

LUIGI MARI

LE IMPRESE INTERNAZIONALI
(ATTIVITA' ECONOMICA E STRUTTURE
ASSOCIATIVE INTERNAZIONALI)

Profili introduttivi

SOMMARIO: *Tipi e caratteri delle imprese internazionali*: 1. La definizione di impresa internazionale e la delimitazione della categoria: imprese-organizzazioni internazionali e imprese enti interni come forma organizzativa di rapporti associativi tra Stati qualificati da un oggetto e da uno scopo economico. — 2. Il carattere internazionale dell'impresa comune: la costituzione di un rapporto internazionale di collaborazione per l'esercizio collettivo di una attività economica quale fondamento dell'impresa internazionale. Il grado di internazionalizzazione dell'impresa come incidenza diretta di norme internazionali nella disciplina del rapporto associativo. — 3. Nuova classificazione delle imprese comuni fondata sul grado di internazionalizzazione del rapporto associativo. La rilevanza della partecipazione sociale nell'ordinamento interno e, oppure, nell'ordinamento internazionale. Imprese caratterizzate da obblighi internazionali accessori ad una partecipazione sociale rilevante nel diritto interno. — 4. Imprese caratterizzate da una diretta incidenza di norme internazionali nello statuto personale dell'ente (imprese comuni in senso stretto). — 5. Osservazioni conclusive sul carattere internazionale delle imprese comuni. Conseguenti derivanti dall'esistenza di un vincolo internazionale di collaborazione. — 6. Fenomeni estranei alla categoria delle imprese comuni: l'internazionalizzazione delle attività imprenditoriali private e la tendenza a considerare le imprese comuni come forma organizzativa d'imprese pubbliche o private di dimensioni multinazionali. — 7. Segue: le imprese comuni come imprese pubbliche internazionali. — 8. Segue: critica delle teorie che applicano qualificazioni pubblicistiche al fenomeno delle imprese comuni. — 9. L'Impresa dell'International Sea Bed Authority quale possibile esempio di impresa « pubblica » internazionale. — *Caratteri e rilevanza dell'attività delle imprese internazionali*: 10. L'attività: qualificazione ed effetti giuridici. Premessa: Necessità di procedere alla rilevazione delle norme internazionali che qualificano in senso specificamente economico l'attività delle imprese comuni. — 11. I vari tipi di attività delle imprese internazionali e l'incidenza delle norme degli atti istitutivi nella determinazione del loro ambito di rilevanza: a) attività di diritto interno: sottoposizione al diritto comune dell'attività contrattuale dell'impresa; b) singole operazioni produttive svolte in un quadro organizzativo creato da norme internazionali; c) attività di diritto interno a regime internazionalmente imposto: distinta rilevanza come atto e come attività, rispettivamente, sul piano del diritto interno e del diritto internazionale. — 12. Il valore dell'attività come funzione di un ente internazionale e come presupposto della distinzione tra enti interni ed internazionali. L'imputazione dell'attività - funzione ad un ente internazionale. — 13. Indici di rilevanza e qualificazione dell'attività negli ordinamenti interni: a) esenzioni fiscali; b) privilegi ed immunità: irrilevanza dei singoli atti delle imprese organizzazioni internazionali come « attività » interna qualificata in modo giuridicamente rilevante. — 14. Considerazioni conclusive. Il carattere economico dell'attività

secondo le specificazioni degli atti istitutivi: l'«obbiettiva economicità» quale criterio di distinzione delle imprese comuni da altri enti internazionali che svolgono attività operative a carattere erogativo. Lo scopo economico come fine internazionalmente rilevante del rapporto di cooperazione che dà fondamento all'impresa comune.

TIPI E CARATTERI DELLE IMPRESE INTERNAZIONALI

1. - A partire dalla fine della seconda guerra mondiale si è avuto un continuo sviluppo di originali forme di cooperazione internazionale consistenti in organismi, creati mediante trattati, incaricati di gestire attività produttive di beni e servizi nell'interesse di più Stati. Ne sono esempi, fra i tanti, l'Euromina, l'Eurochemich, L'Aéroport di Bâle-Mulhouse, l'Air Afrique, la Società internazionale della Mosella, le società per il traforo del Monte Bianco, del Gran san Bernardo e del Frejus.

Le finalità che hanno spinto gli Stati alla creazione di questi enti — definiti imprese comuni o internazionali ⁽¹⁾ —

(1) L'espressione qui accolta si può considerare la più diffusa (cfr. CONFORTI, *Le imprese internazionali*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1970, p. 230, nota 4; TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1967, p. 632 ss.); ve ne sono altre quali: società internazionali (sociétés internationales, international companies), imprese pubbliche internazionali, établissements publics internationaux, public international corporations, entreprises communes, a cui non sempre corrisponde uno stesso concetto di impresa internazionale (al riguardo, *infra*, nn. 6 e 7). Anche la terminologia utilizzata negli accordi internazionali è altrettanto varia. Un significato tecnico ha l'espressione «impresa comune» nel cap. V del tit. II del trattato Euratom (artt. 45-51), sulla quale, *infra*, n. 8. La stessa espressione è derivata dagli artt. 5 e 9 dello Statuto dell'Agenzia europea per l'energia nucleare (adottato il 17 dicembre 1957 dal Consiglio dell'OECE-OCED dopo la convenzione di Parigi del 14 dicembre 1960. Nel maggio del 1972, in seguito all'ingresso del Giappone come Stato membro, l'Agenzia ha assunto la nuova denominazione «OCED Nuclear Energy Agency» N.E.A.). In base a tali norme è stata costituita la società Eurochemich. Per una sintesi interessante della varietà di idee sul significato e l'ampiezza delle definizioni di impresa comune, società internazionale, ecc., si veda il dibattito relativo a «*Les entreprises communes et l'intégration économique*», in *Colloque de l'Académie de Droit International de La Haye*, «*Les aspects juridiques de l'intégration économique*, 1971, pp. 567-607. Di recente, a favore della denominazione che

corrispondono in sostanza a quelle dell'intervento statale nel sistema produttivo nazionale: lo sfruttamento di ricchezze naturali, l'apertura di importanti vie di comunicazione tra regioni confinanti, l'istituzione di comuni servizi aerei, marittimi, ferroviari o di telecomunicazione. In breve, obiettivi giustificazione del fenomeno sono vantaggi di ordine economico. Talvolta, le imprese comuni sono il solo mezzo per dotare di essenziali servizi pubblici Stati dalle modeste risorse; altre volte, consentono di realizzare progetti costosissimi e rischiosi che Stati pur economicamente sviluppati non avrebbero convenienza a realizzare da soli. In certi casi, ancora, il ricorso a questa forma di cooperazione può essere suggerito anche da motivi politici: emblematico il caso della Saarlor e quello della Società internazionale della Mosella, tappe conclusive del regolamento della « question sarroise » (2).

qui si accoglie, v. AL SAQQAF, *Les entreprises communes créées au sien de l'O.P. A.E.P.*, in *Annuaire français de droit international*, 1977, p. 707 ss. Per il testo degli atti costitutivi e statutari relativi alla maggior parte delle imprese comuni, si veda ADAM, *Les établissements publics internationaux*, Paris, 1957 e *Les organismes internationaux spécialisés*, Paris, vol. 1 e 2, 1965, vol. 3, 1967, vol. 4, 1977 a cui, salvo diversa indicazione si intendono effettuati i nostri successivi riferimenti.

(2) Col referendum del 23 ottobre 1955, il cui esito fu contrario alla proposta di uno statuto europeo della Saar elaborato con l'accordo del 23 ottobre 1954 tra Francia e Germania, la questione sarrese poteva dirsi virtualmente risolta a favore del ritorno del territorio della Saar alla seconda. Piegatasi all'evidenza dei fatti la Francia cercò, tuttavia, di ottenere in compenso dei vantaggi di carattere economico. Il regolamento globale del contenzioso franco-tedesco si tradusse in sei trattati sottoscritti a Lussemburgo il 27 ottobre 1956; tra questi figurano il trattato sul regolamento della « question sarroise » e quello, con la partecipazione del Lussemburgo, sulla canalizzazione della Mosella, voluta soprattutto dalla Francia per permettere all'industria lorenese di estendere il suo campo di espansione a tutta la Germania sud-occidentale. I trattati prevedono, rispettivamente all'art. 84 e all'art. VIII, la costituzione di due società, la prima — denominata Saarlor — per il coordinamento delle vendite di carbone del bacino della Lorena e della Saar, la seconda, la « Società internazionale della Mosella », cui viene affidato il compito di finanziare i lavori per la canalizzazione del fiume nel tratto fra Thionville e Coblenza. Per i precedenti e sugli accordi risolutivi del contenzioso franco tedesco, in sintesi, v. MERLE, *L'accord franco allemand du 23 octobre 1954*, in *Annuaire français de droit international*, 1955, p. 129 ss.; IDEM, *Le réglemant de la question*

Per le sue numerose e positive applicazioni la formula dell'impresa comune può essere ormai considerata un « tipico » modello di cooperazione tra Stati, concreta e peculiare riprova, al tempo stesso, dell'interdipendenza delle collettività statali e del costante avanzamento della cooperazione internazionale in direzione dei vari settori in cui si sviluppano le loro attività interne (3). Caratteristica del fenomeno, invero, è la stretta inerenza al campo delle relazioni internazionali organizzate (od « istituzionalizzate », come si suole dire), benché si tratti di forme e strutture diverse da quelle utilizzate per finalità politiche generali o anche limitate a certi specifici settori. Questa collocazione è imposta da due circostanze essenziali. La prima, relativa al fatto che le imprese comuni trovano origine e disciplina nella volontà di più Stati espressa in un accordo internazionale; caratteristica questa che non viene meno neppure quando è ammessa — peraltro in posizione subordinata all'intervento statale — una partecipazione privata all'impresa. La seconda, direttamente connessa a quella ora indicata, relativa alla natura di questi organismi nei quali trova sempre attuazione, con modalità ed intensità diverse a

sarroise et la liquidation du contentieux franco allemand, ivi 1956, p. 181 ss.; per il testo dell'accordo sulla questione sarrese v. *Journal du droit international*, 1957, p. 774 ss.

(3) Sulla connessione tra cooperazione internazionale e compiti interni dello Stato, v. le osservazioni dell'Aco, *Considerazioni su alcuni sviluppi della cooperazione internazionale*, in *La comunità internazionale*, 1952, p. 527 ss. Sul ruolo delle imprese internazionali come modelli di cooperazione a carattere funzionale v. ampiamente SUNDSTRÖM, *The public international utility corporation*, Helsinki, 1971. Si noti che la costituzione di imprese comuni è un fenomeno universalmente diffuso, rilevabile indipendentemente dal tipo di organizzazione economica e politica degli Stati. Vi sono tuttavia notevoli differenze tra le imprese comuni costituite dagli Stati appartenenti all'area occidentale, o comunque caratterizzati da un sistema economico capitalista, e quelle costituite tra gli Stati socialisti. Sull'argomento cfr. SINAGRA, *Introduzione allo studio delle imprese comuni e delle società internazionali miste socialiste*, Milano, 1979; JABUKOWSKY, *Entreprises internationales des pays du C.A.E.M.: quelques aspects juridiques*, in *journal du droit international*, 1980, pp. 829 ss.

seconda dell'impresa considerata, un rapporto tra Stati rilevante sul piano dell'ordinamento internazionale.

Il singolare, anche se non unico punto di distinzione rispetto agli altri fenomeni di cooperazione internazionale sta nel fine cui oggettivamente tende la costituzione dell'impresa comune: quali che siano le specifiche esigenze degli Stati interessati, siamo sempre dinanzi ad un fenomeno associativo di carattere economico in senso proprio, ossia strutturalmente organizzato in vista del perseguimento da parte degli Stati di un vantaggio di natura patrimoniale. Di qui la scelta di forme organizzative finalizzate a questo obiettivo e la specifica attitudine di ogni impresa a remunerare i fattori produttivi mediante risorse provenienti dall'esercizio della sua stessa attività.

Tutto ciò non significa peraltro che si possa parlare delle imprese comuni come struttura normativa tipizzata dall'ordinamento internazionale; a parte le imprese comuni dell'Euratom⁽⁴⁾, ogni impresa ha una propria convenzione istitutiva che la modella liberamente in funzione di particolari esigenze tecniche, economiche e politiche. Ne risulta un complesso di figure talora assai diverse l'una dall'altra, il cui denominatore comune è rappresentato dal fatto che ogni convenzione prevede l'esercizio dell'impresa in forma societaria, per lo più conformando la struttura e il regime dell'ente al tipo previsto dall'ordinamento dello Stato della sede, salve deroghe o particolari prescrizioni poste nella stessa convenzione o nello statuto allegato.

Per inquadrare compiutamente il fenomeno dell'impresa internazionale occorre aggiungere che un'azione collettiva degli Stati diretta alla produzione di beni e servizi può essere realizzata, non diversamente dai casi precedenti, anche mediante organismi d'indubbia natura internazionale. Si pensi ai

(4) Sulle quali v. *infra*, n. 6.

numerosi enti finanziari internazionali quali la Banca Mondiale, la Società Finanziaria Internazionale, la Banca Asiatica di Sviluppo, ecc. che operano in modo assai simile alle aziende bancarie interne e sono per di più organizzati sul modello delle società di capitali ⁽⁵⁾.

Tenendo conto di queste affinità, parte della dottrina si è orientata verso una nozione di impresa comune comprensiva anche di alcune organizzazioni internazionali. Abbiamo, così, una categoria molto ampia di enti imprenditoriali la cui costituzione sia prevista da un accordo fra Stati ⁽⁶⁾, che abbraccia una gamma di tipi aventi diverso grado di « internazionalizzazione ». Ad un estremo della serie vengono collocate le imprese di cui il trattato prevede la creazione in conformità ad una data legge nazionale. Tali ad esempio le società, italiane francesi e svizzera a seconda del rispettivo versante di lavoro, costituite per i trafori del Monte Bianco, del Frejus e del Gran san Bernardo. Qui gli accordi internazionali si limitano a fissare la composizione delle società, determinando la ripartizione del capitale sociale, a stabilire alcuni criteri per la formazione degli Statuti e a disciplinare le modalità di espletamento dei lavori. Come vedremo si tratta di imprese che non hanno un capitale a partecipazione congiunta dei governi interessati, ma che esplicano la loro attività in stretto collegamento, nel quadro di un apposito regime posto nell'accordo istitutivo. A questo gruppo meno internazio-

(5) Sulle caratteristiche economiche degli enti finanziari internazionali, in generale, v. CAMPOLONGO, *Organizzazioni economiche internazionali*, Padova, 1969. La stretta affinità, dal punto di vista economico, tra certe organizzazioni internazionali e imprese comuni è sottolineata da vari autori. Cfr. SERENI, *Gli organismi economici internazionali nell'ordinamento interno degli Stati*, in *Riv. dir. int.*, 1958, p. 556; Idem; *International economic institutions and the municipal law of States*, in *Recueil des cours*, 1959, I, p. 226 s.; TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 651; MANN, *International corporation and national law*, in *British Yearbook of international Law*, 1967, p. 145 ss.; CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 323 ss.

(6) Così, CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 230.

nalizzato vanno pure riportate la British Commonwealth Pacific Airlines Ltd., società australiana costituita fra Gran Bretagna, Australia e Nuova Zelanda; la Tasman Empire Airways Ltd., società neozelandese appartenente agli stessi governi; la Société des chemins de fer du Grand Duché de Luxembourg, società lussemburghese costituita da Francia, Belgio e Lussemburgo. Ad un primo esame, caratteristica comune di tutte le imprese di questo tipo è il fatto che esse non si distinguono dalle altre imprese nazionali, quanto al regime e al modo di costituzione, se non per via di due circostanze essenziali: l'obbligo posto a carico degli Stati di creare l'ente e di dotarlo delle caratteristiche fissate nell'accordo, e le deroghe, più o meno numerose, alla disciplina tipica di diritto interno derivanti dall'origine internazionale dell'impresa (7).

Al capo opposto, col massimo grado d'internazionalizzazione si situano le imprese-organizzazioni internazionali, vale a dire quelle imprese direttamente costituite e disciplinate da un atto giuridico e da norme di valore internazionali. Tali gli enti finanziari già ricordati. Poiché la loro attività si svolge nell'ambito degli ordinamenti interni (8) è concepibile un tipo ancor più internazionalizzato d'impresa, integralmente disciplinata dall'ordinamento internazionale nella costituzione, nella struttura e nello svolgimento della sua attività caratteristica. Esempio — forse irripetibile — di questo schema si può considerare l'« Impresa » dell'International Seabed Authority cui si vorrebbe affidare, nel quadro di una revisione

(7) Cfr. TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune, cit.*, pp. 640-641. CONFORTI, *Le imprese internazionali, cit.*, p. 234, vede l'elemento di contrapposizione alle imprese di tipo più internazionalizzato nella mancanza di uno statuto fissato sul piano internazionale.

(8) Cfr. CONFORTI, *Le imprese internazionali, cit.*, p. 245; MANN, *International corporations, cit.*, pp. 148-149; TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune, cit.*, pp. 649-650; SERENI, *Gli organismi economici, cit.*, p. 538 e p. 556. Sulla rilevanza dell'attività di queste imprese-organizzazioni internazionali ci soffermeremo successivamente (*infra*, n. 11).

complessiva del regime dell'alto mare, lo sfruttamento delle risorse del sottosuolo marino ⁽⁹⁾.

Le ipotesi intermedie possono essere distinte a seconda del grado d'incidenza del trattato nella fase costitutiva e nel regolamento della struttura organizzativa.

In certi casi l'impresa appare costituita in conformità alle procedure interne, come accade nel tipo meno internazionalizzato, ma viene dotata di uno statuto interamente fissato sul piano internazionale. Tale, ad esempio, la Società internazionale della Mosella, società a responsabilità limitata di diritto tedesco il cui regime è definito dalla convenzione istitutiva, dallo statuto ad essa allegato e sussidiariamente dalle disposizioni del diritto tedesco sulle società a responsabilità limitata. Così pure l'Eurofima, che è una società per azioni di diritto svizzero regolata dall'accordo istitutivo, dallo statuto annesso e « à titre subsidiaire par le droit de l'Etat du siège, dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la présente convention ».

Un maggior grado d'internazionalizzazione presentano le imprese di cui il trattato prevede la costituzione immediata, senza ricorso ai procedimenti interni, come l'Aéroport di Bâle-Mulhouse, qualificato nella convenzione « établissement public » retto in via sussidiaria dal diritto francese. Dello stesso tipo è l'Eurochemich, società per azioni con sede in Belgio, disciplinata dalla convenzione, dallo statuto e sussidiariamente dal diritto belga, nonché l'Air Afrique, il cui statuto richiama in via sussidiaria i principi comuni alle legislazioni degli Stati contraenti nella misura in cui sono compatibili con le disposizioni della convenzione e dello statuto.

Come si vede, il ventaglio di ipotesi da abbracciare si presenta così vasto che le prime perplessità si affacciano proprio sull'ampiezza della nozione di impresa comune. L'esi-

⁽⁹⁾ V. *infra*, n. 9.

stenza di una certa analogia tra i due tipi più distanti tra loro — le imprese enti interni e le imprese organizzazioni internazionali — ⁽¹⁰⁾, non parrebbe di per sé sufficiente a legittimare una configurazione unitaria del fenomeno. In effetti vi è chi esclude le organizzazioni internazionali dalla categoria delle imprese comuni ⁽¹¹⁾, mentre altri, argomentando dalla rilevanza puramente interna dell'attività produttiva, sembrano negare la possibilità di configurare le imprese comuni come organizzazioni internazionali ⁽¹²⁾. L'incertezza sull'effettiva estensione della categoria si accresce, se si pensa che altri, ancora, non considerano il trattato elemento tipico dell'impresa internazionale e preferiscono adottare criteri distintivi « materialmente internazionali », come la composizione multinazionale del capitale sociale, degli organi, del personale direttivo, la fissazione di sedi in più paesi, ecc. ⁽¹³⁾. Maggiore

⁽¹⁰⁾ Per una contrapposizione puramente formale, nell'unità della categoria, tra imprese di diritto interno e imprese che assumono veste di diritto internazionale, (imprese-organizzazioni internazionali), v. CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit. p. 232 ss., 241 ss. La terminologia impiegata da CONFORTI e la sottostante impostazione teorica sono accolte da MOSCONI, *La Banca Europea per gli investimenti*, Padova, 1976, che riconduce la Banca alla categoria delle imprese organizzazioni internazionali. In precedenza, per una stessa ampia formulazione del concetto di « international economic corporation », SCHMITTHOF, *The international corporation*, in *The Grotius society. Transactions for the year 1944*, vol. XXX, p. 165 ss. e spec. p. 179.

⁽¹¹⁾ In questo senso, v. VITTA, *Diritto internazionale privato*, Torino, 1974, vol. II, p. 122 ss. BALLARINO, *La nazionalità delle società e la condizione delle società straniere. Problemi generali in chiave comparatistica*, in *Studi urbinati*, 1969-70, p. 160 ss. limita la categoria delle imprese internazionali a quegli enti che non ricevono dall'accordo istitutivo la personalità internazionale.

⁽¹²⁾ Così TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 648 il quale ammette, peraltro, che in talune ipotesi il fenomeno delle organizzazioni internazionali finisce per confondersi ed identificarsi con quello delle imprese comuni. Analogamente, SERENI, *Gli organismi economici internazionali*, cit., p. 555 e *International economic institutions*, cit., p. 226 che vede, in certe ipotesi, evanescente e difficile la distinzione.

⁽¹³⁾ In questo senso, GOLDMAN, *Le sociétés internationales*, in *Journal du droit international*, 1963, p. 332 ss. per il quale il trattato, benché elemento normale, non è necessario per definire il concetto di società internazionale. Caratterizzanti sarebbero invece l'assenza di collegamento esclusivo con la legge di uno Stato ed altri elementi internazionali nella struttura giuridica, quali, la composizione mul-

uniformità di vedute sembra esserci sul requisito dell'esercizio di un'attività di carattere economico, ma lo si intende troppo genericamente⁽¹⁴⁾.

Causa principale di questa incertezza è uno scarso approfondimento dei caratteri essenziali delle imprese comuni; ad essi, perciò, converrà dedicare qualche ulteriore riflessione chiarendo innanzi tutto una questione di metodo. È evidente che la mancanza di un modello tipico rende notevolmente elastico il concetto di impresa comune; poiché non c'è nessuna esigenza logica di assumere come rilevanti alcuni caratteri distintivi anziché altri, non si può contestare, almeno in via di principio, né una definizione di impresa internazionale limitata ad enti che pur creati da un trattato non siano organizzazioni internazionali, né una definizione comprensiva di queste ultime.

Peraltro, si deve osservare che la nozione di impresa in-

tinazionale del capitale sociale, degli associati, degli organi di direzione, la fissazione di sedi statutarie in più paesi, la sottoposizione a « prescriptions non nationales combinées ou non avec le rattachement subsidiaire à celle puisées dans une loi nationale » e un sistema arbitrale o internazionale di soluzione delle controversie. Cfr. anche DRÜCH, *Gemeinsame Unternehmen in Staatenverbindungen. Entwicklung und Rechtsformen, insbesondere auf dem Gebiet der Kernenergie*, Göttingen, 1962, pp. 42 e 60 per il quale la qualificazione di imprese comuni si applica anche alle imprese che « nach der Zusammensetzung ihrer Kapitalien und Mitglieder . . . mehrstaatlich sind » considerando pertanto imprese comuni anche la Compagnie internationale des wagons-lits et des grands expressés européens e la Société ferroviaire internationale des transports frigorifiques (Interfrigo) le quali sono società di diritto belga costituite al di fuori di ogni accordo internazionale. Anche SERENI, *Gli organismi economici internazionali*, cit., p. 544 ss. e *International economic institutions*, cit., p. 171-172 fa rientrare nella categoria delle imprese comuni anche enti costituiti solo in base ad accordi di diritto statale, quali la Società italo marocchina dei petroli (Somip) e la Società irano italiana dei petroli (Sirip). Analoga irrilevanza del trattato, nella definizione del concetto di impresa internazionale, per LIBBRECHT, *Entreprises à caractère juridiquement international*, Leiden-Genève, 1972, p. 10.

⁽¹⁴⁾ In pratica tutti gli autori fanno riferimento ad un concetto generico di attività produttiva o di organismo imprenditoriale. Per una nozione tecnica di « impresa » corrispondente a quella dell'art. 2082 del codice civile, TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 636. Sul punto v. *infra*, n. 14.

ternazionale può assumere un apprezzabile significato pratico e conoscitivo solo se riesce a cogliere la sostanza unitaria del fenomeno e della relativa problematica nella più ampia estensione possibile. Sembra quindi preferibile attenersi inizialmente alla nozione, scevra di connotazioni relative alla natura degli enti, secondo cui i tratti caratteristici del fenomeno vanno individuati sia nell'esistenza di un trattato internazionale a cui risale la costituzione e, più o meno dettagliatamente, la disciplina dell'ente, sia nel carattere imprenditoriale dell'attività svolta.

Questi due elementi rappresentano il contenuto irriducibile della figura in esame. Se si prescindesse dal trattato non solo verrebbe compromessa l'unità concettuale della categoria, ma soprattutto si finirebbe per negare, come vedremo tra breve, la stessa specificità dell'impresa comune nei confronti di figure collaterali, rendendo quindi estremamente ardua, se non impossibile, l'individuazione e l'analisi di una problematica unitaria. A sua volta l'imprenditorietà costituisce il tratto peculiare e il fondamento di un'analisi differenziata delle imprese comuni. Il problema, allora, sta nell'individuare con precisione i caratteri dell'intervento collettivo degli Stati nel processo produttivo ⁽¹⁵⁾. A questo riguardo, non c'è motivo di escludere dall'area dell'indagine le organizzazioni internazionali. Anzi, una considerazione unitaria dei vari tipi d'impresa internazionale, quale che sia il piano normativo, interno o interazionale, in cui la sua veste organizzativa assume rilevanza, sembra imposta proprio dalla loro intrinseca identità strut-

(15) Sarebbe priva di omogeneità, quindi dispersiva ed inutile, una indagine che fuoriuscisse dal settore economico per abbracciare enti di cultura, assistenza, ricerca ecc. Nello stesso senso, TOSATO, *Sulla nozione cit.*, p. 637 e nota 13, il quale critica nozioni più ampie di impresa internazionale, quale, ad esempio, quella di DRÜCK, *op. cit.*, p. 24 ss., comprendente anche istituti di ricerca. La limitazione del campo di indagine è del resto imposta dalla stessa specificità del concetto di impresa e dei problemi ad essa inerenti, come apparirà chiaro nel prosieguo dell'indagine.

turale. Certo, finché ci si arresta ai tratti esteriori dei singoli enti o quando, all'opposto, si prenda subito in considerazione la loro natura è impossibile cogliere il nucleo comune, l'elemento di collegamento di tutti i fenomeni che possono entrare a far parte della categoria. Ma si può superare il piano descrittivo, senza peraltro cadere in configurazioni settoriali, identificando l'aspetto essenziale e caratteristico di ogni tipo di impresa comune *nell'organizzazione su basi internazionali, cioè mediante norme internazionali, dell'esercizio collettivo da parte di più Stati di un'attività di carattere economico*. Accolta questa prospettiva l'identità delle singole figure di impresa internazionale può essere analiticamente rilevata nella loro intima struttura: nell'oggetto, nello scopo e nella forma organizzativa della cooperazione internazionale che in esse trova svolgimento. L'esercizio in comune da parte di più Stati di un'attività imprenditoriale allo scopo di conseguire un'utilità di carattere economico, sia essa una rendita o un risparmio di spesa, e la costituzione di un organismo associativo nel quale viene unificato e disciplinato il contributo dei singoli alla realizzazione dell'attività e dell'interesse al quale tendono, sono i tratti caratteristici di queste singolari forme di cooperazione internazionale, gli elementi che, in quanto previsti in un trattato, consentono di definire come impresa internazionale ogni corrispondente forma di cooperazione tra Stati.

