

ANNI XLVIII - 1979/80

NUOVA SERIE A - N. 32

# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE



MAGGIOLI EDITORE - RIMINI



# STVDI VRBINATI



# STVDI VRBINATI

DI SCIENZE GIURIDICHE, POLITICHE ED ECONOMICHE

ANNI XLVIII

1979-80

NUOVA SERIE A

N. 32

MAGGIOLI EDITORE - RIMINI 1982

TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

© - Copyright 1982 by Maggioli Editore - Rimini

*Direttore responsabile* : prof. CARLO BO

*Redattore* : prof. GIOVANNI GUALANDI

---

Autorizzazione del Tribunale di Urbino del 22 settembre 1950, n. 24

---

Tipografia « Grafica 10 » - Città di Castello

ENRICO PALEARI

**CONSIDERAZIONI SUL CARATTERE CREATIVO  
DELLA GIURISPRUDENZA CANONICA  
IN TEMA DI NULLITA' DI MATRIMONIO**



SOMMARIO: 1. Oggetto e limiti della ricerca. — 2. Contrapposizione dialettica tra i concetti di « fedeltà » e di « creatività » e conseguente aporia nell'applicazione del diritto. — 3. La problematica dell'analogia e le sue ripercussioni sulla natura dell'applicazione del diritto. — 4. La questione della fedeltà interpretativa del diritto canonico e in particolare in materia di stato personale. — 5. Il giudizio canonico di stato e la sua peculiare funzione. — 6. Il significato del principio della duplice sentenza conforme.

1. - L'interesse per la tematica dell'interpretazione della legge ha avuto un notevole impulso negli ultimi decenni soprattutto per effetto dei cultori di diritto comparato il cui peculiare oggetto di studio è « la legge in azione » ossia la giurisprudenza <sup>(1)</sup>.

È stato soprattutto attraverso tali ricerche che l'opera del giudice ha ricevuto, per così dire, una « rivalutazione », in quanto la giurisprudenza è stata considerata un'attività non soltanto riproduttiva, ma altresì produttiva di diritto.

L'analisi dell'attività giurisprudenziale è divenuta pertanto un tema di particolare attualità ed ha costituito l'oggetto di contributi meritevoli della più viva attenzione che, concernendo materia di teoria generale, non potevano a meno di richiamare l'attenzione dei cultori di diritto canonico.

Già da tempo, per vero, l'attività interpretativa nell'ordinamento canonico era divenuta oggetto di ricerche penetranti e

---

(1) Astenendoci dal dar conto della copiosa letteratura italiana in oggetto ci limitiamo a qualche significativa citazione di talune opere fondamentali: ASCARELLI, *La funzione del diritto comparato e il nostro sistema di diritto privato in Studi di diritto comparato e in tema di interpretazione*, Milano, 1952; DE FRANCISCI, *La scienza del diritto comparato secondo recenti dottrine*, Riv. int. fil. dir., 1921, pag. 234 e segg.; GORLA, *Il contratto*, 2 voll., Milano, 1955; *Studio storico comparativo della Common law e scienza del diritto*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1962, p. 25 e ss.; ROTONDI, *Dogmatica e diritto comparativo*, Pavia, 1926.

appassionate; ma attualmente l'interesse per tale argomento è divenuto più diffuso e gli studi intorno ad esso si sono moltiplicati <sup>(2)</sup>.

In questo clima di « riscoperta » di un'attività così essenziale quale è quella dell'operatore del diritto giocano anche un ruolo rilevante le prospettive di rinnovamento proprie della riforma conciliare <sup>(3)</sup>. Se già nel passato l'attività dell'operatore del diritto appariva nell'ordinamento canonico funzione eccedente i limiti di una mera ricognizione della legge, attualmente il carattere nomopoietico della giurisprudenza appare costituire l'opinione prevalente in dottrina <sup>(4)</sup>.

Su queste premesse, pur non pretendendo di criticare l'odierno atteggiamento, mi permetto di richiamare alcune acute osservazioni effettuate dalla più attuale dottrina laica in tema di applicazione della legge <sup>(5)</sup>, per mostrare come sia delicato il « prendere posizione » circa la natura dell'attività giurisprudenziale in quanto in tale materia sembra assai difficile fare assegnamento su concetti dotati di valore effettivamente operativo e non meramente verbale.

Senza quindi arrischiarci a prendere posizione circa la

---

(2) Tra i lavori più significativi che si riferiscono alla prima metà del corrente secolo, v. D'ANGELO, *Le lacune del vigente ordinamento giuridico canonico* in « Saggi su questioni canonico-giuridiche », Torino, 1928; D'AVACK, *Considerazioni su alcune peculiarità dell'ordinamento giuridico della Chiesa* in « Archivio di diritto ecclesiastico », 1943; FEDELE, *Discorso generale sull'ordinamento canonico*, Padova, 1941; *La certezza del diritto e l'ordinamento canonico*, in « Archivio di diritto ecclesiastico », 1943; GIACCHI, *Diritto canonico e dogmatica giuridica moderna* in Foro Italiano, 1939; *Formazione e sviluppo della dottrina dell'interpretazione autentica in diritto canonico*, Milano, 1935.

(3) L'ordine di idee a cui si ispira la presente indagine trova un significativo punto di riferimento in un'opera recentissima che mette a fuoco molteplici problematiche suscitate dalla riforma conciliare in materia di matrimonio (v. FUMAGALLI CARULLI, *Il matrimonio canonico dopo il Concilio*, Milano, 1978).

(4) V. in particolare FINOCCHIARO, *La giurisprudenza nell'ordinamento canonico* in Jus Canonicum, 1975, p. 113 e ss.

(5) V. BAGOLINI, *Fedeltà al diritto e interpretazione*, Riv. trim. dir. proc. civ., 1974, p. 285 e ss.

natura dell'attività giurisprudenziale nell'ordinamento canonico, ci limitiamo a qualche rilievo critico per mostrare gli equivoci e le contraddizioni che si possono riscontrare nella stessa impostazione di un'alternativa tra i valori di ricognizione e creazione di diritto con riferimento a tale attività.

Benché la giurisprudenza assolva ad uno degli scopi essenziali del diritto la natura di essa, come è risaputo, appare tuttora controversa perché la soluzione di tale quesito presuppone la risoluzione di gravi e delicate questioni di ordine teorico che non trova concorde la dottrina in argomento. Sembra tuttavia che il fondamentale punto di contrasto tra le discordanti opinioni possa riscontrarsi nella stessa impostazione che si dà all'« attuazione del diritto »; e cioè a seconda che la interpretazione della norma venga distinta dalla formulazione della regola concreta; oppure che tale distinzione venga distinta dalla formulazione della regola concreta; oppure che tale distinzione venga praticamente ad essere negata facendosi coincidere l'interpretazione con quella che è l'applicazione — in senso proprio — del diritto al fatto, di guisa che il fatto — in questa seconda ipotesi — non servirebbe semplicemente ad individuare la « figura iuris », ma condizionerebbe direttamente l'atto interpretativo (6).

---

(6) Molto schematicamente può dirsi che i due contrapposti atteggiamenti tendenziali in materia di interpretazione sono quello della « sussunzione » e quello della « giurisprudenza degli interessi », intendendo questa espressione come comprensiva delle diverse metodologie interpretative derivanti da quella originaria di Heck. Al quale proposito è dato constatare che la successiva elaborazione di tale interesse, e la sua sostituzione con i così detti « punti di vista ordinativi » necesdottrina si è progressivamente affinata attraverso l'eliminazione del concetto di sari per orientare la decisione concreta del conflitto di interessi dando luogo alla c.d. giurisprudenza valutativa i cui sviluppi costituiscono ancor oggi oggetto di considerazione.

Per l'evoluzione della così detta « giurisprudenza degli interessi » e in particolare per la opinioni di Heck, Esser, Westermann, Reinhardt, Coing e Engisch, v. LARENZ, *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, 1966, pp. 65-82 e pp. 179-208.

Riservandoci di precisare e sviluppare convenientemente il significato e le implicazioni di questa contrapposizione metodologica ci limitiamo per ora a ribadire che dall'adozione dell'uno piuttosto che dell'altro profilo discende una contrapposta concezione circa la natura dell'attuazione della legge che secondo la prima delle due concezioni sarebbe ricognitiva, mentre secondo l'altra sarebbe produttiva (7).

A questo punto va ribadito che, benché la dottrina attualmente dominante aderisca alla tesi di una interpretazione creativa, sono state sollevate gravi critiche ad una tale visione che porterebbe a sanzionare l'incertezza del diritto.

Come è stato accennato la questione, essendo di carattere squisitamente generale, si presenta pertinente anche — e vorremmo dire in modo particolare — per l'ordinamento canonico attese le sue peculiari caratteristiche.

È infatti risaputo che tale diritto, non pago dell'ottemperanza a mere regole formali, si sforza di adeguare nei limiti del possibile la propria opera ad un ideale di giustizia. Se, quindi, anche per il diritto canonico la risoluzione giudiziaria è ordinata alla definizione di una controversia, ciò non di meno il preminente rispetto per la verità e per la giustizia esige che tale risoluzione corrisponda effettivamente a detti valori. Ed in ciò sembra trovare la sua significativa espressione l'asserita subordinazione della « certezza » alla « giustizia » propria dell'ordinamento canonico.

Ma se si approfondisce convenientemente il significato dell'affermazione fatta riflettendo sul rapporto esistente tra i valori di « giustizia » e di « certezza » potrà apparire come sia gravida di equivoci la citata opinione secondo cui in diritto canonico la « certezza » è subordinata alla giustizia la quale non deve

---

(7) Circa le diverse prospettive attraverso le quali può essere considerata l'attività « applicativa » e le diverse conseguenze che ne derivano v., specialmente DE MARINI, *Il giudizio di equità nel processo civile*, Padova, 1959, p. 64 e ss.

essere elusa o pregiudicata dall'impiego di artificiosi espedienti di natura tecnica.

Sembra, infatti, che a proposito del concetto di certezza si possano distinguere due differenti significati; a seconda che la certezza venga intesa come « preclusione » di ogni ulteriore controllo di verità o venga invece considerata come un requisito della stessa giustizia <sup>(8)</sup>. Orbene, mentre riteniamo che la prima accezione urti contro l'indirizzo proprio del diritto canonico consideriamo la seconda pienamente conforme a tale indirizzo.

Non si può, in realtà, esimersi dall'osservare che se, per un verso può sussistere una contrapposizione tra « giustizia » e « certezza », per un altro verso la certezza si presenta come una imprescibile prerogativa della giustizia. Ciò che è giusto deve infatti essere tale in modo incontestabile; e questa incontestabilità della giustizia, questa sua insuscettibilità di smentita o di critica, questa sua inalterabilità per cui ogni manifestazione di giustizia non può essere soggetta a modificazioni senza venir privata di ciò che le è più proprio, ossia senza venir snaturata, questa incontestabilità non è altro che la certezza.

Perciò anche in un ordinamento come quello canonico non sembra esatto affermare in modo incondizionato che la certezza è sacrificata in omaggio alla giustizia; ma dovrà ritenersi che la certezza potrà se mai essere « provvisoriamente » subordinata allo scopo di consentire un ulteriore dispiegamento di mezzi intesi a conseguire una giustizia veramente ineccepibile. Ma ci

---

(8) Per il diritto canonico all'effetto dichiarativo proprio dell'accertamento non sempre si accompagna un ulteriore effetto impeditivo di ogni ulteriore contestazione perché in particolari materie caratterizzate dal loro valore etico la ricerca di una verità dotata del grado dell'assolutezza non può essere in alcun modo preclusa, ed è perciò che rispetto a tali materie non sussiste l'istituto del giudicato a proposito del quale giustamente ha affermato il CAPOGRASSI (Prefazione alla ristampa postuma dell'opera di LOPEZ DE OÑATE, *La certezza del diritto*, Roma, 1950, p. 14): « già nella esistenza della cosa giudicata è un prescindere in certo modo e ad un certo punto dalla verità ».

Per il carattere preclusivo dell'accertamento in diritto civile v. FALZEA voce *Accertamento*, *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, vol. I, p. 205 e ss.

è quindi causa ineliminabile di vera e propria crisi del diritto, pare che esista soprattutto nell'ambito dell'esperienza giudiziaria una tale connessione tra i valori di giustizia e di certezza nel senso suaccennato per cui non sembra pensabile di poter concepire un risultato conforme a giustizia ove difetti la certezza del « modello » a cui tale risultato si deve adeguare o quanto meno fare riferimento. In altre parole la mancanza di certezza intesa come evidenza della norma provoca la mancanza di giustizia ed è quindi causa ineliminabile di vera e propria crisi del diritto, in quanto si risolverebbe in una giustizia « cieca ».

Orbene, se le osservazioni fatte meritano approvazione, sembra possano essere sollevate gravi riserve sulla legittimità di una giurisprudenza creativa quanto meno in una materia di particolare rilevanza etica quale può essere la materia di stato e più particolarmente quella matrimoniale, qualora la creatività debba intendersi nel senso che la moderna dottrina di cui daremo conto attribuisce a tale espressione, e cioè come attribuzione di consistenza ad una struttura per sè stessa adiafora e incolore quale sarebbe la norma interpretanda <sup>(9)</sup>. Intendendo limitare a tale particolare settore le nostre considerazioni gli interrogativi che si possono porre sono principalmente i seguenti :

Corrisponde a verità che la giurisprudenza ecclesiastica (più precisamente la giurisprudenza rotale) abbia svolto un'attività creativa?

È configurabile in detta materia (a prescindere dal regere proprio delle norme di « ius divinum » un simile modo di applicazione della legge?

Come risulta da quanto già accennato e, come è del resto ovvio, il tema in oggetto è intimamente connesso con problematiche sia propriamente ermeneutiche, sia di natura processuale.

Può essere considerata sintomatica nei riguardi delle affermazioni fatte la tecnica processuale propria del giudizio di stato

---

(9) V. BAGOLINI, *op. cit.*, p. 288 e ss.

la quale è ispirata al noto principio della doppia sentenza conforme, principio manifestamente rivolto al conseguimento di una giustizia incontestabile (ossia certa) <sup>(10)</sup>. Ed è pertanto alla stregua di tale realtà giudiziaria che noi intendiamo saggiare l'attendibilità dell'opinione che attribuisce alla giurisprudenza canonica un'efficacia creativa avvertendo che, pur rinunciando alla pretesa di effettuare su tale delicatissimo tema affermazioni perentorie, ci ripromettiamo di attirare l'attenzione della dottrina sulle inquietanti implicazioni che il problema propone e che suggerisce grande cautela nel valutare siffatta opinione.

Astenendoci per ora da un'analisi delle caratteristiche del giudizio canonico di stato — e più particolarmente dello stato matrimoniale — ci limitiamo ad osservare che l'ipotesi di una attività creativa della giurisprudenza trae origine dalla circostanza che nel corso dell'istruttoria giudiziale la natura dal fatto costitutivo dedotto può subire delle precisazioni e integrazioni che valgono a modificarne l'aspetto così da suscitare il dubbio sulla identità del fatto accertato in giudizio rispetto a quello dedotto nell'allegazione dell'atto introduttivo.

Nelle predette ipotesi si possono peraltro verificare diverse eventualità: può darsi che la modificazione verificatasi comporti la trasformazione della domanda che potrà apparire fondata a un diverso capo di nullità. Può darsi che la trasformazione verificatasi induca a ritenere la domanda non rispondente ad alcuna norma in materia, determinandone il conseguente rigetto. Ma potrà, altresì, darsi che la modificazione sia stata da far ritenere che il fatto modificato sia tuttavia rilevante, pur non coincidendo perfettamente la sua struttura con quella della « figura iuris » sotto cui esso andrebbe sussunto.

È infatti ben noto che nel corso dell'istruttoria probatoria si realizzano due differenti verifiche caratterizzate per altro dalla

---

(10) V. PALEARI, *Il principio della doppia sentenza conforme nel processo canonico di stato*, Milano, 1961; PIERONEK, *Le principe de la double sentence conforme*, Eph. iuris canonici, 1977, n. 3-4 e 1978, p. 97 e ss.

nota della contestualità perché in essa concorrono due momenti inscindibili: l'aspetto della rilevanza e quello dell'esistenza <sup>(11)</sup>.

Come vedremo il momento della rilevanza, che sembra essere cristallizzato all'atto della contestazione della lite, può risultare in realtà modificato durante il corso dell'istruttoria e ciò perché l'elemento di fatto proposto dall'attore a fondamento della propria domanda può risultare suscettibile di rettifica a seguito delle indagini istruttorie.

Perciò tale fatto costitutivo non coincide sempre con una rappresentazione conforme alla fattispecie normativa, di guisa che — come è stato detto — la rilevanza che il fatto presenta al momento in cui viene dedotto può essere nel corso dell'istruttoria mutata, annullata, oppure modificata in modo da creare notevoli perplessità circa la possibilità di poterlo sussumere egualmente sotto la fattispecie originaria a cui era stato riferito al momento in cui fu dedotto.

È questa l'ipotesi che ha dato origine alla concezione di una giurisprudenza creativa; espressione, come si è detto, assai equivoca che intendiamo analizzare con opportuno rigore.

2. - La funzione del processo (o meglio del « giudizio ») in quanto è funzione verificatrice riflette il rapporto sostanziale tra diritto e fatto integrante l'oggetto della controversia e ne fornisce per così dire la diagnosi. Sembra quindi che si possa considerare come risultato del processo il giudizio su detto rapporto. I cui termini sono: il fatto e la norma. Senonché a questo punto subentra il problema circa la stessa possibilità di confronto tra la norma (una rappresentazione astratta) ed il fatto consistente come tale in un complesso di determinazioni concrete <sup>(12)</sup>.

(11) V. TARUFFO, *Studi sulla rilevanza della prova*, Padova, 1970.

(12) Sul giudizio giuridico che esprime sinteticamente l'attività giurisprudenziale non è il caso di citare la copiosa e interessantissima letteratura. Tra le opere più significative v. CAPOCRASSI, *Giudizio, processo, scienza verità*, Riv. Dir. proc., 1950, I, p. 1 e ss.; CARNELUTTI, *Torniamo al giudizio*, Riv. Dir. proc., 1949, I, p. 165 e ss.; DE MARINI, *Il giudizio di equità cit.*, p. 55 e ss.

È a questa stregua che sorge l'incertezza di cui si è accennato, vale a dire se l'applicazione del diritto consista nel valutare la (piena) corrispondenza, ossia l'identità, tra la configurazione normativa e lo schema del fatto; o se, per contro in tale operazione la struttura del fatto possa condizionare la « prospettiva » adottata dall'interprete nel valutare il significato della norma che ne verrebbe in tal modo influenzato.

Altro è infatti che la norma venga considerata una struttura « fissa » (cioè dotata di un significato univoco), altro è invece che la struttura della norma risenta del mondo soggettivo dell'interprete, rimanendone influenzata. In tale èultima ipotesi è la struttura stessa della norma che diviene oggetto di problematica in quanto essa non può apparire dotata di univocità, bensì soggetta a variazioni dipendenti dai coefficienti valutativi e ideologici propri del giudice. Come è stato assai rettamente osservato un simile criterio interpretativo si pone in insanabile contrasto con il principio di fedeltà perché, ove l'interpretazione della legge venisse effettuata a tale stregua, non avrebbe nemmeno più senso un riferimento qualsiasi alla fedeltà in quanto se ciò a cui il giudice dovrebbe essere fedele è da lui stesso creato il valore della fedeltà alla legge diventa illusorio. Per vero — come pure è stato osservato dalla citata dottrina — se la struttura della norma in sè stessa, indipendentemente dall'azione interpretativa del giudice deve considerarsi una forma adiafora che riceve la sua consistenza per effetto dell'azione del giudice, una fedeltà alla struttura è espressione puramente verbale priva di contatto con la realtà <sup>(13)</sup>.

La dottrina qui ricordata dopo aver consultato la logica conseguenza insita in una concezione pragmatica della interpretazione, ossia la vanificazione della stessa idea di fedeltà interpretativa, dimostra con ineccepibile coerenza l'inconciliabilità tra i valori di « fedeltà » e di « creatività » in tema di interpretazio-

---

(13) V. BAGOLINI, *op. cit.*, p. 293 e ss.

ne. Si tratterebbe sostanzialmente di una vera e propria contrapposizione in senso logico e come tale insuscettibile di componimento! Non sarebbe quindi possibile configurare una forma di interpretazione che, pur rispettando la fedeltà lasci adito alla creazione. Un simile compromesso, pur autorevolmente ipotizzato in dottrina, dovrebbe ritenersi assolutamente insostenibile. Infatti sembra che il concetto di « continuità » nel quale dovrebbe ravvisarsi lo strumento di conciliazione tra le due opposte prerogative possa aver senso soltanto sul presupposto di una sufficiente conoscenza della « struttura » della norma, perché in caso diverso non avrebbe senso ipotizzare una « continuità » nei confronti di una « direttiva » indeterminata. E in effetti la dottrina che ha enunciato il principio di continuità ha esplicitamente affermato che col riferimento a tale criterio essa intendeva esprimere la necessità di un'armonica corrispondenza dello sviluppo interpretativo rispetto al significato originario della norma; e precisava che tale significato poteva essere ricostruito mediante il ricorso a quel linguaggio ideale che è rappresentato dalle categorie giuridiche senza delle quali il diritto « non potrebbe né formularsi né applicarsi ». Tuttavia, sempre secondo l'opinione criticata, l'interprete nel penetrare il significato delle espressioni verbali costituenti l'enunciato delle norme (e perciò delle categorie giuridiche a cui esse corrispondono) dovrebbe basarsi sulle proprie valutazioni personali senza poter verificare la validità della propria interpretazione! (14).

La contraddittorietà della dottrina criticata consiste dunque nel fatto che la creatività in sede applicativa presuppone l'indeterminazione in sede interpretativa (15). La dottrina che ha peresplicitamente chiarito l'irriducibilità del contrasto tra la concezione ricognitiva e quella creativa, dimostrando l'inanità di ogni tentativo di mediazione fra tali due alternative visioni, si è data

---

(14) V. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, Milano, 1959, p. 208 e ss.

(15) V. GAGOLINI, *op. cit.*, p. 295 e ss.

altresì carico di individuare la causa che giustificerebbe l'adozione dell'una piuttosto che dell'altra visuale interpretativa. Con molta acutezza la dottrina in discorso ha infatti osservato che, a seconda che l'interprete premetta l'esame del fatto a quello della norma o invece l'esame della norma a quello del fatto, si verificherà una prevalenza del momento volitivo-decisionale su quello analitico-deduttivo oppure avverrà l'opposto vale a dire che il momento razionale prevarrà su quello volitivo.

Tale acuta conclusione si fonda sulla constatazione che l'operatore nella sua presa di contatto con la realtà allo scopo di interpretarla non riesce a sottrarsi ad un « *idolum scholae* » consistente nel privilegiare il presente nei confronti delle altre dimensioni temporali (passato e futuro), cosicché egli, ove anteponga cronologicamente l'esame del fatto controverso a quello della norma appare influenzato dalla « volontà » decisionale e perciò rischia di forzare indebitamente i limiti della norma; mentre nell'ipotesi opposta nella quale prevale il momento interpretativo come conoscenza razionale della norma l'operatore correrà il rischio di non adeguarsi alle particolarità delle situazioni reali, che potranno essere sacrificate allo scrupolo analitico <sup>(16)</sup>.

Sembra quindi che non ci sia scampo per l'operatore del diritto; in quanto egli rischierebbe in ogni caso di venir meno al suo compito — che è quello di un corretto giudizio giuridico — nell'un caso per aver sostituito criteri politici al rigore propria del diritto; nel caso opposto per non aver saputo scorgere al di là delle apparenti divergenze la reale adeguatezza del fatto controverso nei confronti di una norma ad esso virtualmente applicabile.

Questo sembra essere il panorama dell'attività interpretativa nell'ambito di un moderno ordinamento legislativo. È il fatto di domandarsi se queste conclusioni critiche sono riferibili anche

---

(16) V. BAGOLINI, *op. cit.*, p. 308 e ss.

all'ordinamento canonico o se per esso può farsi un diverso discorso in considerazione della sua peculiarità.

3. - Giunti a questo punto ci pare, peraltro, che possa risultare illuminante agli effetti di tale confronto il prendere in considerazione un procedimento proprio dell'attività giudiziaria il cui impiego e la cui disciplina sembrano presentare notevole affinità nell'ordinamento italiano e in quello canonico. Intendiamo riferirci all'analogia il cui impiego, come è noto, è previsto espressamente in entrambi gli ordinamenti e trova pure nelle rispettive legislazioni criteri di limitazione molto affini <sup>(17)</sup>.

Nel prendere in esame tale procedimento non è privo di significato osservare che, benché con l'espressione di « analogia » potrebbe intendersi un vero e proprio procedimento di interpretazione (ed infatti un'interpretazione analogica appare del tutto ipotizzabile accanto alla interpretazione sistematica e teleologica), le disposizioni positive concernenti tale procedimento non si riferiscono ad un tipo di interpretazione, bensì all'*applicazione* « analogica » della legge <sup>(18)</sup>.

Orbene, nell'ipotesi di « analogia » intesa nel senso ad essa attribuito dalle disposizioni legislative l'operatore deve estendere una qualificazione ad una situazione di fatto non prevista e per far ciò, ossia per poter pervenire all'individuazione della norma di grado superiore (principio) che ricomprende in

---

<sup>(17)</sup> La letteratura sull'analogia è vastissima e perciò ci dispensiamo di darne conto. Limitandoci alle opere canonistiche in argomento ne citeremo tra le principali: BELLINI, *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento canonico. Il diritto ecclesiastico*, 1957. I, p. 121 e ss.; BENDER, *Legum ecclesiasticarum interpretatio et suppletio*, Romae, 1961; CIOGNANI, *Commentarium ad librum I Codicis*, Romae, 1925; D'ANGELO, *Le cause del vigente ordinamento giuridico canonico in Saggi su questioni canonico-giuridiche*, Torino, 1928; FELICIANI, *L'analogia nell'ordinamento canonico*, Milano, 1968; LEFEBVRE, *Les pouvoirs du juge en droit canonique*, Paris, 1938; MICHIELS, *Normae generales iuris canonici*, Paris, 1949; RAVÀ, *Il problema delle lacune dell'ordinamento giuridico e della legislazione canonica*, Milano, 1954; VAN HOFVE, *De legibus ecclesiasticis*, Mechliniae, 1930.

sé tanto il caso non previsto quanto la norma ad esso simile deve individuare il coefficiente comune ad entrambe le fattispecie, coefficiente che suol essere denominato « ratio iuris » e costituisce un termine intermedio tra la specificità della norma (« species ») e la generalità propria dei principi supremi dell'ordinamento <sup>(18)</sup>.

A questo proposito va, peraltro, osservato che il grado di astrattezza proprio del principio comune cui si è fatto cenno risulta, per logica necessità, maggiore di quello della norma sottostante in quanto il c.d. principio appare depurato dai riferimenti strutturali presenti nelle singole norme. Perciò, il criterio di scelta del predetto coefficiente comune consiste in un giudizio preminentemente funzionale; ma una tale scelta non può a meno di comportare un certo rischio di arbitrio in quanto il criterio funzionale implica una valutazione (sull'identità della « ratio »), valutazione che non può essere giustificata se non ricorrendo al argomenti che si appellino piuttosto alla persuasione che alla verifica intesa in senso rigorosamente proprio. Sembra infatti, lecito opinare che la scelta della norma a cui dovrebbe competere l'« eadem ratio » possa apparire giustificata da un'esigenza eminentemente politica proprio in quanto intesa ad instaurare un giudizio prevalentemente rapportato al criterio dell'opportunità pratica, dal momento che la norma e il caso, per presupposto, devono risultare diversi sotto il profilo strutturale. Orbene, alla stregua di tali premesse, non è da escludere che detta scelta

(18) V. LAZZARO, *L'interpretazione sistematica*, Torino, 1965, p. 46.

