 345. Además, las Actas del Congreso celebrado en Sta. Margherita di Pula en 1980, editadas con el título *Le finanziarie regionali*, Giuffrè, 1982, con contribuciones de A. BASCIN, F. BASTONI, FERRARA, A. BORGHESI y G. PANATI, G. CASALE, L. CASELLI, G. FANCEGLIA, R. GIUDICI, G. RACUGNO, T. SARENA y G. USAI.

las Regiones con Estatuto especial, a las que se reconoce competencia normativa en el sector industrial— aparecen en gran medida injustificadas y ligadas a una visión hoy superada que contrapone netamente la industria, por un lado, y el artesanado, por otro. En realidad, la transformación del entramado productivo ha modificado notablemente el contenido de las categorías «artesanado» e «industria» —entendida como pequeña y mediana empresa (45) de ámbito regional diferente, por tanto, de la gran industria suprarregional o incluso multinacional (46)—, de forma que hoy se consideran entidades escasamente diferenciadas y siempre en base más al número y cualidad de los trabajadores que a factores organizativos, tecnológicos y productivos, que, por el contrario, permiten asimilar e integrar ambos conceptos (47). El recurso al *leasing* en las leyes institutivas de las sociedades regionales, constituidas conforme al artículo 10 de la Ley 281/1970 (48), y la experiencia madurada

(45) La frontera entre grandes empresas, por un lado, y pequeñas y medianas, por otro, que en la ciencia económica y en la realidad productiva es necesariamente sutil, está fijada en el Derecho positivo, por el contrario, sobre una línea de demarcación bastante clara trazada en función de dos parámetros cuantitativos acogidos por el legislador y por los comités interministeriales que se basan esencialmente en el número de trabajadores y en el capital invertido. Para una reseña de la evolución de estos parámetros en la legislación y en las decisiones de los comités interministeriales, me remito a A. G. ZORZI GIUSTINIANI, *Regioni e intervento pubblico a favore delle piccole e medie imprese: un nodo da sciogliere*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1980, 454 y ss. En contra, D. BUONOMO, «L'imprenditorialità minore e la rilevanza del gruppo nelle recenti leggi di agevolazione», en VV. AA., *La crisi dell'impresa industriale*, op. cit., 263, que, analizando los diversos criterios a los que se ha hecho referencia para diferenciar las pequeñas y medianas empresas de las grandes —número de trabajadores y capital invertido—, señala cómo tales criterios manifiestan la ausencia de una «unívoca» definición de empresa menor, quizá debido al especial carácter de la legislación crediticia y de promoción, dirigida en sustancia a favorecer el desarrollo económico, por lo que la empresa es tomada en consideración más como fenómeno productivo que como entidad jurídica.

(46) Cfr. A. PREDIERI, *Le finanziarie regionali: aspetti istituzionali*, op. cit., 120.

(47) Sobre el tema, cfr. F. BATTINI, op. cit., 132.

(48) El artículo 10 de la Ley 281/1970, de 16 de mayo, sobre medidas financieras para la actuación de las Regiones con estatuto ordinario, establece:

«(Mutui, obbligazioni e anticipazioni).—Le Regioni possono contrarre mutui ed emettere obbligazioni esclusivamente per provvedere a spese di investimento nonché per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipano altri enti pubblici ed il cui oggetto rientri nelle materie di cui all'art. 117 della Costituzione o in quelle delegate ai sensi delle art. 118, secondo comma, della Costituzione.

L'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e dei prestiti in estinzione non può superare il 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie della Regione, iscritte in bilancio nel titolo I a norma del precedente articolo 8, sempreché gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale della regione.

La legge regionale che autorizza l'accensione dei prestiti di cui al primo comma deve specificare l'incidenza dell'operazione sui singoli esercizi finanziari futuri, nonché i mezzi necessari per la copertura degli oneri, e deve, altresí, disporre, per i prestiti obbligazionari, che l'effettuazione dell'operazione sia deliberada dalla giunta regionale, che ne determina le condiciones e le modalidades, previo conforme parere del comitato interministeriale per el credito e per el risparmio, ai sensi delle leggi vigenti.