Negli aspetti ora indicati ⁽¹⁶⁾ il profilo economico-organizzativo dell'impresa comune risulta evidente; in sostanza, le imprese internazionali vanno considerate come un fenomeno associativo tra Stati qualificato da un oggetto e da uno scopo economico, e simile per struttura alle usuali forme interne di esercizio collettivo di attività d'impresa. Invero,

(16) Come vedremo, gli elementi ora individuati non solo permettono di cogliere la comune sostanza dei vari tipi di impresa, ma pure costituiscono dei necessari termini di riferimento per stabilirne la natura, variabile a seconda dell'ambito interno o internazionale della loro rilevanza.

anche nel caso in cui l'impresa comune non sia costituita come società di diritto interno, l'organizzazione dell'ente istituito dal Trattato presenta caratteristiche ignote ad altri fenomeni associativi internazionali e sostanzialmente simili a quelle delle società di capitali. Un confronto pur sommario con gli enti internazionali operativi, costituiti per integrare o sostituire le funzioni di organi statali interni, ma la cui attività, difetta di carattere imprenditoriale perché non rispondente a criteri di obiettiva economicità⁽¹⁷⁾, porta a rilevare con facilità che nelle imprese internazionali vi è una correlazione caratteristica tra struttura organizzativa ed attività imprenditoriale. Infatti, allorché la cooperazione tra Stati si risolve in una attività economica, la formazione della volontà sociale viene sottratta al principio di formale uguaglianza delle posizioni individuali — principio cardine nell'assetto dei rapporti sociali all'interno delle organizzazioni internazionali di tipo classico —, in modo da rendere prevalente la volontà di coloro che detengono la maggior frazione del « capitale sociale »⁽¹⁸⁾. Come nelle società di capitali, l'organiz-

(17) Per i caratteri delle organizzazioni internazionali c.d. operative, ACO, *Considerazioni su alcuni sviluppi*, cit., pp. 52-92. Quanto alla linea di confine, rappresentata dall'« obiettiva economicità » dell'attività svolta, tra queste ultime e le imprese comuni, v. *infra*, n. 14. Sul concetto di obiettiva economicità intesa quale metodo utilitaristico delle operazioni intraprese, che esclude l'erogazione a fondo perduto della provvista finanziaria dell'ente ed implica un ricavo dell'attività svolta sufficiente a compensare i fattori produttivi, v. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario del codice civile a cura di SCIALOJA e BRANCA*, Bologna-Roma, 1967, p. 94 ss.; IDEM, *L'imprenditore*, Bologna, 1970, p. 26 ss.

(18) Sull'eguaglianza nelle organizzazioni internazionali v. MORELLI, *Eguaglianza e diseguaglianza fra membri delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 1947, p. 27 ss.; più recentemente, BOUTROS-GHALI, *Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, 1960, II, p. 9 ss. e per il rilievo di un'accentuata tendenza ad associare principio di eguaglianza e principio di collegialità, DECLEVA, *Principio di collegialità e principio monocratico nell'organizzazione internazionale*, in *Studi in onore di Giorgio Balladore Palieri*, Milano, 1978, v. II, p. 220. Quanto all'adozione del principio di maggioranza vale, in generale, l'osservazione di UBERTAZZI, *Il principio di unanimità negli or-*

zazione sociale viene regolata in funzione di quote di partecipazione, e non dei singoli soggetti: il principio maggioritario vale cioè come maggioranza di capitale e non come maggioranza di numero dei membri dell'ente. Talvolta il potere di questa maggioranza può arrivare a superare persino il limite dell'atto costitutivo o dello statuto, quando, ad esempio, la decisione di controversie tra l'ente e i suoi membri, o tra questi ultimi, venga rimessa alla volontà del gruppo di maggioranza (19).

Infine, anche nei rari casi in cui si abbandona lo schema organizzativo delle quote di partecipazione, la struttura delle imprese comuni si rivela pur sempre modellata in funzione del peculiare contenuto del rapporto associativo: uno scopo e un'attività economici. In ogni impresa comune il modo di esercizio delle attività sociali è permeato da una concezione « particolaristica » dell'interesse sociale. La sua individuazione è rimessa all'arbitrio del gruppo di maggioranza che dispone di un potere assolutamente discrezionale nella determinazione delle attività e delle misure necessarie per conseguire lo

gani collegiali internazionali, Milano, 1953, p. 145, secondo cui la regola generale per il funzionamento degli organi collegiali internazionali è offerta dal principio di maggioranza, con l'avvertenza, peraltro, che nel campo normativo la pratica offre scarsi indizi di sostituzione del criterio di unanimità o dell'autovincolo con quello di maggioranza (cfr. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 209). Ciò non esclude una tendenza all'abbandono della regola dell'unanimità per le decisioni provviste di forza obbligatoria; peraltro lo stesso correttivo della ponderazione del voto, nell'ambito delle tecniche a voto maggioritario, sembra essere ispirato dalla necessità di raggiungere una certa parità sostanziale degli Stati, in rapporto al diverso peso che ciascuno ha nella materia in cui opera l'organizzazione, in aderenza alla loro posizione di formale eguaglianza (cfr. il rilievo di GIULIANO, *Diritto internazionale*, Milano, 1974, I, p. 104). La deviazione, rappresentata dalla maggioranza di capitale, rispetto al modello generale prevalente sul piano dell'organizzazione internazionale, risalta con particolare evidenza in rapporto al principio di paritarietà, estrinsecazione di quello di collegialità e di eguaglianza, per cui tutti i membri del collegio concorrono in condizioni di parità a formare la volontà collegiale (cfr. DECLEVA, *Principio di collegialità, cit.*, p. 211).

(19) Cfr. art. IX lett. a) e b) dello Statuto della Banca Mondiale.

scopo comune ⁽²⁰⁾. Tuttavia, proprio perché quest'ultimo presuppone la ricerca di un « profitto » economico individuale, la struttura organizzativa dell'impresa tende ad assicurare una reciproca correlazione, nell'interesse individuale, dei diritti ed obblighi dei membri del gruppo e, parallelamente, un collegamento inscindibile tra partecipazione all'attività sociale e partecipazione al risultato concreto della stessa ⁽²¹⁾.

La dimensione particolaristica dell'interesse sociale, le sue manifestazioni esteriori nella struttura organizzativa, rappresentano un importante motivo di contrapposizione delle imprese comuni alle tendenze dominanti nei fenomeni contemporanei di organizzazione internazionale, nei quali si cerca attraverso adeguati accorgimenti di raggiungere una volontà il più possibile unitaria, e distinta da quella degli Stati membri, al fine di sottrarre l'attività dell'organizzazione all'influenza di interessi particolari di alcuni di essi ⁽²²⁾. A questo distacco delle imprese comuni dall'area tradizionale dei fenomeni di organizzazione internazionale fa riscontro un deciso accostamento di contenuti tra diritto interno e diritto internazionale ⁽²³⁾, sia sul piano delle strutture organizzative ⁽²⁴⁾,

(20) Sul punto, *infra*, nn. 7-8.

(21) Si può rilevare, al riguardo, che assumendo la natura economica dell'attività e la sua destinazione al soddisfacimento di un interesse patrimoniale dei membri dell'impresa quali elementi caratteristici della figura in esame, il concetto più vicino alla sostanza del fenomeno è quello di società, sia per la connotazione particolaristica che in esso riceve l'interesse sociale, sia per il concreto atteggiarsi del rapporto sociale in funzione del suo caratteristico contenuto (sul punto, v. FERRO LUZZI, *I contratti associativi*, Milano, 1971, p. 256 ss., 261 ss., 276). Tuttavia, non conviene insistere su questi elementi di analogia poiché la nozione di società riflette una sistemazione legislativa dei fenomeni associativi che è propria di ciascun ordinamento (v. al riguardo i rilievi di GALCANO, *Delle associazioni non riconosciute*, *cit.*, passim e spec. pp. 33-37).

(22) Al riguardo v. quanto si dirà in seguito (n. 7) sul carattere « pubblico » delle imprese comuni.

(23) Per questo rilievo, CONFORTI, *Le imprese internazionali*, *cit.*, p. 230.

(24) È questo il caso delle imprese costituite nelle forme di organizzazione internazionale nelle quali l'utilizzazione della struttura della società per azioni ne conferma quella « neutralità » più volte messa in luce dalla dottrina, anche se in

sia su quello delle attività riferibili all'ambito delle relazioni internazionali ⁽²⁵⁾. Si è scritto a proposito dell'intervento dello Stato nel processo produttivo interno, che la nozione di impresa è nozione di diritto comune, o superconcetto, riferibile tanto al diritto civile come a quello amministrativo ⁽²⁶⁾. Con le attività produttive esercitate in comune da più Stati, l'area di applicabilità del medesimo concetto può forse essere allargata fino ad includervi il diritto internazionale, dove vedremo che trova una larga rispondenza la moderna concezione dell'impresa quale « organizzazione produttiva diversa dall'azienda di erogazione » ⁽²⁷⁾.

2. - Per completare il quadro delle caratteristiche delle imprese comuni bisogna ora chiarire gli aspetti essenziali relativi alla loro configurazione giuridica. A questo scopo biso-

contesto assai diverso, in conseguenza della sua perfetta aderenza a qualsiasi tipo di fenomeno imprenditoriale indipendentemente dallo scopo perseguito (cfr. GALGANO, *Le società per azioni. Le altre società di capitali. Le cooperative*, Bologna, 1973, p. 221). Il ricorso a siffatta struttura può assumere un particolare significato nell'ambito dei fenomeni associativi internazionali per l'evidente legame funzionale che viene ad instaurarsi tra forma organizzativa, modo di esercizio delle attività sociali e campo di attività dell'ente. Posto allora che le imprese organizzazioni internazionali si distaccano nettamente nel loro funzionamento interno e nell'azione esterna dalle altre organizzazioni di tipo classico, assumendo il carattere di vere e proprie imprese commerciali, ci si può chiedere se l'attività interna ed esterna di tali enti resti ancora inquadrabile in quelle regole o principi che in genere caratterizzano la disciplina interna ed internazionale degli enti internazionali o non debba piuttosto essere ricondotta a regole e principi più rispondenti ai peculiari caratteri di tali organismi.

⁽²⁵⁾ Il crescente rilievo assunto nella vita di relazione internazionale dalle attività statali nel settore economico è un dato che non ha bisogno di essere sottolineato e che si armonizza con il diffuso convincimento della dottrina recente circa l'assenza di una necessaria distinzione di contenuti tra ordinamento interno ed internazionale. Cfr. al riguardo, BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962, p. 38 n. 56 ss.; QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, pp. 52-53; LUZZATTO, *Stati stranieri e giurisdizionali nazionali*, Milano, 1972, p. 9 ss.

⁽²⁶⁾ CASSESE, *Ente pubblico economico*, in *Nov.mo Digesto*, vol. p. 573; altresì GALGANO, *L'imprenditore*, Bologna, 1971, p. 29 IDEM, *Delle associazioni non riconosciute*, cit., p. 92.

⁽²⁷⁾ Sulla quale v. GALGANO, *L'imprenditore*, cit., p. 30 ss.

gna prendere in considerazione l'ordinamento o gli ordinamenti da cui dipende la disciplina dell'impresa.

Analoga sembra l'impostazione accolta dalla dottrina dominante secondo la quale l'analisi formale del fenomeno consiste nell'individuazione dell'ordinamento di appartenenza dell'ente. Questa ricerca, da cui si ricavano tipi e criteri di distinzione tra un tipo e l'altro di impresa, viene svolta in conformità ad una rigida distinzione normativa e concettuale tra forme organizzative a disciplina internazionale e forme organizzative a disciplina interna ancorché internazionalmente imposta. Alle une o alle altre vengono quindi ricondotte le figure intermedie di impresa comune di ambigua caratterizzazione ⁽²⁸⁾.

In definitiva, per la dottrina dominante il grado di internazionalizzazione dell'impresa può solo manifestarsi o come « speciale » regime di diritto interno o come regime esclusivamente internazionale. Per essa, in armonia con la concezione dualista, la linea di distinzione tra enti interni e internazionali, quale che sia la distanza dei primi dal regime « tipico » dell'ordinamento di appartenenza, sarebbe tracciata

(28) Principale obiettivo della dottrina è stabilire gli elementi di diversità tra imprese comuni, considerate come enti interni, ed organizzazioni internazionali. Cfr. SERENI, *Gli organismi economici internazionali*, cit., p. 555 ss. e *International economic institutions*, cit., p. 225 ss. TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 649 ss. i quali si rifanno principalmente all'ambito interno in cui assume esclusiva rilevanza l'attività delle imprese costituite mediante trattato, deducendone che non può quindi trattarsi di organizzazioni internazionali essendo queste ultime attive nell'ambito delle relazioni internazionali. Confusa la distinzione di altri autori: cfr. VALENTI, *Le società a carattere internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 1960, p. 469 s.; LIBRECHT, *op. cit.*, pp. 151-162; GOURRIER, *La notion d'entreprise commune. Le précédents réalisations dans le domaine non nucléaire*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 1966, p. 333 ss.; ADAM, *Les établissements publics internationaux*, cit., pp. 9-14. Nel senso che l'elemento differenziale tra imprese di diritto interno ed organizzazioni internazionali — ed imprese organizzazioni internazionali, quindi — sia rappresentato dalla sottoposizione o meno dell'ente ad un ordinamento interno, v. CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 242 s.; analoga contrapposizione tra imprese interne ed imprese di diritto internazionale, esclusivamente sottoposte all'ordinamento internazionale in MANN, *International corporations and national law*, cit., p. 148.

dal valore formale dell'atto costitutivo dell'impresa, rappresentato nel primo caso da atti o provvedimenti interni di esecuzione dell'atto internazionale, nel secondo direttamente e soltanto da quest'ultimo. Nel caso che solo l'atto di adattamento all'accordo internazionale funga da atto costitutivo dell'impresa, per taluni ci troveremmo dinanzi ad un ente interno « indipendente » da un dato ordinamento e che nasce plurimo, ossia contemporaneamente in tutti gli ordinamenti degli Stati associati ⁽²⁹⁾; per altri, invece, si tratterebbe di un ente incardinato nello Stato dove ha sede, non essendoci che una rigida alternativa tra sottoposizione dell'impresa ad un dato ordinamento interno e creazione di una organizzazione internazionale ⁽³⁰⁾.

Ora, prescindendo da quest'ultima questione, ci preme rilevare che la distinzione formale tra enti interni ed internazionali, per quanto indiscutibile e necessaria in via di principio, ci porta ad un inquadramento incompleto — ed errato, se inteso troppo rigidamente — del fenomeno in esame. Essa rappresenta senza dubbio un passaggio obbligato nella qualificazione delle imprese comuni, ma non può concludere la ricerca dei loro caratteri giuridici poiché non mette nel giusto rilievo il fondamento internazionale — e le relative conseguenze — delle imprese costituite in forma di persone giuridiche di diritto interno.

Non si può dimenticare, infatti, che il peculiare modo di creazione delle imprese comuni consente agli Stati di superare la rigida alternativa della sottoposizione ad un regime di esclusiva rilevanza interna o internazionale ⁽³¹⁾. In

⁽²⁹⁾ Così TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 643.

⁽³⁰⁾ Così CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., pp. 237-241.

⁽³¹⁾ Precisiamo sin d'ora che ciò non implica la nostra adesione a quelle teorie che vedono nell'intreccio tra istituti di diritto interno e strumenti internazionali un superamento della separazione formale tra disciplina di diritto interno e disciplina di diritto internazionale (Così invece, GOLDMANN, *Le sociétés internationales*, cit., p. 356 ss.). Quale che sia il grado di attrazione e reciproca influenza

particolare non ci sembra che una volta individuato l'ordinamento di appartenenza dell'ente si debba necessariamente escludere la possibilità di rilevare nella disciplina del rapporto associativo la presenza, accanto a norme interne, di vere e proprie norme internazionali che abbiano una diretta ed immediata incidenza, in quanto tali sulla vita dell'impresa. Può darsi, in altri termini, che alcuni aspetti di quel rapporto formino oggetto di formale sottoposizione all'ordinamento internazionale, altri invece all'ordinamento interno. Proprio perché si avvalgono del trattato, come soggetti internazionali, conservando al tempo stesso la qualità di soggetti interni, gli Stati possono ivi contestualmente assumere e disciplinare tanto posizioni soggettive rilevanti sul piano dell'ordinamento internazionale quanto posizioni rilevanti sul piano dell'ordinamento interno.

Certo, dal punto di vista del regime dell'impresa nell'ordinamento interno la posizione soggettiva internazionale, come ogni sua modificazione od estinzione, avrà solo una rilevanza di fatto alla quale l'ordinamento interno è tenuto a collegare conseguenze giuridiche conformi. Nulla impedisce però che il trattato preveda congiuntamente entrambi tali posizioni, alternando ad una disciplina valevole sul piano internazionale l'indicazione della disciplina applicabile su quello interno. La situazione non presenta alcuna difficoltà teorica quanto ai rapporti tra i due ordinamenti interessati. Che l'ordine interno si adegui a certi fatti o situazioni internazionalmente rilevanti, pur lasciando del tutto fuori da sé medesimo la loro disciplina e le eventuali questioni che possono insorgere al riguardo, è circostanza che non contraddice il comune modo di configurare le relazioni tra i due ordina-

tra diritto internazionale e diritto interno non ci pare di dover abbandonare il tradizionale principio della separazione tra ordinamento internazionale ed ordinamento interno. Né il regime delle imprese internazionali pare offrire elementi in senso contrario o tali da indurre alla ricerca di sistemi giuridici intermedi.

menti ⁽³²⁾. Tutto ciò che logicamente impone la distinzione concettuale e normativa tra forme organizzative interne ed internazionali è l'esclusione dal novero delle organizzazioni internazionali delle ipotesi in cui gli Stati danno vita ad una impresa avvalendosi di strutture che appaiono inserite in misura più o meno estesa negli ordinamenti interni; ma ciò non esclude l'eventualità di rapporti associativi tra Stati nella cui disciplina complessiva coesistano regole interne ed internazionali.

Ora, la circostanza singolare che induce ad una attenta verifica di simile eventualità sta nel fatto che la costituzione di ogni impresa comune trova fondamento in un vincolo giuridico internazionalmente rilevante, in quanto posto attraverso un atto internazionale, che rende obbligatorio l'esercizio dell'attività ed il perseguimento dello scopo comune secondo le modalità previste nell'atto stesso. Invero, e l'osservazione vale in particolare per le imprese che assumono forme di diritto interno, la funzione dell'accordo è principalmente quella di consacrare sul piano dell'ordinamento internazionale un obbligo di cooperazione tra gli Stati, oltre che quella di disciplinarne le concrete modalità di attuazione.

Rispetto ai numerosi esempi di imprese costituite nel quadro di un ordinamento interno, tra enti pubblici o sotto pubblico controllo di diversa nazionalità, oppure direttamente costituite tra Stati ed enti pubblici stranieri ⁽³³⁾; rispetto

(32) Per tali affermazioni, anche se con riferimento ad un diverso ordine di problemi, BALLADORE PALLIERI, *Le comunità europee e gli ordinamenti interni degli Stati membri*, in *Diritto internazionale*, 1961, p. 3 ss. (ed anche in *Saggi sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1961, p. 57.

(33) Salvo che l'accordo di collaborazione tra enti pubblici non debba essere considerato un accordo internazionale in quanto direttamente imputabile agli Stati — soggetti internazionali — ai quali gli enti stessi appartengono. Il SERENI, *Gli organismi economici*, cit., p. 544 ss. e *International economic institutions*, cit., p. 181 ss. coglie l'identità di sostanza tra cooperazione interna e quella internazionale aventi ad oggetto la costituzione di enti imprenditoriali comuni, considerando però non essenziale la presenza del trattato ai fini della configurazione della relativa

cioè ad un fenomeno che in termini economici non differisce da quello dell'impresa internazionale, la specificità del nostro caso sta per l'appunto nella posizione attraverso il trattato di un comune interesse internazionalmente protetto in ordine all'esercizio dell'attività di impresa ⁽³⁴⁾.

Ciò che determina la creazione delle imprese comuni non sono propriamente i concreti bisogni sentiti dagli Stati e che essi potrebbero soddisfare in certo modo anche con strumenti associativi interni, ma l'interesse a soddisfare quei bisogni mediante l'istituzione di un vincolo internazionale di collaborazione. Ponendo a fondamento dell'impresa un atto internazionale costitutivo di siffatto vincolo, gli Stati ritengono di adottare, a garanzia del soddisfacimento di quei loro comuni bisogni, la forma di tutela più idonea e completa. In sostanza, in ogni impresa comune la convenzione funge da atto costitutivo del rapporto « societario », almeno nel suo contenuto minimo consistente nell'instaurazione sul piano dell'ordinamento internazionale di un vincolo (diritto-obbligo) di cooperazione per una data finalità economica nell'interesse comune ⁽³⁵⁾. Perciò, anche quando l'aspetto organizzativo coin-

categoria. L'autore, come in genere la restante dottrina, riduce la funzione di tale atto a quella di creazione dell'obbligo internazionale reciproco delle parti contraenti di immettere nel proprio ordinamento interno un complesso di norme che riconosca l'esistenza del nuovo ente, ne disciplini la struttura, i poteri, il funzionamento ed i rapporti con i terzi (ivi, p. 543). Ci sembra invece, che la funzione del tratto sia ben più ampia, *infra*, nel testo.

⁽³⁴⁾ È ovvio che il carattere internazionale di un dato interesse dipende dal modo in cui esso viene considerato dagli Stati e non da intrinseche qualità o natura dell'interesse medesimo. Per l'affermazione secondo cui sono interessi internazionali quelli che i vari Stati hanno come membri della collettività internazionale, v. MORELLI, *La sentenza internazionale*, Padova, 1931, p. 104; il che non esclude che un qualsiasi interesse degli Stati possa assumere carattere internazionale ogni qualvolta la forma di tutela conferitagli discenda da norme internazionali. Nel senso che fini ed interessi di singoli Stati possano trapassare nella stessa sfera di interessi della collettività internazionale, BISCOTTINI, *I consorzi amministrativi nella collettività internazionale*, in *Comunicazioni e studi*, 1953, p. 124 ss.

⁽³⁵⁾ Parlando di obbligo di cooperazione non intendiamo riferirci a quell'ob-

cide in massima parte con l'utilizzazione di una tipica forma societaria regolata dal diritto interno, l'elemento differenziale rispetto agli enti dello stesso tipo più che nella specialità del regime dell'impresa consiste nella presenza in essa di un vincolo di tale rilevanza.

Certo, quando la nascita dell'ente avviene in un momento successivo alla stipulazione del trattato, in forza di ulteriori condizioni fissate nel diritto interno, l'aspetto organizzativo del fenomeno associativo può apparire assai distante dal rapporto internazionale che ne costituisce il fondamento. Tuttavia anche in questo caso la creazione dell'ente può essere considerata un « effetto » voluto con la stipulazione del trattato, ancorché esso non sia in grado di produrlo direttamente. Invero, se il trattato è come tale idoneo a produrre un qualche effetto di diritto interno, la duplice soggettività interna ed internazionale degli Stati consente una considerazione simultanea dei due ordinamenti interessati e delle situazioni in essi rilevanti.

La situazione non è qui diversa dall'ipotesi in cui la legge interna preveda la nascita dell'ente sociale in un momento successivo alla stipulazione del contratto, in forza del verificarsi di altri elementi e condizioni⁽³⁶⁾. Nel nostro caso, il fatto di seguire i procedimenti costitutivi interni non si risolve nella manifestazione di un nuovo consenso diretto a creare un vincolo societario inutilmente duplicativo di quello già esistente sul piano internazionale, ma serve solo a far

bligio, affatto diverso, caratterizzante i rapporti tra Stati membri e l'organizzazione internazionale, per il quale gli Stati associati sono tenuti a cooperare con l'organizzazione onde consentire a questa di realizzare le finalità per le quali è stata costituita (su tale c.d. obbligo di cooperazione, cfr. SERENI, *Diritto internazionale, cit.*, II, 2, p. 877 s.). Ci si riferisce invece ad un vincolo sostanzialmente analogo a quell'« obbligo di collaborazione » che viene autorevolmente posto a fondamento del vincolo societario (cfr. DALMARTELLO, *I rapporti giuridici interni nelle società commerciali*, Milano, 1937, p. 84).

⁽³⁶⁾ Per il collegamento tra aspetto contrattuale e quello organizzativo della società, cfr. FERRARA, *Gli imprenditori e le società*, Milano, 1975, p. 198 s., 343; FERRI, *Le società*, Torino, 1971, p. 81 ss., p. 593 ss.

sorgere il soggetto giuridico di diritto interno in cui esso troverà attuazione.

Il fenomeno dell'impresa comune può ridursi ad una fattispecie assai semplice: l'esistenza di un interesse internazionalmente tutelato o, il che è lo stesso, di un rapporto internazionale inerente all'esercizio dell'attività d'impresa. La contrapposizione tra forme interne e forme internazionali, dinanzi alla quale si arresta la dottrina, va perciò vista nell'ambito di una categoria formata da ipotesi sostanzialmente omogenee non solo sotto l'aspetto contenutistico, ma anche sotto quello formale. La differenza tra le prima e le seconde, come tra le varie ipotesi del secondo gruppo, sta nei termini di specificazione del contenuto complessivo del rapporto di collaborazione, vale a dire nella diversa misura in cui le norme internazionali — e la corrispondente tutela di interessi internazionali — incidono sull'attività e sul regime dell'ente. In questa diversa prospettiva il grado di internazionalizzazione delle imprese comuni andrà visto come incidenza diretta, esclusiva o parziale, di norme internazionali nella disciplina della cooperazione instaurata dagli Stati.

3. - Riassumendo, dunque, le imprese comuni debbono essere considerate un fenomeno associativo tra Stati a scopo economico, disciplinato, anche se non sempre in modo esclusivo, da norme formalmente internazionali, e che si contraddistingue per la presenza di un rapporto internazionale di cooperazione. Vista nel complesso, l'incidenza di tali norme nella disciplina delle imprese comuni rivela una certa gradualità, via via che gli Stati avvertono più intensa l'esigenza di tutelare sul piano internazionale talune loro posizioni soggettive. Ciò induce ad elaborare una tipologia delle imprese internazionali più ricca e flessibile di quella sinora prospettata in dottrina, e più aderente al carattere internazionale dell'impresa. A questo scopo vanno preliminarmente svolti alcuni

rilievi che possono essere un utile orientamento anche per successivi sviluppi dell'indagine.

L'attività delle imprese comuni, si tratti di enti interni o di organizzazioni internazionali, ha come carattere principale il fatto di svolgersi nell'ambito degli ordinamento interni⁽³⁷⁾. In quanto collegata ad un rapporto associativo, essa è altresì il frutto della partecipazione dei singoli Stati alla gestione dell'attività produttiva. Possiamo allora tener distinti — nel complesso degli atti che vanno dalla costituzione dell'impresa a quello finale in cui si concretizza la operazione produttiva — due momenti: uno concernente l'attività imprenditoriale in quanto *esecuzione*, nel senso stretto di impiego dei fattori produttivi, l'altro concernente l'attività imprenditoriale in quanto *gestione*, inerente alla partecipazione sociale e alla natura collettiva dell'impresa.

È importante tener distinti questi due aspetti poiché la peculiarità della forma organizzativa delle imprese comuni sta proprio nella possibilità che il momento esecutivo od operativo e il momento sociale rilevino su piani differenti. Il primo del diritto interno, con le precisazioni che vedremo; il secondo anche o solo nel diritto internazionale a seconda del grado d'internazionalizzazione dell'impresa.

La rilevanza in ordinamenti distinti del momento operativo e di quello sociale si ha nelle imprese costituite in forma di organizzazione internazionale. Qui, per l'appunto, l'operazione produttiva in senso stretto appare così intimamente legata ad interessi internazionali che l'intero rapporto sociale viene integrato in una struttura organizzativa posta sullo stesso piano in cui si svolgono i rapporti tra entità politiche sovrane ed indipendenti, quivi assistito dalle medesime garanzie proprie di questi ultimi⁽³⁸⁾.

⁽³⁷⁾ Sul punto, *infra*, n. 11.

⁽³⁸⁾ La distinzione prospettata nel testo costituisce una premessa necessaria per valutare la fondatezza di quelle opinioni (cfr. *supra*, nota 12) che negano l'am-

Quando, invece, l'interesse ad una tutela internazionale della partecipazione sociale appare agli Stati di minor rilievo, mentre appaiono preminenti le esigenze tecniche dell'operazione produttiva, gli Stati mostrano la tendenza ad inquadrare i rapporti sociali in un tipico regime normativo interno, appartenendovi, se necessarie, modificazioni che possono consistere anche in regole ad hoc formalmente internazionali, ove si ponga l'esigenza di garantire sul piano internazionale taluni aspetti della partecipazione sociale.

Abbiamo così diverse manifestazioni del carattere internazionale dell'impresa a seconda dell'intensità con cui la regolamentazione internazionale interviene nella disciplina del rapporto associativo o sociale; schematizzando al massimo, distingueremo una nozione ampia e una più specifica e ristretta di impresa comune, limitata a quelle ipotesi in cui la disciplina internazionale del rapporto ha una diretta incidenza nello statuto personale dell'ente.

Nel primo senso è impresa internazionale ogni ente la cui costituzione e disciplina risulta in tutto o anche solo in parte apprestata nella convenzione internazionale. Vi rientrano quindi tanto i casi in cui i governi interessati prescindano da ogni riferimento al diritto interno, quanto quelli in cui si limitino a prevedere la costituzione dell'impresa come ente interno, determinandone il tipo e fissando nella convenzione alcune sue caratteristiche essenziali.