(19) V., in proposito, FELICIANI, *L'analogia*, cit., p. 67 e ss. il quale, peraltro, sembra non fare distinzione tra « interpretazione analogica » e « applicazione analogica » dal momento che l'esempio scelto per illustrare il concetto di analogia appartiene alla prima categoria (Integrazione del can. 647 par. 2 n. 4 mediante il ricorso all'analogia del disposto del can. 1465); mentre i gravi problemi connessi con tale forma di « suppletio » si riferiscono all'applicazione analogica. Sulla già accennata differenza tra i due concetti richiamiamo ancora l'esposizione del LAZZARO che cita in proposito una interessante nota del GALLO (M.), *Sulla distinzione tra figura autonoma di reato e figura circostanziata* in Riv. it. di diritto penale, 1949, p. 560 e ss.

possa essere motivata dalla più o meno avvertita tendenza dell'operatore a « a contrario » <sup>(20)</sup>, dal che discenderebbe una non ingiustificata diffidenza nei riguardi del procedimento analogico <sup>(21)</sup>.

<sup>(20)</sup> Il procedimento analogico presuppone un giudizio circa la ratio del caso non contemplato e della norma ritenuta ad esso simile; ma a tali effetti è indispensabile determinare l'esatta identità di detta norma il che non è sempre agevole. È per questo che a nostro avviso l'uso del procedimento comporta un notevole margine di arbitrio. La « ratio » infatti deve essere contemplata nella sua congrua dimensione e cioè non deve essere dilatata oltre misura così da farle perdere la sua specificità. Nel qual caso, secondo quanto insegna il SUAREZ (*De Legibus* L. VI C II n. 23) « Infinita esset extensio in legibus facienda ». E quanto più una « ratio » è specifica tanto più è difficile determinarne i limiti ossia il rapporto della regola con le eccezioni. Quindi anche ammettendo per presupposto il carattere « rationabilis » della legge, tale razionalità non può sempre essere penetrata con assoluta certezza. Per vero, come è stato correttamente osservato, la possibilità di individuare la « ratio adaequata » di una norma dipende da requisiti di tecnica legislativa che non sempre si possono riscontrare presenti in ogni disposizione normativa. A questo proposito il SUAREZ insegna (*De Legibus* cit. L VI, C III, n. 19) « Duo autem ad adaequationem necessaria sunt; unum ut ratio per se sola moveat sufficienter et efficaciter ad legem condendam; aliud ut sit veluti finis unius integre intentus per legem ».

<sup>(21)</sup> Da quanto è stato esposto risulta chiaro che l'argomento adottato da un'accorta e scrupolosa dottrina per dimostrare la natura meramente dichiarativa dell'analogia ha per noi il significato esattamente contrario. Ci riferiamo alle osservazioni del FELICIANI (*L'analogia* cit., p. 119) secondo il quale: « ... l'argomento più decisivo contro la creatività dell'analogia è dato dal fatto che la norma analogica non solo non è nuova, ma non è nemmeno ius almeno nel senso in cui lo sono la legge e la consuetudine ... Si può senz'altro parlare di norma analogica, ma a patto che sia ben chiaro trattarsi di una massima di decisione e non di una fonte di qualificazioni giuridiche ». Orbene noi siamo perfettamente d'accordo con il chiaro autore; ma proprio dal fatto che l'analogia è concepibile soltanto come momento applicativo è lecito desumere che il legislatore consente (ed anzi suggerisce) l'uso di tale espediente quale « correttivo » in sede pratica, rimettendo al giudice una valutazione che, tuttavia, deve essere limitata al caso particolare in quanto priva di quella garanzia di certezza che dovrebbe essere propria di una fonte legislativa.

Pertanto se, in conformità alla linea di pensiero da noi sostenuta, si ha da intendere come creativo tutto ciò che non può essere « con certezza » considerato come ricognitivo, riteniamo che l'argomento portato dall'insigne giurista provi appunto il carattere almeno « potenzialmente » creativo dell'analogia.

In sostanza la nostra opinione finisce per concordare con quella del MICHIELS, *Normae generales*, Roma, 1927, I, p. 589 e ss. secondo il quale « sicut consuetudo facti seu materialiter sumpta a populo ponitur et revera creatur », alla

In base alla sostanziale concordanza circa i concetti dianzi esposti, la dottrina, al pari della pratica, ha ritenuto di poter tracciare una netta distinzione tra analogia ed interpretazione estensiva, sostenendo che si verificherà la prima ipotesi allorché l'operatore perviene all'applicazione della norma al caso in forza di un ragionamento interpretativo in virtù del quale egli si persuade che la fattispecie normativa, in apparenza non adeguabile al caso, tale risulta invece nella effettiva realtà, di guisa che il caso di specie può in essa venir regolarmente sussunto; che, per contro, si realizzerà la seconda ipotesi, cioè l'analogia, allorché l'operatore, riconosciuta la eterogeneità del caso rispetto a qualsiasi norma, si vale del criterio della « somiglianza » onde qualificare il caso di specie.

In altri termini la differenza tra i predetti procedimenti sta dunque nella constatazione che l'interpretazione estensiva si fonda su di un vero e proprio giudizio di rilevanza (ossia sul giudizio di adeguatezza « strutturale » della norma, adeguatezza che in definitiva si dimostra esistente, ancorché in apparenza non risultasse tale), mentre il procedimento di analogia in definitiva prescinde da un criterio di rilevanza e si fonda prevalentemente su di un criterio funzionale <sup>(22)</sup>.

---

stessa stregua il giudice in virtù del corrispondente disposto legislativo « revera materialiter creat et constituit normam ». L'autorizzazione legale ad affidarsi alla propria valutazione per integrare la portata della norma non può quindi escludere il carattere almeno potenzialmente creativo di tale integrazione. Ed anzi, aggiungiamo che ogni vera integrazione non può essere che creazione; in caso diverso non si tratta di integrazione, ma di mera individualizzazione di una disposizione generale, operazione che a nostro avviso rientra nel concetto di sussunzione.

(22) In realtà una simile distinzione conseguirebbe a quella tra atteggiamento dichiarativo (sussunzione) e atteggiamento costitutivo o inventivo il quale ultimo dovrebbe considerarsi come limitato all'integrazione della norma come accennato nella nota precedente. Ma, se si estende all'intera categoria dell'applicazione normativa il carattere della costitutività, secondo quanto sembra pretendere la più recente dottrina — quanto meno riguardo agli ordinamenti secolari — non appare più possibile dare un fondamento valido alla distinzione stessa. Come è stato accennato un tale modo di concepire l'applicazione della legge consegue alla premessa di una presunta « incommensurabilità » della norma, quale struttura astratta nei confronti del caso come tale « concreto ».

Qualora però si consideri la normale e consueta attività giudiziaria non si può a meno di rilevare che la prospettiva propria dell'operatore appare identica in entrambe le ipotesi; vale a dire che, in linea pratica, applicazione conseguente a interpretazione estensiva e applicazione analogica appartengono entrambe al genere « applicazione »<sup>(23)</sup>. Questa osservazione in appa-

---

Da ciò si argomenta (v. ASCARELLI, *In tema di interpretazione e applicazione della legge*, Riv. dir. proc., 1958, pp. 15-16) che « Proprio data la sua astrattezza la norma non coglie e non può mai cogliere la concretezza in nessun caso... Il caso nella sua concretezza mai può esaurirsi nello schema della norma... La norme è così sempre e solo quella interpretativamente formulata in funzione di una sua applicazione e in realtà non esiste se non nella sua applicazione; prima e dopo tale operazione rimane soltanto un testo che sarà sempre superato ogni volta che se ne farà un'applicazione... ».

In contrario, per altro, è stato sostenuto che « la struttura e il contenuto di un comando astratto e di un dato in concreto può essere la stessa una volta determinato quali operazioni si sia impegnati a fare; in tal caso è già previsto e prescritto che nel primo vi sono delle variabili esistenziali le quali nel secondo vengono mediante operazioni adatte e prescritte riempite con dati concreti » (v. MACNI, *Interpretazione del diritto italiano sulle credenze di religione*, Padova, 1959, pp. 58-59). In altre parole viene affermato che la parte invariante della struttura del precetto è identica in astratto e in concreto (perché è sempre un « astratto »).

Un'acuta prospettazione del problema suaccennato è inoltre avanzata da un'autorevole dottrina la quale si domanda quale ruolo abbiano i giudizi di valore nei procedimenti di sussunzione. E precisa che « il problema ha interesse... se si presume che i giudizi di valore si insinuino nei procedimenti di interpretazione tramite sussunzioni. Lo si dà invece per risolto, se si ammette che l'interprete, in piena coscienza della sua creatività, venga ad integrare quanto di indeterminato hanno lasciato i precetti legislativi. In tal caso non si potrebbe parlare di un problema della presenza di giudizi di valore, dal momento che tale attività si presenta, essa stessa, una valutazione della realtà (V. LAZZARO, *Storia e teoria della costruzione giuridica*, Torino, 1965, p. 276).

Per parte nostra aderendo sostanzialmente all'opinione citata per ultima, riteniamo che la portata dei giudizi di valore nella sussunzione varia sia in funzione del settore in cui la norma si inquadra, sia in funzione delle stesse caratteristiche secondo cui la norma appare strutturata, essendo chiaro che in talune ipotesi l'adozione di criteri di indubbio rigore analitico esimono l'interprete dall'effettuare autonome valutazioni.

(23) V. FUMAGALLI CARULLI, *Soggettività dell'interpretazione e diritto della chiesa* (Dir. Eccl., 1970, parte I, p. 108).

« Giustamente è stato osservato a proposito del processo di applicazione della norma che accanto alla scelta operata nel ridurre la norma in termini concreti (giudizio interpretativo in senso stretto), vi è un'altra non meno importante operazione

renza ovvia e scontata si manifesta per contro carica di significato ove si rifletta che è implicita nel momento applicativo l'attribuzione di priorità alla considerazione del caso da decidere rispetto a quella della norma interpretanda e la conseguente tendenza dell'operatore ad attribuire rilevanza al fatto malgrado l'eventuale problematicità della sussunzione di esso sotto una norma specifica.

Infatti nell'ipotesi di (applicazione conseguente a) interpretazione estensiva l'attenzione dell'operatore « dovrebbe » rivolgersi « prima » alla norma di cui egli avrebbe modo di appurare il significato reale eccedente la portata di quello apparente e solo successivamente si rivolgerebbe al caso di specie per sussumerlo nella fattispecie il cui significato sarebbe precedentemente acquisito; per contro nell'ipotesi di procedimento analogico l'operatore dirigerebbe l'attenzione preventivamente al caso di specie sottopostogli e sarebbe così tendenzialmente indotto a reperire comunque una norma idonea a regolare il caso stesso, conseguentemente privilegiando in sede interpretativa i dati ritenuti comuni rispetto a quelli differenziali.

Avviene così che l'identità della prospettiva psicologica propria dell'operatore in entrambe le ipotesi considerate si risolve nella pratica impossibilità di distinguere se in concreto l'applicazione sia stata il risultato di interpretazione estensiva oppure di analogia.

Ci troviamo di fronte ad uno « scarto » tra valore astratto e valore operativo della distinzione <sup>(24)</sup>.

---

di scelta che consiste nella riduzione del fatto storico e fatto tipico (giudizio classificatorio) in termini, cioè, tali da essere adeguato alla volontà della norma. La seconda operazione è logicamente anteriore alla prima dal momento che il giudizio di esistenza del fatto apora anche come criterio di ricerca della norma.

(24) V., in proposito, BOBBIO, *Ancora intorno alla distinzione tra interpretazione estensiva e analogia*, Giur. It., 1968, P.I., sez. I col. 695 e ss. che, prendendo lo spunto da una sentenza della Cassazione, arriva alla conclusione che mentre « la distinzione tra interpretazione estensiva ed analogia viene impiegata dai giudici per lo più per stabilire un limite alla libertà interpretativa... la realtà è molto più complessa... Il giudice impiega la distinzione, diciamo così, « chiara »

In realtà la differenza tra interpretazione estensiva e analogia sta tutta nel fatto che l'una dovrebbe essere « interpretazione » mentre l'altra è considerata « applicazione ». Ma poiché, anche nel caso di presunta interpretazione estensiva l'operatore si pone — come si è detto — dal punto di vista di chi applica precludendosi così la possibilità di una rigorosa interpretazione della norma, in sostanza la distinzione tra le due figure tecniche si riduce ad un giuoco di parole, ossia ad una mera formulazione verbale in quanto non è possibile desumere dalla motivazione se le ragioni addotte rappresentano i criteri direttivi che hanno « guidato » il giudice nel giudizio di sussunzione o siano per contro mere « giustificazioni a posteriori » atte ad attribuire valore persuasivo ad un giudizio fondato esclusivamente sull'intuizione o quanto meno su valutazioni approssimative. Mentre, quindi, astrattamente la distinzione tra interpretazione estensiva (o più propriamente applicazione in base a interpretazione esten-

---

tra interpretazione estensiva ed analogia quando può giustificare una estensione non autorizzata ricorrendo alla pura e semplice manipolazione delle parole; ma quando la manipolazione delle parole non lo soccorre in un caso in cui considera opportuna l'estensione di una norma eccezionale o di una norma penale, si serve di un altro espediente: chiama interpretazione estensiva quel procedimento che, in base alla precedente distinzione è considerata analogia, cioè si ispira ad un altro criterio di distinzione, se pur questa volta non chiaro o intenzionalmente lasciato in ombra che gli permetta di compiere un'operazione diversa mantenendo lo stesso nome. Il che è la conferma del fatto che importa il risultato che si vuol raggiungere, non il procedimento adoperato per raggiungerlo. Ancora una volta: non è il procedimento a disposizione del giudice che determina il risultato, ma il risultato cui si vuol giungere che determina la regola che viene di volta in volta adottata. Che il procedimento analogico venga chiamato in certe situazioni interpretazione estensiva non è tanto il riconoscimento da parte del giudice di un limite alla propria libertà interpretativa... quanto il modo per giustificare un limite superato».

Queste autorevoli ed acute osservazioni ci inducono a considerare con preoccupazione l'eventuale instaurarsi di una tendenza creativa nell'ambito di particolari settori del diritto canonico nei quali lo scrupoloso rispetto della legge appare come una insostituibile salvaguardia di insopprimibili valori etici e soprannaturali.

Diffidenza nei confronti dell'interpretazione estensiva sembra manifestare anche il MACNI, *Interpretazione del diritto italiano sulle credenze di religione*, cit. p. 50 il quale attribuisce alla sola interpretazione stretta la qualifica di interpretazione esclusivamente analitica.

siva) e applicazione analogica dovrebbe avere una portata essenziale, in pratica una tale distinzione può venire del tutto obliterata a seguito di manipolazioni verbali che rendono impossibile di risalire all'effettivo criterio adottato.

In conformità alle precedenti considerazioni sembra lecito attribuire al divieto di analogia in determinati settori del diritto un significato profondo che troverebbe la sua causa nell'intima convinzione del legislatore che il giudice nell'applicazione del diritto sia naturalmente indotto ad anteporre la considerazione del « caso » a quella della norma con la conseguenza di influenzare l'originaria struttura della norma stessa con i propri coefficienti soggettivi secondo quanto più sopra è stato ripetutamente mostrato <sup>(25)</sup>. Tale inconveniente, per altro, viene avvertito come un ineliminabile effetto della incompletezza dell'ordinamento, e della correlativa necessità di completarlo. Perciò una certa flessibilità applicativa è « scontata » come lo scotto di tale indispensabile esigenza e perciò l'analogia non solo è tollerata, ma altresì entro certi limiti è prescritta. Tuttavia tale criterio « approssimativo » è escluso laddove la particolare natura degli interessi in giuoco esige il massimo scrupolo nell'applicazione della legge, esige, cioè, un'applicazione in termini di autentica « fedeltà ».

Concludendo il nostro pensiero intendiamo affermare che nell'analogia è chiaramente dato per ammesso ciò che non di rado è comune anche all'ordinaria applicazione della norma, e cioè, quel difetto di scrupolosa aderenza alla stessa che in teoria dovrebbe costituire un'indefettibile prerogativa dell'attività giudiziaria.

---

(25) Non possiamo a meno di concordare sostanzialmente con la candida ammissione effettuata da un'autorevole dottrina. V. BENDER, *Legum ecclesiasticarum* cit., p. 279: « Videtur impossibile praebere doctrinam generalem ad discernendas leges latas in similibus. Iudicium relinquendum est iurisprudentiae et discretionis eorum qui canon 20 servare debent. Pro praxi hoc non confert incommoda ex eo quod adagium *errare humanum est* etiam valet pro iudiciibus ».

Peraltro, così come è stato più sopra mostrato, allorché il diritto è stato applicato e il processo formativo della decisione si è tradotto in un testo, non appare più possibile distinguere ciò che dovrebbe essere frutto di mera interpretazione estensiva da ciò che è risultato di applicazione analogica: si è visto che tale distinzione, astrattamente netta e lineare, si riduce in pratica ad un giuoco di parole prestandosi alle più svariate manipolazioni. Gli è che così l'analogia come l'applicazione a seguito di interpretazione estensiva appartengono al genere comune della « applicazione » e perciò sono entrambe soggette a eventuali sconfinamenti e forzature di cui non è possibile stabilire quantitativamente l'esatta misura <sup>(26)</sup>.

Siamo pertanto d'avviso che soltanto la prescrizione della « stricta interpretatio » possa impedire l'uso dell'analogia perché, come si potuto dimostrare questa modalità applicativa non è suscettibile di pratica verifica potendo assumere le sembianze della mera « comprehensio » ossia della interpretazione estensiva. Queste sembrerebbero le conclusioni più attendibili in merito alla « vexata quaestio » relativa ai due procedimenti accennati.

---

(26) Secondo quanto è stato convenientemente mostrato emerge che l'opinione della « creatività » si basa sul presupposto dell'esistenza in sede applicativa di un inevitabile scarto tra il significato di ogni figura normativa e quello del caso concreto che ad essa pur sembra riferibile. Tale « scarto » si dovrebbe considerare una lacuna in quanto determina un'alternativa per l'interprete tra l'adozione del procedimento analogico e quella dell'argomento « a contrario ». A tale proposito è stato infatti autorevolmente affermato che « allorché due soluzioni, entrambe possibili, esistono e la decisione tra le due soluzioni spetta all'interprete una lacuna esiste proprio nel fatto che l'ordinamento ha lasciato indeciso quale delle due sia quella adottabile per cui la lacuna si verifica non già per la mancanza di una norma espressa per la determinazione di un determinato caso, ma per la mancanza di un criterio per la scelta di quale delle due regole, quella esclusiva e quella inclusiva debba essere applicata » (BORRIO, *Teoria della scienza giuridica*, Torino, 1960, p. 154). È chiaro, per altro, come una concezione del genere finisce per trasformare l'ordinamento giuridico in un sistema di lacune anziché in un sistema di norme (v. in proposito CORSARO, *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1973, voce *Lacune*, p. 260).

Ma volendo spingere la nostra indagine su questo delicatissimo punto fino alle conseguenze estreme potremmo arrivare a dubitare persino della distinguibilità — anche in astratto — tra tali procedimenti. È stato, infatti, osservato come le singole norme specifiche combinandosi con la norma generale come prevede il ricorso all'analogia risultino, per così dire, composte oltre che dall'espressa previsione di ciascuna di esse, anche da un'appendice compendiabile nella formula «e casi analoghi»<sup>(27)</sup>. Or bene, se questo è vero, ne discende che il sussumere un caso concreto sotto la previsione espressa della norma oppure sotto tale previsione comprensiva del richiamo analogico è sempre sussumere sotto l'intera fattispecie normativa.

Un tal modo di impostare il delicato quesito mostrerebbe che la distinguibilità fra interpretazione estensiva ed analogia non avrebbe neppure una base concettuale e che quindi tanto varrebbe parlare indistintamente dell'una o dell'altra.

Sembra, quindi, che la conclusione pratica che se ne può trarre è la seguente: che quando è vietata l'interpretazione estensiva è sicuramente vietata anche l'analogia e così pure nell'ipotesi reciproca.

In altre parole: sembra che sussistano due fondamentali modalità interpretative: l'una che possiamo chiamare « stretta » ossia fedele e l'altra che non esige dal giudice lo scrupolo della fedeltà, e che può essere indifferentemente chiamata estensiva, analogica od altro ancora, in quanto mentre la fedeltà (al modello) è un criterio univoco, la creatività, essendo un concetto meramente negativo, integra un criterio plurivoco che ammette una gradazione nell'ampiezza dell'arbitrio interpretativo esercitato nel singolo caso dall'operatore<sup>(28)</sup>.

---

(27) V. LAZZARO, *Storia e teoria della costruzione giuridica*, cit., p. 209.

(28) Riteniamo su questo punto di dover aderire all'autorevole opinione del BOBBIO (*L'analogia* cit., p. 139) secondo cui *l'interpretatio stricta* « si presenta per quello che essa sola può essere, cioè come il contrario dell'interpretazione fondata sull'argomento dell'analogia, e allora è l'interpretazione fondata sull'argu-

Infatti, ribadendo quanto si è più sopra osservato, la motivazione della decisione non può costituire sufficiente elemento per valutare l'ampiezza del margine di libertà adottato dal giudice nell'applicare la norma, in quanto, qualora egli si distacchi dalla genuina fedeltà alla stessa, il grado di approssimazione a cui egli si è attenuto non potrà risultare percepibile attraverso un'orgomentazione che, appartenendo al genere della retorica anziché a quella della logica, mira alla mera « probabilità ».

Concludendo: riteniamo che, se è vero che l'applicazione della legge comporta fatalmente non soltanto un margine di distacco (o di « scarto » che dir si voglia), ma altresì un corrispondente margine di incertezza non essendo possibile valutare con esattezza l'entità di detto distacco, è lecito domandarsi se debba ritenersi del tutto illusorio lo stesso divieto di analogia e in ultima analisi anche lo stesso precetto di « stretta interpretazione » dal momento che, secondo quanto sembra doversi ammettere in base ad attendibili considerazioni di ordine psicologico il giudice sarebbe naturalmente indotto iputtosto ad anteporre la considerazione del fatto a quella della norma anziché seguire l'ordine inverso.

4. - Passando ora a considerare quale incidenza i rilievi fatti possano avere sul campo specifico del diritto canonico sembra di dover in linea di massima osservare che tale ordina-

---

mentum a contrario; ma è evidente che in questo caso essa non può, se non abusivamente chiamarsi restrittiva, dato che essa ha per risultato non già di restringere la norma, ma semplicemente, il che è ben diverso, di non estenderla, ed è quindi non restrittiva, ma dichiarativa ».

A questo punto, tuttavia, non ci rendiamo conto come l'eminente A., dopo aver contrapposto l'interpretazione dichiarativa a quella fondata sull'argomento analogico, insista nel negare il carattere creativo dell'analogia. Tuttavia non si deve dimenticare che il Bobbio in un scritto successivo (*Novissimo Dig.*, I, Torino, 1957 voce *Analogia*, p. 605) sembra attribuire all'analogia valore costitutivo. Nel senso di una indubbia differenza tra interpretazione estensiva e procedimento per analogia v. MACNI, *Logica matematica e scienza giuridica*, Dir. Eccl., 1950, p. 243 e ss.

mento dovrebbe risultare — per così dire — preventivamente garantito dagli inconvenienti dovuti ad incertezza interpretativa in virtù del carattere di elasticità che gli è proprio <sup>(29)</sup>.

Infatti la suscettibilità intrinseca a tale diritto di subire adattamenti, attenuazioni e deroghe in sede interpretativa presuppone che il rigore applicativo possa essere sacrificato in omaggio a considerazioni di preminente rilievo.

Ciò che, per altro, non significa che la legge, ancorché flessibile, non debba essere « certa » per lo meno quanto al suo reale significato, sembrando anzi che la stessa adattabilità di essa ai casi concreti debba presupporre una precisa conoscenza del suo originario contenuto.

Tale opinione sembra trovare conferma nel principio espressamente sancito dall'attuale legislazione (can. 15 c.i.c.), principio che affonda le sue radici in una concezione di assoluta coerenza etico-giuridica risalente all'Angelico (ma pienamente

---

(29) Sulla natura dell'ordinamento canonico v. specialmente HERVADA, *El ordenamiento canonico*, Pamplona, 1966, che riporta le principali opinioni in proposito dei più noti canonisti italiani e spagnoli.

Per quanto attiene al problema dell'interpretazione interessa la nozione di apertura o di chiusura dell'ordinamento che consegue alle differenti concezioni riferite nell'opera e più propriamente tra una concezione classica (propria della scuola spagnola) che attribuisce al diritto divino carattere giuridico autonomo fondato su di un finalismo trascendente, e la concezione, tecnicamente più progredita, che si fonda sulla nota teoria dell'ordinamento giuridico e sul principio della « canonizatio » del diritto naturale (v. *op. cit.*, pp. 26-99). Riteniamo per altro che il problema di cui ci occupiamo possa anche prescindere da tale distinzione di opinioni in quanto esso appare un problema di natura generale che riguarda l'applicazione della norma indipendentemente dal contenuto che essa possa di volta in volta presentare, pur riconoscendo che le conseguenze pratiche che dalla soluzione di tale problema metodologico derivano possano avere una differente portata in relazione ai diversi contenuti normativi secondo quanto sarà mostrato nel corso della presente indagine.

Ritenendo superfluo di dar conto della letteratura circa le caratteristiche dell'ordinamento canonico e le relative conseguenze in tema interpretativo rinviamo per un'esautiva elencazione di tali opere a DEL GIUDICE, *Nozioni di diritto canonico*, 12ª ed. con la collab. di G. CATALANO, Milano, 1970, pp. 13-14 ed alla bibliografia riportata da FEDELE, *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1964, voce *Diritto canonico*.

portata « ad consequentias » da S. Alfonso de' Liguori) secondo cui una disposizione equivoca non è idonea ad integrare un comando <sup>(30)</sup>.

Ci sembra che un siffatto ordine di idee sia un indice dell'intima, equilibrata saggezza propria del diritto della Chiesa che, pur demandando in gran numero di casi la specifica applicazione della legge al criterio personale del giudice, richiede tuttavia che non esistano possibili equivocità sul significato originario della disposizione da applicare <sup>(31)</sup>.

Comunque se — come è noto — per un gran numero di rapporti e di casi l'ordinamento canonico manifesta la propria elasticità, esistono tuttavia dei rapporti in ordine ai quali tale prerogativa cede di fronte ad altra e ben diversa modalità applicativa.

Se è vero, infatti, che l'elasticità è una caratteristica che trova la sua ragion d'essere nella esigenza propria del diritto canonico di provvedere nel modo più agevole ed efficace alle necessità dei fedeli riguardo alla loro salvezza spirituale attraverso un'applicazione delle norme scevra per quanto possibile da

---

<sup>(30)</sup> V. GIACCHI, *Formazione e sviluppo della dottrina dell'interpretazione autentica in diritto canonico*, Milano, 1935, pp. 48-65 in cui il chiaro A. illustra con grande scrupolo e sensibilità critica l'origine concettuale e l'evoluzione storica del principio ponendolo in relazione con le fonti più antiche e con la successiva elaborazione da parte dei teologi posttridentini che fecero di tale principio uno dei fondamenti della dottrina « de conscientia dubia ».