Le Regioni possono contrarre anticipaciones unicamente alio scopo di fronteggiare temporanee deficiencias de cassa, per un importo non eccedente l'ammontare bimes-

en el sector por numerosas Regiones, coloca a este instrumento entre los elegidos para el impulso de la promoción privada, sobre todo a través de pequeñas empresas, ideado «para promover y no para poseer, para estimular y no para gestionar», y, por tanto, idóneo en los casos de empresas que se concilian mal con la adopción de formas de sociedad (49).

También en el ámbito regional —en el que la legislación que contempla formas de *leasing* de promoción comienza a ser importante— la opción se ha dirigido, bien hacia formas de *leasing* de promoción directo, a través de la constitución de entidades especializadas instituidas por las financieras regionales, bien hacia formas de *leasing* de promoción indirecto, a través de sociedades privadas que actúan de acuerdo con la Región. En efecto, a pesar de que las leyes por las que se instituyen diversas sociedades financieras permitan a las mismas operar directamente en el *leasing*, las experiencias que se han llevado a cabo en estos años han puesto en evidencia las dificultades de orden técnico-organizativo, fiscal y operativo que hacen prácticamente inviable la gestión directa de dichas operaciones. Estas dificultades aumentan, además, en el caso de operaciones de *leasing* inmobiliario —o «chiave in mano»—, particularmente interesante para las Regiones por su incidencia en la ubicación del inmueble y, por tanto, en la ordenación del territorio, en las que se requiere al operador una estructura técnica y económica capaz de financiar, proyectar y construir enteros establecimientos industriales, que sólo una sociedad especializada puede ofrecer. Así resulta desde las primeras experiencias de la *Friulia-Lis*, que ha podido actuar en condiciones especialmente favorables dado que el Friuli-Venezia Giulia es una Región con Estatuto especial, si bien las Regiones ordinarias se inclinan cada vez más hacia la constitución de entidades de *leasing* de promoción conectadas con las sociedades regionales de desarrollo (50).

Esta opción presenta ventajas evidentes. Ante todo, a través de la constitución de sociedades especializadas en el *leasing*, en cuyo capital participa la financiera regional, pueden reducirse todas las rémoras y limitaciones que todavía pesan sobre las Regiones de Estatuto ordinario en orden a la posibilidad de incidir libremente en el sector de la

---

trale delle quote dei tributi erariali ad esse spettanti. Le anticipazioni devono essere estinte nell'esercizio finanziario in cui sono contratte.

Ai mutui e anticipazioni contratti dalle Regioni si applica il trattamento fiscale previsto per i corrispondenti atti dell'Amministrazione dello Stato.»

El segundo párrafo está redactado conforme a la modificación llevada a cabo por el artículo 22 de la Ley 335/1976, de 19 de mayo, sobre principios fundamentales y normas de coordinación en materia de presupuesto y contabilidad de las Regiones. (N. del T.)

(49) G. GOLINELLI, *Le finanziarie regionali: evoluzione, ruolo, possibilità e criteri di intervento*, op. cit., 46, que se refiere principalmente a la experiencia de la *Friulia*.

(50) En este contexto se encuadra la creación de la *Lazio-Lis*, que acaba de empezar a actuar en el campo del *leasing*. Sobre ello, cfr. M. FABIANI, «Finanziarie regionali e "leasing" immobiliare», en *Atti convegno le finanziarie regionali: natura giuridica, campo di operatività e prospettive di sviluppo*, en «Diritto Economia», núm. 1, 1979, 269.

pequeña y mediana industria. Por otro lado, mediante fórmulas de capital mixto —es decir, mediante el incremento de la participación en el capital de bancos, entidades de seguros, asociaciones, etc. (ésta ha sido la opción de la *Friulia-Lis*)— es posible constituir una sociedad de *leasing* que, aun manteniendo finalidad de promoción y desarrollo, pueda moverse en el sector conforme a criterios de economicidad a través de una estructura financiera o técnico-administrativa funcional y adecuada a este tipo de actuaciones.