Se si tratta di enti interni il contenuto del rapporto internazionale relativo all'attività e al regime dell'impresa può risolversi in obblighi degli Stati accessori e distinti rispetto a quelli che fanno capo agli stessi in quanto membri dell'ente, e che non entrano a far parte del suo statuto personale. La convenzione internazionale organizza in tal caso la coopera-

missibilità di fenomeni di organizzazione internazionale laddove l'attività dell'ente abbia esclusiva rilevanza interna.

zione in un quadro normativo complesso nel quale figurano attività ed obblighi degli Stati quali soggetti internazionali, ed obblighi ed attività degli stessi in qualità di soggetti interni membri dell'impresa. Come esempio si può citare la convenzione per il traforo del Monte Bianco che affida la costruzione del tunnel a due società, una italiana l'altra francese, in un regime di concessione distinto per ciascuno dei due versanti, ma concordato, al fine di assicurarne l'uniformità, tra i governi azionisti delle rispettive società.

Come risulta dall'art. 1 della convenzione (« Le Gouvernements italien et français s'engagent à assurer par moitié le percement du massif du Mont Blanc sur la base du projet technique présenté par le Syndicat pour le tunnel du Mont Blanc ») sono gli stessi governi ad assumere l'obbligo reciproco di realizzazione dell'impresa. Specificazione di quest'obbligo sono varie attività e prestazioni poste a loro carico, come soggetti interni e come soggetti internazionali, al fine di assicurare il compimento dell'opera, coordinare i lavori e rendere il più possibile simile il regime normativo in cui operano le società da essi costituite ⁽³⁹⁾. È chiaro che la maggior

(39) Costituiscono oggetto di un obbligo internazionale l'assunzione da parte degli Stati di una determinata quota di capitale sociale nelle rispettive società e la loro creazione in conformità ai criteri posti nella convenzione e nel processo verbale finanziario del 16 maggio 1953 integrativo della medesima (cfr. ivi artt. 2, 3, 5, 6, 8). Gli Stati si sono pure impegnati a costituire una Commissione di sorveglianza (art. 5 della convenzione) che dispone di un ampio potere di controllo sull'esecuzione dei lavori, con facoltà di ordinarne o sospenderne l'esecuzione per motivi di sicurezza (sulla natura della Commissione, *infra*, n. 11). Le previsioni della convenzione relative alla costituzione di una società unica per la gestione del tunnel non sono state attuate. In via provvisoria la convenzione del 25 marzo 1965 affida lo sfruttamento del tunnel alle due società concessionarie, previa la stipulazione di un accordo di collaborazione il cui contenuto è disciplinato nell'essenziale dalla convenzione medesima. Con lo scambio di note del 1° marzo 1966 è stata costituita la Commissione di controllo prevista dall'art. 8 della convenzione del 1953. Tale organo, che assicura il controllo dello sfruttamento del tunnel e la sua conservazione, esercita numerose competenze relativamente alle attività svolte dalle due società. Il regime fiscale, per quanto riguarda i ricavi e le spese derivanti

parte di tali impegni internazionali consistono nell'obbligo degli Stati di agire sul piano interno, come azionisti delle società, in conformità ai criteri posti nella convenzione; obblighi ed attività interni ed internazionali ancorché formalmente distinti sono strettamente correlati: la violazione degli obblighi interni ingenera sempre una responsabilità internazionale ⁽⁴⁰⁾.

Si è al limite di questa configurazione pur così ampia di impresa comune allorché la costituzione dell'ente trova sì rispondenza in un interesse internazionale degli Stati, ma questi non ritengono necessario prevedere istituzionalmente una loro partecipazione diretta od indiretta a mezzo di enti pubblici o comunque sotto pubblico controllo, alla gestione dell'impresa. Un esempio di tal genere è la società per azioni franco-tedesca « Saarlor » il cui statuto (artt. 6 e 8) prevede che le azioni della società non possano appartenere che a persone fisiche, società o persone giuridiche di nazionalità francese e tedesca per la metà, rispettivamente, del capitale sociale. L'ingresso degli Stati nella società è dunque solo eventuale. Per contro, oltre a definire il regime della società nell'art. 84 della Convenzione sul regolamento della « question sorroise » — che prevede l'approvazione da parte dei due governi dello statuto della società e di sue eventuali modifiche, nonché la sua prevalenza sul diritto francese e tedesco —, gli Stati si sono riservati il diritto di approvare i principi generali pel coordinamento della politica commerciale della società.

dalla gestione del tunnel, è oggetto di regolamentazione nella convenzione franco italiana del 7 febbraio 1967.

(40) Sul punto, *infra*, n. 5. Si noti che l'esistenza di responsabilità internazionale per violazioni inerenti agli obblighi societari non è contraddetta dal carattere puramente interno dell'impresa. Le decisioni dei giudici italiani (App. Torino del 14 giugno 1967, in *Foro italiano*, 1967, I, 1914 ss. e Cass. del 3 maggio 1969 n. 1464, *ivi*, 1969, I, 2373) relative alla società italiana per il traforo del Monte Bianco escludono correttamente la subordinazione delle modifiche dello statuto della società al consenso degli Stati contraenti, dato che nella convenzione mancano in effetti previsioni in tal senso.

In virtù di tali caratteri la Saarlor è un esempio di impresa comune che tende a confondersi con le c.d. società a statuto internazionale ⁽⁴¹⁾; in essa la posizione soggettiva internazionale dei governi interessati, che si sono obbligati ad accordarle nel proprio ordinamento il trattamento ed il regime previsto dalla convenzione, non ha alcuna rilevanza in ordine al funzionamento e alla condizione dell'ente.

Diversi dagli esempi precedenti sono i casi in cui la posizione soggettiva degli Stati relativa alla gestione dell'impresa si manifesta solo nell'ambito dell'organizzazione sociale. Può allora accadere che la qualità di membro dell'impresa rilevi o direttamente e soltanto sul piano internazionale oppure in entrambi quello interno ed internazionale.

4. - Abbiamo così una seconda e più specifica nozione di impresa comune, limitata a quegli enti in cui trova espressione, in tutto o in parte, una disciplina internazionale del rapporto sociale la quale rileva come tale nello statuto personale dell'ente. Tale situazione ricorre ovviamente in tutte le ipotesi di imprese comuni che assumono veste di organizzazione internazionale; le norme di organizzazione dell'ente creano esclusivamente rapporti di natura internazionale cosicché disciplina internazionale del rapporto associativo e posizioni soggettive di membro dell'impresa coincidono perfettamente.

Anche nei casi in cui l'impresa viene costituita come ente interno è possibile che alcuni aspetti dell'organizzazione risultino disciplinati sul piano internazionale. Come s'è detto la costituzione dell'impresa come persona giuridica di diritto interno non comporta un necessario ed integrale riassorbimento dei rapporti tra i soggetti che vi partecipano nell'ambito dell'ordinamento interno. Pur nell'ipotesi in cui il regime del-

(41) V. *infra*, n. 6.

l'impresa meno si allontana dalla disciplina generale di diritto interno, molti aspetti del rapporto associativo e della struttura organizzativa in cui esso si esprime possono restare aganciati all'ordinamento in cui è posto il fondamentale obbligo di cooperazione.

Ciò presuppone, evidentemente, che si distingua tra norme della convenzione o dello statuto che hanno un valore precettivo solo nell'ordinamento interno ed altre che l'hanno invece nell'ordinamento internazionale. La distinzione non può essere tracciata in modo aprioristico in base al contenuto delle disposizioni della convenzione o dello statuto — sempre che esso costituisca un annesso della convenzione — poiché è chiaro che gli Stati sono arbitri nel decidere per qualsivoglia contenuto la forma di disciplina più conveniente. In via di massima si può solo dire che essi mostrano la tendenza a far ricadere nell'ambito di una regolamentazione di diritto internazionale tutti quegli aspetti del rapporto sociale, estranei alle funzioni esecutive, che definiscono le fondamentali condizioni e modalità di attuazione della cooperazione, come quelle concernenti l'oggetto sociale, gli apporti dei singoli membri, la partecipazione all'impresa ecc.. Naturalmente si dovrà accertare caso per caso se le relative disposizioni esplicano la propria funzione nel loro valore originario di norme internazionali ovvero in quello di norme interne, cercando di interpretare la volontà degli Stati in aderenza ai dati oggettivi che caratterizzano l'impresa e a taluni indici « rivelatori » di tale volontà tra i quali assume importanza decisiva il sistema di soluzione delle controversie relative ai rapporti sociali.

Un esempio della rilevanza interna ed internazionale della posizione degli Stati come membri dell'impresa è fornito da Air Afrique « Société anonyme de droit privé à structure unitaire », come la definisce l'art. 4 della convenzione istitutiva. La costituzione della società è avvenuta — lo si

vedrà in seguito — per effetto immediato dell'entrata in vigore dell'accordo internazionale. Le disposizioni quivi poste conferiscono ad Air Afrique una particolare natura per effetto della quale la società, pur essendo inserita in ciascuno degli ordinamenti degli Stati membri, appare del tutto indipendente da questi. A definire il suo regime concorrono in parte regole internazionalmente poste ma che hanno esclusivo valore sul piano interno, in parte regole che valgono come norme internazionali. Al primo gruppo possiamo ascrivere tutte quelle disposizioni relative all'attività e al funzionamento della società come soggetto interno — siano esse poste nella convenzione o nello statuto allegato — al secondo tutte le altre norme che disciplinano la costituzione (art. 14 e 15 conv. e 41 statuto), i caratteri (art. 4, 5 e 6 conv.), la durata (art. 4 statuto) e lo scioglimento del rapporto societario (art. 5 conv. e artt. 27 a 36 statuto), vale a dire tutte quelle norme che definiscono nelle linee essenziali i diritti e i doveri degli Stati nell'attuazione del rapporto sociale. La posizione di questi come membri della società ricade ora nell'una ora nell'altra serie di norme cosicché nella situazione concreta le posizioni di soggetto internazionale ed azionista-soggetto interno risultano inscindibili. Così, ad esempio, in base all'art. 13 della convenzione l'ingresso di un nuovo Stato nella società non si verifica con la cessione delle azioni prevista dall'art. 8 dello Statuto ma presuppone l'adesione al trattato istitutivo e la stipulazione di un accordo internazionale tra tutti i governi sul quantitativo delle azioni da cedere in modo che non venga violato il principio dell'eguaglianza di partecipazione degli Stati (art. 6 conv. e art. 5 statuto). Sempre sul piano internazionale avviene il recesso dalla società il quale consegue automaticamente alla denuncia del trattato; la liquidazione dei diritti ed obblighi del recedente forma poi oggetto, in base all'art. 16 della convenzione, di un accordo internazionale ad hoc tra tutti gli Stati. Corrispondentemente l'art. 8 dello

Statuto dispone che le azioni saranno riacquistate — secondo le regole di diritto interno, s'intende, — in parti uguali dagli altri azionisti.

Una conferma della duplice posizione degli Stati rispetto al rapporto sociale sta nel sistema di soluzione delle controversie previsto dalla convenzione e dallo statuto. Per quelle relative all'interpretazione ed applicazione della convenzione, che pure contempla gli Stati come azionisti dell'impresa, nell'art. 17 della stessa è prevista la sottoposizione, in caso di insuccesso delle consultazioni diplomatiche, ad arbitrato « *conformement aux règles habituelles du droit international* ». Ora, anche lo statuto, che si riferisce quasi esclusivamente all'impresa quale ente interno, prevede la sottoposizione ad arbitrato di una vasta serie di controversie (relative all'interpretazione ed applicazione dello Statuto, ai diritti obblighi e responsabilità che ne discendono, alle questioni tra azionisti e amministratori, alla nullità della società, di disposizioni dello statuto, delle deliberazioni sociali ecc.). Ma si tratta di un giudizio arbitrale evidentemente interno, nonostante le possibili designazioni ad opera del presidente della Corte internazionale di giustizia: basti pensare alla possibilità che un arbitro venga nominato da soggetti privati. Qualche difficoltà può sorgere dalla presenza di punti di contatto e di interferenza tra controversie interne ed internazionali; comunque la questione relativa alla natura della controversia può ritenersi di competenza dell'arbitro internazionale in quanto problema di « *applicazione della convenzione* ».

La previsione di organi arbitrali internazionali, chiamati a risolvere tutte o alcune delle controversie relative alla struttura e al funzionamento dell'impresa, è una generale conferma, per tutte le imprese costituite come enti interni, dell'interferenza del diritto internazionale nella configurazione e nell'attuazione del rapporto sociale. Tali organi non avrebbero alcuna ragion d'essere se l'accordo si limitasse a definire

il contenuto di norme che gli Stati sono soltanto obbligati ad emanare nel proprio ordinamento interno. Essi non hanno la funzione di rendere interpretazioni uniformi ed astratte di norme convenzionali vavevoli negli ordinamenti interni, ancorché possa essere questa, in fatto, una conseguenza della pronuncia arbitrare; il giudizio arbitrare è inteso invece a risolvere contrastanti pretese degli Stati in ordine a concrete posizioni soggettive che li riguardano come membri dell'impresa e come soggetti internazionali.

Una funzione di tal genere è chiamata ad assolvere, ad esempio, il tribunale arbitrare, previsto dall'art. 58, per l'interpretazione e l'applicazione della convenzione sulla canalizzazione della Mosella la quale disciplina nell'art. 2 lett. e) e nel cap. II (artt. 8-21) la costituzione, il regime e l'attività della Società internazionale della Mosella. Trattandosi di una società a responsabilità limitata di diritto tedesco le questioni inerenti ai rapporti tra i membri della società ricadono nella competenza dei tribunali tedeschi; non tutte, però, dal momento che lo statuto esclude lo scioglimento della società « par jugement du tribunal (art. 61 de la loi relative aux GmbH) ou par voie administrative (art. 62 de la loi relative aux GmbH) » e non ammette « l'exclusion d'associés ou la défection d'associés » neppure « pour des raisons graves » (art. 26 statuto). Ci sembra che ogni questione relativa a tali materie ricada nella competenza del tribunale arbitrare internazionale, a cui più in generale è devoluta ogni controversia sulla determinazione e il conseguimento dell'oggetto sociale (art. 2, 8 e 14 conv.), la determinazione di altri eventuali azionisti, oltre gli Stati contraenti (art. 10 conv.), le modalità di finanziamento e di partecipazione al capitale sociale (art. 10 e art. 17), la attribuzione di alcune cariche sociali (artt. 12 e 13) e infine ogni questione relativa ai diritti degli azionisti in caso di modificazioni pregiudizievoli della legge tedesca sulle società a

responsabilità limitata, e alle modalità relative alla modificazione dello Statuto della società (art. 9, 3 conven.),

5. - Sulla scorta della rapida esemplificazione che precede possiamo comprendere meglio quale posto occupi il trattato nella costruzione del concetto di impresa comune. L'accordo internazionale non è un elemento esterno alla struttura organizzativa dell'impresa che, assolvendo ad una funzione in qualche modo analoga a quella dell'atto di autonomia con cui le parti private designano la legge regolatrice del contratto, ha solo l'effetto di incardinare l'impresa nell'ordinamento internazionale o in un dato ordinamento interno ⁽⁴²⁾.

Solo nel quadro di una esasperata concezione istituzionalistica dei fenomeni societari, visti come realtà autonoma ed indipendente dai soggetti che li pongono in essere ⁽⁴³⁾ si può condividere il rilievo che una volta sottoposto l'ente ad un ordinamento interno anche i rapporti tra i membri dell'impresa abbiano esclusiva rilevanza in tale ordinamento, e che tutte le regole originalmente elaborate nella convenzione istitutiva abbiano solo in esso valore in deroga alla disciplina generale dettata per gli enti del medesimo o analogo tipo ⁽⁴⁴⁾. Riportando invece il fenomeno societario al suo fondamento contrattuale ⁽⁴⁵⁾ e ponendo a fondamento dell'impresa comune un rapporto internazionalmente rilevante di cooperazione nell'esercizio dell'impresa, la coesistenza di una disciplina for-

(42) Per questa analogia si pronuncia CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 248 s.

(43) In argomento, v. per tutti, JAGER, *L'interesse sociale*, Milano, 1963.

(44) Cfr. CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 237 ss.; SERENI, *Gli organismi economici*, cit., p. 544; IDEM, *International economic institutions*, cit., p. 188; TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 648 ss. anche con riferimento a quelle imprese comuni che l'autore considera non sottoposte alla legge di uno Stato determinato ancorché enti di diritto interno.

(45) Cfr. FERRARA, *Gli imprenditori e le società*, cit., p. 194 ss. anche per rif. bib.

malmente internazionale con una interna può essere facilmente ammessa.

Vi è chi ⁽⁴⁶⁾ si avvicina a questa costruzione affermando che l'accordo internazionale viene inevitabilmente ad assumere una posizione non diversa da quella propria dei contratti parasociali o di quegli accordi tra gruppi imprenditoriali diretti all'esercizio in comune di un'attività economica attraverso una società per azioni facente capo ai gruppi medesimi. L'accordo internazionale si limiterebbe perciò a prevedere la realizzazione in comune di una determinata iniziativa e a fissare le basi fondamentali della collaborazione tra gli Stati.

In effetti è nel trattato che troviamo, anche nelle forme meno internazionalizzate di imprese internazionali, le basi fondamentali dell'organizzazione sociale, del capitale e delle sue eventuali variazioni, della distribuzione delle cariche sociali, del regime di circolazione delle azioni o titoli di partecipazione, la previsione delle maggioranze necessarie per la validità delle deliberazioni degli organi sociali, principi e regole sull'estinzione dell'ente, criteri e modalità di svolgimento dell'attività, indicazione dei mezzi finanziari necessari per l'impresa.

Si tratta delle tipiche previsioni che formano oggetto dei c.d. patti parasociali, ma è chiara la loro diversa natura e il loro diverso valore rispetto a questi ultimi. I patti parasociali sono normalmente inefficaci nei confronti della società ove non vengano o non possano essere tradotti in determinazioni statutarie ⁽⁴⁷⁾. Nel nostro caso, invece, essi assumono sempre il valore di clausole statutarie in senso stretto poiché l'efficacia normativa dell'atto interno di adattamento alle prescrizioni internazionali priva di ogni significato la questione dell'op-

⁽⁴⁶⁾ FERRI, *Le società, cit.*, pp. 309, 311.

⁽⁴⁷⁾ FERRI, *Le società, cit.*, p. 98.

ponibilità o meno di siffatte previsioni nei confronti delle imprese comuni. Va comunque osservato che per le prescrizioni che creano rapporti formalmente internazionali l'adattamento del diritto interno ha solo la funzione di rendere possibile il prodursi in tale ambito di conseguenze giuridiche conformi a quelle che si verificano nell'ordinamento internazionale.

Si può dunque ammettere che la disciplina organizzativa delle imprese comuni dia luogo ad un sistema unitario, anche se collocata a differenti livelli normativi. Anzi, tra disciplina interna ed internazionale dei rapporti sociali vi è una connessione impossibile a sopprimersi una volta che si fondi l'impresa internazionale su un vincolo di cooperazione formalmente rilevante sul piano internazionale: l'inosservanza delle disposizioni interne deve ritenersi sempre sanzionata anche sul piano internazionale quale illecita violazione di quel fondamentale obbligo di collaborazione. La correlazione tra violazione degli obblighi posti nel diritto interno ed illecito internazionale non può essere negata attribuendo esclusiva rilevanza all'inadempimento dell'obbligo di seguire esattamente le prescrizioni poste nella convenzione, obbligo puramente interno, tali prescrizioni non sono che una specificazione del più generale e fondamentale obbligo di cooperazione che regge tutta la vita dell'impresa.

Ciò comporta che i vari obblighi inerenti alla partecipazione sociale non assumano ciascuno una distinta ed autonoma rilevanza nel diritto interno producendo solo le conseguenze ivi previste per la loro violazione, ma debbano essere valutati con riferimento allo scopo internazionalmente rilevante cui essi sono finalizzati dal trattato stesso. Con l'ulteriore conseguenza, ad esempio, che l'importanza dell'inadempimento, indipendentemente dalle conseguenze che vi si riconnettono sul piano interno, andrà valutata sul piano internazionale, al fine di legittimare un corrispondente inadempimento da parte degli altri Stati o la denuncia dell'accordo, in confor-

mità alle regole quivi vigenti ⁽⁴⁸⁾; in pratica, quindi, alla stregua della possibilità o meno di proseguire nella collaborazione tra gli Stati.

L'esistenza di un obbligo internazionale di cooperazione, se rende unitaria la disciplina del rapporto associativo, pur in distinti momenti di rilevanza interna o internazionale, legittima altresì l'inquadramento di queste forme associative a disciplina mista nel campo delle relazioni internazionali « organizzate ». Ci rendiamo conto che quest'ultima affermazione è in contrasto con il modo in cui vengono comunemente considerati i fenomeni organizzativi internazionali. Ove si parta dalla premessa che le forme istituzionalizzate di cooperazione internazionale coincidono con strutture organizzative esclusivamente regolate da norme appartenenti all'ordinamento internazionale, non si potrebbe neppure parlare di enti internazionali quando l'accordo ne preveda la costituzione come persone giuridiche interne ⁽⁴⁹⁾. Ci sembra, però, che il fenomeno delle imprese comuni ponga l'esigenza di ampliare l'area dei fenomeni organizzativi internazionali e il correlativo concetto di rapporto associativo internazionale fino al punto da potervi includere ogni ipotesi di stabile cooperazione di più soggetti internazionali per la gestione di comuni interessi internazionalmente rilevanti. A tale concetto possono essere unitariamente riferite tanto le ipotesi in cui la struttura organizzativa del rapporto associativo è disciplinata direttamente da norme internazionali, quanto quelle in cui essa è disciplinata, non importa se in tutto o in parte, da norme interne, qualora l'interesse che ne giustifica

(48) In relazione al principio « inadempimenti non est adimplendum » cfr. art. 60 della Convenzione di Vienna del 22 maggio 1969 sul quale, CAPOTORTI, *L'extinction et la suspension des traités*, in *Recueil des Cours*, 1971, III, p. 548-554.

(49) Per l'espressa esclusione dal novero degli enti internazionali degli enti sorti da un trattato ma costituiti come persone giuridiche interne, GIULIANO, *La cooperazione internazionale in materia economica nei suoi aspetti giuridici*, Milano, 1965, p. 9.

la creazione e l'attività venga inteso dagli Stati come un interesse internazionalmente protetto.

Per il momento, tralasciando le questioni di ordine sistematico che solleva quest'ampliamento della categoria dei fenomeni organizzativi internazionali — ed in particolare quelle relative alla natura delle forme associative a disciplina « mista », — è sufficiente tener presente che la peculiare funzione del trattato sta nella creazione di un rapporto internazionale inerente all'esercizio di una attività d'impresa, tanto nel caso in cui il trattato costituisce direttamente l'impresa comune, quanto nel caso in cui rinvia ad atti interni.

6. - La nozione di impresa internazionale qui accolta è ristretta al complesso di enti imprenditoriali singolarmente costituiti per iniziativa diretta di più Stati. I dati caratteristici del fenomeno restano particolarmente immutati se l'accordo istitutivo o lo statuto prevedono una partecipazione privata all'impresa: anche se la forma è necessariamente quella di persona giuridica interna — solo in quest'ambito potendo rilevare la partecipazione privata —, origine e disciplina dell'ente si riportano pur sempre alla volontà degli Stati espressa nell'accordo internazionale ⁽⁵⁰⁾.

Tutt'altro significato acquista il concetto di impresa internazionale quando solo l'iniziativa privata risulti posta a fondamento della costituzione dell'impresa o ente sociale. Il concetto viene allora esteso ad un più vasto processo di internazionalizzazione di attività economiche pubbliche e private, nell'ambito del quale il carattere specifico delle imprese comuni di iniziativa statale sarebbe rappresentato dalla loro natura « pubblica internazionale ».

Poiché le numerose opinioni al riguardo si fondano as-

⁽⁵⁰⁾ La partecipazione privata è tuttavia ammissibile per CONFORTI, *Le imprese internazionali, cit.*, pp. 242-243), anche in imprese-organizzazioni internazionali quale ad esempio sarebbe, per l'Autore, Air Afrique.

sai spesso su considerazioni politiche ed economiche, terreno conto solo di quelle che restano più aderenti al dato giuridico, esaminando dapprima quelle che allargano il concetto di impresa comune fino ad inquadrarvi anche rapporti interprivati, successivamente quelle che lo restringono alla figura dell'impresa pubblica internazionale.

a) *Le imprese comuni dell'Euratom*

Al primo indirizzo si possono ricondurre quelle opinioni che assimilano all'ipotesi di costituzione di singole imprese comuni il caso in cui il trattato definisca in via preventiva e generale il procedimento costitutivo e il regime di un modello tipico di ente imprenditoriale, rimettendo poi l'iniziativa dell'effettiva costituzione ai soggetti interessati (privati, enti pubblici, stati ed altri enti).

Sarebbe questo in particolare il caso delle imprese comuni dell'Euratom, il cui atto costitutivo è rappresentato da una « decisione » del Consiglio dei Ministri delle Comunità europee, da un atto, quindi, che trae la propria forza normativa da un accordo internazionale ⁽⁵¹⁾. Si fa notare, al riguardo, che non vi è differenza tra il caso in cui l'accordo preveda l'istituzione di una singola impresa e quello in cui contempli invece l'impresa come « tipo » suscettibile di ripetute applicazioni: anche se la costituzione dell'ente avviene in base ad un diverso procedimento, questo avrebbe pur sempre fondamento nell'accordo internazionale ⁽⁵²⁾.

(51) In questo senso, LIBBRECHT, *Entreprises à caractère juridiquement internationales*, cit., passim.; ADAM, *Les organismes internationaux spécialisés*, cit., I, p. 87; GOLDAMAN, *Le droit des sociétés internationales*, cit., p. 320; CANSACCHI, *Le imprese comuni nell'ambito della Comunità europea per l'energia atomica*, in *Il diritto dell'economia*, 1961, p. 70 ss.; MONACO, *Le imprese comuni dell'Euratom*, in *Atomo petrolio elettricità*, 1965, p. 102; SERENI, *Le imprese comuni dell'Euratom*, in *Riv. dir. int.*, 1962, p. 206; CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 236; TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 638.

(52) Così TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 638-639; CON-

Benché formalmente esatto, il rilievo trascura alcuni aspetti caratteristici dell'istituto comunitario che lo rendono profondamente diverso dalle imprese internazionali. La normativa Euratom istituisce un particolare procedimento mediante il quale vari soggetti, Stati, organizzazioni internazionali, enti pubblici e privati possono costituire un ente, non necessariamente imprenditoriale, destinato ad operare nel campo nucleare. Caratteri salienti dell'istituto sono l'assenza di una predeterminata struttura organizzativa dell'impresa comune, che può quindi essere configurata secondo un modello originale ovvero ricalcato su quelli di diritto interno, e il carattere costitutivo-normativo dell'atto finale del procedimento (la decisione del Consiglio dei Ministri). Quanto alla loro natura le imprese comuni sono enti di diritto interno il cui regime può essere stabilito in conformità al disposto dell'art. 49 tr. CEEA per il quale, tra l'altro, « salvo contrarie disposizioni del presente trattato o del proprio statuto, ogni impresa comune è soggetta alle norme applicabili alle imprese industriali o commerciali; gli statuti possono richiamarsi in via sussidiaria alle legislazioni nazionali degli stati membri »⁽⁵³⁾.

Benché le imprese dell'Euratom non possano essere considerate imprese internazionali nel senso qui accolto, mancando ad esse l'elemento essenziale della costituzione di un rapporto internazionale inerente all'esercizio dell'impresa (sia esso direttamente costitutivo dell'organizzazione sociale ovvero so-

FORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 236; *Contra*: FERRI, *Le società*, cit., p. 307-309, per il quale nelle imprese comuni dell'Euratom, a differenza delle altre imprese internazionali, viene individuata una particolare struttura organizzativa prevista e disciplinata esclusivamente dal Trattato.