<sup>(31)</sup> Sembra significativa l'affermazione di un autorevole canonista (v. ROBERTI, *De processibus*, 4<sup>a</sup> ed., 1956, vol. I, p. 374) secondo cui quella prerogativa di unificare la giurisprudenza che spetta alla Cassazione nell'ordinamento civile « iure canonico potius pertinet ad Pont. Commissionem Codicis authentice interpretando »; per vero una simile asserzione sembra implicare una univocità nell'interpretazione della legge che appare ignota all'ordine giuridico italiano. Non può infatti porsi in dubbio che l'autorevole Giurista non si sia resa conto che uno strumento legislativo non corrisponde ad uno strumento giurisprudenziale. Ma, nonostante tale sostanziale differenza di funzioni, i due strumenti sono stati ritenuti equivalenti agli effetti di una uniformazione della giurisprudenza, sul presupposto che la legge interpretativa riceva dagli organi giudiziari una univoca interpretazione.

limitazioni ed ostacoli puramente formali, è altrettanto vero che in quei settori in cui la considerazione della suprema salute esigerà un'applicazione della norma più rigida e aderente della volontà legislativa, al criterio dell'elasticità subentrerà l'opposto criterio.

Ed è proprio limitatamente a tale peculiare settore che intendiamo porre a contributo — per così dire — le precedenti osservazioni per trarne talune conseguenze.

È noto, infatti, che esistono situazioni giuridiche in ordine alle quali la suprema istanza della « *salus animarum* » richiede il più scrupoloso rispetto nell'interpretazione della legge.

Premminente nell'ambito di tali rapporti è quello degli « *status personali* » e in particolare dello « *status* » coniugale. Per quanto attiene alla disciplina di detto « *status* » vale — come è noto — il principio della massima stabilità espresso dalla necessità che l'inesistenza giuridica del vincolo debba essere dichiarata giudizialmente in base ad una decisione attestante l'accertamento di una causa di nullità prevista dalla legge.

Orbene, poiché il rigore che presiede allo svolgimento del giudizio di nullità di matrimonio trova una delle sue antonomastiche espressioni nell'esigenza del « *favor iuris* » e della « *moralis certitudo* » che deve caratterizzare la prova della causa di nullità, dovrà intendersi che tale certezza non potrà risultare limitata alla prova delle mere circostanze di fatto, ma dovrà anche (e previamente) riguardare la stessa adeguatezza del fatto alla figura normativa la quale, perciò, non potrà apparire soggetta a problematicità di sorta. Sarebbe infatti del tutto incongruo esigere una così scrupolosa dimostrazione circa l'esistenza del fatto ove non fosse garantita una non minore certezza riguardo alla rilevanza di esso e, conseguentemente, in ordine alla « *figura iuris* » alla quale la circostanza di fatto deve corrispondere.

La logica della disciplina canonistica in materia di nullità di matrimonio sembra ricevere una particolare conferma dall'osservazione che esigenze diverse, ma pur connesse con le finalità

della normativa matrimoniale, trovano in suddetta disciplina il più assoluto rispetto.

Appare, infatti, significativo che il rigore e lo scrupolo nella interpretazione delle norme che prevedono cause di nullità di matrimonio rappresenta l'aspetto reciproco del principio per cui la capacità (in senso lato) al matrimonio deve ritenersi la regola e le cause di incapacità l'eccezione; e in quanto norme irritanti e inabilitanti devono essere sottoposte al regime di cui al can. 19 c.i.c. .

È quindi del tutto corente che lo stesso criterio di giustizia in virtù del quale tutti possono accedere al matrimonio, salve le eccezioni espressamente previste, abbia a valere con pari rigore anche nel caso in cui il singolo avendo interesse alla dichiarazione di nullità, invochi a proprio vantaggio la disposizione in base alla quale il matrimonio gli sarebbe stato vietato.

Anche sotto un diverso profilo l'armonia del sistema in su-bietta materia sembra risultare del tutto evidente, e cioè in base alla considerazione che il matrimonio non ammette alternative intermedie tra l'esistenza (e la conseguente efficacia) e l'assoluta inesistenza. Anche sotto questo riguardo per vero la nettezza dei limiti di esistenza del negozio che si riflettono su quella del sacramento non può formare oggetto di remore o di concessioni. Un minimo spostamento nell'ambito dell'interpretazione normativa riguardante una causa di nullità può essere gravido di conseguenze di enorme portata. È per questo che in un simile campo la legge deve essere soggetta ad interpretazione stretta.

Il rigore nell'interpretazione coincide con la certezza della fedeltà alla legge; ciò che rientra « sicuramente » nell'ambito della legge non rischia di alterare un ordine essenziale per il « bonum publicum ».

In altre parole il dubbio impone all'interprete di astenersi dall'accogliere una soluzione « in senso positivo » che potrebbe comportare il rischio di forzare il reale significato della norma.

Quanto si è più sopra accennato ha lo scopo di mostrare

come l'espressione di « certezza » alla quale fa riferimento il criterio applicativo in materia di giudizio di stato non ha nulla a che fare con la c.d. certezza « preclusiva », vale a dire con l'espediente tecnico inteso ad attribuire una presunzione invincibile di verità a situazioni che ancora potrebbero essere suscettibili di contestazione; al contrario qui per « certezza » si intende un attributo della verità stessa, di guisa che tra possibili significati ascrivibili alla figura normativa da interpretare dovrà esserle attribuito quello che, in virtù di una scrupolosa analisi potrà apparire « vero » con il più elevato grado di certezza.

Inutile quindi ribadire che nel settore in discorso non potranno aver luogo quelle considerazioni particolari che in altri settori suggeriscono un'applicazione elastica della legge; in esso è per contro richiesta una scrupolosa adesione da parte del giudice alla valutazione del legislatore quale essa appare nel modo più inequivoco dalle espressioni formulate nel precetto. In detto settore infatti la pacificazione delle coscienze e la conseguente tutela spirituale dei fedeli può solo essere garantita dal « sicuro » rispetto della normativa applicabile. E tale sicurezza non può, essa stessa, venir realizzata se non attraverso un'interpretazione della norma che escluda, nei limiti dell'umana possibilità, soluzioni suscettibili di dubbio. Ciò che, ovviamente, presuppone la preventiva conoscenza del significato della norma attraverso l'individuazione dei connotati specifici della relativa fattispecie.

Questo scrupolo di adeguamento alla disciplina normativa è, dunque, il carattere peculiare del giudizio di stato nei riguardi del quale il principio del doppio grado necessario non integra una garanzia relativa soltanto al regolare espletamento dell'attività probatoria, bensì anche alla ineccepibilità del giudizio giuridico effettuato dal giudice di prima istanza. Si tratta, cioè, anche di un controllo circa il giudizio di sussunzione del fatto controverso nei confronti della norma effettuato dal primo giudice, intendendo per « sussunzione » la riconduzione del fatto alla norma operata sulla base dell'assoluta adeguatezza dell'uno ri-

spetto all'altra: ciò che, manifestamente, postula il sicuro possesso del significato della norma applicata.

A questo punto, richiamando concetti ben noti ma dotati di significativa operatività agli effetti propositivi, sembra opportuno osservare che il prezzo della maggior « certezza » della verità acquisita dall'interprete consiste in una contrazione del suo margine di libertà. La « stricta interpretatio », ove non la si intenda né come interpretazione restrittiva, né come mera interpretazione letterale, ha il significato di interpretazione che ottempera al criterio della certezza. E indubbiamente essa garantisce il « reale » significato della norma anche se non può garantire di coglierlo in tutta la sua « possibile » estensione.

Il criterio — della « stricta interpretatio » — appare intimamente connesso con il « favor iuris » e in linea generale con un simbolico « principio di inerzia » proprio del resto dell'attività giudiziaria, principio in virtù del quale una situazione sottoposta a giudizio non può essere ritenuta contraria a diritto ove non consti di una sufficiente ragione suffragante tale contrarietà <sup>(32)</sup>. Perciò anche sotto siffatto profilo sembra coerente che in un giudizio di tanta gravità solo l'evidenza e la incontestabilità della ragione di nullità debba costituire per il giudice condizione imprescindibile per una pronuncia positiva; sì che egli debba attenersi al criterio della certezza, adottando nell'interpretazione della norma la regola della massima cautela.

---

(32) Riteniamo in proposito assai significativa la costruzione canonistica concernente la « scientia minima » richiesta « ad validitatem » da parte dei contraenti, costruzione che si fonda sul concetto di « intentio generalis ». Questa costruzione appare altamente sintomatica dell'esigenza di stabilità propria del sistema matrimoniale canonico il quale attraverso l'adozione di un illuminato equilibrio, tende a salvare l'istituto da ogni possibile attentato, pur senza contraddire il carattere eminentemente consensualistico dell'atto formativo del vincolo. Su tale delicato interferire di prospettive giuridiche e psicologiche v. FUMAGALLI CARULLI, *La relazione dinamica tra il can. 1802 e il can. 1081 c.i.c. in Il matrimonio dopo il Concilio cit.* Inoltre riguardo all'interpretazione dei principii informatori del diritto matrimoniale canonico rinviamo alla trattazione che ne fa il DOSSETTI, *La violenza nel matrimonio in diritto canonico*, Milano, 1943, p. 5 e ss.

Infatti, prima ancora di stabilire se una circostanza che si pretende essere stata causa di nullità siasi effettivamente verificata, appare indispensabile assicurarsi se la stessa fosse in astratto idonea ad impedire la formazione del vincolo: e tale indagine deve essere effettuata con quel rigore interpretativo che presuppone una cognizione della norma del tutto scevra da qualsiasi problematicità, vale a dire che si deve trattare di interpretazione in termini di certezza.

Non sembra superfluo osservare ulteriormente che in un giudizio come quello di stato che, a ragione, può essere definito « giudizio *dichiarativo necessario* »<sup>(33)</sup>, ogni attività creativa deve essere bandita proprio per il fatto che la necessità della dichiarazione giudiziale, anche in assenza di contestazione tra i coniugi, è rivolta ad impedire qualsiasi possibile trasgressione alla legge. Ed in considerazione di ciò appare manifesto che un'attività creativa del giudice urterebbe contro l'esigenza dell'incondizionata aderenza alla norma. Perché, come è agevole intuire qui « certezza » vale « fedeltà » nell'applicazione della legge; ossia applicazione secondo il significato normativo non soggetto ad opinabilità. In un siffatto processo non è assolutamente configurabile che la struttura della legge possa considerarsi come un'entità priva di sufficiente determinazione che riceve la sua consistenza dall'azione « creatrice » del giudice, ma dovrà al contrario ritenersi che il giudice nell'applicazione della norma dovrà fare uso soltanto di quel significato normativo che risulta competere alla norma al di fuori di ogni serio e ragionevole dubbio<sup>(34)</sup>.

Se ora ci si domanda in qual modo il giudizio di nullità

---

(33) V. PALEARI, *Il principio della doppia sentenza conforme*, cit. pp. 62-66.

(34) Vale la pena di rilevare che, ove il carattere innovativo (o creativo) dell'applicazione normativa dovesse considerarsi un'inevitabile conseguenza del divario tra l'astrattezza della norma e il carattere concreto del caso controverso, non esisterebbe possibilità di applicazione in termini di fedeltà neppure per le norme di diritto divino, ipotesi questa la cui configurabilità non potrebbe che risultare in assoluto contrasto con un principio indefettibile dell'ordinamento che prevede l'assoluta inderogabilità di tali norme.

di matrimonio possa praticamente assolvere alle esigenze alle quali esso risulta istituzionalmente ordinato sembra doversi riconoscere che tale assolvimento appare oltremodo arduo attesa la constatazione, ripetutamente accennata e difficilmente contestabile, che il giudice, essendo portato a interpretare la norma alla luce del « caso » sottopostogli, si troverà da esso condizionato nella sua opera di interprete e, conseguentemente, indotto ad introdurre in essa coefficienti valutativi suscettibili di influire sulla struttura normativa.

Sembra tuttavia di poter affermare che le modalità tecniche a cui risponde il giudizio di nullità matrimoniale possano, almeno tendenzialmente, costituire una garanzia di non illusoria efficacia.

5. - Riteniamo quindi di dover richiamare, sia pure in modo sommario, le caratteristiche del giudizio di stato nell'intento di mostrare che, se è vero che il suo funzionamento può dar luogo a contaminazioni delle originarie *figurae puris*, con conseguente pericolo per la puntuale osservanza del « favor matrimonii », tale funzionamento comprende tuttavia accorgimenti tecnici tali da scongiurare, almeno tendenzialmente tale pericolo <sup>(35)</sup>.

Accingendoci a questa breve esposizione ricordiamo, che, pur essendo innegabile che in tale processo la parte conserva il monopolio di disposizione nell'ambito dell'interesse sostanziale — per cui esso può sempre considerarsi un procedimento di tipo accusatorio — non altrettanto avviene nell'ambito della signoria processuale. L'ampiezza dei poteri istruttori riservati all'Ufficio è infatti tale per cui sotto il detto profilo un simile procedimento

---

(35) Su tali caratteristiche del processo di nullità di matrimonio v. PALEARI, *Il principio cit.*, in cui si delinea — per quanto concerne il giudizio in oggetto — una giustapposizione del processo inquisitorio (nel quale l'indisponibilità delle situazioni dedotte in giudizio suggerisce di dare il massimo rilievo all'esigenza di giustizia) al processo dispotivo che pure costituisce il normale prototipo del giudizio civile quale risulta nella sua struttura fondamentale lo stesso processo di stato.

assume le caratteristiche del tipo inquisitorio <sup>(36)</sup>. Ed è proprio da una tale ampiezza dei poteri dell'Ufficio in relazione all'attività istruttoria che possono discendere significative conseguenze rispetto al problema che ci interessa.

Tali conseguenze sono connesse con la considerazione del fattore « rilevanza » insito nella prova; infatti è noto che, se l'oggetto preminente ed essenziale della prova stessa è rappresentato dal c.d. fatto principale o costitutivo dedotto dall'attore nella sua allegazione, tuttavia l'oggetto della prova si estende anche ad altri fatti che, a differenza del fatto principale, non sono forniti di giuridicità propria, ma si trovano in un particolare rapporto col fatto principale per cui dalla loro esistenza è dato risalire, per logica illazione, al fatto principale e consentire perciò un giudizio sulla fondatezza della domanda.

Pertanto si può dire che l'istruzione probatoria può venir realizzata in due modi differenti e complementari: o attraverso prove vertenti direttamente su un fatto principale, o attraverso prove aventi ad oggetto fatti secondari, con l'avvertenza che in quest'ultima ipotesi l'oggetto della prova assume il ruolo di premessa per un'induzione nei confronti dell'esistenza del fatto principale <sup>(37)</sup>.

Sulla base di tali osservazioni si può perciò ritenere che l'Ufficio — in virtù appunto degli ampi poteri che ad esso competono — può pervenire a conclusioni che potrebbero essere più proprie di un'istruttoria primaria anziché di un'istruttoria secondaria quale è quella spettante ad un giudizio di parti <sup>(38)</sup>. In altre parole possiamo dire che il « proprium » dell'istruttoria nel

---

(36) V. PALEARI, *Il principio*, cit., pp. 82-96. Per la dottrina laica v. CAPPELLETTI, *Principio dispositivo e interrogatorio della parte*, Milano, 1959, pp. 1-77.

(37) V. TARUFFO, *Studi sulla rilevanza della prova*, cit., p. 27 e ss.

(38) Circa il concetto di istruzione processuale e delle relative distinzioni in primaria e secondaria v. l'analisi, acuta e scrupolosa, condotta con grande informazione di dottrina in BENVENUTI, *L'istruzione nel processo amministrativo*, Padova, 1953, soprattutto p. 71 e ss.

giudizio in questione consiste nel suo carattere eminentemente « acquisitivo » (ossia nell'ampia libertà di ricerca e di accertamento dei fatti secondari), carattere che può non solo e non tanto influire sulla originaria qualificazione del « fatto principale », ma può anche conseguire l'effetto di modificarne la stessa identità. Infatti — come si è accennato — il risultato positivo della prova (sul fatto secondario) fornisce al giudice la certezza sull'esistenza di una circostanza che, a sua volta, può fondare un'inferenza relativa all'esistenza di un fatto (principale) il quale potrà essere per avventura « non identico » a quello rappresentato dall'attore nella sua affermazione.

A questo punto sorge il problema circa la reale qualificazione del fatto principale in tal modo modificato. Per vero, potrà trattarsi di una modifica tale da consentire al fatto un diverso *nomen iuris*, e in tal caso come è ovvio non sorgono difficoltà particolari. Ma potrà trattarsi di una modifica che ponga in discussione la stessa rilevanza del fatto principale, in quanto risulti incerto se il fatto — in tal modo modificato — possa ancora aspirare ad essere sussunto in una fattispecie normativa oppure debba essere considerato irrilevante.

È questa l'ipotesi che intendiamo sottoporre ad analisi perché è sotto tale aspetto che può presentarsi il problema della presunta « reattività » della interpretazione o meglio dell'applicazione normativa.

Da quanto è stato brevemente accennato è dunque emerso che nel corso del giudizio può verificarsi una problematicità circa la qualificazione del c.d. « fatto principale » per effetto dell'efficacia acquisitiva propria della fase istruttoria di tale processo.

Il problema può prospettarsi nei seguenti termini: quale rapporto esiste tra il fatto allegato modificato attraverso l'indagine istruttoria e la « figura iuris » che si pretende ad esso omologa?

Vi è un margine di elasticità che consenta di attribuire alle

norme fatti in certo senso « anomali » rispetto a quelli che ordinariamente vengono in esse sussunti?

In altri termini la concretezza del fatto ( principale ) ha una sua « rilevanza » anche sotto il profilo giuridico, oppure il fatto concreto rileva solo in quanto il suo schema sia effettivamente « identico » e non soltanto simile al fatto normativo? <sup>(39)</sup>.

Per rispondere a tale quasito sembra necessario ricordare che in qualsiasi processo l'oggetto del giudizio si presenta come affermazione della sussistenza di una realtà e di una qualificazione giuridica: affermazione sulla cui base viene fatta domanda al giudice di provvedere. Ed a tale proposito è stato opportunamente rilevato che si può pensare all'oggetto del giudizio solo in termini di affermazione per il motivo che la domanda, in quanto si fonda sull'affermazione, non si può considerare altrimenti che come l'affermazione stessa in una sua direzione particolare.

Quindi ciò che caratterizza il giudizio è l'affermazione nella

---

<sup>(39)</sup> Il problema evocato nel testo rinvia a quello della rigorosa identificazione delle *figurae iuris*; e pone in evidenza non poche incertezze legislative. Infatti le figure che potremmo chiamare « casi-limite » si sono moltiplicate in ragione del crescente afflusso di cause di nullità e della trepidazione pastorale della Chiesa di sistemare nei limiti del possibile la coscienza dei fedeli in un'epoca particolarmente inquieta. Basti in proposito pensare ai tentativi di attribuire un maggiore respiro alla figura dell'« *error qualitatis redundans* » attraverso la concezione della « *persona magis integre et complete considerata* ».

Non è possibile nel breve spazio di una nota affrontare problemi di così eccezionale profondità; ma riteniamo che, anche su un punto tanto delicato il magistero della Chiesa si sia già espresso in modo sufficientemente chiaro perché sia possibile trovare in esso un valido riferimento. Ci sembra infatti che potrà dirsi realizzata una tale fattispecie ogni qualvolta risulti che la presunta vittima sia caduta in un errore ostativo e non semplicemente motivo. Solo la divergenza tra la volontà del contenuto dell'atto e la volontà della relativa dichiarazione può ritenersi circostanza impeditiva di una « determinazione di volontà » implicante la responsabilità del soggetto. Sul punto può essere illuminante il confronto con la dottrina dell'errore propria del codice italiano del 1942 che, in tema di contratti, prevede la mera annullabilità anche in caso di errore ostativo.

La differenza che si fonda sull'« *intuitus personae* » proprio del matrimonio persuade circa il fondamento della opposta normativa canonistica (v. PIETROBON, *L'errore nel negozio giuridico*, Padova, 1963, p. 247 e ss.).

quale è dato riscontrare una rappresentazione intimamente legata ad una valutazione (qualificazione). Procedendo nell'analisi dell'affermazione sembra interessante stabilire quale sia il rapporto che, nell'ambito di essa sussiste tra la rappresentazione e la qualificazione, perché soltanto dalla risoluzione di tale questione sarà possibile determinare il limite oltre il quale si siano superati i confini della realtà affermata e perciò ci si trovi « al di fuori » dell'affermazione. Per rispondere a tale essenziale quesito si deve stabilire se la determinazione della realtà affermata dipende dalla sua qualificazione o dalla sua rappresentazione, e se dipende dalla prima in quale misura la rappresentazione partecipa dell'affermazione.

In proposito è stato esattamente osservato che, essendo l'affermazione l'oggetto predestinato di una valutazione di natura giuridica, la sua identificazione non può dipendere da una semplice rappresentazione che, in quanto mera « res facti », non può essere fine a sé stessa; ma la ipotetica realtà rappresentata deve al contrario considerarsi come individuata dalla qualificazione perché una qualsiasi realtà viene rappresentata unicamente ai fini di esprimere quella qualificazione che, solo in virtù della rappresentazione che, per così dire la incarna, acquisisce la concretezza di « fatto costitutivo ».

Possiamo quindi concludere che la rappresentazione partecipa dell'affermazione nei limiti della qualificazione attribuitale, in quanto può dirsi che la rappresentazione funge da mero supporto della qualificazione, servendo a quest'ultima soltanto al fine di materializzarla e di renderla così suscettibile di prova <sup>(40)</sup>.

---

(40) La tesi già da noi sostenuta in *Il principio* cit. è stata condivisa da PIERONEK, *Le principe de la double sentence conforme*, Eph. iuris canonici, 1977, n. 3-4, p. 267 « Il semble que suivant en cela E. PALEARI on puisse indiquer le double rôle joué par *causa petendi* dans les cas de nullité de mariage, car elle est en même temps base juridique qui individualise la plainte, et motif, si elle est prouvée au cours du procès. Or, il semble que tout titre de nullité de mariage, en presumant que la plainte doit avoir un caractère détaillé, remplit tout d'abord

Ma se tale è la natura del « fatto principale » (ossia della « causa petendi ») si dovrà ritenere che non si ha « novità » di sorta ove ai fatti costitutivi precedentemente allegati ne vengano sostituiti altri *dotati della medesima qualificazione*.

In termini più rigorosamente tecnici quest'ordine di idee può essere espresso dicendo che solo il fatto costitutivo dedotto per primo può veramente ritenersi tale, ossia risultare veramente una « causa petendi » mentre i fatti eventualmente dedotti in un tempo successivo in aggiunta od in sostituzione dello stesso, decadono automaticamente al mero livello di « prove » e ciò perché, per l'appunto, un tale fatto per sé stesso non aggiunge nulla alla « giuridicità » propria della « causa petendi » dedotta con il fatto precedente. Esso esprime solo un nuovo mezzo per verificare quella realtà di diritto che costituisce l'assunto dell'attore e che è immanente nella qualificazione da lui effettuata, verità che si risolve nella mera applicazione della nota affermazione secondo cui il giudizio storico sul fatto è sempre in funzione giuridica.

In altri termini appare esatto concludere che il significato dell'affermazione come momento causale della domanda, ossia come « causa petendi » inerisce unicamente all'aspetto valutativo, ossia alla qualificazione che ad essa compete.

In proposito riteniamo che una significativa conferma di quanto asserito si possa riscontrare nella stessa struttura del processo canonico nel quale la qualificazione del fatto costitutivo viene sanzionata nella « concordantia dubii ». Dal che è dato infatti arguire che, se è vero che necessita la rappresentazione di un fatto concreto perché una « qualificazione » possa risultare suscettibile di apprezzamento in sede di giudizio, non per questo dovrà dirsi che la « causa petendi » consiste nel fatto concreto al quale è stata attribuita una determinata qualificazione, ossia

---

la fonction de base juridique de la plainte, et chacun des ditres, si à une certaine étape du procès il a été prouvé, devient automatiquement le motif de la sentence, sans cependant continuer à jouer le rôle de base juridique de la sentence ».

che essa coincida coi c.d. « fatti costitutivi » secondo la concezione propria, della teoria della sostanziazione.

Per vero è agevole constatare in proposito che, una volta che l'equazione fatto-norma venga definitivamente fissata in base alla « concordantia dubii » tutte le ulteriori circostanze eventualmente dedotte in giudizio, ove rientrino nella norma invocata, non risulteranno più dotate di valore costitutivo, ma di semplice valore probatorio. Riteniamo che sia questo il significato del principio ispiratore della teoria della individuazione la quale afferma che la « causa petendi » consiste nel rapporto giuridico che sta alla base della domanda e, conseguentemente ritiene deducibili in essa tutti gli eventuali fatti concreti corrispondenti alla medesima qualificazione giuridica.

Alla stregua delle accennate conclusioni appare del tutto coerente la logica operativa del giudizio canonico di nullità in quanto esso, pur risultando ispirato alla teoria dell'individuazione <sup>(41)</sup> — per sua natura tendente alla concentrazione processuale — assolve tuttavia all'esigenza di scrupoloso adeguamento alla realtà obiettiva per mezzo di quello strumento processuale straordinario che va sotto il nome di « retractatio causae », il carattere sussidiario e complementare del quale è chiaramente desumibile da quella che appare la più caratteristica delle sue funzioni che consiste nel consentire l'esperimento di una prova rimasta inoperante (prova che, in quanto tale, rientra ovviamente nell'ambito della « causa petendi » precedentemente invocata) <sup>(42)</sup>.

Ciò posto, riuscirà agevole comprendere come il problema che può praticamente presentarsi mediante l'alternativa se, una

(41) Circa le teorie processualistiche della sostanziazione e della individuazione v. soprattutto GIANNOZZI, *La modificazione della domanda nel processo civile*, Milano, 1958, p. 32 e ss.

(42) V. COLAGIOVANNI, *De nova causae propositione*, *Monitor eccl.*, 1964, I-II, pp. 264-268 e III, pp. 265-271; DEI CORPO, *De retractatione causae matrimonialis*, Neapolis, 1969.

volta esperito con doppia sentenza conforme un giudizio di nullità, si possa far ricorso alla « retractatio causae » oppure ad una vera e propria proposizione di nuova domanda, possa trovare una soluzione soltanto alla stregua di un criterio distintivo tra la qualificazione della circostanza che si deduce come nuova prova e quella dei fatti costitutivi allegati nel giudizio impugnato.

Una tale perplessità potrà presentarsi in ogni caso in cui possa riscontrarsi nella circostanza successivamente dedotta una figura di origine giurisprudenziale e quindi simile, ma non coincidente, con la fattispecie normativa invocata nel corso del giudizio precedentemente espletato. Quid juris ad esempio nel caso di circostanze riguardanti il « metus reverentialis » dopo una doppia sentenza negativa riguardante una fattispecie di « metus communis »? Se le circostanze successivamente dedotte (metus reverentialis) vengono assimilate alla fattispecie generale della « vis et metus » si dovrà far luogo a richiesta di « retractatio causae » e perciò la proposizione dell'istanza sarà soggetta a tutte le limitazioni derivanti dai presupposti previsti dai can. 1989 e 1903 c.i.c.; se, per contro il « metus reverentialis » sarà considerato come una fattispecie autonoma, si potrà far luogo ad un nuovo giudizio prescindendo dalle accennate limitazioni. Pertanto è chiaro che il problema in oggetto non ha soltanto interesse teorico, ma condiziona positivamente la prassi processuale.