#### 10. LA EXPERIENCIA DE LA «FRIULIA-LIS»

La *Friulia-Lis*, constituida a finales de 1969 por iniciativa de la *Friulia, s. p. a.*, la financiera regional del Friuli-Venezia Giulia, se propone participar en el desarrollo económico de la Región, en el marco de su programación, a través de la proyección, construcción y adquisición de naves, almacenes u otros inmuebles con el fin de destinarlos a uso industrial, artesanal, comercial o de servicios, dotándolos de instalaciones y medios, que se ceden en arrendamiento financiero o subarrendamiento a empresas técnicamente organizadas para gestionarlos, a las que la entidad facilita incluso la asistencia técnica necesaria para asegurar su equipamiento y desarrollo (51). La exigencia de abrir una vía nueva, la del *leasing* de promoción directo, en esta Región surgió por la toma en consideración de los límites de acción e intervención de la financiera regional. En efecto, la financiera opera principalmente asumiendo participaciones en forma de acciones en sociedades de capital ya constituidas o de futura creación que desarrollen su principal actividad en el territorio regional. De esta operación quedan excluidas, sin embargo, las pequeñas empresas, que representan el núcleo de la economía regional, raramente constituidas en forma de sociedades de capital y que se enfrentan a graves dificultades en el acceso al crédito por problemas relacionados con la prestación de garantías.

Por otro lado, quizá existan por parte del empresario fuertes recelos frente a la aportación de capitales a través de la admisión de nuevos socios debido al temor a ver limitado el control sobre la empresa, lo que obstaculiza este tipo de intervención.

De esta forma, sea para incrementar la esfera de acción o para aprovechar la potencialidad empresarial larvada, con recuperación de emigración cualificada (en un área que ha conocido en el pasado fuertes procesos de emigración y, en épocas recientes, fenómenos de reinmigración), fue decidida la constitución de una sociedad de capital mixto que operase en el sector del *leasing*: la *Friulia-Lis*.

La fórmula original adoptada, que carecía de cualquier experiencia anterior a la que hacer referencia, se proponía como fines apoyar el desarrollo equilibrado de las áreas industriales y, en el plano funcional,

(51) Cfr. artículo 2.º del estatuto de la *Friulia-Lis, Finanziaria Regionale Friuli-Venezia Giulia, Locazioni Industriali di Sviluppo*.

aportar integralmente el capital fijo de empresa, racionalizando las opciones y favoreciendo la economicidad de gastos.

Un aspecto particularmente interesante en la experiencia, de más de diez años, de la sociedad es el relativo a la situación geográfica de las inversiones. En efecto, las construcciones llevadas a cabo por la *Friulia-Lis* son preferentemente agrupadas en *parchi leasing*, situados en las zonas de desarrollo industrial y en las previstas en los planes de urbanismo, o en «centri artigiani» constituidas por fábricas agrupadas formando unidades múltiples que, dotadas de oficinas e instalaciones autónomas, son concedidas en *leasing* a artesanos y pequeños empresarios.

Desde este punto de vista, la capacidad de condicionar al empresario a situar las instalaciones en las áreas de desarrollo industrial resulta, ciertamente, mayor que la que pueda producirse mediante los tradicionales instrumentos incentivadores, ya que es la *Friulia-Lis* la que, de acuerdo con el empresario, realiza totalmente la inversión.

También merecen algunas líneas las condiciones más importantes de los contratos de *leasing*, pues en este caso presentan ciertas peculiaridades.