(53) In argomento ci permettiamo rinviare al nostro, *L'impresa comune di diritto comunitario: aspetto normativo e realizzazioni pratiche*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, p. 221 ss., dove s'è cercato di dimostrare che la fattispecie costitutiva dell'impresa comune si risolve in un atto normativo singolare attributivo della personalità giuridica ad un ente di diritto interno e costitutivo del suo ordinamento particolare.

lo preliminare alla costituzione della struttura organizzativa) (54), non è inutile il confronto tra le due figure. Quando si passi a considerare la posizione delle imprese internazionali unicamente dal punto di vista del loro statuto personale si scorge una certa analogia col fenomeno delle imprese comuni dell'Euratom. La possibilità di sottrarre più o meno completamente tali imprese al regime in vigore negli ordinamenti interni, la possibilità di configurarne uno ad hoc utilizzando il metodo del c.d. rinvio sussidiario alle leggi interne, sono circostanze che finiscono per caratterizzare in un modo uniforme la posizione delle imprese Euratom e delle imprese internazionali (55). Da questo punto di vista, perciò, è legittima se non una loro considerazione unitaria, un accostamento dei due tipi di imprese.

b) *Le società a statuto internazionale. La società per azioni europea.*

Imprese internazionali come categoria a disciplina tipica vengono spesso considerate anche le c. d. società a statuto internazionale, svincolate da un determinato diritto interno e direttamente connesse ad una normativa di origine internazionale. Benché si tratti di ipotesi solo teorica, che potrebbe trovare realizzazione nella società per azioni « europea », conviene accennarvi brevemente, poiché la problematica delle imprese comuni viene spesso accostata, o considerata identica, a quella relativa all'istituzione di un regime internazionale

(54) Invero, rispetto alla decisione costitutiva dell'impresa comune i suoi membri, Stati od altri enti, vengono a trovarsi in una posizione di soggezione che non può essere confusa — è appena il caso di rilevarlo — con la posizione degli Stati quali costitutori di un'impresa mediante trattato; sul rapporto intercorrente tra volontà dei membri di partecipare ad una impresa comune ed atto costitutivo-normativo del Consiglio, cfr. il nostro studio *cit.*, p. 230 ss.

(55) Al riguardo, ci permettiamo rinviare alle nostre considerazioni sviluppate nel saggio: *L'impresa comune di diritto comunitario*, *cit.*, pp. 245-253.

adeguato alla dimensione multinazionale della grande impresa industriale ⁽⁵⁶⁾.

Nella realtà economica i due fenomeni presentano aspetti comuni: nella composizione multinazionale del capitale sociale e degli organismi direttivi, nell'attività estesa ad una pluralità di paesi. Però, mentre nelle imprese comuni c'è perfetta coincidenza tra organismo economico e soggetto giuridico, nelle c. d. imprese multinazionali si è dinanzi ad un gruppo di soggetti giuridici di differente nazionalità che operano sotto una direzione unitaria. Questo divario tra forma giuridica ed entità economica, che è all'origine di tutta la problematica delle imprese multinazionali, può essere attenuato o superato attraverso varie tecniche giuridiche, quali l'armonizzazione del diritto societario, la disciplina dei gruppi di società e delle fusioni internazionali, la creazione di società a statuto internazionalmente predeterminato ⁽⁵⁷⁾.

(56) Cfr. CALON, *La société internationale. Eléments d'une théorie générale*, in *Journal du droit international*, 1961, p. 6094 ss. e spec. 714, per il quale la société internationale è indifferentemente tanto quella direttamente costituita con un trattato, quanto quella di cui il trattato definisca le condizioni di costituzione; MARTY, *Les sociétés internationales*, in *Rechts Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, 1962-63, p. 73 ss.; KAHNN, *International companies. A study of companies having international legal status*, in *Journal of world trade law*, 1969, p. 508 ss., per il quale la « società europea » è una generalizzazione del procedimento di costituzione delle imprese internazionali. Per l'analogia v. anche BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale privato italiano*, 1974, p. 144; frequenti accostamenti tra i due tipi, e spesso confusioni di concetti e problematiche distinte, nei lavori dell'*International Law Association* sul tema delle supranational companies (cfr. *ILA Reports*, Brussels, 1948; Lucerna 1952; Edinburgh, 1954, rispettivamente, p. 265 ss., 43 ss., 406 ss.; si veda peraltro la chiara distinzione di NIBOYET, *Rapport préliminaire sur les sociétés internationales*, sessione di Lucerna, *ivi*, p. 61 ss., che esclude la possibilità di società che non si costituiscano e funzionino secondo la legge di uno Stato determinato. Nello stesso senso CASSONI, *Reports cit.*, 1954, p. 409 ss.).

(57) Sono note le difficoltà che l'intreccio di aspetti economici, politici e giuridici solleva nell'inquadramento concettuale e normativo del fenomeno delle c.d. imprese multinazionali. Per i dati essenziali circa la relativa problematica cfr. lo studio del Dipartimento degli affari economici e sociali delle Nazioni Unite, *Les sociétés multinationales et le développement mondial*, doc. St/ECA/190, New York, 1973. La bibliografia in argomento è vastissima anche se prevalentemente incentra-

L'ultima soluzione, che ancora la struttura giuridica, ed eventualmente l'attività dell'impresa, ad una normativa fissata in un trattato internazionale accresce anche sul piano for-

ta sugli aspetti socio-politici; per una puntualizzazione dei problemi giuridici di maggior momento cfr. MALINTOPPI, *Alcune riflessioni sul diritto applicabile alle imprese multinazionali*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1974, p. 731 ss.; SACERDOTI, *Le imprese multinazionali in un mondo di Stati: Aspetti giuridico economici e problemi di politica legislativa*, in *La comunità internazionale*, 1974, p. 12 ss.; SANTA MARIA, *Imprese multinazionali e Comunità europea*, in *Riv. dir. int.*, 1975, p. 277 ss.; TINDALL, *Multinational enterprises*, Leiden, 1975, il quale ricomprende nel novero delle imprese multinazionali anche le imprese comuni (public transnationals); GOLDMAN, *Les entreprises multinationales, Rapport définitif*, in *Annuaire de l'Institut de Droit international*, Vol. 57, I, 1977, p. 318 ss.; FRANCONI, *Imprese multinazionali, protezione diplomatica e responsabilità internazionale*, Milano, 1979 al quale si rinvia anche per ulteriori indicazioni bib. La creazione di un modello di società a statuto internazionalmente predeterminato (per i precedenti v. la proposta dello SCHMITTHOFF, *The international corporation*, cit., p. 165 ss. di effettuare una registrazione della società internazionale presso la Corte dell'Aja) sembra, malgrado le evidenti difficoltà di realizzazione, la soluzione teoricamente più avanzata per affrontare i problemi posti dalla dimensione plurinazionale delle moderne imprese industriali; cfr. al riguardo, MALINTOPPI, *Alcune riflessioni*, cit., p. 743; GOLDMAN, *Rapport*, cit., p. 339 ss.; STEIN, *Harmonisation of european company law National reform and transnational coordination*, New York, 1971, p. 473 ss. L'idea di creare attraverso una convenzione internazionale un tipo di società il cui regime giuridico sia sottratto alla determinazione unilaterale degli Stati risale all'immediato dopoguerra e si richiama a precedenti tentativi, peraltro infruttuosi, di elaborare un regime internazionale delle c.d. associazioni private internazionali (sulle quali, RÜHLAND, *Le problème des personnes morales en droit international privé*, in *Recueil des Cours*, 1933, III, p. 465 ss.; cfr. la sessione di lavoro dell'Institut de droit international del 1923 e il Rapporto POLITIS, *Rapport sur la condition juridique des Associations internationales*, in *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1923, vol. 30; in argomento, STOŠIĆ, *Les organisations non gouvernementales et les Nations Unies*, Gèneve, 1964; CASSONI, *I criteri di classificazione delle organizzazioni non governative*, in *Diritto internazionale*, 1967, p. 295 ss.). Nel 1952 l'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa adottava con la raccomandazione 52 (38) cit., p. 27 ss., un progetto di convenzione che prevedeva la concessione di uno statuto giuridico europeo, con l'attribuzione di vantaggi fiscali, doganali, giurisdizionali, a imprese concessionarie di pubblici servizi o create per il compimento di lavori pubblici e costituite nella forma di imprese comuni. Originariamente era stato proposto di concedere tale statuto ad una più ampia categoria di imprese private di dimensioni internazionali. Rimasti senza esito i progetti del Consiglio d'Europa, l'istituzione d una società a statuto europeo è stata riproposta col progetto SANDERS nell'ambito della Comunità europea (*infra*, nel testo).

male gli elementi di analogia tra imprese comuni e multinazionali. Vi sono però due diverse concezioni delle società a statuto internazionale. In sintesi, secondo la prima, la società pur appartenendo ad un dato ordinamento nazionale è disciplinata da apposite norme uniformi adottate con una convenzione internazionale che specifica, tra l'altro, il trattamento da accordare agli analoghi enti stranieri. Per la seconda, invece, tutto quanto concerne l'esistenza e il funzionamento dell'ente è sottoposto ad un sistema normativo unitario, internazionalmente posto, comprendente una completa disciplina dell'impresa e l'istituzione di organi amministrativi e giurisdizionali chiamati a darle applicazione; verrebbe così garantita una maggior indipendenza dell'ente rispetto agli ordinamenti nazionali⁽⁵⁸⁾.

A questo secondo modello — il solo che possa considerarsi per certi aspetti come una forma evoluta e perfezionata di impresa comune — si ispira il progetto di società europea⁽⁵⁹⁾ nel quale si prevede l'istituzione di un tipo societario

(58) Su tale alternativa, messa a confronto con alcuni esempi di imprese internazionali, v. STEIN, *op. cit.*, p. 437 ss. Per una precisa indicazione dei problemi che solleva l'introduzione di una regolamentazione internazionalmente uniforme delle strutture e delle attività delle imprese multinazionali, MALINTOPPI, *Alcune riflessioni, cit.*, p. 740 ss.; GOLDMAN, *Rapport., cit.*, p. 342 ss. Una contrapposizione tra soluzioni di diritto interno uniforme e formula comunitaria è stata originariamente posta anche per lo statuto della società commerciale europea (v. nota seguente).

(59) La proposta di regolamento ex art. 235 tr. Cee, contenente lo « statuto » della società per azioni di diritto europeo, presentata il 30 giugno 1970 (Gazz. Uff. Com. Eur., 10 ottobre 1970, n. C 124/) è stata modificata con la proposta del 13 maggio 1975 (v. supplemento 5/75 Boll. Cee). Sui problemi attinenti a tale proposta è fiorita una vastissima letteratura. In particolare v. CAPOTORTI, *La società commerciale europea, un progetto dall'esito incerto*, in *Il diritto dell'economia*, 1970, p. 221 ss.; MIGLIAZZA, *I problemi di diritto internazionale privato relativi alla creazione di una società commerciale europea*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1970, p. 761 ss.; MANN, *The european company*, in *The international and comparative law quarterly*, 1970, p. 468 ss.; LOUSSUARN, *La proposition d'un statut des sociétés anonymes européennes et le droit international privé*, in *Revue critique de droit international privé*, 1971, p. 383 ss.; sulla proposta della Commissione del 13 maggio 1975, v. PUGLIESE, *La società europea (il pro-*

svincolata da ogni riferimento alle leggi interne e direttamente sottoposto alla normativa comunitaria.

Quale che sia l'utilità delle società a statuto internazionale o comunitario ⁽⁶⁰⁾, la loro diversità rispetto alle imprese comuni balza evidente nelle strutture e nelle finalità dell'istituto, inerente a fenomeni interpretati privi di ogni aggancio con l'ordinamento e la comunità internazionale. Anche qui, però, l'accostamento alle imprese comuni ha, per certi aspetti, un valido fondamento. Non tanto sotto il profilo della costituzione dell'ente, rispetto al quale non c'è nessuna omogeneità tra costituzione singolarmente disposta dal tratta-

getto della Commissione del 13 maggio 1975) in *Rivista del diritto commerciale*, 1976, p. 344, con ulteriori indicazioni bibliografiche. Il carattere comunitario della società commerciale europea — insito nello strumento normativo prescelto — va apprezzato in relazione a vari aspetti della sua disciplina intesa a perseguire il massimo grado di autonomia rispetto ai diritti nazionali sulle società e ad attribuire responsabilità particolari ad organi comunitari; in particolare va visto con riferimento alla determinazione del diritto « sussidiario » allo statuto comunitario, degli organi competenti a conoscere delle vertenze fra società europee e terzi, e a decidere i problemi di interpretazione dello statuto, e infine con riferimento alle forme di pubblicità e di controllo sulla costituzione della società. Sulla sostanziale differenza tra formula comunitaria e diritto interno uniforme circa la creazione dello statuto della società commerciale europea, v. CAPOTORTI, *op. cit.*, p. 231-238; GLEICHMAN-CATHALA, *Le statut des sociétés anonymes européennes selon la proposition de la Commission des Communautés européennes*, in *Revue des sociétés*, 1972, p. 7 ss. e spec. 16-25 (*ivi*, p. 171 ss., ampie indicazioni bib. sulla società commerciale europea).

(60) La creazione della società commerciale europea intende, come è noto, facilitare e stimolare l'integrazione economica tra imprese europee di differente nazionalità, consentendo loro di superare gli ostacoli tecnico giuridici che attualmente vi si oppongono. Sul punto, in particolare, v. le osservazioni critiche del MANN, *The european company*, *cit.*, p. 480. Tra gli innumerevoli commenti alla proposta della Commissione cfr. interventi critici in *La società commerciale europea*, *Atti del Convegno di Villa Pignatelli*, Napoli, 1968. Notevole scetticismo è emerso anche nel dibattito in seno all'Institut de droit international circa la « transnationalisation » o « rattachement transnational » inteso come « lien comparable à la nationalité, entre une telle entreprise et la collectivité des nations, représentée par l'ONU » proposta nel *Rapport Goldman cit.* (cfr. *Annuaire*, *cit.*, t. II, p. 192-263). Nella risoluzione adottata in argomento, *ivi*, p. 338 ss., si fa riferimento solo ad un enregistrement international presso un ente internazionale appropriato, cui potrebbero essere connesse conseguenze giuridiche da precisarsi (obblighi di pubblicità, applicazione di accordi internazionali o di codici di condotta, arbitrati ecc.).

to e costituzione in conformità ad un tipo astratto ivi stabilito. Piuttosto, anche qui, come nel caso delle imprese comuni dell'Euratom, il punto di contatto può essere visto nella analoga posizione in cui possono trovarsi, quanto al loro statuto personale, gli enti dell'uno e dell'altro tipo.

Aspetti di parziale coincidenza tra imprese comuni e società europea sono dati dalla posizione di tali enti nell'ambito degli ordinamenti interni degli Stati che sono parti alle convenzioni cui direttamente o indirettamente, come nel caso della società europea, si riporta il loro regime statutario. Se consideriamo ad esempio il caso della Saarlör, il cui trattato istitutivo sottopone l'impresa, oltre che alle norme della convenzione e dello Statuto, ai principi comuni al diritto francese e tedesco; ovvero quello di Air Afrique, il cui statuto rinvia a titolo sussidiario ai principi comuni alle legislazioni degli Stati membri, è facile rilevare una forte analogia con quanto dispone lo « Statuto della società commerciale europea » secondo il cui art. 7, 1° e 2° all. « Salvo contraria disposizione sono sottratte agli ordinamenti degli Stati membri le materie disciplinate, anche se non espressamente, dal presente Statuto. Le questioni non espressamente disciplinate vengono decise: a) secondo i principi generali cui si informa il presente Statuto; b) qualora tali principi generali non soccorrano secondo le regole o principi generali comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Ai fini dell'applicazione del presente regolamento ne costituiscono parte integrante le regole o principi generali degli ordinamenti giuridici degli Stati membri, di cui alla lettera b). 2. Le materie non disciplinate dal presente statuto sono soggette alle norme nazionali applicabili nel caso di specie » ⁽⁶¹⁾.

(61) Art. 7 della Proposta di regolamento, *cit.*. Nel commento alla precedente Proposta di regolamento (cfr. *Boll. Cee supp.* 8/70, p. 14) oltre agli esempi già citati nel testo, è richiamato l'art. 17 della convenzione dell'Aja del 1° luglio 1964 sulla vendita internazionale di beni mobili corporali, secondo il quale « les

Come si può notare, l'esistenza di un regime ad hoc distinto da quello vigente per gli enti interni di analogo tipo; l'uniformità di disciplina che discende dall'esistenza di una convenzione o di un atto internazionale creatori dello statuto dell'ente; l'inevitabile lacunosità di quest'ultimo e il conseguente richiamo a fonti sussidiarie d'integrazione; la concorrenza, e la relativa necessità di coordinamento della normativa nazionale e statutaria, sono tutti elementi che caratterizzano in modo assai simile la posizione e la problematica delle imprese comuni e della società europea.

7. - Secondo un'opinione abbastanza diffusa le imprese comuni hanno carattere pubblico e dovrebbero essere definite « imprese pubbliche internazionali ».

Questa qualificazione però non rivela sempre uno stesso significato. Essa può fondarsi in primo luogo sulla qualifica che compete nel proprio ordinamento ai soggetti che danno vita all'impresa, e sulla natura dei fini di cui essi sono istituzionalmente portatori ⁽⁶²⁾. In tal caso la sottostante assimilazio-

questions concernant les matières régies par la présente loi et qui ne sont pas explicitement tranchées par elle seront réglées selon les principes généraux dont elle s'inspire ». Il richiamo è pertinente se si pensa al carattere di diritto uniforme che non diversamente dalla citata convenzione viene ad assumere lo statuto della società europea. Più in generale, è tutta la problematica relativa all'interpretazione del diritto uniforme che va tenuta presente. Ciò vale, entro certi limiti, anche per le imprese internazionali. L'utilità della citata disposizione dello statuto della società europea è stata peraltro contestata dal Comitato economico e sociale che ne ha proposto la soppressione (cfr. il Parere in Gazz. Uff. Com. Eur. del 13 dicembre 1972, C 131, p. 32 ss.). In effetti se alcune imprese internazionali sono servite da modello per la definizione del regime statutario della società europea, la sua elasticità, che ben si adatta alle relazioni tra Stati, può parere eccessiva nei rapporti interpretativi.

(62) È in questa prospettiva che parte della dottrina dà al fenomeno delle imprese comuni una qualificazione pubblicistica assai sfumata. Cfr. SERENI, *Gli organismi economici internazionali*, cit., p. 540 (IDEM, *International economic institutions*, cit., p. 191) che vede nelle « common enterprises » o imprese comuni degli « enti comuni di interesse pubblico internazionale »; anche MONACO, *Le imprese comuni dell'Euratom*, cit., p. 102 fa riferimento ad imprese pubbliche internazionali; nello stesso senso TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., p. 652

ne alle imprese pubbliche interne ha un valore descrittivo, ma è inaccettabile per gli equivoci che può ingenerare. Ciò che conta è la natura dell'impresa rispetto all'ordinamento in cui è collocata. Ora, mentre in qualche raro caso è possibile riconoscerle, per effetto di particolari disposizioni dello strumento istitutivo ed in base ai principi vigenti in tale ordinamento, uno « speciale » carattere pubblico ⁽⁶³⁾, in tutte le altre ipotesi siamo in presenza di enti che vanno assimilati, per la forma e per il regime, agli organismi societari privati. Il concetto di impresa pubblica è riassuntivo delle alterazioni subite, per effetto della proprietà pubblica dell'impresa, dai moduli privatistici di esercizio di attività imprenditoriali. La problematica che vi afferisce è del tutto estranea al fenomeno delle imprese comuni, nelle quali risalta invece, per la comunanza del fine perseguito, una parità assoluta, sostanzialmente privatistica, degli Stati. Dal punto di vista dell'organizzazione interna e dei rapporti tra i membri dell'impresa, il carattere specifico di tutte le imprese comuni, anche di quelle che possiamo dire « pubbliche » nel senso indicato, è in un vincolo tipicamente societario, vale a dire, nella gestione collettiva dell'impresa, nella partecipazione agli

(IDEM, *Some considerations on the legal structure of public and private multinational enterprises*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1976, p. 124 ss.); FRANCONI, *Imprese multinazionali*, cit., p. 6. In contrapposizione alle imprese private, CARIA, *Contributo allo studio delle imprese pubbliche internazionali*, C.I.R.I.E. C., Milano, 1965 delinea il concetto di impresa pubblica internazionale sulla base del criterio soggettivo della « pubblica determinante ». Secondo LIBBRECHT, *Entreprises à caractère juridiquement international*, cit., p. 148-149, s'imporrebbe per tutte le imprese comuni una generale qualificazione d'*interêt public international* a garanzia della loro indipendenza nei confronti dei governi, ma si tratta di qualificazione priva di conseguenze. Al carattere pubblico delle imprese internazionali fa riferimento anche VALENTI, *Le società a carattere internazionale*, cit., p. 485.

(63) Talvolta gli atti istitutivi delle imprese comuni fanno un accenno al carattere « pubblico » dell'impresa: cfr. i preamboli delle convenzioni costitutive dell'Eurofima e dell'Eurochemic; l'art. 3 della convenzione per la creazione della Società di navigazione aerea per l'America centrale nel quale l'ente viene considerato « organismo di pubblica utilità »; l'art. 1, n. 2 della convenzione costitutiva dell'Aéroport di Bâle-Mulhouse che lo qualifica « établissement public ».

obblighi e benefici che ne derivano, in condizioni di assoluta parità ⁽⁶⁴⁾.

Un diverso discorso è da fare quando nel carattere pubblico delle imprese comuni, indiscriminatamente riferito all'ordinamento internazionale e a quello interno, si pretenda d'individuare l'oggettiva natura dell'organismo e il suo regime più appropriato. Si tratta qui di sistemazioni teoriche che considerano le imprese comuni come enti di natura pubblica internazionale, cioè dotati sul piano internazionale di caratteristiche identiche a quelle degli enti pubblici economici o imprese pubbliche di diritto interno. L'identità è sottolineata anche sul piano terminologico: « établissement public international » e « public international corporation » sono, appunto, espressioni che hanno una matrice interna, precisamente l'établissement public francese e la public economic corporation degli ordinamenti di tipo anglosassone ⁽⁶⁵⁾.

(64) La dottrina, per lo più, si limita a rilevare molto genericamente l'esistenza di un fenomeno imprenditoriale a carattere societario. Cfr. GOLDMAN, *Le droit des sociétés internationales, cit.*, p. 321 ss. e 236 n. 12; CALON, *La société internationale, cit.*, p. 694 ss.; MARTY, *Les sociétés internationales, cit.*, p. 73 ss.; HUET, *L'agence européenne pour l'énergie nucléaire et la société Eurochemich. Contribution à l'étude des sociétés internationales*, in *Annuaire français de droit international*, 1958, p. 517. COLLIARD, *Institutions des relations internationales*, Paris, 1974, p. 801 ss.

(65) Sull'établissement public international v. ADAM, *Les Etablissements publics internationaux, cit.*, IDEM, *Les organismes internationaux spécialisés*, Paris, voll. I, II, III, 1965, vol. IV, 1979 (altrove l'Autore, *Theorie des entreprises publiques internationales*, in *Il Foro padano*, 1962, III, col. 10 ss., muta denominazione, come appare dal titolo, ma l'inquadramento concettuale del fenomeno è sempre il medesimo). La dottrina francese, in genere, fa largo ricorso alla denominazione usata dall'ADAM (per precedenti, cfr. SCELLE, *Droit international public*, Paris, 1944, p. 444; CHAUMONT, *Perspectives d'une stheorie du service public à l'usage du droit international contemporain*, in *Etudes en l'Honneur de G. Scelle*, Paris, 1950, I, p. 115 ss.; WEISS, *Les établissements public internationaux dans la vie juridique moderne*, in *Mélanges offertes à E. Mahaim*, Paris, II, 1935, p. 402 ss.; NEGULESCO, *Principes du droit international administratif*, in *Recueil des Cours*, 1935, I, p. 591 ss.; DENDIAS, *Les principaux services internationaux administratifs*, in *Recueil des Cours*, 1938, I, p. 295 ss. Giustificata, quindi, la critica tra l'altro rivolta all'Adam da LANGROD, *Quelques aspects du problème des établissements publics internationaux*, in *Archiv des Volkerrechts*, 1958-59, p. 119

Questa impostazione, che inquadra le imprese comuni in un concetto generale di ente pubblico economico, formato con elementi comuni alla maggior parte degli ordinamenti interni ed inserito tra i « principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili ⁽⁶⁶⁾, intende mettere in luce una netta contrapposizione tra Stati e impresa, la sua autonomia rispetto agli enti che la creano e la rilevanza pubblica internazionale degli interessi che essa persegue. Carattere precipuo dell'impresa pubblica internazionale sarebbe infatti la « strumentalità », la destinazione al servizio di una comunità di Stati per soddisfare bisogni sociali che trascendono i loro particolari interessi. Come nelle imprese pubbliche interne la novità e la singolarità del fenomeno starebbero nella commistione di due diversi elementi: la natura pubblica dei fini e la struttura privatistica dell'organismo, cosicché le imprese internazionali dovrebbero essere definite « as international corporate bodies

ss., sulla pretesa originalità della definizione proposta). Per il concetto di public international corporation, v. FRIEDMANN, *International public corporation*, in *Modern law review*, 1943, p. 185 ss.; SUNDSTRÖM, *The public international utility corporation*, Helsinki, 1971; FLIGLER, *Multinational public enterprises*, I.B.D.R. 1967; IJALAJE, *The extension of corporate personality in International Law*, Dobbs Ferry - New York - Leiden, 1978; in un contesto più ampio, HAHN, *International and supranational public authorities*, in *Law and contemporary problems*, 1961, p. 638 ss.

(66) Asserendo l'universale diffusione dell'istituto con caratteri sostanzialmente omogenei (per i quali v. FRIEDMANN, *Government enterprises: A comparative analysis*, in FRIEDMANN e GARNER (ed.) *Gouvernement enterprise. A comparative study*, London, 1970, p. 303 ss. e 334), FRIEDMANN, *The public corporation, a comparative analysis*, in *The public corporation, A comparative symposium* (Friedmann ed.), Toronto, 1954, p. 594, ritiene che la nozione di ente impresa pubblica o ente pubblico economico faccia ormai parte dei « principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili ». Nello stesso senso, SUNDSTRÖM, *op. cit.*, p. 2 ss., 361 ss. Ad un concetto generale di établissement public e agli aspetti comuni della nozione interna ed internazionale si riferisce pure ADAM, *Les établissements publics internationaux*, *cit.*, pp. 5-6, 15 ss.; IDEM, *Les organismes internationaux spécialisés*, *cit.*, I, p. 6 ss. Caratteristica di questa impostazione è la proiezione pura e semplice della figura dell'ente pubblico economico nell'ordinamento internazionale (cfr. in particolare, per le « analogie » tra piano interno ed internazionale, FRIEDMANN, *International public corporation*, *cit.*, p. 186 ss., p. 191 ss.; SUNDSTRÖM, *op. cit.*, p. 15 ss., 31 ss., 35 ss.; FLIGER, *op. cit.*, p. 7 ss.).

established for purposes of international government but constituted as commercial corporation » (67).

Si osservi che secondo questa interpretazione la struttura societaria dell'impresa finisce per avere un valore puramente formale, come nel caso dell'intervento statale nel processo produttivo interno allorché si utilizzano, talora, gli schemi organizzativi societari anche se di fatto manca una componente associativa (68). Infatti, altra caratteristica essenziale del-

(67) Così FRIEDMANN, *International public corporation*, cit., p. 186, il quale partendo dalla citata definizione sviluppa una teoria dell'international public corporation fondata sull'autonomia operativa e deliberativa degli organi dell'ente, sottoposti tuttavia al controllo esterno degli Stati costitutori. Il carattere strumentale dell'ente si rivelerebbe sia nella sua sottrazione al particolarismo degli interessi statali, sia nella destinazione della sua attività al perseguimento di bisogni sociali della comunità di Stati (per i caratteri dell'international public corporation v. in particolare pp. 191 ss.; per i particolari problemi che derivano dal « dual status of the international public corporation as an institution fulfilling public international purposes but also engaging in civil and commercial transactions as a commercial corporation » v. p. 203 ss.).

La concezione di Friedmann che riecheggia l'idea di strumentalità delle persone giuridiche pubbliche (sulla quale, GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, I, p. 191 ss.; OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti pubblici strumentali*, Padova, 1959; GUARINO, *Enti pubblici strumentali, Sistema delle partecipazioni statali, Enti regionali*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, 1962, p. 31 ss.) è ripresa e sviluppata dal SUNDSTRÖM, *op. cit.*, spec. p. 16 ss.; 31 ss., 38 ss. Pur sorretta da una diversa impostazione concettuale, spesso confusa e contraddittoria, ancorata al diritto amministrativo francese, la teorizzazione dell'établissement public di ADAM è molto vicina a quella dell'international public corporation (« l'Établissement public international est un organisme à vocation spéciale, doté d'un régime international ou communautaire, pourvu des pouvoirs et moyens autonomes et destiné, soit à faire des prestations à des particuliers, soit à réglementer l'usage, par ces derniers, du domaine public étatique ou interétatique », *Les organismes internationaux*, cit., p. 9; questa definizione integra quella precedente in *Etablissements publics internationaux*, cit., p. 9, ponendo l'accento sull'autonomia dell'organismo al quale fa da contrappeso il controllo esterno degli Stati, *ivi*, p. 57 ss.; *Les organismes internationaux*, cit., p. 6 s., p. 153 ss.).