Il riaccendersi di un'attività dottrinale sul processo canonico di nullità è segno dell'interesse che la delicata problematica riguardante l'identificazione delle azioni suscita in chi, non pago di argomentazioni giudiziarie superficiali e approssimative, esige che il giudizio giuridico espresso nelle decisioni si fondi su motivate precisazioni sui limiti di applicabilità di ogni singola configurazione normativa; si deve in proposito riconoscere che il moltiplicarsi delle vertenze giudiziarie in subietta materia ha messo in luce il fenomeno delle c.d. affinità tra talune « figurae iuris » fenomeno che sembra mettere in crisi la stabilità della giurisprudenza con grave pregiudizio della fiducia in una giusti-

zia veramente ispirata ad un criterio sicuro e stabile, criterio in difetto del quale è vano parlare di « idem » e di « aliud » di « conformità » o di « non conformità » (<sup>43</sup>).

Questa delicata problematica che sotto il profilo del processo si esprime nella contrapposizione tra i concetti di « causa » e di « prova », trova riscontro sotto il profilo sostanziale in quella tra « diritto » e « fatto ».

6. - Dalla breve esposizione che precede emerge che nel giudizio di stato devono essere soddisfatte due concorrenti esigenze, e cioè: il più scrupoloso accertamento delle circostanze di fatto, ed un'altrettanto scrupolosa identificazione della « giuridicità » di tali circostanze: è attraverso la soddisfazione di entrambe che tale giudizio può garantire al massimo il rispetto della disciplina propria del matrimonio.

La prima di tali esigenze è assicurata attraverso il carattere « acquisitivo » proprio dell'istruttoria di detto giudizio che consente al giudice di valersi di verità di fatto acquisite indipendentemente dall'iniziativa delle parti; ma, proprio per effetto della ampiezza dei poteri istruttori del giudice si è visto come può

---

(43) Per la rassegna dei casi in cui la Segnatura Apostolica si è pronunciata circa la conformità di due sentenze pro-nullitate v. PIERONEK, *op. cit.*, Eph. iuris cau., 1978, p. 97 e ss.

L'A. riporta la motivazione di una importante sentenza in materia « *Necessitas duarum sententiarum... conformes pro re iudicata — quod valet pro iure analogo de causarum de statu personarum — postulatur ut securitas habeatur terminative quidem, circa praesumptionem veritatis obiecti, sive iuris de quo agitur saltem in hodierna doctrina canonica nostra... immediate autem circa praesumptionem veritatis tituli seu rationis petendi in qua obiectum sive ius litigiosum nitiur. In casu ergo nostro agitur de obtinenda securitate circa praesumptionem veritatis scilicet et nullitatis matrimonii et respectivorum titularum in quibus innititur: metus sc. et simulationis boni fidei, immo immediate circa titulos solum consequentialiter, etsi principaliter, circa nullitatem ipsam matrimonii. Profecto tenetur ut certo nullum ad effectus can. 1987 quia metus ac simulatio certa similiter fuerunt at non aliter. Quando ergo dicitur res iudicata pro veritate habetur... veritas refertur ad rem seu ad ius obiectum litis una cum titulo a quo dependet. Non datur altera veritas sine altera ».* *Iurisprud. S.T.S.A. dec. 12 Apollinaris, 1971, p. 14.*

risultare aumentata la difficoltà di attribuire con certezza la giuridicità del « fatto » ad una determinata « figura iuris », essendo possibile il verificarsi di casi caratterizzati da rilevanza dubbia. È questa l'ipotesi in cui più facilmente il giudice può essere indotto a forzare il rigore della struttura normativa, dando origine a configurazioni fondate sul criterio della « somiglianza » anziché su quello della identità strutturale, ed a conseguenti allargamenti delle figure normative, ossia a figure giurisprudenziali. Questa conseguenza si manifesta come contrastante con l'altra complementare esigenza che richiede il più scrupoloso approfondimento della norma, al fine di poter cogliere la corrispondenza tra la fattispecie normativa e il requisito dell'atto il cui difetto è più o meno perspicuamente rappresentato nella fattispecie stessa.

Senonché all'espletamento di tale operazione di carattere eminentemente interpretativo si oppone l'ostacolo dovuto all'ottica dell'operatore il quale, come è noto, non procedere dal generale al particolare attraverso successive deduzioni, ma — come è stato precedentemente rilevato — parte dal caso concreto e, in base all'analisi dello stesso, « saggia » per così dire la regola giuridica che ad esso sembra meglio corrispondere.

Pertanto, come è già stato mostrato, la conseguenza di tale atteggiamento psicologico consiste nell'indurre l'operatore a privilegiare il « fatto » nei confronti della norma di guisa che — come è stato giustamente osservato — « il confine tra l'interpretazione giudiziaria della legge e il perfezionamento del diritto attraverso l'attività del giudice è diventato così fluido da sottrarsi ad ogni determinazione sistematica » (44).

Orbene, se di fronte alla difficoltà di soddisfare contemporaneamente anche quest'altra esigenza che integra un aspetto complementare ed inscindibile della funzione propria del giu-

---

(44) V. WIEACKER, *Gesetz und Richterkunst. Zum Problem der aussergesetzlichen Rechtsordnung*, Karlsruhe, 1957, pp. 6-7.

dizio di stato, come tale assolutamente unitaria, ci domandiamo quale strumento di garanzia l'ordinamento abbia inteso instaurare, crediamo di poter rispondere che esso sembra doversi ravvisare nel principio della duplice sentenza conforme.

In un nostro precedente studio avente per oggetto l'analisi e la funzione del detto principio ci siamo sforzati di dimostrare come la ragione pratica di esso dovesse porsi in relazione con la natura stessa del giudizio di nullità dello stato matrimoniale. E spiegavamo che la puntualizzazione propria di tale giudizio si rivela nella tendenza a trasferire il proprio oggetto dal livello effettuale a quello causale così che l'azione di nullità di matrimonio deve ritenersi in realtà un'azione di accertamento positivo di un fatto giuridico impeditivo.

In altre parole il giudizio di nullità di stato può definirsi un giudizio sulla fattispecie giuridica, vale a dire un giudizio nel quale la considerazione della « rilevanza » appare privilegiata nei confronti della considerazione della « efficacia ».

Non è il caso di ricordare come questo aspetto peculiare del detto giudizio è connesso con lo scrupolo di fedeltà alla norma, scrupolo proprio di un procedimento di natura pubblicistica come lo confermano non pochi altri caratteri del procedimento stesso, secondo quanto è stato precedentemente accennato.

Orbene la ragione pratica del principio della doppia sentenza conforme appare emergere con particolare evidenza ove si ponga mente alla circostanza che l'ottica propria del giudice della revisione (ossia del giudice di appello) è esattamente opposta rispetto a quella naturalmente assunta dal giudice di primo grado. Il giudice a cui spetta la revisione del giudizio di primo grado ripercorre a ritroso il cammino del primo giudice e si trova così a partire dalla norma che egli valuta in base a criteri analitici, sistematici, dogmatici; ma, comunque scevri da una preventiva considerazione degli interessi in giuoco; tali quindi, da potersi in certo modo contrapporre a quelli usati dal primo

giudice eventualmente influenzato dai propri coefficienti valutativi suggeritigli dalla preventiva considerazione del « fatto ».

Il giudice d'appello, in virtù della propria specifica funzione, sarà del tutto immune dalla tendenza di « perfezionare il diritto » ma, al contrario, sarà tendenzialmente indotto a individuare con il massimo scrupolo l'effettiva portata della disposizione normativa al fine di collaudare il buon uso che di essa abbia fatto il primo giudice nell'applicarla al caso sottopostogli.

Non intendiamo con ciò sostenere che la garanzia insita nel sistema del doppio grado obbligatorio abbia valore assoluto; si tratta di un espediente i cui limiti di pratica efficienza dipendono da circostanze contingenti e in particolare dall'accortezza e dallo scrupolo dei giudici, ma è certo che un simile strumento si presenta come particolarmente idoneo a neutralizzare quei « vizi » intrinseci alla stessa operazione del giudicare che tuttavia devono essere eliminati per quanto possibile in materia di tanta gravità e delicatezza (45).

---

(45) Sembra opportuno rilevare che se è vero che la funzione dell'appello obbligatorio proprio del principio della duplice sentenza conforme integra una salvaguardia della fedeltà applicativa in quanto prevede la possibilità di un controllo sulla conformità dei due giudicati, tale principio influisce già preventivamente sul giudice di primo grado inducendolo ad una scrupolosa considerazione della disposizione normativa ritenuta applicabile al caso.

Ed in effetti sembra doversi attribuire a tale azione psicologica l'estrema rarità delle ipotesi di rimessione della causa al giudice di terza istanza per presunto difetto di conformità delle due precedenti sentenze.

Va, inoltre, rilevato che il settore delle cause di nullità è uno di quelli in cui è dato riscontrare una coerenza tale da consentire al giudice l'adozione del metodo sistematico di interpretazione. Per vero, segnatamente per quanto attiene alle cause di nullità di diritto naturale, l'aspetto negativo (ossia l'efficacia dirimente) della singola circostanza corrisponde esattamente al requisito a cui essa si oppone, cosicché dall'esame del requisito quale emerge dalla dottrina teologico-canonistica risulterà con sufficiente chiarezza il significato della circostanza impeditiva. Ciò, per altro, non esclude il pericolo di un tendenziale progressivo distacco interpretativo dalla rigorosa aderenza al modello normativo per effetto di correnti evolutive che sulla scorta di ardite equiparazioni si propongono di estendere i confini della norma oltre i limiti che la tradizione e la comune opinione le attribuiscono. In tal senso v. FUMAGALLI CARULLI, *Il matrimonio dopo il concilio*, cit. p. 43 che esprime giustificate preoccupazioni a proposito della progressiva esten-

Possiamo simbolicamente rappresentare questo principio di scrupolosa salvaguardia della legge attraverso la conformità di una duplice sentenza come un sistema di luci incrociate atte ad illuminare una oscura e indistinta realtà da due opposte visuali. In esso la saggezza della Chiesa ha ravvisato uno strumento di elevata giustizia del quale l'analisi dottrinale può confermare la reale efficacia che si rivela superiore a quanto potrebbe apparire ad un'indagine superficiale.

---

sione del concetto di impotenza come causa di nullità del matrimonio e del suo sconfinamento attraverso la formulazione del nuovo capo di nullità della « incapitas » assumendi onera matrimonii ».

VITTORIO PARLATO

**LIBERTA' ED EGUAGLIANZA RELIGIOSA:  
I PROBLEMI DEGLI ANNI '80 (\*)**

(\*) Relazione tenuta al Convegno « I cattolici italiani, la società e lo Stato » Urbino 21-22 Maggio 1981.



SOMMARIO: 1. La normativa speciale del fenomeno religioso. — 2. Le diverse finalità della regolamentazione speciale del fenomeno religioso. — 3. La normativa a tutela della libertà religiosa dei singoli e il ruolo dei cittadini-fedeli. — 4. La normativa relativa alla libera ed autonoma organizzazione confessionale. — 5. Legislazione statale e normazione pattizia. — 6. La normativa speciale a tutela della sovranità dello Stato, e dei diritti fondamentali dei cittadini. Il principio d'eguaglianza.

### 1. - *La normativa speciale del fenomeno religioso*

In occasione della revisione del concordato Lateranense e di una regolamentazione pattizia per le confessioni religiose diverse dalla cattolica, si è vivacizzato nella dottrina italiana un dibattito giuridico e politico sulla tutela della libertà ed eguaglianza religiosa.

Innanzitutto una premessa, o meglio un'osservazione critica: spesso si affronta il problema in un modo inesatto, rilevando cioè l'antitesi tra concordato e separatismo o legislazione separatista, dimenticando che queste sono due categorie logiche che muovono su piani diversi anziché porre l'accento tra una normativa rispondente ad un indirizzo politico a tendenza confessionale, a tendenza laica, a tendenza laicista. Concordato o meglio regolamentazione concordataria significa normativa concordata, pattuita, relativa ai rapporti giuridici tra stato e Chiesa cattolica e può benissimo aversi in ordinamenti giuridici ad indirizzo ideologico diverso.

Separatismo, poi, è un concetto giuridico polivalente che può applicarsi ad uno stato che non accetti il contenuto ideologico di nessuna religione, ma che regoli con leggi *ad hoc* il fenomeno associativo confessionale <sup>(1)</sup> (gli stati liberali del

---

(1) Il noto separatismo cavouriano degli uomini politici e governi liberali sia di destra che di sinistra, meglio qualificato da Gismondi come nuovo giurisdiziona-

XIX secolo e del primo '900) o che tolleri la religione con fatto negativo, imponendo una morale statale laica <sup>(2)</sup> (gli stati socialisti), oppure che regoli il fenomeno religioso con norme di diritto comune affidando alla giurisprudenza (come negli U.S.A.) il compito di garantire *comunque* la libertà religiosa, qualificata come diritto fondamentale per il fatto che la religione è positivamente valutata dall'ordinamento <sup>(3)</sup>.

Certo è che quando uno stato, come gli U.S.A., appresta alla libertà religiosa le garanzie proprie degli altri diritti fondamentali e realizza concretamente tramite l'attività giurisprudenziale bisogni religiosi della popolazione non siamo, a mio avviso, di fronte ad uno stato separatista, nel senso di stato laico, agnostico.

A me sembra che il fenomeno religioso sia socialmente troppo rilevante per non essere preso in considerazione, di per sè, dall'ordinamento giuridico. C'è una tendenza dello Stato italiano oggi ad emanare normative speciali per una serie di rapporti giuridici, di situazioni, che non solo si diversificano dal diritto comune, ma spesso contrastano con i principî stessi che la norma generale detta in linea di principio. Faccio qualche esempio: la determinazione del canone di locazione o di fitto di fondi rustici e urbani sottratta alla disponibilità delle parti; la durata del contratto sottratta alla libera determinazione, il processo del lavoro; la legislazione a tutela delle minoranze etniche ecc.; è tutta una normativa derogatrice del diritto comune giustificata dall'importanza sociale della materia e dall'interesse costituzionalmente protetto.

---

lismo. P. GISMONDI, *Il nuovo giurisdizionalismo italiano*, Milano, 1946; P. BELLINI, *Principi di diritto ecclesiastico*, Bresso 1976, p. 53 ss.

(2) Cfr. per tutti G. BARBERINI, *Stati socialisti e confessioni religiose*, Milano 1973.

(3) *Il separatismo nella giurisprudenza degli Stati Uniti* (a cura di N. CAPONI, L. A. MISSIR, F. ONIDA, V. PARLATO) Milano 1968; F. ONIDA, *Uguaglianza e libertà religiosa nel separatismo statunitense*, Milano 1970.

## 2. - *Le diverse finalità della regolamentazione speciale del fenomeno religioso*

Quella che comunemente viene chiamata regolamentazione speciale del fenomeno religioso può avere in linea di massima tre finalità, che non si escludono a vicenda, ma che anzi possono concorrere a costituire la *ratio* di una medesima norma.

La prima è quella di garantire la piena libertà religiosa sia come manifestazione di pensiero, di proselitismo, di culto pubblico, sia anche come facoltà di porre in essere da parte dei cittadini alcuni comportamenti religiosamente motivati, contrastanti con la prescrizione statale: obblighi religiosi di fare o obblighi religiosi di non fare (le obiezioni di coscienza). In questo caso soggetti direttamente tutelati sono i cittadini nei loro bisogni spirituali individuali; l'organizzazione ecclesiale è tutelata solo in modo indiretto.

La seconda finalità è quella di garantire la libera ed autonoma organizzazione delle confessioni religiose, e a tale scopo nell'ordinamento statale viene attribuita rilevanza ad interessi e situazioni giuridiche riferibili a norme confessionali.

La terza infine è quella di garantire la sovranità dello Stato contro interferenze dirette o indirette delle organizzazioni che si pongono come gruppi di pressione all'interno dello Stato medesimo.

Per la prima finalità, libertà religiosa dei singoli, è ovvio che i più diretti interessati sono i cittadini; ne consegue che dovranno essere i cittadini stessi e i loro rappresentanti politici a farsi promotori di una normativa garantista.

A tal fine non si tratterà di strappare delle concessioni ad un principe laico o agnostico, ma solo di volere essi stessi e i loro rappresentanti una normativa che riconosca determinati diritti e determinate facoltà; quanto più sarà sentita nei singoli l'esigenza di tali libertà, tanti di più saranno i cittadini che ne vorranno la tutela e tanto maggiori e concrete saranno le libertà

religiose garantite, si dà anche una tendenza confessionista all'indirizzo politico dello Stato.

Riprendendo l'osservazione critica fatta all'inizio direi che i termini del problema non sono concordato o separatismo, bensì indirizzo politico in senso religioso, laicista o laico.

Siamo dinanzi ad uno stato a tendenza confessionista cattolica quando, per la valutazione positiva che dà alla religione cristiana in genere e ai suoi precetti morali ed in specie al cattolicesimo romano, esso impronta la propria normazione a quei principi etico-religiosi, quali ad esempio l'inaffidabilità del divorzio, dell'aborto, del controllo delle nascite, la punibilità dei reati di vilipendio religioso, la qualifica religiosa del giuramento, la preferenza del coniuge religioso su quello ateo per l'affidamento della prole, ecc. Oppure, all'opposto, lo Stato può considerare la religione come fatto strettamente privato e farsi portatore di una propria etica, materialistica o idealista non importa, ma comunque areligiosa o anti-religiosa, e per ciò escludere ogni influenza della religione nella vita pubblica e ignorare principi e istituzioni religiose (in questo caso saranno considerati illeciti quei comportamenti motivati da istanze religiose compiute dai cittadini, non ci sarà obiezione di coscienza per motivi religiosi, né tutela del segreto confessionale); proprio perché non si ammette una morale diversa da quella dello Stato.

È questo lo stato laicista (4).

Un terzo tipo di indirizzo politico, qualificato dalla dottrina come proprio dello stato laico, è quello in cui esso non si fa « portatore e maestro di una propria concezione metafisica » né implica « alcuna affermazione negatrice di una verità divinamente rivelata, né alcuna opposizione ai valori e alle confessioni religiose in genere, o, in specie, ad una chiesa che autoritariamente interpreti ed insegni una verità reputata asso-

(4) N. MORRA, voce *Laicismo*, in *N. ssimo Dig. It.*, p. 438.

luta ». « Questo comporta l'autonomia dello Stato da qualsiasi sistema oggettivo ed assoluto di norme religiose ed etiche di derivazione esterna rispetto all'ambito statale stesso » (5).

In questo caso l'ordinamento farà proprî quei valori religiosi di cui i cittadini si faranno portatori nella misura in cui saranno recepiti dalla collettività nazionale.

Questi valori convivranno con altri di diversa matrice e concorreranno tutti a plasmare e delineare l'indirizzo politico legislativo dello Stato.

Si avrà così una legislazione più o meno rispondente all'etica religiosa, alla tutela dei comportamenti religiosamente motivati, non come richiesta di una confessione religiosa o come impegni concordatarî, ma come scelte politiche, determinate da un libero convincimento e confronto di idee.

### 3. - *La normativa a tutela della libertà religiosa dei singoli e il ruolo dei cittadini-fedeli.*

Ci sono dei temi che se pur legati a principî religiosi, a interessi confessionali, sono scelte di politica legislativa statale che interessano i cittadini dello Stato per realizzare concretamente la loro libertà religiosa.

Il riconoscimento legislativo dell'obiezione di coscienza nei confronti di alcune norme, l'istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, l'assistenza religiosa, l'attività benefica di associazioni o fondazioni a carattere religioso, la tutela penale contro manifestazioni vilipendiose, l'indissolubilità del matrimonio, la depenalizzazione o ammissione dell'aborto, la sovvenzione a scuole pubbliche confessionali, le agevolazioni per

---

(5) L. GUERZONI, *Note preliminari per uno studio della laicità dello Stato sotto il profilo giuridico*, in *Arch. Giur.*, 1967, p. 79 ss. Cfr. anche P. G. GRASSO, *La questione del divorzio nell'evoluzione del diritto costituzionale*, in *Il Politico*, 1980, p. 587 ss. e 613, dove si evidenzia il significato del moderno Stato laico e pluralista.

studenti di scuole private, la tutela del segreto confessionale e, direi, la stessa dispensa dal servizio militare o da altri oneri pubblici dei ministri di culto con cura d'anime, la celebrazione religiosa del matrimonio civilmente valido, dovranno essere proposti, richiesti, al legislatore italiano da quanti come cittadini, come singoli e come associazioni, ne sentano l'esigenza. Lo Stato moderno non può inoltre accontentarsi di una proclamazione meramente formale del diritto di libertà religiosa, ma deve cercare anche di evitare il contrasto, per quanto possibile, tra legge statale e personali convincimenti di doverosità etica (6).

In questo campo, è stato giustamente rilevato, « è dato misurare la sensibilità dell'ordinamento giuridico per i problemi riguardanti l'effettivo esercizio della libertà religiosa ed il suo interessamento per la concreta soddisfazione di natura fideistica dei cittadini » (7).

È in questa logica che l'ordinamento italiano prevede oggi l'obiezione di coscienza per il servizio militare o per gli interventi diretti all'interruzione della gravidanza, consentendo una tutela di comportamenti religiosamente motivati (o anche solo ideologicamente motivati), anche in contrasto con la generale obbligatorietà delle leggi. Una tale rilevanza ai principî religiosi dovrà essere riconosciuta anche a quei cittadini i quali, per un proprio convincimento interiore, non vorranno invocare il nome di Dio nelle formule di giuramento, o non vorranno far parte di giurie popolari (8). Un problema si pone per il rifiuto di trasfusioni di sangue; ho qualche dubbio che lo Stato possa imporre la trasfusione.

---

(6) P. BELLINI, *Libertà dell'uomo e fattore religioso nei sistemi ideologici contemporanei*, in *Teoria e prassi della libertà religiosa*, Bologna 1975, p. 134.

(7) P. MONETA, *Stato sociale e fenomeno religioso*, Milano 1979, p. 58.

(8) P. FLORIS, *Ateismo e religione nell'ambito del diritto di libertà religiosa*, in *Il foro italiano* 1981 n. 3, p. 15 ss. dell'estratto; F. ONIDA, *Dispense dalle lezioni di diritto ecclesiastico*, Firenze 1979-80, p. 172.

Lo stato italiano ha competenza a legiferare nella materia religiosa, giacché la proclamata indipendenza e sovranità dello Stato e della Chiesa nel proprio ordine e l'autonomia riconosciuta alle altre confessioni significa solo che l'ordinamento statale non può, in alcun modo, intervenire per disciplinare, con proprie norme, la sfera interna delle chiese, la loro struttura organizzativa, i loro uffici, la qualifica dei loro soggetti e i poteri che l'ordinamento e lo statuto confessionale, attribuiscono loro <sup>(9)</sup>.

Ha competenza <sup>(10)</sup>, dicevo, non piena competenza, perché a norma dell'art. 7, Cost. II comma, le materie contemplate nei Patti lateranensi, e solo queste, non possono essere modificate con legge ordinaria, se non con l'accordo della S. Sede ma è da escludere che l'art. 7 abbia introdotto il principio del necessario regolamento consensuale di tutte le materie di interesse comune tra Stato e Chiesa <sup>(11)</sup>.

Non si può, a parer mio, dare alle confessioni religiose la rappresentanza delle esigenze religiose dei cittadini per quanto riguarda l'indirizzo politico-legislativo statale, quando siano in un ordinamento democratico e pluralista, dove l'attività legislativa è di competenza di un parlamento liberamente eletto a suffragio universale, in un ordinamento in cui i cittadini stessi sono sovrani <sup>(12)</sup>.

Trovo conforto a questa tesi nei principî della vigente costituzione, e proprio nel primo comma dell'art. 7, là dove si afferma l'indipendenza e sovranità dello Stato italiano nel proprio ordine, ordine che è ricavabile da un esame complessivo di tutte quelle norme e principî costituzionali che concretamente

---

<sup>(9)</sup> C. MIRABELLI, *L'appartenenza confessionale*, Padova 1975, p. 186.

<sup>(10)</sup> G. CATALANO, *Sovranità dello Stato e autonomia della Chiesa nella costituzione repubblicana*, Milano 1974, pp. 54-55.

<sup>(11)</sup> CATALANO, *op. cit.*, pp. 54-55.

<sup>(12)</sup> In senso opposto S. LARICCIA, *La rappresentanza degli interessi religiosi*, Milano 1967, p. 94 ss..

realizzano la sovranità dello Stato, precisandone funzioni, limiti e poteri (13). Ma uguale rispondenza mi sembra rinvenire nei principi della costituzione *Lumen Gentium* del Concilio Vaticano II (n. 36) là dove afferma che « Per la stessa economia della salute imparino i fedeli a ben distinguere tra i diritti e i doveri che loro incombono in quanto sono aggregati alla Chiesa, e quelli che loro competono in quanto membri della società umana. Cerchino di metterli in armonia tra loro, ricordandosi che in ogni cosa temporale devono essere guidati dalla coscienza cristiana, poiché nessuna attività umana, neanche delle cose temporali, può essere sottratta al comando di Dio ».

È stato da più autori sostenuto, e a ragione, che i laici costituiscono il punto di intersezione tra il mondo delle realtà spirituali e il mondo delle realtà temporali: la Chiesa e la società profana. Devesi sottolineare, scrive Gismondi (14), come siano riconosciute ai laici le funzioni proprie di redimere le realtà temporali nella famiglia, nello Stato, nella scuola e nelle altre istituzioni di cultura, facendosi interpreti delle indicazioni del magistero ecclesiastico al fine di « iscrivere la legge divina nella città terrena: è questo un compito, dicono i Padri del Vaticano II nella *Gaudium et Spes* (n. 43), della loro coscienza già « convenientemente formata ».

Occorre in sostanza che i cittadini-fedeli testimonino nella vita di tutti i giorni il loro impegno di credenti, a qualunque credo appartengano, e non rimangano spettatori di una contesa tra i governanti da loro liberamente eletti come cittadini, e i pastori cui si riconoscono affidati come fedeli.

---

13) CATALANO, *op. cit.*, p. 16.

14) P. GISMONDI, *Il diritto della Chiesa dopo il Concilio*, Milano 1973, p. 88 ss.

4. - *La normativa relativa alla libera ed autonoma organizzazione confessionale.*

La seconda finalità della legislazione speciale in materia religiosa è, come accennavo prima, quella di garantire la libera ed autonoma organizzazione delle confessioni religiose. Si tratta di attribuire rilevanza nell'ordinamento statale a interessi e situazioni giuridiche riferibili a norme e a rapporti giuridici sorti nell'ambito confessionale.