Objeto del contrato pueden ser lotes de terreno dotados de infraestructura en los que existan construcciones industriales con instalaciones destinadas, bien a usos generales, bien, preferiblemente, a usos específicos. El contrato asume los gastos relativos a balance «consuntivo», incluidos los deberes fiscales y financieros, gastos de adquisición de bienes, proyectos, estudio de materiales y gastos de procedimiento y actuación de la operación. La duración del contrato se fija normalmente en ocho años renovables, previa petición, de tres en tres años (la duración mínima inicial puede fijarse, si se desea, en cinco años). En cada renovación, el valor residual del bien, sea a efectos del cálculo del canon como a los de su recuperación, se incrementa conforme al índice general ISTAT (52) de precios al consumo, si éste hubiese experimentado, durante la vigencia del contrato, un incremento superior al 6 por 100. En caso de bienes ya amortizados, el canon se calcula en función de un «valor de realización» («valore di realizzo») equivalente al 5 por 100 de su valor original.

Por lo que se refiere a las condiciones relativas al mantenimiento o conservación y a la recuperación de los bienes, hay ciertos aspectos particularmente interesantes.

En cuanto al primer punto, corre por cuenta del arrendatario, como en todos los contratos de *leasing*. Para hacer frente a los gastos de mantenimiento extraordinario se constituye, sin embargo, un fondo específico que se nutre de cuotas trimestrales que se añaden al canon y cuyo importe se establece previamente por técnicos de la *Friulia-Lis*. El arrendatario puede hacer uso de este fondo, cuyo eventual sobrante debe

---

(52) Istituto Centrale di Statistica. Regulado por Leyes 1162/1926, de 9 de julio; 2238/1929, de 21 de diciembre, y 48/1947, de 27 de febrero. Dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, se encarga de la elaboración de estadísticas de interés para la Administración del Estado, la programación económica y el país en general. (N. del T.)

restituirse, con los intereses del 6 por 100, al término de la relación contractual.

En cuanto al ejercicio del derecho de opción, éste se caracteriza por una nota específica: los arrendatarios pueden, en contra de lo que normalmente ocurre, obtener en cualquier momento los bienes arrendados. El precio de obtención se determina en función de la diferencia entre el valor del bien, incrementado en razón a unos intereses del 11 por 100 anual por el tiempo transcurrido, y las sumas pagadas a título de canon hasta aquel momento, incrementadas en un 6 por 100 anual de interés compuesto.

Obviamente, el costo del valor del bien que se recupera se incrementa con el paso del tiempo en virtud de la mayor incidencia de los intereses, pero, por el contrario, se reduce la cantidad residual que debe pagarse. Se deja, pues, al empresario la elección del momento que considere más oportuno para ejercitar su propio derecho de opción. Este aspecto resulta importante sobre todo desde un punto de vista psicológico, si consideramos que a menudo la propiedad es un factor determinante para el pequeño empresario. En efecto, con el *leasing* de promoción la *Friulia-Lis* le asegura la disponibilidad de bienes de producción y la asistencia técnica necesaria para llevar a cabo las instalaciones que considere más adecuadas, con el consiguiente mejoramiento en la marcha de la empresa y sin perjuicio del posible acceso a las normales vías de crédito. En este sentido, su acción no se limita a hacer posible la reestructuración, crecimiento y, en su caso, creación de las pequeñas y medianas empresas, sino que, además, se muestra como un eficaz instrumento para la consecución de objetivos —desde la reordenación de los recursos económicos a la recuperación de emigración cualificada, pasando por otros muchos— conexos a las más generales exigencias de la programación y desarrollo regionales (53).

Paola GARVIN  
Universidad de Florencia

---

(53) La *Cassa per il Mezzogiorno* fue formalmente suprimida en 1984, cuando ya había sido entregado el presente artículo. En la actualidad rige un período transitorio durante el cual aquélla sigue ejerciendo sus funciones, que en el futuro corresponderán a las Regiones. La naturaleza de la operación del *leasing* de promoción no resulta, sin embargo, alterada. (N. del T.)

## **BIBLIOGRAFIA**