(68) La svalutazione del rapporto associativo e del carattere « societario » dell'impresa risiede nell'estraneità degli Stati alla gestione dell'attività operativa e nell'indipendenza degli organi dell'impresa (cfr. le indicazioni alla nota prec.) cosicché « in its most developed form, the public international corporation may therefore be looked upon as a limited form of international government to the extent that the corporate body is able to exercise judgment and to make decisions

l'impresa pubblica internazionale sarebbe l'indipendenza dei suoi organi direttivi e deliberativi, i quali manifesterebbero, nell'esercizio di propri autonomi poteri decisori, una volontà in nessun modo riconducibile a quella degli Stati membri dell'impresa⁽⁶⁹⁾: dovendo svolgersi in conformità a scopi pre-stabiliti, ad un fine obiettivo, la gestione « indipendente » dell'impresa non potrebbe essere determinata dai mutevoli e particolari interessi degli Stati che abbiano la maggioranza in un dato momento. La volontà di costoro e il rapporto associativo tra di essi intercorrente, rileverebbero in una fase distinta, nel controllo della gestione stessa a tutela di loro particolari interessi⁽⁷⁰⁾. In sintesi, quindi, il fenomeno dell'impresa pubblica internazionale si comporrebbe, non diversamente da quella interna, di due distinte funzioni: gestione autonoma dell'impresa ad opera di organi indipendenti ed attività di controllo da parte degli Stati.

independent of and in some instances possibly against the immediate interests of the constituent states » (SUNDSTRÖM, *op. cit.*, p. 32-33 corsivo dell'A.). Quest'ordine di idee, sul quale già FRIEDMANN, *International public corporation*, *cit.* p. 193-203, è coerente con la struttura della public corporation di tipo anglosassone priva di soci od azionisti (cfr. GOWER, *The principles of modern company law*, London, 1969, pp. 235-236; GARNER, *Administrative law*, London, 1974, p. 319 ss.). Per l'esclusione del profilo associativo nell'impresa ente pubblico, la cui struttura societaria è puramente formale, quindi priva di assemblea di soci, v. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, p. 143. Anche per le società di capitali in mano pubblica è stato sostenuto l'affievolirsi, se non la scomparsa, del carattere associativo: cfr. OTTAVIANO, Sull'impiego a fini pubblici della società per azioni, in *Rivista delle società*, 1960, p. 1046 ss.

(69) SUNDSTRÖM, *op. cit.*, *passim*, e spec. pp. 79-80, 345 nota 12. Analogamente ADAM, *Les Etablissements publics internationaux*, *cit.*, p. 12; IDEM, *Les organismes internationaux*, *cit.*, p. 152 ss.

(70) SUNDSTRÖM, *op. cit.*, p. 33 ss.; 103 ss., per il quale è possibile costruire i tipi fondamentali di public international corporation (*ivi*, p. 38 ss.) in base al rapporto tra indipendenza della corporate structure e controllo degli Stati; FRIEDMANN, *International public corporation*, *cit.*, p. 200 ss.; ADAM, *Les organismes internationaux*, *cit.*, p. 6-7, il quale, in modo assai confuso, peraltro, distingue tra controllo esterno, corrispondente ad un « pouvoir de tutelle » « en tant que gouvernement et non en tant qu'associé ou membre » e controllo interno corrispondente ad un « pouvoir societaire » degli Stati (*ivi*, p. 154).

8. - L'inquadramento delle imprese comuni nella categoria dell'ente pubblico economico appare criticabile sotto diversi aspetti.

Innanzitutto è fuor di luogo il richiamo ai « principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili ». Quale che ne sia la precisa collocazione tra le fonti dell'ordinamento internazionale ⁽⁷¹⁾, essi non fanno certo riferimento a figure e classificazioni dottrinali costruite in base ad elementi puramente descrittivi. D'altra parte, non si può dire che le imprese pubbliche vengano ovunque regolate secondo principi uniformi. Personalità giuridica, autonomia finanziaria, responsabilità patrimoniale, economicità di gestione, subordinazione ad una autorità di controllo, struttura organizzativa di tipo societario, possono essere caratteri comuni alla maggior parte delle imprese pubbliche, anche di ordinamenti diversi; ma ciò non implica che siano disciplinati allo stesso modo o che si tratti di attributi esclusivi di questi organismi ⁽⁷²⁾. Non c'è quindi nessuna possibilità di costruire su di essi, attraverso un metodo comparatistico, come vuole la teoria in esame,

(71) Al riguardo le posizioni della dottrina sono estremamente varie; per una generale valutazione critica cfr. GIULIANO, *Diritto internazionale*, cit., I, p. 256 ss. per il quale pur dovendosi escludere l'autonomia dei c.d. principi generali come fonte di diritto internazionale, il riferimento ad essi può ritenersi implicito negli accordi volti ad attuare una composizione arbitrale o giudiziaria di controversie internazionali.

(72) Cfr. al riguardo, HANSON (ed.) *Public enterprise, a Study of its organisation and management in various countries*, Bruxelles, 1955; FRIEDMANN (ed.), *The public corporation, A comparative symposium*, cit.; FRIEDMANN e GARNER (ed.) *Government enterprise, A comparative study*, cit.; per qualche cenno di confronto con l'impresa pubblica in Italia, nozione comprensiva di figura assai diverse tra loro (società a partecipazione pubblica, imprese organo, enti pubblici gestori d'impresa), v. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Rivista delle società*, 1958, p. 22 ss.; SANDULLI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Iustitia*, 1977, p. 147 ss.; in generale sull'établissement public e sulla public corporation su cui viene basato il concetto di ente-impresa pubblica internazionale, cfr. rispettivamente, VEDEL, *Droit administratif*, Paris, 1976, p. 729 ss. e GARNER, *Administrative law*, cit., p. 317 ss.

un regime che sia espressivo della natura pubblica delle imprese internazionali.

Ancor più inaccettabile quest'ordine di idee, se si pensa che ne risulta un'indiscriminata collocazione delle imprese comuni nell'ordinamento internazionale, la cui disciplina convenzionale verrebbe qui integrata sia dai c.d. principi generali, sia dalle clausole che dispongono, con un rinvio dal diritto internazionale al diritto interno — si dice ⁽⁷³⁾ — l'applicazione sussidiaria delle leggi locali ⁽⁷⁴⁾.

Infine, per limitarci al punto di maggior interesse, basta approfondire appena un po' il confronto tra le forme interne ed internazionali dell'intervento pubblico nel processo economico-produttivo, per rilevare come siano irriducibili le une alle altre.

L'impresa pubblica, secondo idee sostanzialmente condivise dalla stessa teoria che criticiamo, è caratterizzata da una dissociazione fra potere di indirizzo politico-amministrativo e potere di gestione, il primo proprio dell'ente di direzione (Stato, regione, comune o altro ente pubblico), il secondo proprio degli organi preposti all'attività imprenditoriale ⁽⁷⁵⁾

(73) Cfr. le affermazioni di SUNDSTRÖM, *op. cit.*, pp. 348-351.

(74) SUNDSTRÖM, *op. cit.*, pp. 360-362 il quale assimila la funzione delle clausole di rinvio a quella del richiamo operato dall'art. 38 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia ai principi generali del diritto riconosciuti dalle nazioni civili; sulla personalità internazionale della public corporation in quanto sottoposta al diritto internazionale, *ivi*, p. 90 ss. Evasiva e contraddittoria la posizione di ADAM, per il quale se il regime internazionale dell'établissement public consiste in « droits et obligations relevant du Droit des Gents » (*Les organismes internationaux, cit.*, p. 18) si deve tener conto dei vari gradi di evoluzione del regime internazionale distinguendo diversi tipi di établissements publics (per i quali v. *ivi*, p. 35 ss.); l'autore sembra intendere il valore delle clausole di rinvio come rinvio dal diritto internazionale al diritto interno (*ivi*, p. 190-193).

(75) Così GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia, cit.*, p. 144. Per la definizione di impresa pubblica, ricomprendendovi diverse ipotesi, quale organismo deputato all'esercizio di attività economiche che dall'esterno viene indirizzato nel modo che si ritiene più rispondente ai fini pubblici, cfr. OTTAVIANO, *Impresa pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970, vol. XX, p. 690; sui poteri di « diretti-

i quali sono tenuti ad esercitare l'attività economica nella maniera più efficiente, secondo considerazioni attinenti allo sviluppo dell'impresa in sé considerata « fino a tanto che e nella misura in cui il potere politico non richieda una diversa condotta » (76).

Quello del raccordo tra indirizzo politico e potere di gestione è il problema più delicato che solleva l'impresa pubblica (77); quale che ne sia la soluzione più appropriata, è importante sottolineare che l'essenza dell'impresa pubblica sta in questa connessione e contrapposizione tra potere ed indirizzo pubblico da un lato, e gestione economica, dall'altro: in questa relazione trova origine e giustificazione il sistema, e il concetto stesso, di controllo che grava sull'impresa nell'interesse pubblico.

Nelle linee essenziali, l'impresa pubblica internazionale dovrebbe essere configurata secondo questo stesso ordine di concetti: autonomia dell'impresa e dei suoi organi e controllo degli Stati sono, infatti, i due poli intorno ai quali ruota tutta la costruzione. Senonché questa chiave di lettura del fenomeno presuppone che l'interesse che muove gli Stati a costruire l'impresa sia qualcosa di unitario e oggettivamente diverso da una somma di loro particolari interessi. Occorrerebbe, cioè, che il gruppo degli Stati si prefiggesse un fine riferibile ad un'entità superiore alla loro stessa volontà e considerato preminente sull'interesse dei singoli o della stessa maggioranza. Investita della cura di siffatto interesse, l'impresa apparirebbe effettivamente chiamata ad operare con piena

va », in generale, GIANNINI, *Le imprese pubbliche, cit.*, pp. 262-263; SANDULLI, *Le imprese pubbliche, cit.*, pp. 170-171.

(76) OTTAVIANO, *loc. cit.*

(77) Cfr. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia, cit.*, p. 145; per una visione d'insieme degli aspetti del problema, e per cenni di diritto comparato, FRIEDMANN, *Gouvernement enterprises: a comparative analysis, cit.*, spec. p. 325 ss.

autonomia rispetto agli Stati, e sarebbe allora giustificato ritenere al servizio di interessi pubblici internazionali ⁽⁷⁸⁾.

Tuttavia si può dubitare che l'istituzione di imprese comuni sia inquadrabile nel contesto ora descritto. Innanzi tutto per quanto riguarda la configurabilità di funzioni e interessi pubblici nell'ordinamento internazionale, vista con notevole favore dalla dottrina meno recente ⁽⁷⁹⁾, ma oggi assai più cri-

(78) Per la possibilità di configurare in questi termini « interessi pubblici internazionali », BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1962, p. 506 ss.; IDEM, *Verso l'organizzazione pubblica internazionale*, in *Jus*, 1961, p. 165 ss. Il carattere pubblico delle funzioni delle organizzazioni internazionali, rispetto al gruppo di Stati in funzione del quale esse agiscono, è affermato anche da BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1971, I, pp. 92-93, il quale le assimila a servizi pubblici non come espressione di attività organica della comunità internazionale, bensì come soddisfacimento in via sostitutiva di bisogni ai quali non provvede la collettività attraverso organi propri (sul punto, v. in particolare dello STESSO, *I consorzi amministrativi nella collettività internazionale*, cit., p. 109 ss.); riferimenti al fine pubblico delle organizzazioni internazionali anche in SERENI, *Diritto internazionale*, Milano, 1960, vol. I, pp. 115 e 248; vol. II, p. 875, p. 1054 ss.

(79) Significativa al riguardo, anche perché pervasa dagli stessi metodi e tendenze che animano la teoria in esame, l'elaborazione del c. d. diritto internazionale amministrativo identificato col complesso di unioni internazionali, organi, commissioni, uffici creati a partire dal sec. XIX, nei quali si vide prendere corpo l'idea di Amministrazione internazionale (cfr. RAPISARDI MIRABELLI, *Il diritto internazionale amministrativo*, Padova, 1939, pp. 64-65 per il quale il diritto internazionale amministrativo regola « l'organizzazione e l'azione di più o meno estese collettività di Stati e di certe altre istituzioni create per il perseguimento di determinati fini di interesse generale e comune ai detti Stati (nell'ambito della più vasta comunità giuridico-internazionale che solo ancora in qualche caso e relativamente a limitati obiettivi ha raggiunto per sé una organizzazione del genere »). Sulle opinioni dottrinali che a partire dalle teorie del DE MARTENS, *Traité de droit international*, Paris, 1883-1887 elaborarono il concetto di amministrazione internazionale e diritto internazionale amministrativo, dapprima confuso, poi distinto dal diritto amministrativo internazionale cfr. per tutti, RAPISARDI MIRABELLI, *op. cit.*, pp. 11-65. Come rileva il BISCOTTINI, *I consorzi amministrativi*, cit., p. 122, i limiti di quelle teorie stanno nel meccanico parallelismo instaurato tra unioni internazionali ed enti pubblici interni (v. RAPISARDI MIRABELLI, *op. cit.*, p. 58 ss. e 150, per il quale i nuclei di amministrazione internazionale diretti a soddisfare bisogni ed interessi d'una collettività di Stati corrispondono in tutto all'attività e agli apparati rivolti al soddisfacimento di interessi generali della collettività statale) restando così insuperata l'obiezione del DONATI, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Torino, 1906, pp. 430-431, secondo cui il concetto di ammi-

ticamente valutata ⁽⁸⁰⁾. Secondariamente, non si vede come l'impresa potrebbe porsi al servizio di siffatti interessi quando gli scopi sociali sono concretamente individuati e perse-

nistrazione quale dato dal diritto interno si fonda sul presupposto di una organizzazione giuridico imperativa della società. Per una esasperata concezione universalistica dei fatti amministrativi, in cui le forme associative internazionali appaiono in tutto e per tutto identiche all'amministrazione interna, cfr. CHAUMONT, *Perspectives d'une théorie du Service public à l'usage du droit international contemporain*, cit., p. 116 ss. dove le istituzioni internazionali, inquadrate nel concetto di service public, vengono suddivise in categorie analoghe a quelle di diritto interno. Dopo aver negato l'esistenza di un diritto internazionale amministrativo riferibile alla collettività internazionale nel suo complesso, il BISCOTTINI, *I consorzi amministrativi*, cit., non esclude che gli Stati possano formare più ristretti raggruppamenti per il conseguimento di fini che impongono lo svolgimento di un'attività amministrativa che interessi l'ordinamento internazionale sotto due diversi aspetti: in quanto l'unione internazionale si proponga il perseguimento di scopi internazionali che implicano lo svolgimento di attività amministrativa nell'interesse del gruppo degli Stati membri e in quanto l'unione disciplini la formazione di un apparato organico necessario al raggiungimento di finalità amministrativa interne.

(80) La stessa dottrina che ammette l'esistenza di organizzazioni portatrici di interessi pubblici internazionali (supra, nota 78) subordina il fenomeno al verificarsi di condizioni assai rigide. Il carattere di astrattezza e generalità dei fini perseguiti potrebbe invero rinvenirsi solo in enti dotati di poteri autoritativi nei confronti dei membri, la cui volontà venisse costruita in modo da riuscire indipendente, non più riferibile ad alcuno di loro, e manifestata nell'esercizio di funzioni attribuite solo in vista della soddisfazione di esigenze proprie indistintamente della collettività come tale (sul punto, diffusamente, BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale*, cit., p. 508 ss., 525 ss., per il quale è soprattutto nel modo di formazione della volontà sociale e nel modo di esercizio delle attività sociali che deve emergere chiaro il distacco delle organizzazioni « pubbliche » dal restante complesso di enti internazionali; IDEM, *Verso l'organizzazione pubblica internazionale*, cit., p. 169 ss.; BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni*, cit., p. 91 ss. che mette in risalto il parallelismo tra evoluzione delle funzioni in senso pubblicistico ed evoluzione degli organi delle organizzazioni internazionali). V. peraltro in senso negativo circa l'esistenza di enti sovraordinati agli Stati membri e portatori di propri interessi, ACO, *Considerazioni su alcuni sviluppi dell'organizzazione internazionale*, cit., p. 544 ss.; nella medesima linea di pensiero, GIULIANO, *La Comunità internazionale e il diritto*, Padova, 1950, p. 312 ss.; IDEM, *Diritto internazionale*, cit., p. 80 ss.; MALINTOPPI, *Organizzazione e diritto internazionale*, in *Archivio giuridico*, 1968, p. 330; IDEM, *De la notion d'organisation en droit international*, in *Recueil d'Etudes de droit international en hommage à Paul Guggenheim*, Genève, 1968, p. 825 ss.; ARANCIO RUIZ, *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Estratto dal *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, voce Stati e altri enti (Soggettività internazionale) » Torino, 1971, p. 240 ss.

guiti dagli stessi Stati secondo un metodo di formazione della volontà sociale indissolubilmente legato all'entità della loro partecipazione al capitale dell'impresa. Manca in questo caso ogni possibilità di considerare la volontà e l'attività degli organi dell'ente indipendente da quella dei suoi membri, non più riferibile a nessuno di questi e tale da non rappresentare semplicemente il punto di vista di una maggioranza di cui solo per esigenze pratiche si tolleri il prevalere sulla minoranza⁽⁸¹⁾; al contrario, è proprio questa l'unica prospettiva in cui si può considerare la fase deliberativa in seno alle imprese internazionali.

Decisiva a questo riguardo la posizione degli individui che compongono gli organi preposti alla gestione dell'impresa, che a torto la teoria in esame vuole caratterizzati da piena indipendenza rispetto agli Stati.

Com'è noto, gli organi collegiali di enti internazionali si differenziano a seconda che gli individui che vi fanno parte siano o meno delegati o rappresentanti degli Stati membri. Nel primo caso si tratta propriamente di un organo dello Stato al quale viene imputata l'attività o la volontà singolarmente manifestata dall'individuo in seno al collegio; nell'altro caso l'organo collegiale è composto di persone scelte a titolo individuale la cui volontà ed attività, libera da ogni influenza esterna, non si riporta ad alcuno Stato o ad altro soggetto internazionale⁽⁸²⁾.

Ora, mentre è semplice la distinzione teorica tra i due

(81) Tale circostanza rappresenterebbe il primo e fondamentale presupposto dell'esistenza di funzioni ed interessi pubblici internazionali secondo le stesse teorie che ne ammettono la configurabilità: cfr. BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale pubblico*, cit., p. 508-509.

(82) Sulla struttura e composizione degli organi di enti internazionali cfr. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, cit., p. 247 ss.; IDEM, *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1956, p. 3 ss.; SERENI, *Diritto internazionale*, cit., II, 2, p. 938 ss. DECLEVA, *Sulla formazione di organi internazionali composti di individui*, in *Riv. dir. int.* 1972, p. 5 ss.

tipi di organi, l'incerta formulazione degli Statuti rende talvolta difficile stabilire di quale in concreto si tratti. Il sistema di nomina non è decisivo poiché anche nel caso di organi collegiali individuali, il potere di nomina può spettare agli stessi Stati. Il problema andrà piuttosto risolto alla luce di tutti gli elementi desumibili dallo Statuto dell'organizzazione⁽⁸³⁾, tra i quali importanza decisiva ha l'esistenza o meno di un obbligo dell'individuo di agire nell'interesse esclusivo dell'organizzazione o il divieto fatto agli Stati di influenzarne le decisioni. Comunque nessun dubbio può sorgere allorché la formazione della volontà dell'organo sociale si basi sul metodo della ponderazione dei voti o addirittura sulla ripartizione del capitale sociale com'è nei casi che qui interessano.

Questo è appunto il caso delle imprese organizzazioni internazionali, per le quali non c'è alcun dubbio che il diritto di voto sia stato attribuito agli Stati e che venga da essi esercitato mediante propri « rappresentanti » o delegati. Si prenda il caso delle Banche internazionali, il più importante e il più omogeneo, tutte modellate sullo statuto della BIRD, salvo leggere varianti⁽⁸⁴⁾.

Qui vi sono tre organi fondamentali: il Consiglio dei governatori, il Consiglio di Amministrazione (executive directors) e il Presidente, che devono ritenersi composti, salvo quest'ultimo, di rappresentanti degli Stati. Essi infatti deliberano in base a maggioranze calcolate sul capitale posseduto da que-

(83) Sulle caratteristiche che complessivamente distinguono gli organi collegiali composti di individui da quelli composti di Stati, SERENI, *Diritto internazionale*, cit., II, 2, p. 944 ss.; BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., I, p. 159 ss.; MORELLI, *Nozioni*, cit., p. 249 cc.; cfr., altresì, DECLEVA, *Principio di collegialità*, cit., p. 222, n. 25 nel senso che non vi siano incertezze sulla natura individuale dell'organo allorché gli individui che lo compongono siano tenuti a prestare giuramento o a fare una dichiarazione solenne; e dello STESSO, più in generale, *Sulla formazione di organi internazionali*, cit., p. 17 ss.

(84) Sulla struttura di queste imprese organizzazioni internazionali v. LAVALLE, *La Banque Mondiale et ses filiales: Aspects juridiques et fonctionnement*, Paris 1972.

sti ultimi dal momento che ogni individuo, Governatore o amministratore, può esprimere un numero di voti rapportato alle quote dello stato (o del gruppo di stati) che l'ha nominato (o eletto) ⁽⁸⁵⁾.

È chiaro dunque che in queste imprese — organizzazioni internazionali non c'è posto nè per organi indipendenti degli Stati nè per finalità pubbliche, avulse dagli interessi particolari degli Stati. Ci troviamo invece in presenza di una partecipazione diretta degli Stati alla gestione dell'attività sociale in seno a tutti gli organi dell'ente, ossia di un'organizzazione sociale improntata ai tipici criteri di esercizio collettivo di attività imprenditoriali e che priva di ogni fondamento il concetto di impresa pubblica internazionale.

Un discorso a parte si deve fare per la Banca Europea per gli investimenti ⁽⁸⁶⁾ che in vista dello speciale rapporto con la Comunità Economica Europea presenta alcuni elementi di analogia con gli enti pubblici economici di diritto interno. In effetti l'art. 130 del Trattato CEE, nel definire i compiti istituzionali della BEI afferma che essi sono svolti nell'interesse generale della Comunità, formula questa che sintetizza un rapporto a carattere strumentale tra la Comunità e la Banca la cui attività è finalizzata agli stessi obiettivi perseguiti dalla prima ⁽⁸⁷⁾.

(85) In senso analogo, MOSCONI, *op. cit.*, p. 91, e pp. 106-107.

(86) Cfr., per tutti, MOSCONI, *La Banca europea per gli investimenti, cit.*

(87) Nel rapporto tra l'attività della Banca e i fini della Comunità sembrano ricorrere gli stessi elementi in base ai quali si definisce il rapporto di strumentalità tra Stato ed enti pubblici, o quanto meno quello di ausiliarità (sul quale, SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1971, p. 127 e 137; GIANNINI, *Diritto amministrativo, cit.*, p. 192): cfr. i rilievi di MOSCONI, *op. cit.*, p. 21 ss. e p. 25 che definisce la Banca come organismo o istituto di diritto pubblico indipendente in seno alla Comunità od organismo pubblico di diritto comunitario. Non v'è dubbio che l'attività della Banca sia strumentale rispetto alla prospettiva di integrazione economica (cfr. MOSCONI, *op. cit.*, p. 7 e nota 15 ove rileva tra l'altro la minore intensità del collegamento tra BIRS e ONU), e corrisponda all'esigenza funzionale di isolare uno specifico procedimento operativo: la raccolta e l'utilizzazione

A differenza delle altre Banche internazionali — con l'eccezione della Banca Centro Americana per l'integrazione economica, omologa alla BEI nel quadro del Central American Common Market —, la struttura della BEI e la ripartizione delle funzioni tra i suoi organi possono essere agevolmente inquadrare nei concetti di « autonomia » e « controllo ». In effetti se si pensa sia alla natura del Consiglio di Amministrazione della Banca — organo collegiale di individui che esercitano le loro funzioni a titolo personale e non come rappresentanti degli Stati — sia alla competenza esclusiva di cui esso è investito per quanto riguarda il compimento delle operazioni attive e passive della Banca ⁽⁸⁸⁾, non è affatto improprio parlare di autonomia delle funzioni di gestione dell'organo direttivo. Se a quest'ultimo fa capo la responsabilità dell'intera gestione della Banca ⁽⁸⁹⁾, al Consiglio dei governatori — (organo di Stati perché composto di ministri designati dagli stessi) — spetta un ampio potere di indirizzo e di controllo sulla gestione dell'attività economica, culminante nelle dimissioni d'ufficio di tutto il Consiglio d'amministrazione a seguito della mancata approvazione da parte del Consiglio dei

dei capitali finanziari (*ivi*, p. 9). Sul legame funzionale tra la Banca e la Cee, altresì LEANZA, *Banca europea per gli investimenti*, in QUADRI, MONACO, TRABUCCHI, *Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea-Commentario*, Milano, 1965, vol. II, p. 991.

Quanto alla natura giuridica della Banca non si può dubitare che si tratti di entità giuridica a se stante, distinta dalla Cee anche se ad essa intimamente legata (così MOSCONI, *op. cit.*, pp. 15-20 e spec. nota 33). Circa i poteri di cui è investita la Cee nei confronti della Banca (nomina di un membro titolare e supplente nel Consiglio di amministrazione, legittimazione ad impugnare le delibere del Consiglio dei Governatori ed alcune del Consiglio di amministrazione) MOSCONI, *op. cit.*, p. 16 ss., esclude che possano dar luogo ad un rapporto organico, spiegandoli con l'esistenza di una sorta di tutela sulla Banca riservata agli Stati membri e alla Commissione in funzione del carattere strumentale dei suoi compiti rispetto a quelli della comunità (contra, LEANZA, *op. cit.*, pp. 996-997).

⁽⁸⁸⁾ Sulle caratteristiche e funzioni del Consiglio d'amministrazione della Banca, MOSCONI, *op. cit.*, pp. 92-107.

⁽⁸⁹⁾ Così MOSCONI, *op. cit.*, p. 105.

governatori della relazione annuale che il Consiglio di amministrazione deve sottoporgli ⁽⁹⁰⁾.

Sembrirebbe dunque che la BEI costituisca un concreto esempio di impresa pubblica internazionale; tuttavia, i poteri dell'organo rappresentativo degli interessi statali sono ancora tali — basti menzionare l'approvazione del bilancio e la sospensione dell'attività della Banca — da escludere per un verso una completa indipendenza dell'ente rispetto agli Stati, e per altro verso l'instaurarsi di un effettivo rapporto di dipendenza funzionale della Banca nei confronti della Comunità ⁽⁹¹⁾. Malgrado ciò la Bei rappresenta comunque un modello di impresa internazionale con notevoli indici di pubblicità i quali si riassumono nella decisa tendenza all'attenuazione del particolarismo degli interessi statali a vantaggio dell'esercizio di autonome funzioni di generale interesse per la Comunità come unità a sé.

9. - Il carattere di impresa pubblica internazionale potrebbe rivelarsi ancor più deciso in una entità del tutto nuovo ed originale per struttura, tipo e regime dell'attività nel campo delle organizzazioni internazionali: l'Impresa dell'Autorità internazionale dei fondi marini la cui istituzione è all'esame

⁽⁹⁰⁾ I poteri del Consiglio dei Governatori possono essere inquadrati in un concetto lato di controllo e comunque non sono riconducibili al concetto di supremazia dal momento che non vi è alcuna sopraordinazione del Consiglio stesso sul Consiglio di amministrazione (la ripartizione delle competenze tra i due organi è inderogabile ed esclude la possibilità di avocazioni ed interferenze: cfr. MOSCONI, *op. cit.*, p. 115 s.). Sul controllo operante nell'ambito internazionale, cfr. ZANCHI, *La funzione di controllo negli enti internazionali*, Milano, 1965, e, per una rigorosa distinzione tra controlli espliciti nell'ambito dell'ordinamento internazionale e controlli interni ad organizzazioni internazionali, CASSESE, *Il controllo internazionale*, Milano, 1971, p. 12 ss.

⁽⁹¹⁾ Come fa notare MOSCONI, *op. cit.*, p. 115, la struttura della Bei è influenzata da due contrastanti esigenze: la necessità di svincolare l'organismo dal condizionamento degli Stati nel perseguimento dei suoi obiettivi comunitari, e l'esigenza di consentire pur sempre a questi ultimi di influire sull'attività della Banca dall'interno dei suoi organi.

della Terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

Com'è noto, tra i temi in discussione sul futuro assetto del diritto del mare, figura l'elaborazione di un corpus di norme destinato a regolamentare la c.d. Area internazionale dei fondi marini, quella parte cioè del fondo marino collocata oltre il limite esterno delle giurisdizioni degli Stati costieri e dichiarata « patrimonio comune dell'umanità » nella risoluzione 2749-XXV del 17 dicembre 1970 dell'Assemblea generale delle N. U. ⁽⁹²⁾.