Questo significa, prima di tutto, riconoscere il diritto che regola l'organizzazione confessionale, e non come emanazione del potere statale; ed inoltre l'esclusiva competenza degli organi confessionali a regolare la vita e i rapporti ecclesiali senza doverne rendere conto allo Stato, fino a quando ovviamente non investano l'ordine dello Stato. A questo si aggiunge il principio del riconoscimento della dipendenza organica degli enti dall'organizzazione confessionale e dalla sua strutturazione gerarchica, e quello della tutela in sede civile del rapporto organico che lega i titolari sia di uffici ecclesiastici, sia di speciali rapporti d'ordine interno, relativi all'assetto istituzionale della confessione.

Se lo Stato italiano riconosce la Chiesa cattolica come indipendente e sovrana nel proprio ordine, se riconosce alle confessioni acattoliche il diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, se in sostanza riconosce la piena ed esclusiva competenza delle istituzioni confessionali ad autoregolamentarsi, non può non dare rilevanza nel suo ordinamento a tutti i rapporti giuridici confessionali, ché altrimenti, dando rilevanza ad alcuni sì e ad alcuni no, verrebbe a disciplinare esso stesso l'organizzazione religiosa.

Una tale rilevanza negli ordinamenti statali può essere, in astratto, fatta anche con una legge unilaterale dello Stato, ma, mi sembra, la costituzione italiana (artt. 7, II, e 8, III) indica la strada dell'accordo con le singole confessioni.

Ugualmente soggetta ad una normativa concordata, sempre proprio per rispettare la libertà ed autonoma organizzazione confessionale, dovrà essere la legislazione specifica attuatrice di esigenze di libertà religiosa stabilite, in linea di principio, dal legislatore italiano.

Se ad es. viene sancito da una legge che nelle scuole pubbliche materne possa essere fatta attività catechetica agli scolari delle rispettive religioni, dovranno essere presi accordi con le singole confessioni interessate per la concreta attuazione di queste scelte. Non è pensabile infatti che sia l'autorità laica a stabilire l'idoneità degli insegnanti e dei programmi <sup>(15)</sup>.

Ugualmente la disponibilità di usufruire di spazi per trasmissioni radio-televisive riconosciuta alle confessioni non potrà realizzarsi se non attraverso un accordo che precisi modalità e garanzie <sup>(16)</sup>.

---

(15) Non potrebbe invece ravvisarsi, a mio avviso, un impegno dello Stato a regolare con una confessione religiosa (quella cattolica come quella della maggioranza) un insegnamento nelle scuole della religione intesa come cultura religiosa o storia delle religioni. Attualmente la normativa concordataria di cui all'art. 36 del Concordato non permette un insegnamento di questo tipo, o al massimo lo permette in alternativa a quello della religione cattolica, ma un'eventuale revisione pattizia della normativa potrebbe consentirlo. Verso un insegnamento della religione come cultura religiosa sembra infatti orientarsi il nuovo concordato cfr. F. BONANNI DI OCRE *Revisionismo confessionistico in Italia ed aspetti storici della Chiesa di Stato*, in *Studi di diritto ecclesiastico e canonico*, 2, Napoli 1981, p. 80; cfr. anche P. COLELLA, *Per un insegnamento della religione nelle scuole pubbliche italiane conforme alla costituzione ed ai principi del Vaticano II*, in *Il Dir. Eccl.* 1980, I, p. 510.

Starà ai politici valutare l'opportunità o meno di affidare a laici qualificati sì, ma non soggetti ad alcun controllo ecclesiale un insegnamento così legato agli interessi religiosi dei singoli ed alla stessa libertà religiosa, potendosi trasformare in alcuni casi quell'insegnamento in strumento di propagazione di ateismo, eresie e dissidenza, specie quando sia impartito nelle scuole inferiori.

A parere mio o la religione è insegnata in modo catechetico sotto il controllo delle rispettive confessioni e mantenendo la qualifica di corso opzionale, o non deve essere insegnata nelle scuole come disciplina distinta.

(16) Da tener presente che per lo spazio radio-televisivo dato alle confessioni in quanto tali, cioè a quelle che hanno statuti riconosciuti dall'ordinamento italiano ed alla Chiesa Cattolica di cui si riconosce l'indipendenza e sovranità, l'accordo dovrà essere fatto con i loro legittimi rappresentanti. Le trasmissioni si pre-

Soggetto ad una normativa concordata dovrà essere anche il riconoscimento della personalità giuridica degli enti ecclesiastici, o con fine di religione e di culto. L'utilizzazione degli schemi del diritto privato italiano sono inadatti a ricomprendere realtà come i benefici ecclesiastici, le diocesi, le chiese aperte al culto, le case religiose ed altri istituti delle confessioni non cattoliche (so di una vicenda pluriennale relativa al riconoscimento a norma del diritto comune della Chiesa Apostolica, operante nel grossetano, dove il riconoscimento è condizionato ad una forzatura della realtà e come ogni forzatura non solo è difficilmente realizzabile, ma snatura le caratteristiche di questa confessione) (17).

Negli U.S.A., dove le confessioni religiose sono trattate come associazioni di diritto privato, alcuni istituti forniscono gli strumenti per ottenere la personalità giuridica per sé e per i loro enti. L'*aggregate corporation* si adatta bene alle confessioni di tipo congregazionale; la *revised corporation sole*, che risponde all'esigenza americana di soggettivizzare le associazioni locali di fedeli, è utilizzabile anche dalle confessioni a carattere gerarchico in quanto lo Stato individua gli amministratori dell'Ente in base all'ufficio ecclesiastico rivestito, facendo riferimento al diritto confessionale; la *trustee corporation* rappre-

---

sentano come manifestazioni ufficiali delle singole confessioni e loro ed i loro organi ne sono responsabili a tutti gli effetti. Nulla vieta che possa essere aperto lo spazio radio televisivo a gruppi sociali, anche religiosi, ma in quanto gruppi sociali ed in questo caso la confessione non è coinvolta, e ciò che viene espresso non è minimamente imputabile alla confessione, bensì a quel gruppo religioso.

(17) Si è negata la costituzione dell'ente patrimoniale della Chiesa Apostolica in Italia, denominato «Fondazione apostolica» costituito ai sensi degli artt. 14 e ss. del C.C. quale titolare del patrimonio destinato all'esercizio del culto e delle attività religiose in genere. Il ministero degli Interni affermava che non poteva costituirsi un ente patrimoniale che fosse ente morale e che contemporaneamente rappresentasse la Chiesa ed amministrasse i suoi beni, dato che la Chiesa Apostolica non essendo persona giuridica non possedeva nulla, e poi perché se la Giunta Apostolica, ente esponentiale della suddetta Fondazione, amministra al pari di un consiglio di amministrazione, non può essere eretta in ente morale né divenire del patrimonio.

senta una figura intermedia utilizzabile per confessioni non rigidamente gerarchiche <sup>(18)</sup>. Io ritengo che oggi lo Stato non può sottoporre il fenomeno associativo religioso negli angusti schemi del diritto privato, proprio perché il diritto privato è sorto e costruito per regolare una serie propria e specifica di rapporti giuridici entro i quali non possono essere ricompresi quelli organizzativi religiosi, soprattutto in uno Stato come quello italiano che riconosce esplicitamente il carattere di originarietà e di sovranità dell'ordinamento canonico e attribuisce un'autonomia istituzionale alle confessioni diverse dalla cattolica.

##### 5. - *Legislazione statale e normazione pattizia.*

Posta quindi la necessità o, almeno, l'opportunità, di una regolamentazione speciale per il fenomeno religioso associativo, vediamo come debba realizzarsi per garantire la libertà e l'eguaglianza alle istituzioni confessionali.

A parer mio la normativa concordata non può che essere l'esecuzione di una legge generale unilaterale statale, nella quale si indichino le materie che lo Stato ritiene di comune inte-

---

(18) La *corporation aggregate* è una persona giuridica costituita da una pluralità di persone fisiche individuate come membri di una comunità religiosa locale. L'assemblea è l'unico organo dell'ente e la sua volontà non è vincolata da regole dommatiche o disciplinari, la rappresentanza dell'ente per i rapporti esterni spetta agli amministratori eletti dall'assemblea, ma questi agiscono come suoi meri mandatari e non come organi aventi una volontà propria da imputare all'ente. La *Revised corporation sole* pur non avendo la soggettivazione dell'ufficio episcopale o parrocchiale, ma quella della locale associazione religiosa, individua negli amministratori di essa in base all'ufficio rivestito nella Chiesa, anziché tramite elezione assembleare.

La *Trustee corporation* rappresenta una tipica figura intermedia ad essa si adeguano le confessioni a struttura non gerarchica; a differenza che nella *corporation aggregate* il collegio degli amministratori costituisce vero e proprio organo dell'ente. Cfr. L. A. MISSIR, *Il regime giuridico degli enti ecclesiastici*, in *Il separatismo* cit., p. 179-181.

resse, cioè quelle che importano una cooperazione per la realizzazione della libertà religiosa individuata da una normativa statale, libertà religiosa non solo formale, ma concreta; le materie possono ricondursi a queste: istruzione religiosa nelle scuole pubbliche, assistenza religiosa, attività benefica a carattere religioso, sovvenzioni economiche a scuole confessionali, agevolazioni per studenti di scuole confessionali analoghe a quelle date a studenti di scuole pubbliche, dispensa dal servizio militare per ministri di culto con cura d'anime, celebrazione religiosa del matrimonio civilmente valido, riconoscibilità in forme tipiche di enti confessionali, agevolazioni tributarie, poteri di certificazione a ministri di culto, riconoscimento di certi ministri di culto come titolari di benefici ed uffici rilevanti per l'ordinamento civile, assicurazioni sociali per il clero, utilizzazione di canali di informazione statali, utilizzazione e tutela della destinazione degli edifici di culto, riconoscimento dei titoli accademici di istituti di istruzione univertaria di confessioni religiose, e forse qualche altro.

In questa legge dovrebbero essere precisate, in linea di massima, le disponibilità dello Stato italiano per le esigenze confessionali e i limiti a garanzia della sovranità dello Stato stesso, la certezza del suo ordinamento, l'interesse collettivo.

In questa sede si potrà chiedere un'armonizzazione dell'organizzazione confessionale con gli interessi statuali (gradimento sulla nomina dei vescovi cattolici, per la rilevanza sociale che essi hanno in Italia, adeguamento territoriale delle diocesi o circoscrizioni territoriali confessionali alle province o alle regioni, ecc.).

Una legge siffatta, o almeno un chiaro e fermo programma politico, da una lato darebbe un'immagine di serietà e di credibilità alla delegazione italiana nelle trattative con la S. Sede e con le rappresentanze con le altre confessioni, dall'altro si saprebbe in anticipo cosa lo Stato vuol dare o no a tutela della concreta libertà religiosa, ed inoltre si creerebbe di fatto una

situazione di sostanziale eguaglianza nei confronti di tutte le confessioni acattoliche ed in linea di tendenza anche nei confronti della chiesa cattolica (19).

È opportuno ribadire che, a mio avviso, quando si parla di rapporti tra Stato e Chiesa o confessione acattolica, si deve intendere rapporti giuridici, criteri di collegamento tra i rispettivi ordinamenti o norme statutarie, non scelte politiche legislative o tantomeno adeguamento della normativa statale all'etica religiosa.

Le chiese o confessioni non sono le rappresentanti degli interessi dei rispettivi fedeli, e non possono concorrere con atti patti i a scelte politiche del legislatore italiano. In concreto non può essere oggetto di accordo l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche, ma solo il modo di attuarlo, per salvaguardare le scelte dottrinali e l'organizzazione interna delle chiese (20); non potrà essere oggetto di accordo la celebrazione religiosa del matrimonio civilmente valido, ma solo l'attuazione concreta e la rilevanza del diritto confessionale.

Ricordavo prima che il primo comma dell'art. 7 Cost. vieta la disciplina, con norme statali, della sfera interna delle confessioni e la loro struttura organizzativa e di conseguenza la sindacabilità dei provvedimenti confessionali. Si vieta, in sostanza, un ritorno ad istituti di stampo giurisdizionalista, quali

---

(19) Una o più leggi che precisassero la normativa statale relativa al fenomeno associativo religioso ed alle esigenze religiose dei singoli da attuare con concordato o intese, comunque pattizamente, con le confessioni interessate potrebbe essere posta nel nulla dalla legge che rende operanti le intese con le singole confessioni o dalla legge di esecuzione del concordato, trattandosi sempre di leggi ordinarie. L'ostacolo potrebbe essere superato o ricorrendo alla delega legislativa (Cfr. sul punto V. ONIDA, *Profili costituzionali delle intese*, in *Le intese tra Stato e confessioni religiose, Problemi e prospettive*, Milano 1978, p. 41, o cosa più auspicabile, elevando al rango di legge costituzionale quella sulla libertà religiosa e tutela dei culti.

(20) Gli artt. 7 e 8 Cost. mi sembra vietino allo Stato, in modo assoluto, di alterare la struttura gerarchico-istituzionale delle confessioni e di sindacarne la dottrina e la disciplina.

l'appello per abuso, e al tempo stesso si impedisce il ricorso allo stato, da parte delle Chiese, per l'esecuzione di loro provvedimenti — braccio secolare —.

Non può certamente lo Stato sindacare, ad esempio, un provvedimento di exclaustrazione nei confronti di un religioso, né la sospensione *a divinis* di un sacerdote, né la revoca di un ufficio ecclesiastico; ma neppure può costringere al ritorno alla vita claustrale il religioso fuggitivo, o privare dei diritti civili il fedele irretito da censura, chiunque egli sia.

Diverso è il caso di chi è stato privato di un ufficio o beneficio ecclesiastico civilmente rilevante, e mi riferisco a chi sia stato privato dell'ufficio di parroco o di rettore di chiesa, ma potrebbe trattarsi anche della rimozione di un vescovo. Se nessuno dubita che sia di piena ed esclusiva competenza dell'autorità ecclesiastica prendere siffatti provvedimenti, sindacabili solo dinanzi all'autorità ecclesiastica superiore, si discute se il chierico rimosso debba lasciare in libera e piena disponibilità dell'autorità ecclesiastica il beneficio annesso all'ufficio, le cosiddette temporalità.

Il problema, a norma del concordato vigente, non ammette diversità di soluzioni; il beneficiario è un usuario delle temporalità, non attribuite a lui come chierico, bensì come titolare di quell'ufficio ecclesiastico. Ma mi pare che nemmeno sarebbe possibile una diversa soluzione senza ledere la sovranità della Chiesa cattolica garantita dall'art. 7 Cost., o l'autonomia riconosciuta alle confessioni religiose diverse dalla cattolica.

Il voler considerare parroci o rettori di chiese, agli effetti temporali, perché di questo si tratta nella sostanza, chierici rimossi, significa che lo Stato si arroga il diritto di considerare parroci o beneficiari persone che tali non sono per la Chiesa. Questo non è braccio secolare per l'esecuzione di un provvedimento canonico, ma solo attuazione pratica della libertà organizzativa della Chiesa. Il riconoscimento di indipendenza e sovranità nel proprio ordine, di cui parla l'art. 7 Cost., non può

solo significare che lo Stato considera le situazioni giuridiche che si hanno nell'organizzazione ecclesiastica, senza conseguenze nell'ordinamento civile.

Un riconoscimento di tal genere non ha alcun valore, significato, se esso attiene solo all'interno dell'ordine chiesastico, senza alcun peso nell'ordinamento statale. Il riconoscimento della sovranità, di cui all'articolo 7 Cost., postula necessariamente il riconoscimento nell'ordine statale dei rapporti regolati dalla Chiesa nella sfera di competenze giuridiche che le sono riconosciute. In sostanza il riconoscimento di un ordinamento da parte di un altro sta proprio nell'efficacia riconosciuta da uno dei due ordinamenti alle situazioni giuridiche esistenti nell'altro, così che esse possano operare nel suo interno e non solo in quello cui si rinvia (27).

Il 'braccio' che lo Stato dà alla Chiesa nel garantirle la disponibilità delle temporalità di benefici trattenute dai precedenti beneficiari rimossi, o di edifici di culto occupati da comunità dissenzienti, è dovuto alla necessità di ristabilire, secondo l'ordinamento canonico, una situazione in contrasto con esso proprio in quell'ambito spirituale e disciplinare lasciato alla piena sovranità della Chiesa.

Si tratta cioè di una conseguenza della rilevanza nell'ordine civile di atti appartenenti all'ordine chiesastico e che, per aver una certa presenza nell'ordinamento statale, non possono essere eseguiti secondo le norme dell'ordinamento cui appartengono.

Non si tratta di nulla di diverso da ciò che avviene nell'ordinamento civile per dare esecuzione a diritti che vigono in esso.

Non vi è differenza tra sgombrato forzato di una sede di qualsiasi associazione, occupata da una minoranza di soci, con-

---

(21) O. FUMAGALLI CARULLI, *Società civile e società religiosa di fronte al concordato*, Milano 1980, p. 252.

tro le delibere degli organi sociali competenti, e lo sgombero forzato di un immobile di un beneficio ecclesiastico occupato in violazione delle norme canoniche. Qualunque situazione giuridicamente protetta, se violata, dev'essere reintegrata, anche con la forza; altrimenti l'ordinamento statale viene cancellato e praticamente annullato<sup>(22)</sup>.

Il problema ora esposto richiama l'attenzione sulle comunità di base, sull'utilizzazione da parte loro di edifici di culto cattolico, ma casi analoghi potrebbero verificarsi per ogni altra confessione religiosa.

Mi riferisco ovviamente solo a quelle comunità di fedeli che hanno rotto il *vinculum communionis* con la chiesa madre, ed in specie a quelle comunità del dissenso cattolico che sono prive del vincolo di comunione con il proprio vescovo, simbolo e strumento di comunione con la chiesa cattolica.

Lo Stato deve garantire la libertà religiosa di queste comunità come la garantisce alle altre confessioni, ma non può considerarle cattoliche. Cattolico è da intendersi persona, rito, culto appartenente alla Chiesa cattolica - istituzione.

Lo Stato non può agli effetti giuridici qualificare cattolico chi, o ciò che, è considerato tale dalla legittima gerarchia in comunione con la sede romana. Lo Stato italiano riconosce capo della chiesa cattolica il romano Pontefice, tale per le norme canoniche, e conseguentemente deve riconoscere appartenente alla chiesa cattolica solo chi è in comunione con lui<sup>(23)</sup>.

Quanti, per motivi insindacabili dallo Stato, non fanno parte della comunione cattolica, intesa come vincolo, legame

---

(22) FUMAGALLI CARULLI, *op. cit.*, p. 262.

(23) V. PARLATO, *Turbamento di funzione religiosa*, in *Il Dir. Eccl.*, 1971, II, p. 466 s.. Questa è appunto un'applicazione del 1° comma dell'art. 7 Cost., con il quale lo Stato italiano riconosce le situazioni giuridiche esistenti nell'ordinamento canonico come operanti anche nell'ordinamento italiano, quando siano relative alle materie di competenza ecclesiale.

giuridico, o per scelte spontanee o perché sono stati privati del del *vinculum communionis* dalla S. Sede, o dalla gerarchia cattolica, non possono essere qualificati giuridicamente come cattolici e celebrari riti in edifici di culto cattolici.

Queste comunità hanno certamente bisogno di luoghi di culto propri; il problema deve essere risolto in modo diverso. Una via di soluzione potrebbe forse essere questa.

Esiste un interesse di un gruppo di fedeli socialmente rilevante, alla disponibilità di un edificio di culto; dato che da più parti si invoca un impegno dello Stato a che il concetto di libertà religiosa da facoltà di fare o di non fare si traduca in capacità, possibilità concreta di compiere determinate azioni, tramite l'intervento fattivo dello Stato, la pubblica amministrazione destini, almeno a titolo provvisorio, un edificio pubblico alle attività di culto di quel gruppo. Forse, in certi casi, si potrebbe revocare la destinazione al culto cattolico di una qualche chiesa poco utilizzata, ma sempre ben inteso, di proprietà statale e destinarla al culto dissidente.

È ovvio che quando un edificio appartiene in proprietà ad un ente ecclesiastico cattolico non è possibile nessuna diversa utilizzazione. Per il trasferimento della disponibilità di un edificio di culto di proprietà statale dall'una ad altra confessione occorre, comunque, un esplicito provvedimento della pubblica amministrazione con cui si revochi la destinazione al culto cattolico e lo si destini ad un altro gruppo religioso, in quanto non cattolico.

Va tenuto presente che una tale linea di condotta genererebbe delle aspettative per tutti i gruppi confessionali, anche di matrice protestante, che si vanno costituendo in Italia, in questi anni.

Per gli edifici di culto di proprietà di singoli cittadini, per i quali fin'ora la giurisprudenza è ferma <sup>(24)</sup> nel non ritenere pos-

---

(24) Cfr., *Osservazioni in tema di alienazione di edifici destinati all'eserci-*

sibile una diversa utilizzazione e destinazione per salvaguardare l'interesse religioso dei fedeli, forse il giudice potrebbe valutare il *petitum* del proprietario, il quale volesse destinare l'edificio ad un culto non cattolico, giudicando sul reale interesse dei fedeli delle zone limitrofe.

5. - *La normativa speciale a tutela della sovranità dello Stato, e dei diritti fondamentali dei cittadini. Il principio d'eguaglianza.*

Non mi soffermo tanto sul controllo degli atti idonei ad esercitare pressioni delle confessioni religiose e delle loro autorità nella vita civile. Le pressioni esercitate dai gruppi religiosi non sono dissimili da quelle provenienti da formazioni sociali di diverso tipo, e tutte utili a garantire un dibattito politico serio e perfettamente consono al pluralismo ideologico.

Il problema sta, semmai, nella drastica applicazione del principio della areligiosità dello Stato e dell'eguaglianza tra credenti e non credenti. Io credo che debba sempre prevalere la *ratio libertatis religiosae*, a costo di aver norme diverse per cittadini di fedi differenti quando sia in gioco la libertà religiosa.

È, a parer mio, quello del concreto esercizio della libertà religiosa, sia in forma individuale che collettiva, un ragionevole motivo e una finalità costituzionalmente apprezzabile che possono giustificare un trattamento differenziato.

Il principio di eguaglianza religiosa non può derivare solo dall'art. 3 della Cost., ma dal combinato disposto degli artt. 3, 7, 8, e 19 della costituzione stessa.

Alla luce di ciò si deve dire che da un lato ogni confes-

---

zio pubblico del culto cattolico, con speciale riferimento alla successione « *mortis causa* » nella proprietà della basilica di S.M. Assunta di Carignano, in Genova, in *Dir. Eccl.* 1975, II, 237 ss. .

sione religiosa gode di assoluta parità di trattamento, quanto all'esercizio di tutte le libertà garantite dalla costituzione e che, di conseguenza, è costituzionalmente illegittima qualsiasi norma la quale valga a limitare questa libertà.

D'altra parte, il fatto che la costituzione assicuri la parità di godimento delle libertà e non abbia enunciato un principio di rigida uguaglianza lascia libero il legislatore di stabilire un trattamento, per le singole confessioni, che la necessità ed opportunità richiedono. La diversa disciplina prevista poi agli artt. 7 e 8 confermano questa volontà del legislatore costituente, e indicano anche che lo Stato italiano non vuol essere indifferente, astensionista, agnostico, nei confronti del fenomeno religioso, anche associativo; sia che esso riguardi la Chiesa cattolica, sia che si riferisca ad altre confessioni, che, pur avendo un numero esiguo di aderenti, rappresentano un considerevole aspetto del sentimento religioso nazionale.

L'ordinamento giuridico statale dovrà preoccuparsi di creare ed assicurare le condizioni oggettive esterne che rendano possibile a tutte le confessioni religiose il libero e completo adempimento del loro compito nativo.

Il principio d'eguaglianza non può essere applicato in senso meccanicistico e la stessa corte costituzionale lo ha affermato con l'aver dato rilevanza al *principio di ragionevolezza, all'interesse costituzionalmente apprezzabile*; questo principio va piuttosto interpretato nel senso ponderato di *una pari adeguatezza* del trattamento giuridico positivo a quelle che sono le specifiche esigenze delle confessioni <sup>(25)</sup>.

---

(25) F. FINOCCHIARO, *Articolo 8*, in *Principi fondamentali: Artt. 1-12. Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 396; A. S. ASCRÒ, *Art. 3*, in *Principi cit.*, p. 133 ss.; P. BELLINI, *Verso un nuovo laicismo: per una legge comune sul « fatto religioso »*, in *Il Tetto* 1978 n. 86, p. 203 s.

Non sembra che il principio d'eguaglianza possa essere qualificato come principio supremo dell'ordinamento costituzionale italiano, essendo principi supremi solo quelli che presiedono alle funzioni istituzionali dello Stato. R. PASCALI,

Un'ultima considerazione sulla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, con specifica considerazione al divieto che provvedimenti confessionali sanzionatori abbiano ripercussione nell'ordine civile, quando non tocchino la Chiesa, o le confessioni, nella loro struttura o nelle loro attività istituzionali.

Mi riferisco, in specie, all'art. 23 del Trattato, secondo comma, per il quale i progetti di revisione dei Patti Lateranensi precisano che l'efficacia dei provvedimenti canonici debba intendersi in armonia con i diritti dei cittadini costituzionalmente garantiti, ma insieme senza pregiudizio dell'ordinamento canonico.

Vi sono atti che hanno effetti di natura meramente temporale, economica: ad es. un provvedimento di espulsione di un religioso, col quale non si assicurassero pensione, liquidazione o indennizzo, questo non può avere « senz'altro » piena efficacia in Italia a norma dell'art. 23, II comma, giacché da un lato, non prevedendo il trattamento previdenziale, lede un diritto costituzionalmente garantito (art. 38 Cost.), dall'altro non tocca l'autonomia della Chiesa nel campo che le è proprio; il provvedimento è sicuramente impugnabile dinanzi al giudice civile che ovviamente non può che occuparsi dell'aspetto economico della vicenda <sup>(26)</sup>.

In sostanza là dove il provvedimento è rimosta nell'ambito organizzativo ecclesiastico non può non essere considerato immediatamente efficace, poiché altrimenti si violerebbe la sovranità della Chiesa, ma, d'altra parte, se tale pregiudizio non esiste è giustificato il mancato riconoscimento della piena efficacia.

---

*Diritto ecclesiastico e principi costituzionali supremi*, in *Studi di diritto cit.*, pp. 285-286.

Non ho tenuto conto della sentenza Corte Cost. n. 18 del 1982, uscita quando la relazione, qui pubblicata, era già in corso di stampa.

(26) FUMAGALLI CARULLI, *op. cit.*, pp. 255-256.

**MASSIMO PESCATORI**

**L'EVOLUZIONE IDEOLOGICA DI  
DOMENICO SETTEMBRINI**



SOMMARIO: 1. Sul tema delle revisioni ideologiche. — 2. Sul rapporto tra cattolici e comunisti. — 3. Crisi del marxismo e strategia del PCI secondo Settembrini. — 4. Conclusioni.

1. - Il dibattito sulla crisi del marxismo è oggi quanto mai vivo e non accenna ad esaurirsi. Contribuiscono infatti ad alimentarlo le revisioni di studiosi e politologi i quali, originariamente di fede marxista, hanno in un secondo momento riconsiderato le proprie convinzioni iniziali, per abbracciare tesi di aperto filocapitalismo. In questo ambito riveste particolare significato la revisione ideologica di Domenico Settembrini, un tempo marxista e filocollettivista convinto, convertitosi successivamente all'economia di mercato, attraverso la quale si possono individuare le ragioni della crisi ideologica, politica e culturale che investe la dottrina marxista, analizzata anche da altri studiosi italiani i quali, sia pure in modo diversificato, hanno offerto su questo tema, contributi critici determinanti (1).