La definizione dell'Area e del relativo regime internazionale presenta aspetti estremamente complessi soprattutto per quanto concerne il sistema di utilizzazione economica della zona. Secondo gli orientamenti emersi nel corso delle varie sessioni della Terza conferenza, le attività di sfruttamento e di esplorazione della zona internazionale dovrebbero essere controllate e gestite, attraverso vari strumenti, da un'organizzazione internazionale appositamente creata (l'International Sea-Bed Authority). A questo fine l'Autorità verrebbe dotata di un « organo » operativo, l'Impresa, incaricata di condurre direttamente per conto della stessa lo sfruttamento economico della zona internazionale, così da assicurare una equa ripartizione dei benefici e dei profitti ricavabili dalle risorse del sottosuolo marino ⁽⁹³⁾.

(92) Per gli aspetti che interessano in questa sede, v. GIARDINA, *L'International Sea-Bed Authority; verso un nuovo esperimento di organizzazione internazionale*, in *Riv. dir. int.* 1976, p. 247 ss.; TREVES, *La settima sessione della Conferenza del diritto del mare*, in *Riv. dir. int.*, 1979, p. 125 ss. IDEM, *La nona sessione della Conferenza del diritto del mare*, in *Riv. dir. int.* 1980, p. 432 ss.

(93) Si veda l'art. 153 del *Progetto di convenzione sul diritto del mare. Testo informale*. Doc. A/CONF. 62/WP. 10/Rev. 3 del 27 agosto 1980. In verità, il previsto sistema di esplorazione e sfruttamento è molto complesso; viene detto « parallelo » perché consente l'accesso alle risorse marine anche ad imprese nazionali e Stati. Tali imprese, però, devono impegnarsi, alla conclusione del contratto, a trasferire all'Impresa la tecnologia marina in loro possesso. Al riguardo cfr. TREVES, *op. cit.*, rispettivamente, pp. 140 ss., 725 ss., 447 s. .

Per quanto interessa in questa sede, i rapporti tra Autorità ed Impresa sono decisivi per stabilire la natura di quest'ultima. Secondo l'orientamento attuale il fatto che l'Impresa debba operare nell'osservanza dei regolamenti e direttive generali stabiliti e impartite dall'Assemblea dell'Autorità, e sotto il controllo e le direttive particolari del Consiglio della medesima, comporta un generale principio di subordinazione dell'Impresa all'Autorità. L'organo di comando dell'Impresa, il Consiglio di Amministrazione (Governing Board) viene inoltre eletto dall'Assemblea dell'Autorità ed è composto di quindici membri in posizione di indipendenza rispetto agli Stati (ogni membro disporrebbe di un voto e tutte le questioni sarebbero decise a maggioranza semplice dei voti espressi). Anche l'altro organo fondamentale dell'Impresa, il Director-General, cui dovrebbe spettare la rappresentanza dell'ente, è eletto dall'Assemblea su proposta del Consiglio ⁽⁹⁴⁾.

Il principio della subordinazione all'Autorità si manifesta anche sul piano della gestione dell'attività economica giacché essa può eseguire i progetti di esplorazione e sfruttamento della zona internazionale solo dopo approvazione del Consiglio dell'Autorità. L'attività di commercializzazione dei prodotti della sua attività è invece gestita in modo autonomo ⁽⁹⁵⁾. Tuttavia il ricavo netto delle operazioni dell'impresa viene trasferito all'Autorità, previa deduzione di una quota, da destinarsi a riserva, che la stessa Autorità determina ⁽⁹⁶⁾.

Sul piano finanziario l'Impresa è dotata di un proprio patrimonio per rendere effettiva la limitazione di responsabilità sancita a favore dell'Autorità ed individualmente dei suoi membri. Esso è costituito da vari apporti (dell'Auto-

⁽⁹⁴⁾ Cfr. artt. 160, 2 (c) (f) (ii) e 170 del PROGETTO, *cit.*, nonché gli artt. 1, 2, 5 e 7 dell'Annesso IV del *Progetto*.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. art. 12 dell'Annesso IV del PROGETTO, *cit.*

⁽⁹⁶⁾ Cfr. art. 10 dell'Annesso IV del *Progetto cit.*

rità, degli Stati, o provenienti da finanziamenti e dalle riserve) che però non danno luogo alla costituzione di quote ⁽⁹⁷⁾.

Pur in presenza di tratti ancora incerti, si può rilevare una netta diversità di struttura tra l'Impresa e la Banca europea per gli investimenti — l'ente a cui l'Impresa può essere accostata per il carattere strumentale dell'attività della Banca —; a differenza di questa l'Impresa sembra presentare, per effetto dello stretto legame con l'Autorità, la natura di organo di quest'ultima. Superabile appare infatti l'obiezione ⁽⁹⁸⁾ dell'incompatibilità del rapporto organico con l'autonoma personalità giuridica conferita all'Impresa, ove si tengano presenti i limiti funzionali in cui essa potrebbe rilevare. A ben vedere sembra possibile cogliere in questa nuova figura quegli stessi elementi che sono caratteristici di un particolare tipo di impresa pubblica interna, la c.d. impresa organo, nella quale la gestione dell'attività economica, anziché essere affidata ad un organo ordinario dell'ente — di modo che la titolarità dell'impresa spetti all'ente stesso — risulta eccezional-

⁽⁹⁷⁾ Cfr. artt. 2, 3, 11 dell'Annesso IV del *Progetto*, *cit.*

⁽⁹⁸⁾ Sul punto v. GIARDINA, *op. cit.*, p. 262. La formulazione dell'art. 170 del *Progetto*, *cit.*, non è molto chiara al riguardo. Si dice che « The enterprise shall be the organ of the Authority which shall carry out activities in the Area directly ... 2. The Enterprise shall, within the framework of the international legal personality of the Authority, have such legal capacity as is provided for in the Statute set forth in the Annex IV ».

Il par. 2 dell'art. 13 dell'Annesso IV prevede che « The Enterprise shall have such legal capacity as is necessary for the performance of its functions and the fulfilment of its purposes and, in particular the capacity: To enter into contracts, forms of association, or other arrangements, including agreements with States and international organisation; to acquire, lease, hold and dispose of immovable and movable property. To be a party to legal proceedings in its own name. » Tali previsioni, che si discostano sensibilmente dalle consuete disposizioni sulla personalità degli enti internazionali, conferiscono un evidente carattere funzionale alla personalità dell'impresa che non sembra incompatibile con una qualificazione organica della stessa. Si può del resto rilevare che la dottrina pubblicistica ammette « l'esistenza di casi in cui l'organo di una persona giuridica acquista a sua volta personalità giuridica, sia pure entro determinati limiti e con effetti determinati, personalità che può manifestarsi anche all'esterno dell'ente » (G. TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Milano, 1964, p. 39).

mente affidata all'organo in quanto tale, considerato quale centro di imputazione e di legittimazione propria distinto dagli organi o dall'ente stesso ⁽⁹⁹⁾. L'analogia con la figura a cui si è accennato può accentuarsi o attenuarsi a seconda dei mezzi concreti di cui potrebbe disporre l'Autorità per far valere il vincolo di subordinazione. In ogni caso, fin quando permanga pur attenuato tale vincolo, resta aperta la possibilità di raffigurare l'Impresa quale persona giuridica di tipo strumentale, nella quale potrebbe effettivamente vedersi realizzata una originale trasposizione nell'ordinamento internazionale della figura dell'ente pubblico economico.

CARATTERI E RILEVANZA DELL'ATTIVITA' DELLE IMPRESE INTERNAZIONALI

10. - All'inizio del nostro studio abbiamo notato che l'attività produttiva o di scambio di beni e servizi viene generalmente considerata indice della natura economica delle imprese comuni e criterio che le discrimina da altri fenomeni associativi di rilevanza internazionale. Il concetto di « impresa-attività » che se ne ricava è peraltro troppo generico, perché si ferma agli aspetti esteriori del fenomeno ⁽¹⁰⁰⁾. Anche le c.d. funzioni

⁽⁹⁹⁾ Si ammette che non vi siano difficoltà in questo caso a concepire la titolarità dell'impresa direttamente in capo all'organo. Conseguentemente l'organo, al quale si riserva in questo caso il nome di azienda autonoma, agisce in campo negoziale in nome e per conto proprio, senza impegnare lo Stato o l'ente cui appartiene, quindi rispondendo in proprio. Sul punto, v. GIANNINI, *Le imprese pubbliche cit.*, p. 244.

⁽¹⁰⁰⁾ La dottrina che si è interessata al nostro argomento ha prestato scarsa attenzione al profilo dell'attività e alle implicazioni che esso presenta per la qualificazione della natura dell'impresa. In genere ci si limita a far riferimento al dato empirico della « produzione » e dello « scambio ». Si veda, in questo senso, CONFORTI, *Le imprese internazionali, cit.*, p. 230 per il quale impresa internazionale è qualsiasi impresa e cioè « qualsiasi organizzazione che provvede alla produzione o distribuzione di beni o servizi, a fini di lucro o non ». A questa stessa nozione si richiama LIBBRECHT, *Entreprises à caractère juridiquement international, cit.*,

« operative di azione diretta », che varie organizzazioni internazionali svolgono nell'ambito socio-economico delle comunità nazionali senza l'intermediazione degli Stati, altro non sono nel contenuto che prestazione di servizi o fornitura di beni; si pensi, ad esempio, a certi programmi di sviluppo economico o di assistenza tecnica e professionale ⁽¹⁰¹⁾, ai servizi che un organismo come il CERN mette a disposizione di quanti operano in campo scientifico ⁽¹⁰²⁾, alle attività espletate dal Fondo Monetario Internazionale nella gestione internazionale dei mezzi di pagamento ⁽¹⁰³⁾. Il contenuto di queste attività, di

p. 9; analogamente, SERENI, *Gli organismi economici internazionali*, cit., p. 538 ss.; IDEM, *International economic institutions*, cit., p. 166 ss. Sostanzialmente negli stessi termini, TOSATO, *La nozione di impresa comune*, cit., p. 636, il quale pone come requisito insito nella nozione di impresa il criterio della copertura dei costi con i ricavi nonché la destinazione dei beni o servizi al mercato. Anche se con diversa terminologia questo concetto empirico di impresa è accolto o dato per presupposto da altri autori che, peraltro, danno maggior rilievo alla forma giuridica dell'ente; così, CALON, *La société internationale. Elements d'une théorie générale*, in *Journal du droit international*, 1961, p. 706 ss.; GOLDMANN, *Le droit des sociétés internationales*, in *Journal du droit international*, 1963, p. 322 ss.; FERRI, *Le imprese comuni di diritto internazionale*, in *Rivista del diritto commerciale*, 1968, p. 277; MONACO, *Problemi giuridici relativi ai trafori transalpini*, in *Studi in onore di Grosso*, Milano, IV, 1971, p. 881; MANN, *International corporation and national law*, cit., p. 149; HUET, *Problemes administratifs et financiers relatifs à la création d'entreprises communes*, in *Annuaire Français de droit international*, 1958, p. 523 ss.

(101) Sul punto, da ultimo, NAPOLITANO, *Funzioni operative di azione diretta delle organizzazioni internazionali*, in *La comunità internazionale*, 1979, p. 399 ss.

(102) Sulla struttura, attività e sistema di utilizzazione delle attrezzature dell'organizzazione, definita « un véritable laboratoire hotel », v. SCHMID-DUFOUR, *Le C.E.R.N., exemple de coopération scientifique européenne*, in *Journal du droit international*, 1976, p. 46 ss.

(103) Per quei particolari aspetti dell'attività del Fondo monetario internazionale, che ne fanno un centro di liquidità monetaria internazionale, v. GIULIANO, *Quelques aspects juridiques de la coopération intergouvernementale en matière d'échange et de paiements internationaux*, in *Recueil des Cours*, 1968, II, p. 669 ss.; GOLD, *The Stand-by Arrangements of the international Monetary Fund: a Commentary of their formal, legal and financial Aspects*, Washington, 1970; CARREAU, *Chronique de droit international économique: Monnaie*, in *Annuaire Français de droit international*, 1976, p. 637 ss. Sul maggior peso acquisito dalla funzione mo-

per sé, non denota uno specifico carattere dell'ente che le svolge; pertanto, un generico riferimento alla produzione di beni non basta a caratterizzare le imprese comuni.

La stessa nozione di « impresa », che con questa attività pare identificarsi, in realtà si rivela concetto relativo, perché sussistente solo come nozione differenziabile da altre riferibili ad attività di identico contenuto⁽¹⁰⁴⁾. Un'attività produttiva potrà rilevare come fenomeno imprenditoriale, erogativo, od altro ancora, a seconda del valore e degli effetti che la sua forma organizzativa acquista in un dato ordinamento alla stregua di dati parametri normativi. Sul piano descrittivo, quindi, può essere soddisfacente distinguere imprese comuni ed enti c.d. operativi secondo una qualificazione socio-economica della loro attività; ma da un punto di vista normativo, e per noi dell'ordinamento internazionale, bisognerà riferirsi alla valutazione che ne danno le sue norme. Non abbiamo, però, una fattispecie internazionale in cui si trovino tipicizzate, in funzione di una data disciplina, attività di un certo contenuto, e questo ci obbliga a condurre una ricerca empirica sui trattati istitutivi delle imprese comuni per verificare se, ed in quali termini, in essi ricorrano concordanti configurazioni e valutazioni della loro attività. Basterà allora un certo grado di uniformità per darle una autonoma ed unitaria caratterizzazione rispetto alle attività di altri enti associativi internazionali con cui esistono materiali punti di contatto.

In concreto, dunque, sono le norme dei trattati istitutivi a darci per le imprese comuni una specifica nozione di attività

netaria e bancaria del Fondo v. i rilievi di GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, 4^a ed., Milano, 1978, p. 298.

(104) Per questa impostazione metodologica nella ricerca del concetto di impresa-attività, e per efficaci considerazioni critiche delle posizioni tradizionali, LEO, *Sviluppo economico ed evoluzione delle forme giuridiche; il caso della cassa rurale*, in *Rivista delle società*, 1972, p. 608 ss. (v. in part. la nota 9 per un vasto richiamo degli orientamenti dottrinali).

economica. Tali norme sono costituite da tutte le specificazioni riguardanti l'organizzazione dell'attività, l'oggetto, i fini, i criteri di svolgimento e gli effetti che vi si riconnettono. Tra di esse vanno considerate anche quelle che attribuiscono all'impresa privilegi ed immunità negli ordinamenti interni, trattandosi, in fondo, di valutazioni indirette dell'attività.

La nozione di « impresa-attività » ricavabile da quanto dispongono queste varie norme, è distinta da quella riferibile, secondo i criteri propri di un dato ordinamento interno, ad attività imprenditoriali private ed eventualmente alla stessa attività delle imprese comuni. Questo suo valore autonomo, internazionalmente qualificato, induce a verificare l'esattezza dell'opinione che la vorrebbe naturalmente destinata, in quanto produzione, ad essere esplicita e valutata negli ordinamenti interni ⁽¹⁰⁵⁾. Sicuramente, e lo vedremo, siffatta attività è prevalentemente oggetto di valutazione in questi ordinamenti, ma non necessariamente in modo esclusivo. Il richiamo al principio di relatività dei valori giuridici sembra sin troppo ovvio: vi possono essere norme che attribuiscono all'attività dell'impresa autonomi effetti nell'ordinamento internazionale, effetti concorrenti con quelli che si producono nell'ambito degli ordinamenti interni. Altre norme internazionali, ancora, possono fungere da presupposto di valutazioni di carattere interno. Bisogna dunque partire dalle norme dei trattati istitutivi anche per vedere quali tra di esse abbiano rilevanza, attraverso il procedimento di adattamento, negli ordinamenti interni, e quali invece abbiano valore nello stesso ordinamento internazionale.

(105) Esplicitamente in questo senso, CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 245; TOSATO, *Sulla nozione di impresa comune*, cit., pp. 649-650; SERENI, *Gli organismi economici*, cit., p. 538, 556; MANN, *International corporations*, cit., pp. 148-149; VITTA, *Diritto internazionale privato*, Torino, 1973, II, p. 116, 123; BALLADORE PALLIERI, *Diritto internazionale privato italiano*, Milano, 1974, p. 143.

11. - Si può avere un'idea abbastanza completa della forma e dell'ambito di rilevanza dell'attività delle imprese comuni, prendendo complessivamente in considerazione i rapporti in cui trova sbocco immediato l'attività produttiva, quei rapporti, cioè, che presentano il più intenso collegamento con la qualificazione giuridico-economica dell'impresa o che ne fissano essenziali caratteristiche. In questo modo è possibile cogliere adeguatamente il grado di incidenza e gli effetti che le norme degli atti internazionali hanno sull'attività dell'impresa.

a) In un primo gruppo di ipotesi si possono collocare quelle attività d'impresa che si puntualizzano in una serie di prestazioni svolte in esecuzione di determinate figure contrattuali. È il caso delle imprese comuni operanti nel settore industriale, principalmente in quello della produzione di energia, e nel settore dei trasporti aerei marittimi o ferroviari. Qui il trattato istitutivo o lo statuto si preoccupano di definire solo il regime dell'organismo produttivo e, nelle linee essenziali, l'organizzazione del servizio. Le relazioni commerciali di queste imprese non presentano particolarità significative. Gli atti istitutivi si disinteressano dell'attività contrattuale che viene svolta alle condizioni generalmente fissate per il settore industriale o commerciale in cui opera l'impresa comune.

Nessuna difficoltà si pone in questo caso per quanto riguarda il valore dell'attività d'impresa. L'utilizzazione dello strumento contrattuale è qui intesa e voluta nel preciso significato e valore che esso assume secondo il diritto interno. Le prestazioni fornite dall'impresa sono oggetto di relazioni giuridiche che si svolgono integralmente nel diritto interno, quale che sia la natura dell'impresa o il soggetto che con essa entra in rapporto. In alcuni casi, però, gli atti istitutivi recano particolari disposizioni che apportano qualche deroga al diritto comune applicabile.

Al caso ora illustrato si riferiscono i seguenti esempi. La Compagnie arabe des transports pétroliers ha per oggetto qualsiasi attività di trasporto marittimo di idrocarburi⁽¹⁰⁶⁾. A questo fine essa può intraprendere ogni attività richiesta dal perseguimento del suo oggetto sociale o suscettibile di facilitarne la realizzazione. In proposito l'art. 4 dello statuto dell'impresa si esprime in termini assai ampi. Alla qualificazione di questa attività provvede indirettamente l'art. 7 della stessa convenzione istitutiva secondo il quale la « compagnie exerce ses activités sur une base commerciale et se propose de réaliser des profits de la même manière qu'une société privée ». Identica rilevanza e natura commerciale interna ha l'attività dell'Union Charbonnière Sarro-Lorraine⁽¹⁰⁷⁾ la quale provvede alla vendita dei combustibili solidi provenienti dai bacini della Saar e della Lorena, nonché all'acquisto di combustibili di qualsiasi natura e provenienza e alla loro vendita, sotto qualsiasi forma ed in ogni paese, comprese tutte le operazioni accessorie a tale attività. Altro esempio sostanzialmente analogo è Air Afrique⁽¹⁰⁸⁾. Questa società opera nel campo dei trasporti aerei assicurando lo svolgimento del traffico delle merci e dei passeggeri in vari stati centroafricani. Le dispo-

(106) Per l'accordo istitutivo e lo statuto di questa impresa comune, ufficialmente costituita il 6 gennaio del 1973 durante la riunione del Consiglio dei Ministri dell'OPAEP (Organisation des Pays Arabes Exportateurs de Pétrole), v. *Journal du droit international*, 1975, p. 969 ss.; Su di essa, cfr. AL SAQQAF, *Les entreprises communes créées au sein de l'OPAEP*, in *Annuaire Français de droit international*, 1977, p. 708 ss. il quale fornisce utili notizie anche su altre imprese comuni costituite nell'ambito della stessa organizzazione (Arab Petroleum Investments Corporation, Arab Petroleum Service Company, Arab Shipbuilding and Repair Yard Company).

(107) Cfr. l'art. 4 dello Statuto (testo in LOUSSOUARN-BREDIN, *Droit du commerce international*, Paris, 1969, p. 853 ss.; la società è retta anche dall'art. 84 del trattato franco-tedesco del 27 ottobre 1956, per il quale v. *Journal du droit international*, 1957, p. 884).

(108) L'art. 2 dello statuto della società (per il quale, v. ADAM, *op. cit.*, IV, p. 401) che ne definisce l'oggetto, prevede, oltre all'esercizio dei servizi aerei di linea, il compimento di qualsiasi operazione commerciale e finanziaria utile alla realizzazione dell'oggetto sociale.

zioni del trattato che interessano lo svolgimento del servizio sono irrilevanti rispetto alla natura delle prestazioni effettuate dall'impresa, la quale opera come un qualsiasi vettore aereo. Anche l'Eurochemich può essere considerata un'impresa di carattere commerciale. Oltre a compiti di ricerca e di formazione di specialisti nel settore nucleare, essa persegue, anche a scopo lucrativo, un'attività industriale nel campo del ritrattamento dei combustibili utilizzati nei reattori nucleari⁽¹⁰⁹⁾. Né la convenzione né lo statuto, peraltro, fanno riferimento ai contratti conclusi a tale scopo, i quali, devono perciò ritenersi sottoposti alle disposizioni di diritto interno loro applicabili. Attività contrattuale di diritto interno, ma parzialmente disciplinata dalla convenzione istitutiva, è anche quella di Eurofima. L'oggetto sociale dell'impresa⁽¹¹⁰⁾ con-

(109) Secondo l'art. 5 dello statuto (v. ADAM, *op. cit.*, II, p. 162) la società « exercera toute activité de recherche et d'ordre industriel en vue de mettre les pays membre de l'organisation Européenne de Coopération Economique en mesure de procéder à des condition économique au traitement des combustibles utilisés dans leur réacteurs nucléaires ». L'art. 30 dispone circa la destinazione degli utili.

(110) Cfr. l'art. III dello statuto (v. ADAM, *Les établissements, cit.*, p. 208). Sull'attività della società v. ampiamente, LIBBRECHT, *op. cit.*, pp. 212 ss., 553 ss.

Tralasciando alcuni, ancorché non secondari aspetti dell'attività della società (contratti di mandato, di prestito, attività dirette a promuovere la standardizzazione dei materiali a tipo unificato o à performance unifiée), è importante notare che il rapporto contrattuale attraverso cui il materiale ferroviario viene messo a disposizione degli interessati, che possono essere anche organismi privati oltre alle amministrazioni ferroviarie nazionali, è soggetto ad una disciplina prevista dalla stessa convenzione istitutiva della società. Questa, all'art. 3, fa riferimento, a causa delle difformità normative esistenti nei vari paesi membri della società, ad un sistema di location-vente definito in un « Accord de base » tra le amministrazioni azioniste, e stabilisce che ove il contratto sia sottoposto alla legge dello Stato dove ha sede la società, quest'ultima resterà proprietaria, salvo patto contrario, dello stesso materiale fino al pagamento dell'intero prezzo senza che sia necessaria alcuna registrazione. Tale disposizione deroga all'art. 715 del codice civile elvetico. Inoltre, una volta fissata nel contratto la competenza della legge elvetica, ne risulta, per lo stesso art. 3 cit., giurisdizionalmente competente lo stesso giudice dello Stato della sede della società. Il sistema ora riferito presuppone con tutta evidenza che l'attività dell'Eurofima sia sottoposta ad un ordinamento interno, ma non necessariamente a quello dello stato ove essa ha sede. Lo scopo della citata

siste nel procurare alle migliori condizioni possibili il materiale ferroviario necessario alle amministrazioni nazionali. A questo scopo l'Eurofima ordina la costruzione del materiale per proprio conto o per conto dell'organismo interessato, nel primo caso concedendolo a quest'ultimo in locazione o vendita. Per il compimento di tali operazioni la società si avvale di capitali propri o di prestiti emessi sui mercati finanziari.

b) All'opposto del caso precedente l'ipotesi che ci accingiamo ad esaminare si può dire caratterizzata da una complessiva irrilevanza dello strumento contrattuale rispetto all'oggetto dell'impresa. Ciò si verifica quando l'attività dell'impresa comune si esaurisce nel compimento di una singola operazione produttiva destinata a protrarsi nel tempo. Non manca neppure in questo caso una attività contrattuale: l'organizzazione dei fattori della produzione (mano d'opera, materiali, strumenti tecnici, ecc.) avviene sempre su questa base. Tuttavia il risultato produttivo appare svincolato da un'attività negoziale.

A questa categoria appartengono le imprese internazionali che hanno per oggetto la costruzione di opere od impianti industriali, idroelettrici, ferroviari, stradali fluviali, di telecomunicazione, ecc. In alcuni casi l'esercizio dell'impianto viene affidato alla stessa impresa costruttrice o ad un apposito ente da costituirsi successivamente; è chiaro che per quest'ultimo aspetto l'attività dell'impresa comune ricade nel caso prima considerato.

Nell'ipotesi ora in esame gli atti internazionali prevedono che l'ente operi secondo il comune regime di diritto inter-

disposizione della convenzione è tuttavia di far sì che l'Eurofima possa far riferimento a tale legge nei propri contratti in modo da avere in ogni caso una riserva di proprietà sul materiale concesso in location-vente. A tal fine l'Eurofima è solita introdurre nei suoi contratti una clausola generale di sottoposizione al diritto svizzero « tel qu'il résulte de la convention internationale relative à la constitution d'Eurofima ».

no, ma contengono in genere prescrizioni molto dettagliate circa la modalità di compimento e le caratteristiche dell'opera. Tali disposizioni danno spesso luogo ad un regime complesso ed originale, nel quale l'opera appare come prodotto di attività coordinate dell'impresa e degli Stati che la creano.

Citiamo qualche esempio. Nella Convenzione franco-elvetica del 23 agosto 1963 la sistemazione e lo sfruttamento del bacino idroelettrico d'Emosson vengono collocati in un quadro normativo molto semplice. I due Stati affidano l'opera in concessione ad una società « ayant son siège social en Suisse et faisant en outre election de domicile en France » ⁽¹¹¹⁾. Precisato nelle linee generali il contenuto della concessione e il sistema di utilizzazione dell'energia prodotta, la convenzione sottopone l'attività della società al controllo e alle direttive di una commissione mista composta di funzionari ed esperti dei due Stati. Più elaborato e complesso si presenta invece lo schema previsto dalle convenzioni relative ai trafori del Monte Bianco del Gran San Bernardo e del Frejus, realizzati da società concessionarie separatamente costituite da ciascuno degli Stati interessati in conformità a criteri dettati dalle relative convenzioni. ⁽¹¹²⁾. Come strumento di coordinamento dei lavori, gli atti internazionali hanno costituito apposite commissioni incaricate di controllare l'esecuzione e di prendere ogni decisione necessaria a far procedere le società secondo un piano unitario. Tali commissioni, composte di delegati governativi, hanno in genere il compito di facilitare l'applicazione degli accordi, concretizzandone sul piano operativo le generiche previsioni, e di ricondurre sotto la sorveglianza collettiva degli Stati l'attività delle società nazionali. Ne sono esempi

(111) Cfr. l'art. 7 della Convenzione (v. ADAM, *op. cit.*, III, p. 229).

(112) Per una sintesi dei problemi posti dalla costituzione di queste società, cfr. MONACO, *Problemi giuridici relativi ai trafori transalpini*, *cit.*, p. 881 ss.; LAPORTE, *Le tunnel du Mont-Blanc*, in *Annuaire Français de droit international*, 1963, p. 259 ss.

la Commissione di sorveglianza istituita dall'art. 5 del Trattato per il tunnel del Monte Bianco e la Commissione mista di cui all'art. 9 del trattato per il tunnel del Gran San Bernardo ⁽¹¹³⁾.

Più estesi son i poteri della Commissione intergovernativa istituita dall'art. 5 del trattato Italia e Francia per il traforo del Frejus, che dà pareri e formula raccomandazioni ai governi interessati, può concludere nel suo seno accordi tra i due Stati ⁽¹¹⁴⁾ vigila sull'esecuzione degli atti di concessione ed esercita, infine, poteri decisori nei confronti delle società concessionarie. Sostanzialmente analoga a tale commissione, quella istituita dall'accordo del 1° marzo 1966 tra Italia e Francia per la gestione del tunnel del Monte Bianco ⁽¹¹⁵⁾.