L'esame della politica negli ultimi anni perseguita dal partito comunista italiano e il richiamo che questo partito compie oggi all'opera di Antonio Gramsci per sopperire alla inattualità del marxismo, contribuiscono altresì alla comprensione delle ragioni che hanno indotto Settembrini a rivedere la sua posizione iniziale fondata sulla convinzione che il collettivismo sia economicamente più efficace e socialmente più giusto del regime della libera impresa regolata dal mercato e

---

(1) Su questo tema cfr. N. BOBBIO, *Il marxismo e lo Stato*, 1976; N. BOBBIO, *Il marxismo e lo Stato*, 1976; N. BOBBIO, *Quale socialismo*, Torino, 1977; L. COLLETTI, *Tra marxismo e no*, Roma-Bari, 1979; L. COLLETTI, *Tramonto dell'ideologia*, Roma-Bari, 1980; L. PELLICANI, *Centauro comunista*, 1979, Firenze; L. PELLICANI, *I rivoluzionari di professione*, Firenze, 1975.

dalla pianificazione (2). La prospettiva di osservazione di Settembrini è dunque mutata, in quanto le simpatie di un tempo al collettivismo che lo spingevano verso il discorso di « riciclaggio » del partito di Togliatti in funzione alternativa democratica al partito di maggioranza relativa, sono oggi posizioni superate dallo storico marchigiano. In particolare Settembrini imputa al PCI di non aver rivisto criticamente il proprio passato totalitario; nelle controversie internazionali infatti, ancora oggi si schiera costantemente sulle posizioni dell'Urss.

Sulla base di questa premessa, Settembrini ritiene che vi sia motivo di sospettare che i riconoscimenti della superiorità del regime di mercato sul collettivismo e della democrazia sulla dittatura, siano strumentali al fine di conquistare consensi, tanto più che la rinuncia alla dittatura e al collettivismo da parte di questo partito, mai avvalorata da atti e documenti ufficiali, non sembra poter essere addotta come prova che il PCI sia diventato in tutto e per tutto un partito socialdemocratico di tipo occidentale (3).

Dell'adesione di Settembrini alla dottrina marxista, sono scarsissime le testimonianze all'interno delle sue numerose pubblicazioni, tuttavia Federico Orlando, nella prefazione al libro *Marxismo e compromesso storico* afferma che lo studioso avviò il suo processo di revisione allorché, professore di Storia del movimento operaio a Pisa analizzò a fondo il pensiero di Marx e Lenin (4). Tale asserzione non giustifica da sola una revisione ideologica di rilevanza cospicua, ma nella premessa a *La Chiesa nella politica italiana* è lo stesso Settembrini ad affermare che attraverso lo studio dell'economia e la

---

(2) Ciò è testimoniato soprattutto dalla premessa alla seconda edizione della sua opera fondamentale « *La Chiesa nella politica italiana*, Milano, 1978, libro che nel 1964, all'epoca della sua prima presentazione, rischiò di non vedere la luce a causa del suo portato ideologico anticlericale.

(3) D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 9.

(4) F. ORLANDO, *Introduzione* a D. SETTEMBRINI, *Marxismo e compromesso storico*, Firenze, 1979, p. 5.

vigile osservazione dei fatti, fu indotto a rivedere la sua scelta iniziale (5). Lo studioso marchigiano dunque, per spiegare questa conversione ideologica, fornisce una chiave di lettura attendibile, quella dell'osservazione dei fatti, ossia una considerazione più realistica della dottrina una volta che questa, nella prassi, ha prodotto situazioni diverse da quelle che si proponeva di portare alla luce (6). Sul tema delle revisioni ideologiche interviene anche Luciano Pellicani per il quale la propensione che gli intellettuali hanno manifestato verso i movimenti politici di contestazione della società capitalistica, deriva dal fatto che questa è spesso apparsa ai loro occhi come « un ordine strutturalmente incapace di realizzare quei valori culturali che essi sentono di incarnare » (7). Scrive Lucio Colletti, riportando il pensiero di Karl Korsch (8) che i teorici marxisti, i quali per anni avevano cercato di trovare una giustificazione al divario sempre più profondo determinatosi tra la teoria e il corso delle cose, con la « deformazione » che essa veniva a subire al momento dell'applicazione pratica, erano adesso propensi a riconoscere la « superficialità » di una simile « giustificazione ». La via di uscita infatti, non poteva più consistere nel contrapporre al « marxismo deformato » la dottrina pura di Marx ed Engels, in quanto la crisi del marxismo appariva ormai come una crisi della loro dottrina (9).

La constatazione che l'idea di una « società nuova » propugnata dai teorici marxisti in luogo delle società industriali occidentali, laddove si era realizzata, aveva prodotto sempre gli stessi risultati, sembra dunque essere la ragione che li ha indotti a riflettere circa l'opportunità di continuare a muoversi sulla base dei vecchi schemi.

---

(5) D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 8.

(6) D. SETTEMBRINI, *op. ult. cit.*, p. 8.

(7) L. PELLICANI, *op. cit.*, p. 17.

(8) K. KORSCH, *Dialettica e scienza nel marxismo*, Roma-Bari, 1978, p. 133.

(9) L. COLLETTI, *op. cit.*, p. 73 e s.

2. - Nella valutazione della linea politica del partito comunista italiano assume risalto il rapporto tra cattolici e comunisti e più in generale tra religione e marxismo allo scopo di vedere per quali affinità strutturali questi due clericalismi tendono ad incontrarsi.

Nell'analizzare questo rapporto Settembrini mette in rilievo l'analogia tra cristianesimo e comunismo, per affermare che entrambi questi movimenti sono protesi verso una salvezza totale e definitiva, sebbene l'imminenza di questo « Regno », di questa palingenesi collettiva, venga promessa dal comunismo in questa vita e non nell'al di là, da cui la maggiore vulnerabilità del cristianesimo rispetto al comunismo (10).

Settembrini rileva inoltre che anche il cristianesimo è nato come movimento millenaristico che prometteva e attendeva la redenzione totale nel corso del tempo storico, per sostenere che questa è un'efficacissima arma di proselitismo nelle mani del comunismo (11).

Ora, secondo Settembrini, il rilievo che il comunismo rivolge alla Chiesa di aver tradito le attese originarie si può, dopo la degenerazione dell'esperimento sovietico, ritorcere contro il comunismo, rendendo così un servizio anche alle chiese, il cui proselitismo, purché condotto con le armi del diritto comune, nulla ha da temere nell'ambito di una società democratica (12). A questo riguardo Settembrini, nella premessa a *La Chiesa nella politica italiana*, precisa che se solo un PCI socialdemocratizzato, completamente acquisito ai valori della democrazia, di cui il laicismo costituisce una componente essenziale, può essere spendibile come alternativa alla DC, a maggior ragione solo una DC completamente laicizzata, libera

---

(10) D. SETTEMBRINI, *Le pecorelle di Marx*, in « Il Giornale », 6-1-1977.

(11) D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 11 e s.

(12) D. SETTEMBRINI, *op. ult. cit.*, p. 3; In questo senso cfr. anche G. MORRA, *Marxismo e religione*, Milano, 1975.

cioè da ogni forma di dipendenza dalla Chiesa, potrà assolvere alla funzione di partito conservatore che assolve, ad esempio, la democrazia cristiana nella Germania Ovest (13). Com'è infatti possibile — si domanda lo storico — che possa a lungo conservare l'attuale numero di consensi in un paese in cui è avvenuta una grande rivoluzione industriale, un partito che non è riuscito ad operare un taglio netto con un passato che ne rivela crudemente la sudditanza al potere ecclesiastico (14)? In sostanza, di questi due clericalismi, l'uno costituisce la metamorfosi storica dell'altro, ed è su questa realtà che, a giudizio di Settembrini, si basa la strategia comunista del compromesso storico (15). Lo studioso conclude la sua analisi auspicando che i due maggiori partiti, per il perfetto funzionamento delle istituzioni, siano accomunati in un processo di deconfessionalizzazione radicale, dal quale possa emergere un bipartitismo perfetto (16). La necessità e l'attualità della battaglia laica è dunque la tesi di fondo di Settembrini, che mette in risalto i pericoli derivanti dall'incontro di due chiese, le quali, una volta al potere, inciderebbero nella società italiana con tutto il peso delle loro ideologie (17).

L'elaborazione teorica di Domenico Settembrini poggia dunque sul tentativo di dimostrare la natura non scientifica del marxismo, per cui, in questo quadro, il compromesso storico si configura per il PCI come un « peccato originale », « l'incontro di due chiese con la riserva mentale dell'egemonia, dove però prevalgono maggioranze che non intendono aprirsi al li-

---

(13) D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 14 e s.

(14) D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 11.

(15) D. SETTEMBRINI, *op. ult. cit.* p. 11 e s.

(16) D. SETTEMBRINI, *op. ult. cit.* p. 11 e s.

Su questo tema cfr. anche D. SETTEMBRINI, *Il labirinto marxista*, 1975, p. 319 e s.

(17) D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 3; A questo riguardo cfr. anche D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 319 e s.; D. FISICHELLA, *Quel Giano bifronte del PCI*, Firenze, 1979; L. GRUPPI, *Il compromesso storico*, Rima, 1977, p. 29-30.

beralismo, ma che con il liberalismo intendono mantenere un'antitesi storica » (18).

Ma ciò che appare più opinabile, forse, nell'analisi di Settembrini, è la sua tendenza ad identificare i due clericalismi, in quanto il processo di laicizzazione, all'interno della democrazia cristiana, è forse più avviato che non nel partito comunista italiano, al quale risulta più difficile riconoscere gli sforzi di un processo di trasformazione indirizzato verso una politica e verso una struttura interna di partito autenticamente democratiche (19). Ne deriva che la contemporanea battaglia al clericalismo cattolico e a quello comunista, che Settembrini vorrebbe in funzione di una tendenza verso il bipartitismo perfetto, determina giudizi divergenti, dal momento che appare dubbia la valutazione sul comportamento del partito comunista italiano dopo l'assunzione di responsabilità di governo raggiunte attraverso il consenso elettorale (20).

3. - Molto dibattute in questi ultimi tempi è il tema della crisi del marxismo in relazione soprattutto al fenomeno dei nuovi filosofi, manifestatosi in Francia e successivamente anche da noi ai due convegni veneziani sul dissenso nei paesi dell'est: quello organizzato dal Manifesto, che ha visto tra l'altro il riconoscimento dello stato di crisi in cui versa la filosofia politica marxista da parte di Althusser, uno dei sostenitori della scientificità della dottrina del pensatore di Treviri (21); e l'edizione 1977 della Biennale dove il discorso degli storici ha ruotato in-

(18) D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 9.

(19) R. TANTURRI, *La seconda repubblica*, Rebellato, Padova, 1979, p. 133. Su questo tema cfr. anche D. FISICHELLA, *Analisi del totalitarismo*, 1978; D. SETTEMBRINI, *Partito padrone*, in « Il Giornale », 10-9-78; F. ALBERONI, *Democrazia vuol dire dissenso*, in « Il Corriere della Sera », 9-1-77.

(20) Cfr. R. TANTURRI, *op. cit.*

(21) L'intervento di Althusser al Convegno del « Manifesto » è stato pubblicato sull'Espresso del 29-1-1978; per un'analisi più completa del pensiero di ALTHUSSER, *Il marxismo oggi*, in cfr. *Quel che deve cambiare nel partito comunista italiano*, Milano, 1978, p. 113.

torno all'analisi di Kalakowskj sui nessi strutturali tra l'idea originaria e le sue conseguenze totalitarie <sup>(22)</sup>.

Lo stesso Lucio Colletti, dopo la recente revisione ideologica, parla di « ineluttabile tendenza del comunismo verso il totalitarismo » <sup>(23)</sup> e sostiene che dalla crisi del marxismo è illusorio pensare di uscire restando nell'universo concettuale di Marx <sup>(24)</sup>. In uno dei suoi ultimi saggi egli riporta testimonianze importanti come quella di Karl Korsch: « Il marxismo come movimento e come teoria, si trova oggi in crisi. Non si tratta più di una crisi all'interno del marxismo, ma di una crisi del marxismo stesso » <sup>(25)</sup> e aveva poi aggiunto di non ritenere « plausibile » la teoria di quanti tendono a contrapporre la dottrina pura al movimento storico reale, in quanto tale separazione ideologica rappresenta essa stessa una forma della crisi in atto <sup>(26)</sup>.

Attraverso il libro-intervista *Marxismo e compromesso storico* anche Settembrini interviene sul tema della crisi del marxismo <sup>(27)</sup>. A questo riguardo egli si richiama ad una affermazione di Luciano Pellicani, il quale, in « *considerazioni sul messianesimo marxista* », rileva che il marxismo è « una religione mascherata, che per continuare ad esercitare il suo straordinario appeal, deve percepire se stessa come un'antireligione, più precisamente come la scienza fattasi movimento politico » <sup>(28)</sup>.

<sup>(22)</sup> Cfr. D. SETTEMBRINI, *Controsenso storico*, in « Il Giornale », 16-12-1978; cfr. anche D. FISICHELLA, *op. cit.*, pp. 107-113; J. F. REVEL, *La tentazione totalitaria*, Milano, 1971.

<sup>(23)</sup> Cfr. L. COLLETTI, *op. cit.*, p. 143 e s. L. PELLICANI, *Gulag o utopia*, Interpretazioni del comunismo, Sugarco 1978; L. PELLICANI, *L'alternativa impossibile*, in Antonio Lombardo, *Le trasformazioni del comunismo italiano*, Milano, 1978, pp. 257-275.

<sup>(24)</sup> L. COLLETTI, *op. cit.*, cfr.

<sup>(25)</sup> L. COLLETTI, *op. cit.*, p. 74 e inoltre cfr. D. SETTEMBRINI, *L'eresia non basta più*, in « Il Giornale », 10-12-77 L. PELLICANI, *op. cit.*

<sup>(26)</sup> K. KORSCH, *Dialettica e scienza nel marxismo*, p. 133, Roma-Bari, 1974.

<sup>(27)</sup> D. SETTEMBRINI, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, p. 5.

Gli strumenti che Settembrini utilizza per la sua operazione sono in sostanza gli stessi che i teorici del movimento marxista sono soliti usare per dimostrare la scientificità del messaggio, con la differenza che quella che agli occhi dei marxisti appare una scienza rigorosa, nella ricostruzione di Settembrini risulta « una enorme costruzione mitologica » (29).

Rifacendosi poi al fenomeno delle revisioni ideologiche, Settembrini rileva che nonostante ciò si assiste all'accelerarsi della marcia verso il potere del PCI che al marxismo ancora ufficialmente si richiama (30).

All'apparenza, secondo Settembrini sembrerebbe esservi tra i due fatti una stridente contraddizione e solo analizzandoli attentamente è possibile vedere che nella sostanza la contraddizione non è poi così evidente come appare. Se si considera infatti, sostiene lo storico, che il movimento marxista è riuscito negli ultimi anni a cambiare profondamente il senso comune, a divenire il modo stesso di pensare di larghe masse, ci si accorge che non vi è paradosso tra i due fatti della crisi della credibilità del marxismo tra gli intellettuali e del crescente successo della politica del PCI, fermo restando, conclude Settembrini, che quanto accade al livello intellettuale non sia un bene e non possa avere a lunga scadenza ripercussioni conformi a livello politico (31).

Alla luce di queste considerazioni, la crisi del marxismo appare ormai una realtà della cui sostanziale portata è testimonianza anche la politica dei maggiori partiti comunisti occidentali, i quali, da tempo si sono avviati sulla strada di una profonda revisione ideologica e strategica. Come si colloca in questo quadro, secondo Settembrini, il riferimento che il par-

---

(29) D. SETTEMBRINI, *op. ult. cit.* p. 6; su questo tema cfr. anche D. SETTEMBRINI, *Le regole del gioco*, in « Il Giornale », 30-11-1978; *Marx travestito*, in « Il Giornale », 22-10-1978.

(30) D. SETTEMBRINI, *Controsenso storico*, cit.

(31) Cfr. D. SETTEMBRINI, *op. ult. cit.*

tito comunista compie oggi al pensiero e all'opera di Antonio Gramsci? Secondo lo storico la crisi del marxismo e la constatazione che una volta giunti al potere i partiti comunisti hanno generato forme di governo autoritarie, hanno indotto gli intellettuali marxisti a ricercare, all'interno della loro tradizione culturale, possibili motivi ispiratori di rinnovamento democratico. In quest'opera di ricerca essi hanno ritenuto di individuare nel pensiero di Gramsci l'elemento di continuità tra la politica di oggi e il leninismo, in un proposito di conciliazione ideologica tendente a raccogliere entro lo stesso spazio dottrinario il principio di ortodossia e l'istanza revisionistica, tentativo che, secondo Settembrini, non convince appieno in quanto Gramsci nella sua opera non sembra offrire materia sufficiente perché si possa parlare di pluralismo socialista (32).

Per quanto infatti Gramsci avvertì il problema del consenso, il concetto di « egemonia » non appare nel pensatore sardo altro che un'integrazione e uno sviluppo del concetto di « dittatura del proletariato » di Lenin.

Ne deriva che la scelta pluralistica del PCI, secondo Settembrini, non può trovare nel « *Quaderni del carcere* » il suo sbocco teorico, permanendo un profondo divario tra il pensiero politico di Gramsci, imperniato sul concetto di « egemonia » e la pratica politica attuale del PCI, basata sulla accettazione del pluralismo politico e del sistema parlamentare.

4. - Analizzate le linee fondamentali del pensiero e dell'opera di Domenico Settembrini, è forse opportuno un ultimo riferimento alle ragioni che lo hanno portato ad allontanarsi dalla sua posizione originaria, fondata sul concetto da lui stesso definito « oscurantista e antistorico », della superiorità eco-

---

(32) Cfr. D. SETTEMBRINI, *op. cit.*, sul tema del rapporto tra il pensiero politico di Gramsci e la politica del partito comunista italiano cfr. L. PELLICANI, *Gramsci e la questione comunista*, Firenze, 1976; N. BOBBIO, *Gramsci e la concezione della società civile*, Milano, 1976.

nomica e sociale del collettivismo rispetto al regime della libera impresa. Si tratta in fondo dello stesso « passaggio » compiuto anche dal partito comunista italiano, il quale, via via che cresceva la sua influenza nel paese e più pressante si faceva l'assedio alla DC per indurla al compromesso, passava da quella sorta di « anticapitalismo confuso », per usare le parole di Settembrini, al più aperto filocapitalismo, fino a riconoscere e ad esaltare le virtù della proprietà privata, del profitto e del mercato, per quanto nello storico questo « passaggio » appaia più scientifico e non dettato da motivi strumentali e tattici.

In quest'opera di smantellamento delle contraddizioni e dell'antistoricismo della dottrina marxista, Settembrini si dimostra molto severo nei confronti di taluni intellettuali, tra cui Bobbio, Colletti e Valiani i quali, pur cercando di cogliere alcuni aspetti negativi del marxismo, si sono limitati ad invitare gli altri ad approfondire questo discorso, restandosene così nell'alveo delle loro convinzioni a cercare di trovare qualche motivo che consenta al marxismo di uscire dalla crisi. In sostanza, posti di fronte al crollo di tutte le previsioni avanzate da Marx circa gli sviluppi della dinamica del capitalismo, questi studiosi abbandonano la scienza economica che li aveva profondamente delusi per tornare alla filosofia, quindi alla dialettica hegeliana, che Settembrini, definisce come quel « miracoloso strumento logico che permette di dimostrare tutto quello che si vuole, senza dover tenere conto dell'esperienza, a cui sono invece vincolate le formulazioni della scienza » <sup>(33)</sup>.

Ma il marxismo, e questo è uno dei punti fondamentali della critica di Settembrini verso questi intellettuali, non può illudersi di uscire dalla crisi limitandosi a riconoscerla, in quanto non è una scienza, ma una religione e come tale, nel momento in cui ammette il dubbio si autodistrugge. È vero

---

(33) D. SETTEMBRINI, *L'eresia non basta più*, cit.

tuttavia che già al tempo della sua originaria adesione alla dottrina marxista Settembrini si muoveva con spirito polemico nei confronti del PCI, al quale imputava di non essere chiaramente avverso al capitalismo, perché disposto, pur di arrivare al potere attraverso l'incontro con la DC, a « mettere molta acqua nel vino del suo socialismo », tanto che lo studioso aveva previsto che in una situazione profondamente mutata, in campo internazionale, non sarebbe stata da escludersi l'instaurazione in Italia di un governo DC-PCI. Quello che nella comune accezione viene dunque definito « compromesso storico », era stato da lui ampiamente previsto, e già allora manifestava per tale formula politica, non minore avversione di oggi.

La crisi del marxismo risulta peraltro avvalorata dalle numerose conversioni ideologiche di tanti studiosi i quali, un tempo marxisti, hanno successivamente rivisto certe convinzioni abbandonando la tensione filocollettivistica, anche se per alcuni di loro questo « passaggio » non è stato completo e definitivo come quello di Settembrini.

Tuttavia, anche astraendo da queste revisioni, la crisi del marxismo appare individuabile nel fatto che storicamente qualsiasi applicazione di tale dottrina è degenerata in forme dispotiche e illiberali, da cui la legittimità di quanti tendono a mettere in risalto la matrice antidemocratica della dottrina medesima. Ed è questo che sostanzialmente appare dall'elaborazione teorica di Domenico Settembrini, i cui studi rappresentano un tentativo sistematico smantellare la pretesa scientifica del marxismo e di accreditarne invece l'aspetto di mitologia religiosa.

FRANCO PIZZETTI

## LA RIFORMA DELLE ISTITUZIONI DEMOCRATICHE NELLA CRISI ITALIANA AGLI INIZI DEGLI ANNI '80 (\*)

(\*) Questo scritto riproduce, con talune modificazioni e con l'aggiunta delle note, il testo di una relazione dal titolo « *Le riforme istituzionali* », svolta il 18 ottobre 1981 a Caluso (Torino), nell'ambito del Convegno « *La crisi dei partiti di massa con particolare riguardo alle aree metropolitane* » e di una relazione dal titolo « *La riforma delle istituzioni nella crisi del Paese* », svolta il 14 novembre 1981 a Ivrea (Torino), nell'ambito del Convegno « *Il rinnovamento dei partiti per il rinnovamento del Paese* ».

Per quanto il testo qui pubblicato costituisca, come è ovvio, una profonda rielaborazione delle due relazioni, esso mantiene per più aspetti il carattere di un lavoro strettamente collegato alla congiuntura politica del periodo nel quale le due relazioni sono state svolte.

Va detto, però, che volutamente si è preferito mantenere questi collegamenti, nella convinzione che, poiché lavori come questo sono inevitabilmente segnati dal clima del periodo nel quale sono pensati ed elaborati, i riferimenti ad una specifica fase politica possono aiutare il lettore a distinguere, e quindi anche a comprendere meglio, le ragioni immediate e le motivazioni di fondo di quanto sostenuto.



SOMMARIO: 1. La questione delle riforme istituzionali come problema sostanzialmente comune agli Stati di democrazia occidentale. — 2. Le caratteristiche specifiche della vicenda italiana. — 3. Le modificazioni striscianti della Costituzione italiana. — 4. L'occupazione partitica delle istituzioni come aspetto essenziale della esperienza italiana. — 5. Le conseguenze della iperpartitizzazione del sistema istituzionale italiano. — 6. Ancora sulle conseguenze della iperpartitizzazione del sistema istituzionale italiano. — 7. Necessità di un processo riformatore su più piani diversi. — 8. Necessità di ripensare il ruolo dei partiti nei sistemi contemporanei: il problema del rapporto fra partiti e società. — 9. Necessità di ripensare al rapporto fra istituzioni e società: il problema del rapporto fra legittimazione a decidere e responsabilità. — 10. Necessità di ripensare al rapporto fra partiti e istituzioni: la questione del sistema di governo. — 11. Poteri dell'organo assembleare e ruolo dei partiti nei sistemi di governo ad elezione diretta dell'esecutivo. — 12. I problemi delle riforme istituzionali come problema non riducibile a questioni di tattica politica di breve periodo. — 13. Riforme istituzionali e Costituzione vigente.

1. - La questione delle riforme istituzionali non è una singolarità del caso italiano.

Si può ben dire che almeno a partire dalla fine degli anni sessanta tutto il sistema occidentale è scosso dal problema della governabilità, in un quadro che vede svilupparsi sia la crisi del principio di legittimazione basato sulla democrazia rappresentativa a suffragio universale e sui partiti <sup>(1)</sup> sia la crisi di efficienza del *Welfare State* <sup>(2)</sup>.

---

(1) La letteratura sulla crisi del principio di legittimazione basato sul suffragio universale e sui partiti è sterminata. Nell'ambito di questa indagine però il riferimento è soprattutto alla recente letteratura europea di ispirazione marxista e particolarmente a: HABERMAS, *La crisi della razionalità nel capitalismo maturo*, Bari, 1979; OFFE, *Lo Stato nel capitalismo maturo*, Milano, 1977; POULANTZAS, *La crise des partis*, in *Le Monde diplomatique*, settembre 1979. Di ampio respiro, anche se in qualche misura singolare nel metodo: A. WOLFF, *I confini della legittimazione*, Bari, 1981. Nella letteratura italiana più recente si veda, anche per una maggiore precisazione della problematica accennata, PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna 1970, e POGGI, *Paradigmi di analisi della crisi dei partiti*, in AA.VV., *Il partito politico*, Bari, 1981 nonché R. RUFFILLI, *Partecipazione politica e sistemi di partito*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, Milano, 1981, 226 ss. .

(2) Anche su questo punto la letteratura è immensa. Per un riferimento

Più di recente, poi, in particolare nei paesi europei che hanno fortemente subito gli scossoni del 1968, i due elementi si sono congiunti insieme, diventando la crisi di legittimità un elemento ulteriore della crisi del *Welfare State* e la crisi del *Welfare State* un elemento ulteriore della crisi di legittimità<sup>(3)</sup>.

Questa sostanziale unità del fenomeno<sup>(4)</sup>, che emerge malgrado le diverse caratteristiche nazionali<sup>(5)</sup>, va sottolineata per evitare il duplice rischio di ridurre il caso italiano a una vicenda atipica ovvero di sfumare nel quadro della crisi mondiale i caratteri tipici del caso italiano<sup>(6)</sup>.

---

di massima si vedano gli scritti dell'A. italiano che più a fondo ha esplorato le cause e gli effetti di questa crisi: cfr. A. ARDIGÒ, *Introduzione all'analisi sociologica del « Welfare State » e delle sue trasformazioni*, in La Rosa, Mainardi, Montanari, *I servizi sociali tra programmazione e partecipazione*, Milano, 1979, 41 ss.; Id., *Crisi di governabilità e mondi vitali*, Bologna, 1980.

(3) Sia consentito rinviare su questo punto, almeno per le indicazioni bibliografiche, a F. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione tra efficienza e partecipazione: il caso dell'ente intermedio italiano*, in AA. VV., *L'ente intermedio*, Milano, 1981. V. anche, sia pure in altra prospettiva, F. BENVENUTI, *Efficienza e governabilità delle istituzioni*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, cit., 240.