La costituzione di queste commissioni soddisfa indubbiamente un interesse collettivo, internazionalmente rilevante degli Stati, e dà concreto sviluppo al rapporto di cooperazione tra di loro istituito ⁽¹¹⁶⁾. Tale funzione pone il problema di sapere se non si realizzi per loro tramite un'autonoma entità composta dagli stessi Stati cui imputare l'attività svolta dalle società nazionali. A questo interrogativo si può rispondere negativamente: i soggetti che danno corpo all'impresa, anche come entità economica unitaria, sono le singole società e per quanto penetranti siano le funzioni di controllo e di coordinamento svolte da queste commissioni, esse restano esterne alle

(113) Cfr. ADAM, *op. cit.*, II, rispettivamente, p. 284 e 282.

(114) Cfr. ADAM, *op. cit.*, IV, p. 333.

(115) Cfr. ADAM, *op. cit.*, IV, p. 371 ss.

(116) Tali commissioni possono essere qualificate come organi internazionali nel senso più largo ed elementare secondo cui è tale « ogni organo la cui creazione e la cui opera siano contemplate da norme internazionali » (per la definizione, cfr. ARANCIO-RUIZ G., *Diritto internazionale e personalità giuridica*, Estratto dal *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XVIII, voce « Stati e altri enti (Soggettività internazionale) », 1971, p. 202). La loro attività è prevalentemente sostitutiva di un'attività interna di organi statali. Per la commissione prevista dall'art. 5 del trattato del Frejus è lecito ritenere ch'essa funzioni come semplice riunione di organi allorquando, nei limiti dei poteri accordati a ciascuna delegazione si proceda alla stipulazione di un accordo.

società, senza divenire sostitutive di atti degli organi sociali. Per tale circostanza, tuttavia, sembra possibile far risalire solidarmente agli Stati l'eventuale responsabilità internazionale per l'attività di queste società, nei limiti in cui essa si sia svolta in conformità alle direttive delle commissioni di controllo, indipendentemente dalla loro nazionalità. La conclusione è, del resto, coerente con quelle disposizioni dei trattati che prevedono la realizzazione dell'opera come frutto di un'azione concertata o comune degli Stati ⁽¹¹⁷⁾.

In alcuni casi la presenza di tali organi di controllo e coordinamento non è stata reputata sufficiente a garantire l'elevato grado di integrazione tecnica richiesto dal compimento di simili opere, e gli Stati si sono trovati a dover risolvere problemi giuridici non molto diversi da quelli cui vanno incontro società private appartenenti a paesi diversi che vogliono realizzare un'impresa congiunta per il compimento di una singola operazione economico-produttiva (c.d. international business joint venture). Ma, mentre i privati devono ricorrere, in mancanza di istituti che consentano associazioni temporanee di imprese preservando l'autonomia dei partecipanti di diversa nazionalità, ad espedienti non sempre adeguati allo scopo ⁽¹¹⁸⁾, gli Stati possono fissare nell'accordo internazionale la forma giuridica della collaborazione che sarà instaurata dalle proprie società nazionali. Concretamente, il rapporto di cooperazione tra le società è stato istituzionalizzato in organi collegiali, commissioni e comitati, in cui si attua una gestione in comune dell'intera operazione produttiva. Tali organi,

(117) Ne abbiamo già detto supra, nn. 3-5. Estremamente chiaro, al riguardo, l'art. 2 del trattato franco-britannico del 17 novembre 1973 relativo alla costruzione del tunnel della Manica (v. ADAM, *op. cit.*, IV, p. 648 ss.) secondo il quale « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à assurer en commun la construction, l'exploitation, l'entretien et l'extension d'un ouvrage ferroviaire sous la Manche... ».

(118) In argomento, BONVICINI, *Le « Joint Ventures »: tecnica giuridica e prassi societaria*, Milano, 1977.

composti da rappresentanti delle società nazionali non hanno alcuna rilevanza per il diritto internazionale, la loro costituzione e la loro attività dipendono unicamente dalla trasformazione delle norme internazionali in norme interne. Ma esse comprimono ancor più delle commissioni intergovernative prima considerate l'autonomia delle singole società, disponendo di un potere di indirizzo e direttiva che si esprime anche in atti vincolanti per i loro organi sociali ⁽¹¹⁹⁾. L'intrinseca unità economica dell'impresa, pur animata da distinti soggetti giuridici, trova così un'espressione formale ed eventualmente rilevante a determinati effetti: si pensi alle norme che disciplinano la concorrenza per le quali l'autonomia giuridica di più soggetti non è un'ostacolo all'affermazione della loro sottostante unità economica ⁽¹²⁰⁾.

In conclusione, l'attività delle imprese internazionali del tipo ora considerato emerge come processo produttivo disciplinato dal diritto interno nei singoli atti di cui si compone, ma organizzato, nell'interesse degli Stati, anche da norme internazionali, che lo rendono un fatto internazionalmente rilevante nei loro rapporti reciproci e, se del caso, nei confronti di terzi Stati. Per questi ultimi, l'opera, e l'attività diretta a realizzarla, sono il prodotto di un'azione comune degli Stati che creano l'impresa. Lo schema organizzativo più aderente a questa realtà lo troviamo nel trattato anglo-francese del 17 novembre 1973 per la costruzione dell'esercizio del tunnel ferroviario sotto la Manica ⁽¹²¹⁾. In sintesi, l'esecuzione dei

(119) Cfr. L'art. 9 della Convenzione cit. sul tunnel del Fréjus la quale prevede la costituzione di un « comité commun » costituito da rappresentanti delle società concessionarie.

(120) Cfr. BONELLI, *La nozione di impresa nelle regole di concorrenza del trattato C.E.E.*; nonché, VERRUCOLI, *La nozione di impresa nell'ordinamento comunitario e nel diritto italiano: Evoluzione e prospettive*, in *La nozione d'impresa nell'ordinamento comunitario* (a cura di P. VERRUCOLI), Milano, 1977, rispettivamente, p. 37 ss. e 395 ss.

(121) V. nota 117. Su questo accordo, cfr. JOUANNEAU, *Le traité sur le tunnel sous la Manche*, in *Annuaire Français de droit international*, 1973, p. 875 ss.

lavori è affidata a due società, l'una francese, l'altra britannica, le quali hanno concluso con i propri governi una convenzione che indica caratteristiche dell'opera e condizioni finanziarie. È previsto poi che ciascuno Stato costituisca « un organisme public », composto di amministratori da esso nominati anche su designazione delle due società, il quale si vedrà affidare la gestione della parte dell'opera sita nel proprio territorio nazionale ⁽¹²²⁾. Le spese e le entrate della gestione sono suddivise tra i due organismi, ma ciascuno è solidalmente responsabile delle obbligazioni dell'altro ⁽¹²³⁾. Organo superiore di controllo, che assume la gestione, l'esercizio e la conservazione dell'opera, è l'« Autorité du tunnel sous la Manche », costituita dalla riunione dei membri dei due organismi precitati, attraverso i quali essa svolge tutte le proprie funzioni. L'Autorité dovrà gestire l'opera « comme une entreprise commerciale en concurrence avec les autres moyens de transport à travers la Manche » ⁽¹²⁴⁾. Infine, al disopra dell'Autorità vi sono i governi che agiscono congiuntamente nei suoi confronti, impartendole direttive, ed ai quali essa risponde direttamente ⁽¹²⁵⁾.

c) La terza ipotesi da considerare è quella di attività consistente nella stipulazione di negozi tipici che fungono da elemento qualificatore dell'impresa internazionale, come nel caso dell'attività bancaria. A questo terzo gruppo si possono ricondurre molti istituti finanziari internazionali costituiti, sul modello della Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, al fine di favorire l'espansione economica soprattutto di regioni scarsamente progredite. Loro compito è il finanzia-

(122) Cfr. art. 9, al riguardo, v. JOUANNEAU, *op. cit.*, p. 884.

(123) Cfr. art. 9, par. 7 lett. d).

(124) Cfr. art. 8, par. 3 lett. a).

(125) Cfr. art. 8, par. 8; l'art. 11, lett. c) esclude espressamente che un Governo possa impartire da solo direttive all'Autorità.

mento di investimenti pubblici e privati attraverso concessione di prestiti e garanzie, con fondi propri o attinti al mercato dei capitali. Economicamente questi enti non differiscono dalle normali aziende di credito se non per le finalità ultime e indirette loro assegnate, ma che spesso hanno perduto attualità ⁽¹²⁶⁾.

Qui possiamo rilevare il più alto grado di interferenza dell'accordo istitutivo nell'attività dell'ente: Esso non si limita a costituirlo, ma definisce anche caratteri e modalità di svolgimento dell'attività, creando una fattispecie che potremmo dire internazionalmente tipica di attività di impresa: vi sono infatti indicate le figure negoziali utilizzabili e dettate le condizioni di esercizio dell'attività finanziaria ⁽¹²⁷⁾.

Questa penetrante interferenza dell'accordo internazionale nel regime dell'attività dell'ente è all'origine di una diffusa incertezza quanto all'ordinamento in cui situare gli effetti giuridici dei rapporti negoziali che ad esso fanno capo. Un crescente favore riscuotono quelle dottrine che ammettono la pos-

(126) Sull'attività e struttura degli enti finanziari internazionali, soprattutto per quanto concerne la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo, La società Finanziaria Internazionale e l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo, si veda, essenzialmente, SALMON, *Les contrats de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement*, in *Annuaire Français de droit international*, 1956, p. 635 ss.; SOMMERS, BROCHES, DELAUME, *Conflict avoidance in international loans and monetary agreements*, in *Law and Contemporary problems*, 1956, p. 463 ss.; SALMON, *Le rôle des organisations internationales en matière de prêts et d'emprunts*, London, 1958, p. 142 ss.; BROCHES, *International legal aspects of the operations of the World Bank*, in *Recueil des Cours*, 1959, III, pp. 297 ss.; DELAUME, *The proper law of loans concluded by international persons: a restatement and a forecast*, in *American Journal of international law*, 1962, p. 63 ss.; FOCSANEANU, *Les Banques internationales intergouvernementales*, in *Annuaire Français de droit international*, 1963, p. 119 ss.; FERRARI BRAVO, *Le operazioni finanziarie degli enti internazionali*, in *Annuario di diritto internazionale*, 1965, p. 80 ss.; DELAUME, *Legal aspects of international lending and economic development financing*, New York, 1967; LAVALLE, *La Banque mondiale et ses filiales: Aspects juridiques et fonctionnements*, Paris, 1972; SYZ, *International development banks*, Leiden, 1974.

(127) Al riguardo v. la penetrante analisi di FERRARI BRAVO, *Le operazioni finanziarie*, cit., p. 100 ss.

sibilità di « internazionalizzare » gli accordi di cui almeno una delle parti sia un soggetto internazionale ⁽¹²⁸⁾. Ovviamente, ciò non può sostenersi per qualsiasi tipo di operazione finanziaria. Alcune sono sicuramente rilevanti soltanto negli ordinamenti interni, come nel caso di assunzione di partecipazioni in imprese private da parte della Società Finanziaria Internazionale. Anche le operazioni finanziarie passive, dirette all'acquisizione di fondi, soggiacciono senza dubbio ad un regime di diritto interno ⁽¹²⁹⁾. Ma anche in ipotesi dai contorni più ambigui sembra imporsi la medesima conclusione. Invero, le maggiori perplessità sorgono con riguardo al caso in cui, per la completezza della disciplina contrattuale dell'operazione finanziaria intercorsa tra l'ente internazionale ed uno Stato — e per talune clausole particolari che ne affermano la prevalenza sull'eventuale normativa interna che ne infici validità ed effetti —, l'operazione venga a trovarsi per così dire « isolata » da ogni fonte normativa esterna, con la conseguenza che, escluso che essa possa vivere nel vuoto normativo, non ne resterebbe che l'inquadramento nell'ambito del diritto internazionale ⁽¹³⁰⁾.

⁽¹²⁸⁾ In questo senso, SOMMERS, BROCHES, DELAUME, *op. cit.*, p. 476; BROCHES, *International legal aspects, cit.*, p. 352; DELAUME, *The proper law of loans, cit.*, p. 68 ss. e *Legals aspects, cit.*, p. 72 ss. Per il movimento dottrinale tendente ad internazionalizzare molti accordi fra Stati e privati, v. MANN, *The proper law of contracts concluded by international persons*, in *British Year Book of International Law*, 1959, p. 34 ss., e in *Studies in international Law*, Oxford, 1973, p. 210 ss. e spec. p. 222 ss. Cfr. altresì, per ulteriori approfondimenti e indicazioni, SACERDOTI, *I contratti tra Stati e stranieri nel diritto internazionale*, Milano, 1972, p. 215 ss.

⁽¹²⁹⁾ Per l'assunzione di partecipazione in imprese private da parte della Società Finanziaria Internazionale cfr. FERRARI, BRAVO, *op. cit.*, pp. 88 e 127; quanto alle operazioni passive, *ivi*, p. 101 ss., nonché, TESAURO, *Il finanziamento delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 1969, p. 264 ss. nel senso tuttavia che l'operazione dia luogo ad un duplice rapporto, uno regolato dal diritto internazionale, l'altro dal diritto interno identificabile secondo i principi di diritto internazionale privato, tanto per i prestiti diretti degli Stati alle Organizzazioni internazionali, quanto per i prestiti indiretti (obbligazionari), *ivi*, p. 288 ss.

⁽¹³⁰⁾ In questo senso, BROCHES, *op. cit.*, pp. 351-352 per il quale anche

Se si accedesse a questa costruzione, il regime dell'ente e quello dell'attività verrebbero a collocarsi sullo stesso piano, dando luogo, per quanto riguarda la nostra classificazione, ad una ipotesi di attività imprenditoriale esclusivamente regolata dall'ordinamento internazionale. Le difficoltà non riguardano l'ammissibilità dell'ipotesi, ma la sua effettiva sussistenza. Com'è stato ben dimostrato ⁽¹³¹⁾ il tentativo di sottrarre all'ordinamento interno i rapporti finanziari ora considerati, si basa sulla supposta equivalenza tra l'autonomia che tali rapporti mostrano rispetto al diritto interno e la formale riconduzione degli stessi all'ordinamento internazionale. Sembra invece più corretto inquadrare gli accordi di finanziamento, anche quelli conclusi con Stati, nell'ambito dell'ordinamento interno dello Stato coinvolto nell'operazione, dovendosi però riconoscere che la posizione del complesso normativo dettato nell'accordo, rispetto a tale ordinamento, finisce per essere assai simile a quella che occupano nello stesso ambito i veri e propri accordi internazionali. Ne consegue che il coordinamento tra le disposizioni dei due sistemi deve essere effettuato secondo criteri analoghi a quelli del secondo caso: in sostanza, secondo un criterio di specialità. Perciò, l'autonomia funzionale degli accordi finanziari non impedisce una integrazione del regime dell'accordo con regole interne ⁽¹³²⁾.

Per la nostra indagine sul valore dell'attività degli enti finanziari internazionali queste conclusioni hanno un significato importante, ma ancora parziale. Ammessa una puntualizzazione dell'attività in operazioni negoziali di natura interna, resta da chiarire il significato della loro complessiva rilevanza o tipicizzazione (relativamente ai rapporti interni al-

l'accordo concluso con un ente non statale si potrebbe considerare quanto meno « intrnazionalizzato » « to the extent of insulating it from the effect of municipal law »; cfr. altresì, DELAUME, *loc. cit.*

⁽¹³¹⁾ FERRARI BRAVO, *op. cit.*, p. 109 ss. e spec. 118 ss.

⁽¹³²⁾ FERRARI BRAVO, *op. cit.*, pp. 125-126.

l'organizzazione), appunto come attività e non come singoli atti, mediante norme internazionali. In altri termini, il discorso deve ora procedere sul piano dell'ordinamento che individua determinate fattispecie negoziali come unica possibile espressione e concretizzazione dell'attività dell'ente. Tale ordinamento è necessariamente quello internazionale poiché sono norme internazionali quelle che fissano i criteri di svolgimento dell'attività, che cioè rendono « attività » l'insieme degli atti dell'ente. Il punto necessita di un chiarimento.

Si sostiene, come sappiamo già, che il compimento di attività nell'ambito degli ordinamenti interni è caratteristica precipua di un particolare tipo di organi internazionali, le c.d. *operational institution* cui abbiamo già accennato. Con riguardo ad essa — attività cioè istituzionalmente rivolta al conseguimento dei fini dell'ente, non quella meramente strumentale rispetto alle sue funzioni istituzionali, ancorché esplicita nel diritto interno —, si è affermato il suo carattere di « azione diretta » consistente nell'esercizio di funzioni che hanno per destinatari immediati gli individui e non gli Stati ⁽¹³³⁾. Opportunamente si è precisato che essa si dirige solo esternamente verso i soggetti privati, i quali figurano solo come destinatari di fatto di un'attività svolta nell'interesse degli Stati, con i quali, invece, viene ad instaurarsi un rapporto giuridicamente rilevante allorché richiedono o consentono, in favore della propria popolazione, l'intervento delle organizzazioni ⁽¹³⁴⁾. E si può aggiungere che la personalità di diritto interno non è affatto necessaria quanto alle funzioni istituzionali affidate alle *operational institutions*.

L'attività degli enti finanziari internazionali si caratterizza in termini diversi. Sia pure con caratteri autonomi, es-

(133) Cfr., da ultimo, NAPOLITANO, *op. cit.*, p. 409 ss.

(134) MORELLI, *Stati e individui nelle organizzazioni internazionali*, in *Riv. dir. int.*, 1957, p. 24; NAPOLITANO, *op. cit.*, p. 418 ss. e 426.

sa si inserisce innanzi tutto nel tessuto delle relazioni giuridiche disciplinate dagli ordinamenti interni, acquistando un proprio valore come relazione che lega un ente internazionale con un privato, od anche con uno Stato, in quanto soggetti di questo ordinamento. Essenziale a questo scopo, come è evidente, la personalità interna conferita all'ente. Di singolare, e di diverso, rispetto al caso delle *operational institutions*, vi è allora il fatto che il diritto internazionale e il diritto interno si trovano a concorrere nella valutazione dell'attività dell'ente, ma secondo punti di vista, criteri e scopi diversi. Nel primo caso è solo l'ordinamento internazionale a rendere rilevante e a disciplinare complessivamente l'attività, la funzione dell'ente, i singoli atti di cui essa si compone essendo un fatto di per sè irrilevante. Nel secondo, invece, ciascun atto, nel suo preciso valore di atto di diritto interno, diviene presupposto di una attribuzione di rilevanza al complesso degli atti stessi, ma come attività non più rilevante sul piano interno, bensì in quello dell'ordinamento internazionale. Imputazione all'ente dell'*atto* negoziale e dei suoi effetti, e imputazione dell'*attività* e dei suoi effetti, avvengono dunque su piani differenti, per mezzo di norme appartenenti ad ordinamenti distinti.

L'attestazione di una rilevanza internazionale, come attività, delle operazioni dei vari enti finanziari internazionali ci proviene da quelle disposizioni dei loro atti istitutivi che prevedono i fini e le modalità di esercizio della loro azione complessiva. Questi criteri non possono avere alcuna rilevanza nel diritto interno. Non sarebbe possibile rispetto ad esso sostenere che un determinato accordo è, ad esempio, invalido perché contrario ai fini statutari dell'ente ⁽¹³⁵⁾ (cosa in-

(135) Per le operazioni della Banca Mondiale v., anche se da un diverso

vece possibile per gli enti pubblici interni ⁽¹³⁶⁾. I fini statutarî, infatti, vanno riferiti all'attività, non al singolo atto.

La rilevanza internazionale di tali fini si manifesta poi nel fatto che l'ente è chiamato a rispondere nei confronti dei suoi membri della loro osservanza. Ciò non esclude, in teoria, che il complesso degli atti degli istituti finanziari possa rilevare come attività a determinati effetti — ma non certo sotto quello ora indicato — anche nel diritto interno. E bisognerà allora indagare, sotto questo altro profilo, se appunto possa darsi una loro rilevanza come attività d'impresa, ad esempio, nella precisa configurazione e con tutte le conseguenze che a tale qualificazione si riconnettono secondo le regole di un dato ordinamento interno. Per ora ci basta rilevare che l'ordinamento internazionale prende in considerazione un complesso di atti interni, assegnando alla loro funzione una rilevanza internazionale.

punto di vista, le osservazioni di FERRARI, BRAVO, *op. cit.*, p. 122 ss. relativamente a quelle clausole degli accordi di prestito che escludono la possibilità di invocare in un giudizio interno la contrarietà dell'accordo allo Statuto della Banca. Da un punto di vista generale, però, l'Autore, *op. cit.*, p. 95 — richiamandosi al celebre parere della Corte internazionale di giustizia dell'11 aprile 1949 (Cour internationale de Justice, Recueil des Arrêts, 1949, p. 173 ss.), di fondamentale importanza per lo sviluppo della teoria dei poteri impliciti — sostiene una limitazione della capacità degli enti internazionali all'ambito dei fini statutarî anche nel caso in cui l'ente agisca sul piano dei diritti interni. Nello stesso senso, con riguardo alla CEE, CONFORTI, *La personalità della Comunità economica europea nel diritto statale*, in *Riv. dir. int.*, 1964, p. 567, nonché, per ampi ed originali sviluppi della teoria funzionale, TIZZANO, *Capacità privatistica e competenza contrattuale delle comunità europee*, in *Riv. dir. int. priv. proc.*, 1978, p. 5 ss.

(136) Nel senso dell'influenza dei fini e della natura dell'ente pubblico, anche se configurabile come ente pubblico economico, sulla validità degli atti negoziali da esso compiuti, SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1974, p. 511, e *Le imprese pubbliche in Italia*, *cit.*, p. 150. Per una discussione più approfondita della rilevanza del criterio funzionale ai fini dell'accertamento della capacità dell'ente, cfr. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, in *Commentario del Codice civile*, Bologna, 1972, p. 118 ss.; GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, I, p. 490 ss.; 665 ss.; BARDUSCO, *La struttura dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, Milano, 1974, p. 49 ss., 55 ss.

12. - A questo punto dell'indagine possiamo trarre dal discorso sull'attività delle imprese comuni una conclusione riassuntiva degli aspetti finora considerati.

Vi sono casi, come quelli visti sub *a*) e *b*), nei quali i criteri di esercizio dell'attività, pur fissati in norme internazionali, sono destinati ad assumere valore, attraverso le norme di adattamento, nel diritto interno. L'organizzazione dell'attività sta qui sul medesimo piano dei singoli atti di cui essa consta; l'una e gli altri assumono valore esclusivamente nell'imputazione ad un ente interno. I loro effetti, quindi, restano distinti da quelli che, pur connessi con tale attività, riguardano gli Stati quali soggetti internazionali del rapporto di cooperazione che sta a fondamento dell'impresa comune. Diversamente, nel terzo caso, è possibile distinguere tra ambito di rilevanza dell'attività, come insieme di atti⁽¹³⁷⁾, e ambito di rilevanza del singolo atto: l'uno coincidente, come abbiamo visto, con l'ordinamento internazionale, l'altro con l'ordinamento interno.

Si può concludere, allora, che il problema della natura delle imprese comuni finisce per porsi come problema di imputazione dell'attività anziché dei singoli atti di cui essa consta. Quando si provvede con un trattato ad organizzare stabilmente un ente perché svolga una determinata attività, l'autonoma rilevanza che la serie uniforme ed ordinata dei singoli atti assume rispetto a ciascuno di essi, permette di distinguere una relazione tra ente ed attività da un'altra relazione tra ente e singolo atto, ed ipotizzare allora che esse si collochino, separatamente e rispettivamente, nell'ordinamento internazionale e nell'ordinamento interno. In altri termini, è l'oggetto sociale, nel quale si riassume il valore complessivo dell'attività, a fungere da necessario punto di riferimento per la qualifica-

(137) Sulle ragioni e i metodi di identificazione di un insieme di atti come fattispecie, cfr. AULETTA, *Attività (dir. priv.)* in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, vol. III, p. 982 ss.

zione interna o internazionale dell'ente, non i singoli atti che vi afferiscono.

L'attribuzione di rilevanza internazionale ad un dato oggetto sociale e al perseguimento di un determinato scopo (ossia, l'esistenza di una funzione internazionalmente rilevante), è presupposto necessario dell'esistenza di un ente internazionale. Al tempo stesso, la funzione internazionale circoscrive lo status dell'ente, come soggetto internazionale, alla serie di rapporti e situazioni che vi ineriscono. Di ciò si deve tener conto soprattutto nei casi in cui non è agevole stabilire a prima vista se le imprese comuni abbiano natura di enti interni o internazionali, dato che il giudizio circa l'ambito in cui il trattato assegna rilievo all'oggetto sociale precede logicamente quello relativo all'esistenza o meno di personalità internazionale dell'ente.

13. - Le relazioni commerciali delle imprese internazionali, oltre che in singoli rapporti, possono rilevare, a vario titolo, anche come insieme di atti disciplinati nel loro complesso da norme interne. Il profilo più importante concerne ovviamente l'esistenza di un'attività d'impresa, nei precisi termini stabiliti dalle norme interne. Simile qualificazione, poi, potrà rilevare sotto vari aspetti: dall'applicazione delle norme generali relative allo statuto dell'imprenditore o concernenti il settore d'attività in cui opera l'impresa comune, all'applicazione delle norme sulla concorrenza o relative ai rapporti di lavoro. Le ipotesi da considerare sono evidentemente svariatissime, ma un'indagine così particolare, dal punto di vista degli ordinamenti di volta in volta interessati, esula dai limiti di questo studio. Possiamo solo riferirci ad alcuni aspetti generali del problema.

Alle normali difficoltà che insorgono quando si tratta di individuare i presupposti di applicabilità della normativa interna, si aggiunge, nel nostro caso il problema del raccordo

con le norme degli atti istitutivi dell'impresa che hanno per oggetto la sua attività. Oltre a quelle in precedenza esaminate, che positivamente definiscono il regime di un singolo atto o dell'attività nel suo complesso, bisogna considerarne altre che, per lo più, o definiscono la sfera di applicabilità della normativa interna, ovvero danno una data qualificazione dell'attività dell'impresa.

Esemplificheremo alcuni dei principali problemi che insorgono a questo riguardo, badando alle situazioni che ricorrono con una certa frequenza negli atti istitutivi delle imprese comuni.

a) In campo fiscale assume rilievo preminente un problema di delimitazione della sfera di applicabilità della normativa interna. Si tratta di questione che coinvolge la qualificazione dell'attività dell'impresa, dato che l'applicabilità o meno di un tributo presuppone l'identificazione della natura dell'attività su cui grava. Talvolta, le stesse norme degli atti internazionali che si riferiscono alle questioni fiscali forniscono anche una qualificazione dell'attività che rileva ad effetti più generali. Nel caso di Eurofima, l'art. 1, 5 del Protocollo aggiuntivo alla convenzione del 20 ottobre 1965 ⁽¹³⁸⁾, esentando la società dal « supplement à la taxe pour l'inscription au registre du commerce », accerta indirettamente il carattere commerciale dell'attività. La stessa osservazione vale per Eurochemic. Le varie esenzioni fiscali concesse alla società dall'art. 7 della convenzione istitutiva ⁽¹³⁹⁾ potrebbero far pensare che la sua attività non sia stata considerata idonea a far sorgere debiti d'imposta in quanto non avente carattere economico. Tuttavia poiché i profitti che essa distribuisce so-

⁽¹³⁸⁾ V. ADAM, *Les établissements*, cit., p. 205.

⁽¹³⁹⁾ Si tratta di esenzioni dall'imposta fondiaria, sulla costituzione e aumento del capitale, sui conferimenti, sulla liquidazione e trasferimenti, sui beni e altri redditi della società (ADAM, *op. cit.*, II, p. 156).

no imponibili, e la obbligano ad una ritenuta alla fonte ⁽¹⁴⁰⁾, i vantaggi fiscali che le sono concessi si rivelano semplici esenzioni soggettive. Una conferma che la sua attività è pur sempre economica e di natura industriale, con tutte le conseguenze, quindi, che ad altri effetti ne possono derivare, è data dalla stessa norma in esame la cui lettera *d*), esentando la società « de la part de l'Etat du siège de tout impôt de caractère exceptionnel ou discriminatoire, tel qu'un prélèvement spécial sur le capital ou un impôt qui ne s'appliquerait pas aux autres sociétés exerçant une activité comparable », sottintende un generale principio di eguaglianza di trattamento, quindi, di assoggettamento della società a tutte le norme comuni, salve le eccezioni convenzionalmente stabilite.

Quasi analoghe, e con analogo valore, sono le esenzioni fiscali concesse alla Società internazionale della Mosella, la cui convenzione istitutiva, all'art. XLVI ⁽¹⁴¹⁾, premesso che « l'entreprise ne sera pas traité plus lourdement du point de vue fiscal que si les travaux étaient effectués directement par les administrations des Etats contractants », la esonera (lett. c) « des impôts applicables aux bénéficiaires des sociétés et de ceux frappant spécialement les entreprises industrielles et commerciales ». A stessi principi s'ispirano il Protocollo del 28 marzo 1961 annesso al trattato istitutivo di Air Afrique ⁽¹⁴²⁾ e alcune disposizioni di quello concernente la Compagnie arabe des transports pétroliers (artt. 12-14) ⁽¹⁴³⁾. Entrambe le società godono di varie esenzioni fiscali che presuppongono la natura commerciale della loro attività. Air Afrique, però,

⁽¹⁴⁰⁾ Cfr. LIBBRECHT, *op. cit.*, p. 507.

⁽¹⁴¹⁾ V. ADAM, *Les établissements*, *cit.*, p. 292.

⁽¹⁴²⁾ V. ADAM, *op. cit.*, IV, p. 398.

⁽¹⁴³⁾ V. *Journal du droit international*, 1975, p. 974. L'art. 84 del trattato del 27 ottobre 1956 (in *Journal du droit international*, 1957, p. 884) che regola la costituzione della società Saarlör esenta da ogni imposta solo la costituzione della stessa, assoggettandola ad imposizione in ciascuno degli Stati in cui ha sede, Francia e Repubblica federale tedesca, per la metà dei redditi.

soggiace all'imposta sul reddito delle società, ancorché secondo un regime confacente alla sua natura peculiare.

Gli esempi potrebbero continuare, ma aggiungerebbero ben poco alle indicazioni che già abbiamo e che sono sufficienti a trarre qualche conclusione generale. Le questioni in materia tributaria esemplificano abbastanza bene la problematica generale relativa all'applicazione del diritto interno all'attività delle imprese internazionali, e le difficoltà che sorgono dalla compenetrazione tra regime convenzionale e regime comune. Rileviamo in primo luogo una certa genericità delle prescrizioni poste negli atti internazionali, ma necessaria affinché il trattamento dell'impresa resti costantemente ancorato ai principi ivi indicati nonostante il mutare della normativa interna. D'altra parte, ciò rende più difficile l'operazione di raccordo. Così, se è facile vedere nel trattamento fiscale delle imprese internazionali delle esenzioni soggettive in senso tecnico, le relative previsioni normative, ora assai specifiche, ora estremamente generiche, non bastano a risolvere ogni problema. Si pensi, ad esempio, all'assoggettabilità o meno alle imposte dirette o indirette che non sono specificamente richiamate, né in un senso né nell'altro, negli atti internazionali; oppure alla possibilità di applicare in via estensiva o analogica le esenzioni ivi previste.

Al riguardo non pare possibile enucleare un principio di generale applicazione, salvo richiamarsi al criterio generale di interpretazione delle norme degli accordi internazionali nel senso più favorevole allo Stato obbligato⁽¹⁴⁴⁾. Non sembra invece da accogliere la tesi che vede a fondamento del trattamento fiscale favorevole all'impresa un principio di parità di trattamento degli Stati che vi partecipano⁽¹⁴⁵⁾. Mentre tale principio può essere invocato per le organizzazioni inter-

(144) Cfr. ANZILOTTI, *Corso di diritto internazionale, IV ed.*, (Padova, 1964, rist. an.), p. 103.

(145) V. ADAM, *Les établissements, cit.*, p. 137.

nazionali (il cui fondo si alimenta con contributi degli Stati membri) onde evitare la costituzione di una rendita finanziaria in favore di alcuno di loro ⁽¹⁴⁶⁾, nel nostro caso, invece, l'esenzione sorge contestualmente alla realizzazione del presupposto del tributo al fine di non gravare l'attività dell'impresa di costi ulteriori. Si deve poi tener presente che i benefici — talora pur rilevanti — arrecati all'economia dello Stato di insediamento dell'impresa, sono bilanciati da un'utilizzazione di infrastrutture e servizi almeno pari a quella di un'impresa privata di analoghe dimensioni ed attività. Sembra perciò preferibile interpretare le esenzioni concesse alle imprese internazionali in modo restrittivo, ritenendo anche che esse non si sottraggono alla potestà impositiva dello Stato — normalmente quello della sede — al quale sarà perciò consentita ogni attività di accertamento.

Notiamo infine che queste esenzioni fiscali fanno in genere riferimento alla globale attività dell'ente e non ai singoli rapporti che ad esso fanno capo. Ciò conferma l'osservazione ripetutamente fatta che tali rapporti hanno integralmente il normale valore e significato previsti dal diritto interno. Invece, nel caso delle imprese organizzazioni internazionali, come quelle finanziarie a cui ci siamo riferiti prima, le esenzioni fiscali concesse a taluni singoli atti ⁽¹⁴⁷⁾, confermano la loro speciale posizione di autonomia rispetto agli ordinamenti interni. Si può aggiungere che le c.d. immunità fiscali concesse all'ente stesso, come ad altre organizzazioni internazionali ⁽¹⁴⁸⁾, più che costitutive di esenzioni in senso

(146) Cfr., in questo senso, MITCHEL, *Organisation internationales*, in *Encyclopédie Dalloz, Répertoire de droit international*, II, Paris, 1969, p. 524; altresì, JENKS, *The proper law of international organisation*, London, 1962, p. 205 ss. e, dello Stesso, *International immunities*, London, 1961, p. 59 ss.

(147) Cfr. al riguardo, FERRARI BRAVO, *op. cit.*, p. 114, ROGERS, Local-law constraints on the operations of regional development banks, in *Columbia Journal of transnational law*, 1969, p. 104 ss. e spec. 114 ss. per ampie indicazioni sul regime fiscale di questi enti alla stregua di vari ordinamenti interni.

(148) In generale, sul trattamento fiscale delle organizzazioni internazionali,

stretto, sembrano dichiarative dell'inapplicabilità del tributo ad azioni o situazioni ritenute al di fuori del presupposto cui esso si collega in ragione della complessiva irrilevanza dell'attività dell'ente per il diritto interno ⁽¹⁴⁹⁾.

b) Definiscono la posizione delle imprese internazionali negli ordinamenti interni anche talune norme, ricorrenti nelle loro convenzioni istitutive, le quali attribuiscono privilegi ed immunità.

Per quanto direttamente riferite nella loro formulazione all'ente stesso, si tratta di disposizioni che attengono ai suoi rapporti con i terzi, quindi alla sua attività.

Alla luce delle tendenze negative manifestatesi nell'ordinamento internazionale circa l'immunità giurisdizionale degli Stati relativamente alle attività di carattere commerciale ⁽¹⁵⁰⁾, un problema di immunità non avrebbe neppure ragioni di porsi nel caso delle imprese internazionali, indipendentemente dalla loro natura interna o internazionale. Ed in effetti, soltanto qualche impresa comune che ha natura di ente interno gode, in posizione affatto singolare, di limitatissime immunità, mentre le imprese-organizzazioni internazionali ne sono provviste in misura inferiore a quelle solitamente concesse alle organizzazioni internazionali ⁽¹⁵¹⁾. Scopo di

v. JENKS, *loc. cit.*; SCHLÜTER, *Die innerstaatliche Rechtsstellung der internationalen Organisationen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln-Berlin, 1972, p. 149 ss.; per gli enti finanziari, in particolare, v. FERRARI BRAVO, *op. cit.*, p. 95 s.; ROGERS, *loc. cit.*; MOSCONI, *op. cit.*, p. 65 s.

(149) V. *infra*, nel testo.

(150) Per l'inesistenza di qualsiasi limitazione all'esercizio delle giurisdizione interna riguardo ad attività commerciali di Stati stranieri, cfr., per tutti, LUZZATTO, *Stati stranieri e giurisdizione nazionale*, Milano, 1972, p. 203 ss.

(151) Per queste ultime, rispetto alle quali il trattamento imposto allo Stato ospite e agli Stati membri sembra avere natura prevalentemente convenzionale e caratterizzazione squisitamente « funzionale », cfr. GIULIANO, *Diritto internazionale*, cit., II, p. 467 ss. e, tra gli altri, nella vasta letteratura in materia, JENKS, *International immunities*, cit., p. 37 ss.; CAHIERS, *Etude des accords de siège conclus entre les Organisations internationales et les Etats où elles résident*,

queste immunità dovrebbe essere quello di consentire all'ente di conseguire i propri obiettivi istituzionali al riparo da interferenze degli Stati membri, e soprattutto dello Stato locale. Quest'esigenza sorge in particolare per le imprese che dipendono da una dato ordinamento interno, o comunque di carattere interno, dato che la loro « dipendenza » giuridica le espone al rischio di condizionamenti e controlli da parte dello Stato della sede. Questa preoccupazione traspare nella convenzione istitutiva di Eurochemic, il cui art. 6, vietando ogni misura amministrativa di espropriazione, requisizione confisca, ed in genere ogni misura che privi l'ente della libera disponibilità dei suoi beni, ammette l'esecuzione di atti coercitivi solo in seguito a provvedimenti giudiziari. Una protezione di carattere analogo è conferita alla Compagnie arabe de transports pétroliers, la cui convenzione istitutiva espressamente vieta anche provvedimenti di nazionalizzazione ⁽¹⁵²⁾.

Esclusa in ogni caso l'immunità dalla giurisdizione, ci si può chiedere quale sia la condizione delle altre imprese comuni dipendenti dagli ordinamenti interni i cui atti istitutivi non contengano però disposizioni analoghe a quelle appena viste. Notiamo che tutti gli Statuti prevedono in misura più o meno ampia facilitazioni di vario genere per la vita dell'impresa. Alle esenzioni fiscali già viste, si aggiungono agevolazioni doganali, valutarie, nel reclutamento del personale e

Milano, 1959 (nel senso di un'avvenuta formazione di principi generali in materia). Di recente, per un'esposizione delle varie teorie, con particolare riferimento alla dottrina italiana (per la quale largo influsso ha avuto la posizione del QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, p. 540, secondo cui la teoria funzionale porta a riconoscere l'immunità dell'organizzazione entro i limiti nei quali essa esercita delle funzioni, che se fossero adempiute dagli organi individuali di uno Stato, sarebbero esenti dalla giurisdizione), cfr. PISILLO MAZZESCHI, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e costituzione italiana*, in *Riv. dir. int.*, 1976, p. 489 ss.

(152) Cfr. art. 12 della Conv. cit.; al riguardo, AL SAQQAF, *op. cit.*, pp. 726-727.

nel loro trattamento; in qualche caso gli atti internazionali dispongono che gli Stati cercheranno di fare tutto quanto è possibile per agevolare lo svolgimento dei compiti dell'impresa⁽¹⁵³⁾. Tali disposizioni, da quelle che si puntualizzano nell'obbligo di riservare un determinato trattamento all'impresa, a quelle che si richiamano ad un generale atteggiamento di favore, ci sembrano espressive di un principio di solidarietà immanente nel rapporto internazionale di cooperazione che sta a fondamento dell'ente, che preclude qualsiasi comportamento degli Stati membri, anche omissivo, che ostacoli o renda più gravosa la realizzazione dell'oggetto sociale dell'impresa: in caso contrario, ne deriverebbe un conflitto di interessi tra gli Stati membri, collocato e da risolversi sul piano internazionale. Ciò, ovviamente, non significa che l'impresa possa far valere sul piano interno, nei confronti degli Stati o di terzi, un proprio diritto ad agevolazioni o privilegi oltre quanto previsto negli atti internazionali, o che possa lamentare la lesione di un proprio diritto in situazioni semplicemente pregiudizievoli per gli interessi sociali. Simili questioni rilevano unicamente nei reciproci rapporti tra gli Stati.

Per quanto riguarda le imprese-organizzazioni internazionali il discorso sulle immunità e privilegi deve limitarsi a poche osservazioni generali essendo inutile, dal nostro punto di vista, un riferimento analitico ai loro Statuti i quali, d'altra parte, tranne quelli del gruppo della Banca Mondiale, non dispongono in modo uniforme⁽¹⁵⁴⁾.

(153) V. artt. 9 e 10 Conv. Eurochemic, *cit.*; artt. 14, 15, 16, 17 Conv. Compagnie arabe, *cit.*; artt. VII, VIII, IX, X, Conv. Eurofima, *cit.*, art. 84, par. 8 e 10 Conv. Saarlör, *cit.*; artt. XLIX e LI conv. Società int. della Mosella, *cit.*; artt. 9, 10, 11, 12 della Convenzione per la Compagnie du chemin de fer franco-éthiopien de Djibouti à Addis-Abéba (ADAM, *op. cit.*, II, p. 100 ss.). Un impegno generale a facilitare l'attività dell'impresa è previsto nell'art. 3 Conv. Eurochemic *cit.* e art. 12 Conv. Air Afrique, *cit.*

(154) Cfr. art. VII Statuto Banca Mondiale, art. VI Statuto Società Finan-

Il fatto singolare che induce a riflessione è che l'immunità dalla giurisdizione civile risulta esclusa, in alcuni casi, proprio laddove essa dovrebbe ammettersi secondo la nota teoria delle « funzioni essenziali » degli enti internazionali⁽¹⁵⁵⁾, mentre in altri è affermata⁽¹⁵⁶⁾. Troviamo così, oltre ad una convincente dimostrazione dell'impossibilità di enucleare un principio di diritto internazionale generale che regoli la materia delle immunità delle organizzazioni internazionali, un'indicazione abbastanza precisa circa il valore — o più esattamente: l'assenza di valore — che l'attività delle imprese-organizzazioni internazionali assume negli ordinamenti interni.

È diffusa affermazione che ci si trovi qui dinanzi ad

ziaria Internazionale, artt. VIII Statuto dell'Associazione internazionale per lo sviluppo (sui quali, FERRARI BRAVO, *op. cit.*, p. 96 ss.); art. XI dello Statuto dell'Inter-American Development Bank (sulla quale, ROGERS, *op. cit.*, p. 122 ss.); diversamente l'art. 50 della Asian Development Bank (ROGERS, *loc. cit.*) il quale pone come regola l'immunità dalla giurisdizione, « except in cases arising out of or in connection with the exercise of its power to borrow money, to guarantee obligations, or to buy and sell or underwrite the sale of securities » (per l'accordo istitutivo della Banca, cfr. *Diritto internazionale*, 1966, p. 389 ss.; sulla diversità della disposizione rispetto a quelle delle altre banche internazionali, ROGERS, *op. cit.*, p. 125 ss., nonché, per le differenze nella disciplina dell'immunità dalla giurisdizione tra Banca Mondiale, Banca Europea per gli investimenti e Banca Interamericana di Sviluppo, MOSCONI, *op. cit.*, p. 268 ss. e nota 47).

(155) Per la teoria, cfr. LALIVE, *L'immunité de juridiction des Etats et des Organisations internationales*, in *Recueil des Cours*, 1953, III, p. 304 ss.; CAHIERS, *Etudes des accords de siège*, *cit.*, p. 393 ss.; JENKS, *International immunities*, *cit.*, p. 32 ss.; PISILLO MAZZESCHI, *op. cit.*, p. 500, per il quale, in mancanza di esplicita disposizione del trattato si applicherebbe il criterio funzionale, ma interpretando in modo restrittivo il concetto di funzioni essenziali. Il riferimento al criterio delle funzioni essenziali è stato abbandonato dal FERRARI BRAVO (come sostenuto in *Le controversie in materia di impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *Riv. dir. int.*, 1956, p. 558) per il quale (*Le operazioni finanziarie*, *cit.*, p. 98 e nota 46), non risulta in modo sicuro una norma generale di diritto internazionale sulla immunità dalla giurisdizione che sia riferibile alle organizzazioni internazionali provviste di personalità, sia per l'incerta configurazione di quest'ultima, sia per la tendenza a dare all'immunità una base convenzionale. In argomento cfr., altresì, TESAURO, *Il finanziamento*, *cit.*, p. 291 ss.

(156) Cfr. art. 50 dell'Asian Development Bank (v. *supra* nota 154).

ad una attività « privatistica-commerciale », così definibile per sua intrinseca natura, tanto che se ne potrebbe dedurre, implicitamente e necessariamente, l'impossibilità di sottrarla alla cognizione dei giudici interni ⁽¹⁵⁷⁾. Il contrastante modo di disporre a questo riguardo degli atti internazionali dimostra, invece, come l'asserzione sia solo una qualificazione empirica, priva di valore giuridico. In realtà, esistono solo singoli atti provvisti, come abbiamo visto, di un definito e speciale regime di diritto interno, e ciò non autorizza una loro qualificazione giuridica come « attività » in base ad una analogia di contenuti materiali con atti interni. O esiste una norma — interna o internazionalmente imposta — che assegna rilevanza all'insieme degli atti, oppure non resta altro che singoli atti, in posizione autonoma l'uno rispetto all'altro, e l'impossibilità di qualificarne in modo giuridicamente rilevante l'insieme. Norma che conferisca agli atti valore di attività non può certo essere quella sulla personalità interna dell'ente, che al massimo è presupposto di una qualificazione interna.

Ora, abbiamo visto che i singoli atti di questi enti internazionali sono organizzati e disciplinati, in quanto « attività », da norme internazionali: l'autonomia di questa disciplina complessiva, nonché il regime di specialità che caratterizza il singolo atto dal punto di vista del diritto interno, impediscono di procedere ad una valutazione unitaria dell'attività dell'ente dal punto di vista degli ordinamenti interni. La costituzione di un'impresa-organizzazione internazionale ha appunto questa funzione, di organizzare un'attività sottraendola ad una globale valutazione del diritto interno. Si vuole cioè impedire che certe operazioni, che di per sè, materialmente considerate, non differiscono da quelle che sono presupposto di un'attività — *in senso normativo* — privatistico-commerciale, ricadano nella sfera

(157) In questo senso, FERRARI BRAVO, *op. cit.*, p. 98-99.

d'efficacia degli ordinamenti interni. Diversamente, dovremmo ritenere che le norme generali sull'impresa, sul fallimento ecc. si applichino anche alle organizzazioni internazionali.

Per concludere vogliamo accennare ad un aspetto del fenomeno che può suscitare qualche preoccupazione dal punto di vista di quegli ordinamenti che pongono limiti di ordine costituzionale all'intervento dello Stato nel campo economico. La sottrazione dell'attività delle imprese organizzazioni internazionali ad ogni forma di controllo da parte di qualsivoglia organo statale, il loro *modus operandi* sottratto a qualsiasi disciplina dettata per l'esercizio di attività economiche, pongono questi enti in una posizione di assoluta irresponsabilità e libertà d'azione che può non essere compatibile con i fini a cui è talora positivamente vincolata nelle norme costituzionali l'attività economica statale. D'altra parte, le alte finalità cui è programmaticamente rivolta la loro attività non garantiscono che la situazione di privilegio sia costantemente a loro servizio ⁽¹⁵⁸⁾.

14. Per completare l'esame della natura dell'attività delle imprese comuni dobbiamo ora prendere in considerazione quegli elementi, pure rilevabili dai loro atti istitutivi, che la caratterizzano in senso specificamente economico. Si tratta, in sostanza, di tutte quelle disposizioni che espressamente o implicitamente affermano lo scopo economico dell'impresa, prevedendo il conseguimento di un profitto o informandone la gestione a criteri commerciali.

L'art. XXIX dello Statuto di Eurofima dispone che la formazione del bilancio della società sia fatta « conformément aux principes reconnus d'une saine gestion commerciale ». A

(158) Per analoghe considerazioni, ma riferite più allo statuto personale delle imprese organizzazioni internazionali che alla loro attività, CONFORTI, *op. cit.*, p. 249.

sua volta, l'art. XXX regola la ripartizione degli utili ⁽¹⁵⁹⁾. Analoga disposizione troviamo anche nello Statuto della società internazionale della Mosella ⁽¹⁶⁰⁾, e, come s'è già visto, anche la convenzione istitutiva della Compagnie arabe de transports pétroliers impone una gestione commerciale « de la même manière qu'une société privée » ⁽¹⁶¹⁾. La previsione del conseguimento di utili, e criteri circa la loro ripartizione, si trova pure nello Statuto di Saarlör ⁽¹⁶²⁾, mentre per Air Afrique è disposta la « rentabilité normale d'exploitation » ⁽¹⁶³⁾. Disposizioni di identico contenuto valgono per altre imprese internazionali ⁽¹⁶⁴⁾. La realizzazione di profitti è poi prevista anche dagli statuti di molte imprese organizzazioni internazionali, benché non costituite a scopo di lucro ⁽¹⁶⁵⁾.

(159) V. ADAM, *Les établissements, cit.*, pp. 215-216.

(160) Per la ripartizione degli utili v. art. XXIII dello Statuto (ADAM, *Les établissements, cit.*, p. 301).

(161) V. artt. 7 della convenzione cit., e 27 e ss. dello Statuto annesso.

(162) V. artt. 70-72 dello Statuto cit., in LOUSSOUARN-BREDIN, *op. cit.*, p. 870.

(163) Cfr. L'art. III lett. f) del Protocollo annesso alla convenzione istitutiva (ADAM, *op. cit.*, IV, p. 424); prescrizioni molto dettagliate della convenzione (artt. 37 e ss.) regolano la distribuzione dei profitti (*ivi*, p. 114).

(164) Una gestione commerciale è prevista, come s'è detto più sopra, anche per il tunnel ferroviario della Manica (art. 8 par. 3). L'art. 29 dello Statuto di Eurochemic sottopone la formazione de bilancio « aux principes reconnus d'une saine gestion commerciale » e l'art. 30 dispone sulla ripartizione dei profitti (ADAM, *op. cit.*, II, p. 170). Gestione commerciale e distribuzione di profitti caratterizzano anche la Compagnie du chemin de fer franco-ethiopien de Djibouti à Addis-Abeba (cfr. convenzione, cit., artt. 27 e 45).

(165) Nel panorama degli enti finanziari internazionali la distribuzione di dividendi è di regola consentita, anche se in pratica essi vengono poi iscritti a riserva (Cfr. FOCSANEANU, *op. cit.*, p. 137 ss.; FERRARI BRAVO, *op. cit.*, p. 88; MOSCONI, *op. cit.*, p. 191, nota 4, menziona quali eccezioni alla regola l'art. 5 dello Statuto della Banca Centro-americana di Integrazione economica e ritiene che alla stessa conclusione si debba pervenire per la Banca europea per gli investimenti alla luce dell'art. 130 del Trattato Cee che esclude il perseguimento di finalità lucrative. Tuttavia poiché la Banca fornisce servizi a titolo oneroso, si verifica formazione di utili che vengono destinati a riserva anche in eccedenza del 10% del capitale sottoscritto qualora lo giustifichi la situazione degli impegni della Banca (*ibidem*).

Si può dire, dunque, che l'attività delle imprese comuni viene istituzionalmente finalizzata — in modo giuridicamente rilevante, vedremo subito, sul piano internazionale — al conseguimento di un'utilità economica: precisamente, di un vantaggio di carattere patrimoniale. Per questa ragione le operazioni produttive delle imprese comuni si informano al criterio dell'*economicità*, consistente nella astratta idoneità a remunerare mediante il corrispettivo dei beni o servizi prodotti i fattori della produzione impiegati ⁽¹⁶⁶⁾. Il riferimento al criterio

(166) È chiaro, dunque, che il carattere economico dell'attività delle imprese comuni non coincide (come vuole invece la dottrina citata *supra*, nota, n. 100) col fatto della produzione o dello scambio di beni e servizi, ma va inteso come qualificazione normativa dell'attività derivante da quelle disposizioni degli atti istitutivi che ne definiscono e rendono rilevante l'indicato scopo. Circa quest'ultimo, il fine lucrativo è solo uno dei possibili atteggiamenti dello scopo economico, al quale non si ricollegano comunque conseguenze particolari e diverse da quelle riferibili al perseguimento di un altro vantaggio patrimoniale. Va peraltro rilevata, più in generale, la progressiva svalutazione dello scopo di lucro nella teoria dell'impresa: cfr. FERRI, *Le società*, cit., p. 294, il quale ribadisce una posizione acquisita in dottrina rilevando che « al criterio del profitto come elemento caratterizzante l'impresa si è sostituito il criterio di economicità o di autosufficienza ». Sul punto, v. altresì GALCANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., p. 96; FERRARA, *Gli imprenditori e le società*, cit., p. 42 per il quale il lucro, oltre che nell'accrescimento pecuniario del patrimonio del soggetto, può consistere anche nel conseguimento di una utilità economica, sia essa un risparmio di spesa o un altro vantaggio patrimoniale. Sul requisito della obiettiva economicità, per il quale la fattispecie impresa è intrinsecamente delimitata a quelle ipotesi in cui l'attività svolta consente di coprire i costi di produzione mediante i ricavi, v. ampiamente, GALCANO, *L'imprenditore*, cit., p. 30 ss. Quanto all'inserimento dell'attività delle imprese comuni nel più generale processo economico produttivo è di particolare interesse il rilievo di taluni autori (cfr. FERRARA, *Gli imprenditori e le società*, cit., p. 34; COTTINO, *Diritto commerciale*, Padova, 1976, v. I, p. 69 ss.) che ritengono soddisfatto il requisito della produzione per il mercato anche quando la produzione venga interamente assorbita da un unico soggetto o sia effettuata nell'interesse di una cerchia determinata di persone. Peraltro, va rilevato che l'attività delle imprese comuni mal s'inquadra in quella visione prettamente mercantile del processo economico che identifica l'obiettiva economicità nell'equivalenza tra costi e ricavi, riferita in astratto al solo momento finale dell'alienazione dei beni, e che individua nella destinazione al mercato, il fatto principale che qualifica ogni tipo di impresa. In effetti, una volta che si sia distinto in base ad una valutazione oggettiva delle intrinseche modalità di trasformazione di materie prime in nuovi prodotti o in prestazione di servizi, e processo erogativo, il quale comporta una

di autosufficienza od economicità non va però inteso in termini strettamente mercantili di equivalenza tra costi e ricavi. La ragione che giustifica la creazione di un'impresa comune potrebbe anche essere l'interesse economico degli Stati ad intervenire in settori, almeno inizialmente, non remunerativi, cosicché eventuali contributi finanziari, in aggiunta al corrispettivo dei servizi resi, sarebbero compensati dal beneficio economico che viene arrecato dall'impresa a quel settore dell'economia nazionale. Indubbiamente in simili casi si è ai margini della categoria delle imprese comuni, ma pur sempre in un ambito nel quale il criterio di economicità trova residua applicazione per determinare l'intervento finanziario degli Stati, finché necessario, nella misura più bassa possibile.

Riesce agevole a questo punto cogliere l'ulteriore sostanziale differenza tra le imprese comuni e gli organismi internazionali operativi di cui s'è prima detto. L'attività di questi ultimi è caratterizzata da modalità di svolgimento ed obiettivi istituzionali che si inquadrano nel diverso concetto di erogazione, il quale identifica l'attività sorretta da completa e continua distruzione del capitale impiegato e costantemente alimentata con nuovi mezzi finanziari. Corrispondentemente, date le diverse esigenze da soddisfare, nella forma organizzativa di questi enti mancano capitale sociale e autonomia patrimoniale.

In definitiva, dunque, nella qualificazione economica del-

semplice erogazione a fondo perduto della provvista finanziaria con completa e continua distruzione del capitale impiegato, non c'è dubbio che il criterio di economicità assume un diverso significato: ai fini dell'individuazione di un'attività economica è sufficiente che il processo produttivo tenda alla realizzazione di un risparmio di spesa, indipendentemente dai criteri e modalità con i quali viene disposto del risultato produttivo. In argomento, per una discussione critica delle principali correnti di pensiero ed in favore dell'attribuzione della qualifica di impresa ad un processo produttivo materiale, purché indirizzato ad un semplice risparmio di spesa, malgrado il carattere erogativo dell'utilizzazione del prodotto finale, V. LIPARI, *Diritto privato. Una ricerca per l'insegnamento* (parte VIII. L'attività di impresa e i privati nel processo economico, di SCANNICCHIO, IANNARELLI, PADOLESÌ, Bari, 1974, p. 624 ss.).

l'attività delle imprese internazionali, più che il contenuto materiale dell'operazione produttiva, rileva l'oggettiva rispondenza del fine istituzionale dell'ente al criterio di economicità od autosufficienza, il fatto, cioè, che l'attività non sia destinata ad avere carattere erogativo. Non importa, quindi, se l'operazione produttiva realizzi, come quasi sempre accade, un lucro o miri, più semplicemente ad un risparmio di spesa, ma basta che lo scopo dell'impresa consista nel perseguimento di un vantaggio patrimoniale. Rileviamo, infine, che l'« obiettiva economicità » come metodo di gestione dell'attività dell'impresa, e lo scopo economico che la qualificano, oltre ad essere oggetto di previsioni internazionali sono anche da considerare caratteristiche peculiari del rapporto internazionale di cooperazione che sta alla base delle imprese comuni. Il risultato d'ordine patrimoniale realizzato con l'attività dell'impresa costituisce, infatti, un fine internazionalmente rilevante per gli Stati, motivo essenziale della loro collaborazione, che varrà come criterio direttivo nell'interpretazione ed applicazione dell'accordo istitutivo dell'impresa comune.