(4) Per l'analisi comparata della crisi dei sistemi democratici occidentali in connessione con i fenomeni indicati resta sempre essenziale il rinvio a CROZIER, HUNTINGTON e WATANUKI, *La crisi della democrazia*, Milano, 1977. Un quadro riassuntivo di questa problematica, sia pure rivolta forse troppo alle vicende italiane, in G. GOZZI, *Stato contemporaneo*, in *Dizionario della politica*, II ed. e in A. DI GIOVINE, *L'ingegneria costituzionale fra crisi delle istituzioni e strategie politiche*, in AA.VV., *Crisi politica e riforma delle istituzioni*, Torino, 1981.

(5) È innegabile che, per quanto unitari possano essere i fenomeni di fondo della crisi internazionale di sistema, vi sono poi profili specifici tipicamente nazionali, legati alle caratteristiche dei sistemi istituzionali di ciascun paese. E di questo, del resto, dà atto ogni indagine che metta a confronto le difficoltà dei diversi sistemi: cfr. CROZIER, HUNTINGTON e WATANUKI, *La crisi della democrazia*, cit., e, *ivi*, la *Introduzione* alla edizione italiana di G. ACNELLI. Tuttavia l'unità delle cause di fondo resta un elemento essenziale, che consente di considerare i fenomeni conseguenti, malgrado le loro caratteristiche nazionali, come un fenomeno tendenzialmente unitario. Vicenda, questa, assai differente da quella che può verificarsi invece allorché, come avvenne ad esempio nella crisi francese del 1958, un sistema istituzionale entri in crisi essenzialmente per il verificarsi di fenomeni tipici di un singolo paese.

(6) Mi pare indubbio che nell'affrontare i problemi del sistema italiano vi sia stata spesso, anche da parte di molti studiosi, un'ottica piuttosto ristretta:

2. - La vicenda italiana ha infatti delle caratteristiche sue peculiari che meritano di essere poste in rilievo.

Il sistema italiano, come è stato detto <sup>(7)</sup>, si fonda, in modo determinante e in una misura generalmente non riscontrabile negli altri paesi, su una oligarchia democratica, tutta incentrata intorno al sistema dei partiti.

Non è questa la sede per una dimostrazione compiuta dell'assunto. Ci si deve accontentare di sottolineare che, quali che ne siano le cause <sup>(8)</sup>, il nostro sistema costituzionale è

---

tipico mi sembra, in questo senso, soprattutto ad anni di distanza, il carattere del primo grande sforzo compiuto negli anni '70 per comprendere la vicenda italiana: cfr. AA.VV., *Il caso italiano* (a cura di F. L. CAVAZZA e GRAUBARD), 2° vol., Milano 1974. Si è trattato di un atteggiamento in qualche modo giustificato dalla convinzione, per un lungo tempo dominante, dell'atipia del sistema italiano legata all'atipia del suo sistema politico. Più di recente, tuttavia, mi pare vada emergendo la consapevolezza che le indubbie peculiarità del sistema italiano non giustificano la rinuncia a valutare la crisi italiana nell'ambito della più generale crisi dei sistemi occidentali: cfr., in questo senso, AA.VV., *La crisi italiana*, 2° vol., Torino, 1979 nonché P. FARNETI, *La democrazia in Italia tra crisi e innovazione*, Torino, 1978.

(7) Cfr. G. GUARINO, *Quale costituzione?*, Milano, 1980, 87 ss. Naturalmente l'espressione usata da Guarino può essere contestata da chi voglia sottolineare che comunque il sistema dei partiti assicura forme di ricambio della classe politica assai più efficaci di quanto avveniva nei sistemi oligarchici in senso proprio. Tuttavia il concetto che Guarino intende esprimere pare corretto se, come si deve, non si guarda tanto alla classe politica nel suo insieme quanto piuttosto al vero nucleo dirigente della classe politica. È infatti nozione comune, che anzi sta alla base dell'accusa di immobilismo del sistema politico italiano, l'estrema lentezza con la quale si opera il ricambio dei gruppi dirigenti dei partiti.

(8) È noto come sia diffusa, nella storiografia costituzionale, la tesi secondo la quale il prevalere dei partiti nel sistema politico costituzionale italiano affonda le sue radici nella crisi stessa del precedente regime, che vide il C.L.N. (organismo poggianti appunto sui partiti) come unico organo costituzionale dello Stato italiano durante il difficile e complesso passaggio dall'uno all'altro regime. Cfr., in questo senso, E. CHELI, *Il problema storico della costituente*, in S. J. WOLFE, (a cura di), *Italia 1943-1950. La ricostruzione*, Bari, 1974, 193 ss.; L. ELIA, *Forma di governo*, in *Enc. del dir.*, IXX, spec. 657-662; *Id.*, *Perché l'Italia si è tenuta e si tiene questa forma di governo*, in CAVAZZA e GRAUBARD (a cura di), *Il caso italiano*, cit. I, 224 ss. e spec. 228; P. FARNETI, *Introduzione* in P. FARNETI (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bologna, 1973, 27. Cfr. poi, più in generale, in senso sostanzialmente analogo, AA.VV., *Dieci anni dopo, 1945-1955, Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, 1955; G. MAMMARELLA, *L'Italia dopo*

quello indiscutibilmente più aperto alla penetrazione dei partiti nelle istituzioni <sup>(9)</sup>.

il fascismo, 1933-1968, Bologna, 1970; ID., *L'Italia dopo il fascismo, 1963-1973*, Bologna, 1974, e *ivi* spec. 59 ss. e 157 ss.. Sulla rilevanza giuridica del C.L.N. cfr. LAVACNA, *Comitati di liberazione*, in *Enc. del dir.*, VII, 778 ss..

Su questo problema cfr. poi più di recente R. RUFFILLI, *Sulla fondazione della repubblica democratica in Italia*, in R. RUFFILLI, (a cura di), *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, Bologna, 1979, I, 12 ss. e spec. 16 ss..

Ancor più recentemente, sia pure in modo assai sintetico, ha affermato il ruolo dei partiti come fondante il nuovo ordine costituzionale italiano F. D'ONOFRIO, *Il ruolo dei partiti nel rinnovamento politico istituzionale del paese*, relazione svolta il 3-11-1981 al Convegno indetto presso l'hotel Leonardo da Vinci di Roma, p. 6 del ciclostilato. V. anche sulla vicenda costituzionale italiana, G. PASTORI, *Società e Stato in Italia dal 1948 a oggi*, in *Stato e senso dello Stato oggi in Italia*, cit., 105 nonché G. BERTI, *Il modello di Stato nella Costituzione italiana*, *ivi*, 87.

Sul ruolo dei partiti, e in particolare dei partiti di massa, nella fondazione del regime repubblicano, cfr. anche, e assai ampiamente, P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, 1979 (2<sup>a</sup> ed.) e ID., *I nodi politici*, in G. ROSINI (a cura di), *Democrazia cristiana e costituente*, Roma, 1980, vol. III, 1011 ss..

<sup>(9)</sup> Cfr., compiutamente, L. ELIA, *Governo (forma di)*, cit.. Sul ruolo istituzionale dei partiti nella Costituzione italiana cfr. anche CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario della assemblea costituente*, Firenze, 1969, II, 110 ss.; MARANINI, *Storia del potere in Italia*, Firenze, 1967, spec. 319 ss., ove si richiama il ruolo essenziale dei partiti nella fondazione del sistema repubblicano; ID., *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958; ID., *Il tiranno senza volto*, Milano, 1963; ID., *Stato di partiti, non partitocrazia*, in *Studi politici*, 1960, 278 ss.; TESAURIO, *I partiti politici nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi per il XX anniversario dell'assemblea costituente*, cit., II, 487 ss.; C. ESPOSITO, *I partiti nella Costituzione*, in *La Costituzione italiana-Saggi*, Padova, 1954, 229 ss.. Cfr. anche, più in generale, AA.VV., *Indagine sul partito politico*, Milano, 1966. Più direttamente orientati a individuare il rapporto fra partiti e istituzioni cfr. L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in *Partiti e democrazia* (Atti del III Convegno di S. Pellegrino), Roma, 1964, 112 ss.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici* 1960, 275 ss.; MARTINES, *Contributo a una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano, 1957; ID., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano, 1967.

Sul rapporto fra partiti e sistema istituzionale italiano vanno poi richiamati i tre Congressi di dottrina dello Stato, i cui atti sono stati pubblicati in tre successivi volumi dal titolo *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico* (atti del I Convegno), Milano, 1967; *Crisi e trasformazione delle istituzioni* (atti del II Convegno), Milano, 1969; *Società civile e partecipazione politica* (atti del III Convegno), Milano, 1970. Fra i contributi contenuti nei volumi ora richiamati vanno segnalati in particolare V. CRISAFULLI, *Partiti, Parlamento, Governo*, in *La funzionalità dei partiti nello Stato democratico*, cit., 93 e S. GALEOTTI, *Dalla disfunzione dei partiti alla riforma del sistema di Governo*, *ivi*, 123 ss.; va osservato che

Per la verità non è che non vi siano nella Costituzione italiana anche indicazioni in altro senso. Sia per ciò che attiene al sistema delle autonomie, sia per ciò che riguarda la presa in considerazione di altri modi di legittimazione a esercitare pubbliche funzioni<sup>(10)</sup>, non mancano nella Costituzione italiana elementi di limite all'espandersi del ruolo dei partiti (soprattutto dei partiti nazionalmente organizzati secondo moduli unificanti) nel sistema istituzionale.

Va detto, però, che per quanto riguarda la forma di governo il nostro sistema è certamente quello più favorevole alla penetrazione dei partiti nelle istituzioni proprio perché è quello più vicino alla forma parlamentare classica<sup>(11)</sup>. Ed è evidente che vi è una strettissima connessione fra la c.d. centralità del Parlamento sul piano istituzionale e la centralità dei partiti come tali nel meccanismo di legittimazione delle istituzioni.

---

particolarmente nel contributo di S. Galeotti sono già contenute molte delle osservazioni che nel corso del presente lavoro vengono riprese.

Di questo A., nella logica che in parte si sviluppa in questo lavoro, vanno anche segnalati S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo nel disegno originario e nella realtà attuale della Costituzione italiana*, in AA. VV., *La Costituzione italiana*, Milano, 1980, 153 ss. nonché ID., *Strutture garantistiche e strutture governanti nel modello e nella realtà costituzionale*, in *La Costituzione italiana. I principi - la realtà*, Milano, 1977, 57 ss.. Cfr., infine, di grande rilevanza, C. ROSSANO, *Partiti e Parlamento nello Stato contemporaneo*, Napoli, 1972.

<sup>(10)</sup> Di nuovo sia consentito un generico rinvio alle osservazioni e alle indicazioni bibliografiche contenute in F. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione e partecipazione: il caso dell'ente intermedio italiano*, cit. nonché ID., *Traccia per una discussione sul sistema delle autonomie locali*, contributo ad una ricerca collettanea condotta presso il CESES insieme ai professori G. F. Miglio, S. Galeotti, G. Bognetti, G. Petroni, in corso di pubblicazione presso la casa editrice Giuffrè, Milano.

Interessanti spunti su questi profili, particolarmente con riguardo ai diversi modi di legittimazione all'esercizio delle funzioni pubbliche anche in F. D'ONOFRIO, *Il ruolo dei partiti nel rinnovamento politico e istituzionale del nostro paese*, cit..

<sup>(11)</sup> Il riferimento qui è ovviamente generico, generica essendo la stessa nozione di forma di governo: cfr. sul punto M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per una indagine sulle forme di governo*, in *Giur. cost.*, 1973, 214 ss. e, recentissime, le considerazioni sviluppate da G. DE VERCOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1981, al cui lavoro si rinvia anche per le riflessioni svolte sulla c.d. forma di governo parlamentare.

Ancora. Va sottolineato che negli ultimi dieci anni il sistema italiano ha fortemente accentuato la sua caratterizzazione partitica.

Il processo di attuazione della riforma regionale è tutto da leggere in questa ottica. Si è trattato, infatti, di un processo dominato da tre caratteristiche essenziali <sup>(12)</sup>:

1) il trasferimento di funzioni da un'amministrazione burocratica a una amministrazione di eletti, e per ciò stesso politica ed espressa prevalentemente dai partiti.

2) attribuzione di funzioni a amministrazioni politiche (regioni) dominate (sia per il sistema elettorale sia per l'organizzazione interna dei partiti) dalla classe politica nazionale <sup>(13)</sup>.

3) organizzazione delle funzioni trasferite o delegate secondo moduli che consentono al Governo e al Parlamento

---

Obbligato comunque è anche il riferimento, su questa tematica, a DUVERGER, *I sistemi politici*, Bari, 1978, e particolarmente 143 ss., con riflessioni circa il ruolo dei partiti nel sistema parlamentare assai utili nell'ambito delle osservazioni che in questa sede si sviluppano.

In questa sede comunque, come del resto è esplicitato subito dopo nel testo, ciò che si vuole mettere in rilievo è che la vigente forma di governo implica che l'unico organo a legittimazione democratica diretta sia il Parlamento; profilo questo che, assai più di altri elementi, in altri periodi più sottolineati, caratterizza a parere di chi scrive il carattere parlamentare della forma di governo.

Cfr., del resto, in senso analogo e traendone conseguenze di notevole rilievo per i temi che qui si prendono in considerazione, A. BALDASSARRE, *Il parlamento come soggetto di indirizzo e di coordinamento*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 16 ss..

(12) Di nuovo sia consentito, per ulteriori e più puntuali specificazioni, il rinvio a F. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione tra efficienza e partecipazione*, cit. e Id., *Traccia per una discussione sul sistema delle autonomie locali*, cit.

(13) Cfr. su questo punto le perspicue osservazioni a suo tempo, e con notevole intuizione, sviluppate da F. LEVI, *Politici e burocrati nella regione*, ora in F. LEVI, *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, Torino, 1978, 55 ss.. Cfr. anche, di grande interesse, pur muovendosi in una prospettiva per molti aspetti diversa, E. ROTELLI, *La non riforma*, Roma, 1981, e ivi soprattutto 49 ss. Nel medesimo senso G. BERTI, *Relazione al Convegno Corte costituzionale e forma di governo*, Firenze, 17-19 settembre 1981 ora pubblicata col titolo *Corte costituzionale e autonomie locali*, in *Le Regioni*, 1981, 1214 ss..

di condizionare in modo penetrante il sistema delle autonomie locali <sup>(14)</sup>.

La conseguenza ultima è stata quella di una espansione notevolissima del ruolo della classe politica, a tutto danno di altri principi, pur contenuti nella Costituzione, quale quello della legittimazione a decidere basata sulla professionalità della burocrazia ovvero quello della legittimazione a decidere basata sulla specificità delle autonomie locali <sup>(15)</sup>.

È stata una conseguenza voluta e teorizzata <sup>(16)</sup> ed è stata l'applicazione di una linea di lungo orizzonte che, non a caso, è giunta anche a toccare lo stesso sistema giudiziario, proponendo la creazione di giudici elettivi di quartiere o comunque il ricorso a forme elettive per l'attribuzione di funzioni giurisdizionali <sup>(17)</sup>.

---

(14) Cfr. in particolare E. CASSETTA, *Le regioni alla soglia degli anni '80*, in *Le Regioni*, 1981, 569 ss. e gli autori ivi richiamati.

(15) Con particolare riferimento alla compressione della specificità delle autonomie locali (e della medesima partecipazione diffusa dei cittadini alla P.A.) cfr. G. BERTI, *Relazione*, cit.

(16) Sul piano generale il punto di riferimento meglio compiuto di questa linea di tendenza pare sempre essere P. INGRAO, *Masse e potere*, Roma, 1977.

Con riguardo agli effetti di questa linea di tendenza rispetto alla attuazione delle regioni cfr. l'analisi di F. LEVI, *Tre filosofie per le regioni*, in *Studi sull'amministrazione regionale e locale*, cit., 17 ss. e di G. ZAGREBELSKY, *I presupposti costituzionali della riforma del governo locale*, in *La riforma dell'amministrazione locale*, Torino, 1977. Per indicazioni bibliografiche più ampie cfr. comunque F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, 15 nota 15 e cap. III, sez. I. Per quanto riguarda il sistema costituzionale complessivo cfr. ora le considerazioni di E. CHELI, *La «centralità parlamentare», sviluppo e decadenza di un modello*, in *Quaderni Costituzionali*, 1981, 343 ss..

(17) Cfr. sul punto, anche per una indicazione della letteratura più recente, P. SCAPARONE, *La partecipazione popolare alla amministrazione della giustizia*, Milano, 1980, spec. 126 ss.. Cfr. inoltre AMODIO (a cura di), *I giudici senza toga*, 1979 e, sia per una più articolata prospettazione del problema che per una più ampia bibliografia sul recente contributo dei giuristi italiani al tema in questione, A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale* (2<sup>a</sup> ed.) Roma, 1981, 412 ss.. Di particolare rilievo poi, su questo tema, il contributo di V. DENTI, *Il potere giudiziario*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, 201 ss. Sulle più recenti questioni in materia di ordinamento giudiziario, per la verità di tutt'altro segno, cfr. recentemente V. ZAGREBELSKY, *Magistratura: la polemica sul*

Sotto un altro profilo va sottolineato che la vicenda sviluppata nell'ultimo decennio ha implicato una innegabile trasformazione del sistema costituzionale vigente: non solo nel senso, ovvio, che ha offerto di questo sistema una « lettura » determinata, ma anche nel senso, meno immediatamente evidente, che ha implicato, per più aspetti, una lettura « evolutiva » della Costituzione, talché, soprattutto con riguardo al sistema delle autonomie locali, non sono stati pochi coloro che, dovendo constatare l'enorme separazione esistente fra norme costituzionali e sistema legislativo <sup>(18)</sup>, hanno preferito svalutare del tutto il dato costituzionale definendo, per questa parte, la Costituzione come una pagina bianca <sup>(19)</sup>.

3. - L'osservazione da ultimo esposta merita considerazione anche sotto un altro profilo.

Non sarebbe privo di interesse chiedersi, di fronte a recenti prese di posizione contrarie a qualunque modifica costituzionale, perché nessuna opposizione sia stata a suo tempo espressa rispetto a modificazioni per così dire « striscianti »

---

*P. M. e il nuovo Consiglio Superiore della Magistratura*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1981, 391 ss. .

<sup>(18)</sup> Per la verità, allorché si vorrà ricostruire nella sua complessità la vicenda culturale che ha accompagnato la attuazione delle regioni in Italia, si dovrà constatare che nel breve arco di dieci anni la dottrina regionalista è passata dal ricercare, nel modo più ampio, nelle norme costituzionali i criteri di legittimità delle proprie indicazioni, a un atteggiamento del tutto opposto, teso, appunto, alla svalutazione del dato normativo costituzionale.

Emblematico del primo atteggiamento è F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, I ed., Firenze, 1970, così come emblematico del secondo è lo stesso F. BASSANINI, *Le regioni fra Stato e comunità locale*, Bologna, 1976. Ma le citazioni e i richiami di letteratura potrebbero essere amplissimi, essendo questa una vicenda che ha coinvolto pressoché tutta la dottrina regionalistica.

Per una sintetica ma efficace ricostruzione di questa vicenda cfr. E. CASSETTA, *Le regioni alla soglia degli anni 80*, cit. .

<sup>(19)</sup> In questo senso si sono collocati, pur con varie sfumature, legate alle diverse occasioni di intervento, pressoché tutti gli studiosi di maggiore prestigio, quantomeno a partire dal 1972 in poi. Si vedano però gli equilibrati ragionamenti svolti, su questo punto, da L. PALADIN, *La riforma regionale fra Costituzione e prassi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, cit., 106 ss. .

ma sicuramente non meno rilevanti di quelle che oggi, da più parti e spesso in modo contraddittorio, vengono delineate <sup>(20)</sup>.

In realtà va detto con estrema chiarezza che la Costituzione, così come approvata dall'Assemblea costituente, è già stata ampiamente modificata: non solo nel senso che di essa è stata data una lettura determinata (cioè esplicitamente orientata) ma anche nel senso che in larga parte essa è stata *disapplicata* e di fatto sostituita con una normativa costituzionale alternativa <sup>(21)</sup>.

4. - In questa sede comunque quello che più importa è sottolineare come nel corso di questi trenta anni, e soprattutto nel corso degli ultimi dieci anni, sia andato sempre più sviluppandosi il *processo di occupazione partitica delle istituzioni*.

<sup>(20)</sup> L'affermazione contenuta nel testo ha un certo innegabile tocco polemico nei confronti di un dibattito -- quello sulle modifiche costituzionali -- che, soprattutto nel corso del 1981 ha spesso assunto toni di non accettabile censura ideologica dopo molti anni nei quali si era sviluppato, almeno nell'ambito degli studiosi, in modo forse non molto esaltante ma sempre molto rispettoso delle diverse opinioni: per una rassegna del dibattito precedente all'ultimissimo periodo cfr., con ottiche parzialmente diverse, A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale fra crisi delle istituzioni e strategie politiche*, cit.; G. FLORIDA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. e soc.*, 1978, 261 ss.; V. ONIDA, *Un anno di dibattito sulle riforme istituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1972, 459 ss.; G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, Milano, 1980. Sui numerosissimi interventi, di studiosi e di politici, succedutisi nell'ultimissimo periodo si può vedere con grande utilità A. DI GIOVINE, *op. ult. cit.*, aggiornatissima fino alla primavera 1981.

Va detto comunque che il problema accennato, da un punto di vista più generale, ha una ampiezza e una complessità che certo non sfuggirà al lettore. Come è ovvio, però, in questa sede non è possibile affrontare la questione, che coinvolge complessi problemi di efficacia della normativa costituzionale. Su questo punto, tuttavia, è bene richiamare almeno il recentissimo e notevole lavoro di M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, Torino, ed. prov. (ma 1981) e specialmente il capitolo I e il capitolo IV sez. II.

<sup>(21)</sup> Nel medesimo senso, e proprio con riferimento alla attuazione delle regioni che qui è assunto come un caso tipico di disapplicazione della Costituzione, cfr. M. DOGLIANI, *Interpretazione della Costituzione*, cit., spec. cap. I, paragrafo 6.

Questo fenomeno, nelle sue dimensioni attuali tipicamente italiano, ha conseguenze rilevanti.

Esso infatti tende a creare una sorta di *circolo chiuso* fra partiti e istituzioni, talché *la crisi delle istituzioni diventa subito crisi dei partiti e la crisi dei partiti diventa subito crisi delle istituzioni*.

In sostanza manca nel nostro sistema quella elasticità, presente invece in altri ordinamenti <sup>(22)</sup>, per cui alla crisi dei partiti può far fronte, in qualche modo, la credibilità delle istituzioni (Francia-USA) e alla crisi delle istituzioni può far fronte, in qualche misura, la credibilità dei partiti (USA-Spagna post franchista) <sup>(23)</sup>.

(22) Come risulterà più chiaramente dallo sviluppo del ragionamento svolto nel testo, il minor grado di elasticità del nostro sistema rispetto ad altri ordinamenti deriva, qui, dal fatto che in un sistema come quello italiano un organo solo (il Parlamento) è titolare di una legittimazione democratica diretta cosicché tutti gli altri organi (e prima di tutto il Governo) ripetono la loro legittimazione democratica da quello. Profilo, questo, che in questa sede viene considerato elemento di *anelasticità* del sistema politico-istituzionale proprio perché vi è un solo canale di legittimazione democratica del sistema complessivo.

Va riconosciuto, peraltro, che ponendosi da una diversa prospettiva, più interna al sistema politico-istituzionale, la tesi qui sostenuta può apparire incongrua.

È ben noto, infatti, che molti A., guardando al funzionamento del sistema politico, sono soliti configurare il sistema parlamentare come più elastico del sistema presidenziale o semipresidenziale, proprio perché, non derivando la legittimazione a governare dal diretto consenso popolare ma dal mediato consenso parlamentare, il sistema non implica un irrigidimento del ruolo della maggioranza e dell'opposizione. Cfr., in questo senso, con grande ampiezza di ragionamenti e ricchezza di indicazioni dottrinali, L. ELIA, *Governo (forma di)*, cit.; cfr. anche, con riguardo specifico al sistema italiano, L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporti tra partiti e istituzioni*, in *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*, Atti del Convegno di studi promosso dalla D. C. Lombardia, Cadenabbia, 18-19 settembre 1965.

(23) Si pensi al ruolo svolto in Francia, negli anni successivi al ritiro, prima, e alla morte, poi, del Presidente De Gaulle, dalla presidenza Pompidou, nel tenere ferma la forza politica del blocco sociale che la crisi del partito gollista poteva minacciare da vicino; si pensi, altresì, al ruolo svolto negli U.S.A., e in diversi periodi, dai presidenti repubblicani, per arrestare, prima, e per superare, poi, la crisi del loro partito.

Al contrario, e con riguardo ai casi nei quali sono i partiti a riassorbire la crisi di legittimazione delle istituzioni, si pensi al modo col quale, sia pure pagando prezzi elettorali rilevanti, il partito democratico è riuscito, negli U.S.A., a

Questo aspetto sembra essere un elemento di massima debolezza del sistema italiano <sup>(24)</sup> e può aprire, in talune ipotesi

---

riassorbire larga parte del dissenso nei confronti della presidenza Jounhon e, più genericamente, della guerra del Vietnam; si pensi anche al modo col quale, in Spagna, sia pure appoggiandosi sulla essenziale solidarietà della Corona, i partiti sono riusciti, almeno per il momento, a superare la crisi di legittimità conseguente alla caduta dell'ultimo governo Suarez.

Con riguardo alle esperienze straniere, spesso considerate secondo una prospettiva non lontana da quella qui seguita, cfr. P. G. LUCIFREDI, *Il difficile governo dell'occidente*, Milano, 1980.

<sup>(24)</sup> Debolezza accentuata, certamente, nel caso italiano dal multipartitismo estremo, che costituisce un ulteriore elemento di fragilità dei sistemi parlamentari, e dal medesimo sistema elettorale adottato per l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato.

Si badi: il riferimento, peraltro obbligato, al sistema elettorale richiede necessariamente una ulteriore specificazione. Di per sè non sembra ragionevole qualificare, come spesso si fa, in termini di buono-cattivo, apprezzabile-disprezzabile, giovevole-dannoso, un sistema elettorale di tipo proporzionale ovvero di tipo maggioritario.

È indispensabile, infatti, su questo piano, tener conto di una grande varietà di fattori che toccano, a seconda dei casi, la tradizione storica (ma anche etnica o confessionale) di un paese, il modo col quale è sentito, in un paese determinato, il rapporto fra istituzioni e società, il sistema istituzionale proprio di ciascun paese.

Volendo considerare qui solo l'aspetto da ultimo indicato (che certo non è, di per sè, l'unico rilevante), si può osservare che l'adozione di un sistema proporzionale in un regime di tipo parlamentare in sè e per sè moltiplica le difficoltà di governo, mentre in un regime a due legittimazioni (presidenziale o semi-presidenziale) esso può contemperare l'irrigidimento e la frattura del sistema politico che l'elezione diretta del Presidente inevitabilmente comporta.

È anche vero, peraltro, che in un regime di tipo parlamentare la eventuale adozione di un sistema maggioritario può essere sentita come una inaccettabile limitazione della possibilità di emersione, sul piano costituzionale, delle forze politiche del Paese (determinando, quindi, un ampliarsi, potenzialmente pericoloso, dell'area extraparlamentare del sistema politico). Così come è vero anche che in regimi di tipo presidenziale o semi-presidenziale l'adozione di sistemi proporzionalistici per l'elezione degli organi assembleari può determinare difficoltà non irrilevanti di governo del sistema complessivo, favorendo il formarsi di maggioranze eterogenee a supporto dell'organo monocratico, da un lato, nell'ambito dell'organo assembleare, dall'altro.

Una volta evidenziate queste difficoltà, tuttavia, una cosa può essere sottolineata con una certa sicurezza: che l'adozione di un meccanismo elettorale ampiamente proporzionale per l'elezione dell'organo assembleare tanto più può pregiudicare la stabilità e l'efficienza (non la rappresentatività) di un sistema quanto più questo è di carattere parlamentare, mentre, al contrario, quanto più un sistema è di tipo presidenziale o semi-presidenziale, tanto più può consentire (proprio per recuperare

che per taluni profili vanno delineandosi, la strada a una supplenza pericolosa, basata non sulla razionale e democratica legittimazione delle istituzioni ma sul ricorso, da parte di talune istituzioni (oggi soprattutto Presidenza della Repubblica), a una legittimazione fondata sul consenso popolare cercato e ottenuto al di fuori di ogni schema istituzionale<sup>(25)</sup>.

In ogni caso, giova ripeterlo, la logica della *iperpartitizzazione* toglie la possibilità concreta di fare ricorso ai partiti e al loro potenziale di legittimazione per far fronte alla crisi delle istituzioni, così come, per contro, toglie ogni possibilità di far ricorso alle istituzioni e alla loro forza legittimante per attenuare la crisi dei partiti.

Ancora: la logica della *iperpartitizzazione* così come si è sviluppata nel sistema italiano ha condotto nel nostro paese a una obbiettiva svalutazione delle esperienze parteci-

---

in rappresentatività) l'adozione di un meccanismo di tipo proporzionale per l'elezione dell'organo assembleare. Che poi, come generalmente accade, si verifichi piuttosto l'opposto, nel senso che tanto più un sistema è di tipo presidenziale tanto più tende ad adottare moduli elettorali di tipo maggioritario (o comunque coerenti con quello adottato per l'elezione dell'organo monocratico) anche per la elezione dell'organo assembleare, è fenomeno che si spiega considerando che, particolarmente nell'esperienza europea, la scelta a favore del regime presidenziale si fonda su un bisogno di efficienza e stabilità che legittima anche la perdita di rappresentatività dell'organo assembleare.

In ogni caso, per più ampie considerazioni su questa complessa problematica cfr. M. DURVERGER, *I partiti politici*, Milano, 1961 e, più recentemente, Id., *I sistemi politici*, cit., spec. 104 ss. .

Per quanto riguarda il dibattito italiano sulla rilevanza dei sistemi elettorali, specialmente in connessione con la forma di governo, cfr. F. LANCHESTER, *Di proporzionale si può morire*, in *Mondoperaio*, 1981, n. 2, 120; Id., *Sistemi elettorali e forma di governo*, Bologna, 1981; D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, Firenze, 1970; S. GALEOTTI, *Per un governo di legislatura*, in *Prospettive nel mondo*, 1979, n. 39-40; G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980, spec. 173 ss. .

Più in generale, per una rassegna del dibattito recentemente svoltosi in Italia su questa tematica cfr. A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale*, cit. .

(25) Il riferimento è, ovviamente, alla più recente esperienze della presidenza del Presidente Pertini, il quale per più segni, e in qualche misura per sue stesse dichiarazioni, cerca di supplire con la propria popolarità, attentamente perseguita, e col consenso che ne deriva, alla evidente crisi di legittimazione delle istituzioni del nostro paese.

pative che, sia pure con alterna fortuna, hanno costituito in altri sistemi un modo per allentare la tensione e la pressione verso le istituzioni tradizionali e la classe politica <sup>(26)</sup>.

5. - La *iperpartitizzazione* di cui soffre il sistema italiano appare come un elemento peculiare e specifico della crisi italiana, e ne costituisce comunque un elemento di particolare rilevanza.

Esso, infatti, conduce necessariamente a un appiattimento del rapporto fra società e istituzioni, costretto a passare attraverso l'unico canale partitico.

E se anche è vero, come di recente è stato ricordato <sup>(27)</sup>, che i partiti sono l'elemento determinante dei sistemi politico-istituzionali del novecento europeo, è pur sempre vero che essi, nati sul tronco del parlamentarismo democratico, tendono a frammentare la società, prima, e a riunificarla, poi, secondo il quadro partitico. La logica dei partiti (e il fondamento della loro legittimazione) sta nella rappresentanza di *consensi unidimensionali* (il cittadino può votare una sola volta e per un solo partito) mentre le società contemporanee, per la loro stessa complessità, implicherebbero che ciascuno, a seconda del contesto in cui si trova ad operare e dell'ambito degli interessi o dei valori in gioco, potesse esprimere in forme differenziate la propria volontà e la propria delega alla rappresentanza.

---

<sup>(26)</sup> Cfr. su questo punto, che giustificherebbe il richiamo a un numero pressoché sterminato di contributi, le considerazioni di P. FARNETI, *Il sistema dei partiti dalla Costituzione ad oggi*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, cit. 3 ss.. Si veda anche, per più ampi riferimenti bibliografici, F. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione fra efficienza e partecipazione*, cit.. Più di recente merita una segnalazione su questo punto anche l'interessante lavoro di G. QUARANTA, *Governabilità e democrazia diretta*, Bari, 1981. Su questa stessa tematica, sia pure mediata attraverso la prospettiva del pluralismo sociale, cfr. AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, 1980 e ivi soprattutto i contributi di R. RUFFILLI, U. DE SIERVO, PASTORI, U. POTOTSCHNIG, G. BERTI.

<sup>(27)</sup> Cfr. F. D'ONOFRIO, *Il ruolo dei partiti nel rinnovamento politico e istituzionale del nostro paese*, cit.

6. - In altre, e più semplici, parole, appare sempre più difficile che una società complessa possa riconoscersi unicamente e sempre nella dimensione partitica e possa riconoscere nell'intermediazione unidimensionale dei partiti la legittimazione di ogni decisione.

In questo senso la crisi di legittimazione del sistema italiano appare profonda. Soprattutto appare, in questo quadro, del tutto velleitaria l'ipotesi, perseguita in special modo dal P.C.I. (28), di ridurre la crisi dei partiti e delle istituzioni a una crisi di moralità.

La crisi di moralità è una cosa, la crisi di legittimazione dovuta al tentativo di fondare tutto il sistema istituzionale sull'organizzazione dei partiti nell'ambito di una società complessa (e quindi difficilmente riducibile a un'unica dimensione di legittimazione) è un'altra.

Non vi è dubbio che vi sia un'esigenza di moralità.

Non vi è dubbio (e questo il Segretario Nazionale del P.C.I., on. Berlinguer, lo ha colto benissimo (28bis)) che tanto più la legittimazione delle decisioni si fonda unicamente sul sistema dei partiti tanto più il bisogno di moralità dei partiti cresce e la crisi di moralità dei partiti può diventare crisi di legittimazione del sistema.

Non vi è dubbio che alla crisi di moralità del sistema partitico occorre comunque dare una soluzione, essendo necessità primaria di ogni organismo sociale colpire l'immoralità che è sempre un fenomeno disgregante di ogni sistema sociale perché colpisce non solo l'effettività delle regole giu-

---

(28) Cfr., in questo senso, e in modo assolutamente esplicito, E. BERLINGUER, *Intervista a La Repubblica*, 14 agosto 1981.

(28bis) Il riferimento è sempre a E. BERLINGUER, *Intervista a La Repubblica*, 14 agosto 1981. Per la verità il Segretario Nazionale del P.C.I. è tornato più volte su questo tema. Così come in senso analogo si sono pronunciati in molte occasioni altri *leaders* politici e molti commentatori. Tuttavia proprio la citata intervista dell'on. Berlinguer sembra aver espresso con la massima incisività concetti analoghi a quelli esposti nel testo.

ridiche ma anche l'effettività delle regole morali, e cioè del collante minimo dei sistemi sociali.

Non vi è neppure dubbio, però, che se l'analisi sin qui svolta è corretta, diventa esigenza primaria del sistema italiano l'abbassamento di quella tensione fra partiti e società, da un lato, fra partiti e istituzioni dall'altro, che minaccia di provocare un cortocircuito nel sistema complessivo.

7. - In questo senso occorre, innanzitutto, sviluppare un processo culturale e riformatore di grande rilevanza, che non può che coinvolgere diversi piani.

8. - In primo luogo occorre, sul piano culturale, ripensare il ruolo corretto dei partiti nei sistemi contemporanei.

Non è questa la sede per poter sviluppare, neppure per grandi linee, la problematica accennata, soprattutto perché se è ben vero che i partiti sono il grande fatto nuovo dei sistemi istituzionali del novecento europeo, non è men vero che le caratteristiche dei partiti e il modo stesso di concepirne il ruolo è diversissimo a seconda che si guardi ai partiti nella tradizione marxista o in quella cattolica o in quella liberale<sup>(29)</sup>. E, ancora, il ruolo e le caratteristiche dei partiti si

---

(29) Sulla diversa realtà dei partiti politici nella esperienza contemporanea, anche limitandosi prevalentemente alla esperienza europea, la letteratura è immensa.

Solo indicativamente si possono qui ricordare M. DUVERGER, *I partiti politici*, trad. it., Milano, 1961; Id., *Introduzione alla politica*, trad. it., Bari, 1977; Id., *I sistemi politici*, cit.; R. MICHELS, *La sociologia del partito politico*, trad. it., Bologna, 1966; A. ARON, *Teoria dei regimi politici*, Milano 1973; D. FISICHELLA, *Introduzione* a D. FISICHELLA, (a cura di), *Partiti e gruppi di pressione*, Bologna, 1972; N. A. McDONALD, *The study of political parties*, New York, 1961; AA.VV., *I partiti politici nello Stato democratico*, Roma, 1959; A. J. MILNOR, (a cura di), *Comparative political Parties Selected Readings*, New York, 1968. Recentissimo e di grande interesse v. ora A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna, 1982.

Per la letteratura italiana si può rinviare, almeno fino al 1975, alla ampia bibliografia riportata in G. GALLI, *I partiti politici in Italia (1861-1973)*, Torino, 1975. Cfr. anche però, fra i tanti A. italiani che in epoca più recente si sono occupati del tema, G. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980; D. FISICHELLA, *Sviluppo democratico e sistema elettorale*, Firenze 1970; P. FARNETI, *La democrazia in Italia tra crisi e innovazioni*, Torino, 1978.

modificano profondamente, anche nell'ambito delle tre grandi aree, a seconda che si faccia riferimento alla tradizione socialdemocratica, o alla tradizione della seconda internazionale o alla tradizione della terza internazionale, nell'area marxista; alla tradizione dei partiti cattolico-confessionali o alla tradizione delle democrazie cristiane, in area cattolica; ai partiti di opinione e di comitato o ai partiti di clubs o ai partiti ad organizzazione rigida, in area liberaldemocratica<sup>(30)</sup>.

Ma senza volerci addentrare ora in questa questione, per sua natura di complessità senza pari, può essere sufficiente osservare che una cosa è l'affermare la teoria classica del partito come cinghia di trasmissione fra società e istituzioni e come strumento essenziale (ed esclusivo) di democratizzazione delle istituzioni in un sistema nel quale da una parte la frattura fra istituzioni e società è profonda e dall'altra l'incidenza delle istituzioni sulla società è limitata, altra cosa è affermare la medesima teoria in un sistema nel quale, invece, la penetrazione fra società e istituzioni (fra area del pubblico e area del privato) è sempre più forte.

In questo secondo contesto il partito non è più l'espressione di sintesi di una società articolata che pretende di governare le istituzioni, ma tende a diventare piuttosto una oli-

---

Cfr. anche, in generale, con riguardo primariamente ai problemi istituzionali ma anche, indirettamente, al carattere e alla tradizione dei partiti italiani, AA.VV., *Le ricette dei politologi*, in *Biblioteca della libertà*, n. 72, Torino, 1979 nonché la copiosa bibliografia citata in A. DI GIOVINE, *L'ingegneria costituzionale*, cit., Cfr. poi anche A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, Bologna, 1980, spec. c. I e bibliografia ivi citata nonché R. RUFFILLI, *Partecipazione politica e sistemi di partito*, cit.

<sup>(30)</sup> Cfr. ancora (e tuttora) su questi profili M. DUVERGER, *I partiti politici*, cit. Per i partiti italiani, almeno fino al 1970, cfr. *Il diritto dei partiti in Italia*, a cura del Servizio studi, legislazione e inchieste parlamentari della Camera dei Deputati, Quaderno di studi e legislazione n. 11, Roma, 1971.

Per l'organizzazione partitica (e lo stesso concetto di partito) di matrice liberale cfr., nella letteratura italiana, V. ZANONE, *Il liberalismo moderno*, ciclostilato del Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, Torino, 1972, nonché l'ampissima bibliografia ivi citata.

garchia che, governando le istituzioni, governa la società e la appiattisce nella dimensione partitica.

In sistemi nei quali, ormai, una parte crescente del reddito individuale disponibile è condizionata dai prelievi e dalle erogazioni della finanza pubblica e nei quali più della metà del prodotto nazionale lordo è assorbito dalla spesa pubblica, non vi è dubbio che la compenetrazione fra società e istituzioni è fortissima e che a istituzioni sempre più forti si contrappone una società sempre più debole nelle sue articolazioni.

Di qui la forte spinta della società a strutturarsi in corporazioni; di qui la sempre più evidente crisi dei sindacati, a mezza strada fra la tentazione di rafforzare la società contro le istituzioni (accentuando in tal modo il pericolo di corporativizzarsi) e la tentazione di rafforzare le istituzioni contro la società (accentuando in tal modo un ruolo di progressiva identificazione con i partiti).

Di qui, ancora, la crisi dei partiti intesi come organismi della società, e la loro sempre più netta tendenza a identificarsi con le istituzioni, perdendo in tal modo (e facendo perdere alle istituzioni) legittimità.

Occorre dunque un profondo sforzo di ripensamento del ruolo dei partiti.

Sforzo particolarmente necessario per quei partiti che, come la D.C., hanno, per la loro stessa tradizione, sempre riconosciuto come un valore il pluralismo del sociale ed affermato, in profondo contrasto con la tradizione marxista, e più specificatamente comunista, l'inammissibilità di una prospettiva che miri all'identificazione unidimensionale fra partito, società e istituzioni.

9. - Un secondo sforzo, non meno rilevante, va condotto sul piano del ripensamento del rapporto fra istituzioni e società.

Sembra ormai del tutto fallito il tentativo, sviluppato specialmente negli ultimi anni 70, di affermare che la compenetrazione fra istituzioni dominate dai partiti e società non comprometterebbe il corretto pluralismo della società proprio in virtù della presenza (pluralistica) dei partiti nelle istituzioni<sup>(31)</sup>. In verità è stato facile, a suo tempo, rispondere che altro è il pluralismo dei partiti, altro è il pluralismo della società<sup>(32)</sup>; ed anzi può ben dirsi che proprio il fallimento culturale di quella prospettiva è stato l'indice più evidente della crisi di legittimazione dei partiti e del rifiuto del sociale ad appiattirsi sulla dimensione partitica.

(31) Ancora, per questa linea, cfr. P. INCRAO, *Masse e potere*, cit. Assai esplicita applicazione di questa linea ideologica in G. FANTI, *Intervento*, in AA. VV., *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, 1977, 168 e, per un tentativo di risposta, F. PIZZETTI, *Intervento*, ivi, 187. Cfr., estremamente chiaro sul punto, G. ZAGREBELSKY, *I presupposti costituzionali della riforma del governo locale*, cit. Per un panorama ampio delle diverse posizioni assunte su questa problematica negli anni più recenti e nell'ambito della cultura politica italiana cfr. ROSSINI (a cura di) *Il pluralismo*, Roma, 1977, con prefazione di G. BOBRATO e interventi di Bobbio, Ingrao, La Malfa, Zaccagnini, Pizzorno, Giolitti, Orlandi, D'Onofrio, Cardia, Galloni, Bocchini, Zanone, Rodano e con repliche di Bobbio e Ingrao.

Cfr. anche, nella letteratura italiana più recente, A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo*, cit., nonché ID., *Le regole del pluralismo*, Bologna, 1981.

Molto complesso, e tuttavia utile proprio perché si colloca in una prospettiva assai diversa da quella criticata nel testo, è R. EISFELD, *Il pluralismo fra liberalismo e socialismo*, Bologna, 1976. Su linee non dissimili anche se più legate a prospettive ideologiche tipiche di un certo filone culturale della sinistra cattolico-comunista italiana e comunque, proprio per questa sua origine, per noi particolarmente interessante, cfr. ora G. QUARANTA, *Crisi di governabilità e democrazia diretta*, cit..

Con grande acutezza coglie il nesso fra crisi delle istituzioni e crisi del rapporto fra partiti e società V. ONIDA, *Cambiare la Costituzione e il rapporto fra partiti e società?*, in *Bozze* '79 n. 12.

Cfr. anche, con non minore acutezza, G. U. RESCIGNO, *Mutamenti entro il meccanismo politico-costituzionale e ideologie del pluralismo in Italia* in *Critica del diritto*, 1980, n. 16-17, nonché ID., *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-Stato-cittadini*, in *Scritti Mortati*, III, Milano, 1977, 861, ss..

(32) Cfr. con estrema chiarezza, su questo punto, N. BOBBIO, *Come intendere il pluralismo*, ora in G. ROSSINI (a cura di), *Il pluralismo*, cit..

Cfr. anche AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, cit. e ivi soprattutto G. BERTI, *Pluralismo sociale e pluralismo politico nello Stato democratico*, 217 ss.

È, per altro verso, in profondissima crisi l'altro grande tentativo condotto in questi anni per integrare partiti e istituzioni: l'esperimento della partecipazione.

In realtà l'apertura del sistema italiano alla partecipazione si è sviluppata secondo due tendenze fra loro apparentemente conciliabili ma nella sostanza del tutto opposte.

Da un lato alla partecipazione si è correttamente cercato di guardare come a un modo, incerto e confuso quanto si vuole, per aprire le istituzioni alla società, moltiplicando, a seconda dei casi, i titoli di legittimazione a decidere o i titoli di legittimazione a partecipare ai procedimenti amministrativi (decisionali).

Da un altro lato, invece, si è sostanzialmente guardato alla partecipazione o come a un modo per scaricare sui singoli cittadini tensioni irresolubili per l'apparato burocratico e per quello politico, ovvero come a un modo per trasferire funzioni a organi elettivi, eletti secondo modalità tali da privilegiare necessariamente le organizzazioni partitiche<sup>(33)</sup>.

Da un certo punto di vista, e secondo una impostazione culturale che qui si è richiamata, poteva sembrare che non vi fosse contraddizione fra la prima e l'ultima prospettiva. Se i partiti fossero davvero e sempre, come un tempo erano, il canale privilegiato per la penetrazione della società nelle istituzioni, allora certamente forme partecipative che si traducevano in un ampliamento della presenza dei partiti nelle istituzioni concretizzerebbero l'obiettivo essenziale della partecipazione. Ma poiché, come si è cercato di dimostrare, nel sistema italiano attuale vi è una stretta identificazione fra istituzioni e partiti, è evidente che se lo scopo della partecipazione doveva essere, certo ambigualmente, quello di consentire una

---

(33) Cfr. più ampiamente, e con maggiore documentazione, su questi punti P. PIZZETTI, *Pubblica amministrazione tra efficienza e partecipazione*, cit. . V. però anche, in senso parzialmente diverso, R. RUFFILLI, *Partecipazione politica e sistemi di partito*, cit. .

migliore penetrazione del pluralismo sociale nel sistema istituzionale, questo scopo difficilmente poteva essere raggiunto attraverso un semplice ampliamento del ruolo della classe politica. Anzi: esattamente al contrario, come fenomeni attuali sembrano dimostrare, la linea di sviluppo della partecipazione all'italiana dove non ha ingenerato frustrazione (perché appunto sono stati scaricati sui singoli cittadini problemi non risolti né dalla burocrazia né dal sistema politico), ha causato ulteriore ribellione verso il sistema dei partiti.

Si tratta, allora, anche qui, di compiere un profondo sforzo di ripensamento e di inventiva istituzionale, cercando quali possano essere le forme idonee, in una società complessa, per assicurare un *ampliamento della base (o del titolo) di legittimazione a decidere*.

Ovviamente, scontata una necessaria *preferenza* <sup>(34)</sup> per forme di investitura democratica (elettiva) a decidere, si tratta di individuare, caso per caso, e settore per settore, quale sia la base elettorale di cui si vuole assicurare la rappresentanza (e quindi la penetrazione) nel sistema istituzionale. Profilo, questo, che richiede, e non può non richiedere, un ventaglio articolato di soluzioni.

---

(34) Sul punto, per la motivazione di questa affermazione, ma anche per le ragioni della sua «relatività», contrastante con l'opinione più generale della dottrina, cfr. F. PIZZETTI, *Traccia per una discussione sul sistema delle autonomie locali*, cit. Per un riferimento non recente ma sempre validissimo si veda però soprattutto C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 Cost.*, ora in *La Costituzione italiana-Saggi*, Padova, 1954. Più nettamente orientato, invece, a trarre dalla normativa costituzionale e in particolare dall'art. 1 Cost., una scelta costituzionale in favore di forme di legittimazione democratica all'esercizio di funzioni è C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, 1975, 1 ss.: neppure questo A., tuttavia, pare andare al di là di una dichiarata (e particolarmente ampia) *preferenza* della Costituzione per questa forma di legittimazione. Egli, infatti, trae, correttamente, dall'art. 1 Cost. una spinta alla espansione di tale forma di legittimazione ma non una esclusione di altre forme di legittimazione: e, del resto, di fronte a una normativa costituzionale che riconosce ampiamente il principio di legittimazione professionale tipico del sistema burocratico sia per le funzioni connesse al pubblico impiego sia, e soprattutto, per l'esercizio della funzione giurisdizionale, non avrebbe potuto essere altrimenti.

Va anche detto che non si deve trascurare, insieme al bisogno di partecipazione, *il bisogno di efficienza*, che appare essere esigenza non meno sentita.

Sembra allora che nel pensare a forme di riorganizzazione del rapporto fra società e istituzioni anche a questo profilo occorra guardare, interrogandosi sui settori delle istituzioni nei quali è opportuno ritrovare criteri di legittimazione a decidere (o comunque a esercitare funzioni pubbliche) diversi da quello elettivo-rappresentativo. Ed è proprio su questo terreno che trova il suo massimo sviluppo quell'altro profilo della legittimazione delle decisioni che in verità riguarda in modo generale ogni autorità e che in questi anni è entrato in Italia in crisi profonda: *il profilo, cioè, della responsabilità*.

Non vi è alcun dubbio che, in linea generale, ogni problema connesso alla decisione tocca insieme l'aspetto della legittimazione a decidere e della responsabilità per la decisione presa. Non vi è altresì dubbio che sempre meno è accettato il principio della c.d. responsabilità politica come elemento che pone in certo qual modo in ombra il problema della responsabilità propriamente intesa allorché la legittimazione a decidere sia di natura elettiva <sup>(35)</sup>.

---

(35) Il tema della responsabilità politica, contrapposta ad altre forme di responsabilità, e sostanzialmente del tutto diversa da quelle, è nuovamente tema che ha interessato una letteratura sterminata: a titolo meramente indicativo, e con riguardo alla letteratura italiana di carattere giuridico, si può richiamare G. U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967 nonché, e in una ottica non affatto limitata ai rapporti fra Parlamento e Governo, M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972. Cfr. anche, più con riguardo ai rapporti fra Parlamento e Governo ma comunque con indicazioni di carattere generale non inutili alla considerazione di questa tematica da un punto di vista più ampio, CRIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano 1974; A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1978.

Cfr. anche, ancora nella letteratura italiana, S. GALEOTTI, *I controlli costituzionali*, in *Enc. del dir.*, X, ad vocem; T. MARTINES, *Indirizzo politico* in *Enc. del dir.*, XXI, ad vocem; M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. del dir.*, XVII, ad vocem, V. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi urbinati*, 1939, 102 ss..

Tuttavia sicuramente il profilo della responsabilità (e dei modi e delle forme con cui farla valere) può trovare, in linea generale, il suo massimo significato proprio nelle ipotesi, sulle quali occorre tornare a riflettere, nelle quali la legittimazione a decidere, per il tipo stesso dell'attività da esercitare, non può essere di origine elettiva ma deve essere di carattere tecnico.

In sostanza in queste ipotesi pare possibile, operando più sulla ricerca di forme democratiche di responsabilità che sulla democraticità (elettività) della investitura a decidere, saldare insieme l'esigenza di democrazia con quella di efficienza: esigenze entrambe, e la seconda non meno della prima, che sempre più caratterizzano la nostra epoca.

10. - Il terzo piano sul quale occorre riflettere, e quello oggi di maggiore interesse <sup>(36)</sup>, attiene direttamente alla or-

(36) Quantomeno di maggiore interesse in Italia.

Cfr. la rassegna amplissima e molto attenta che delle varie proposte di riforma istituzionale e del dibattito sviluppato su di esse nel nostro paese fa A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale*, cit. .

Volendo comunque richiamare almeno i saggi e gli interventi più noti, e tenendo conto che il dibattito sulle istituzioni e sulla loro riforma è assai risalente nel tempo, coincidendo quasi con la stessa approvazione della carta costituzionale (cfr., in questo senso, U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 2 vol., Bologna, 1980), si possono ricordare, per il periodo più risalente, gli A. citati in G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1848-1975)*, cit.

Per il periodo più recente, invece, si vedano gli interventi di P. ARMAROLI, S. GALEOTTI, F. CUOCOLO, G. LOMBARDI, in *Prospettive nel mondo*, 1980, n. 47. Cfr. inoltre V. CRISAFULLI, *Come rafforzare la funzione di governo*, in *Prospettive nel mondo*, 1980, n. 39-40, 14 ss. e S. GALEOTTI, *Per un governo di legislatura*, ivi, 21 ss. .

Cfr. ancora A. PIZZORUSSO, *Riformare la costituzione?*, in *Dem. e dir.*, 1980, 94 ss.; G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, Bologna, 1980; A. BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Dem. e dir.*, 1979, 346; AA.VV., *La crisi italiana*, 2° vol., Torino, 1979 e ivi specialmente L. GRAZIANO, *Compromesso storico e democrazia consociativa: verso una nuova democrazia?*; AA.VV., *Le ricette dei politologi*, quaderno di Biblioteca della libertà, cit., e ivi specialmente P. FARNETI, *Soluzioni per un sistema disperso*; G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni*, cit.; D. ZOLO, *Sistema corporativo e riforma costituzionale*, in *Mondoperato*, 1979, n. 10; Id., *Ingovernabilità*, in *Laboratorio politico*, 1981, n. 1; P. G. GRAS-

ganizzazione del sistema di governo e, nel contesto dell'impostazione qui sviluppata, al rapporto fra partiti e istituzioni di governo.

Su questo piano il ragionamento, già di per sè molto complicato, è reso ancora più arduo dalla difficoltà di individuare quali siano le strutture istituzionali interessate: quali siano, cioè, nei moderni sistemi complessi, le istituzioni che concorrono a costituire la forma di governo <sup>(37)</sup>.

Per quanto qui può interessare, comunque, almeno una riflessione di carattere generalissimo può essere avanzata: è necessario, secondo quanto si è detto, *abbassare la tensione* del circuito partiti-sistema istituzionale. A tale scopo è opportuno individuare un fondamento democratico diretto delle istituzioni (o di alcune di esse) che non ripeta la propria democraticità direttamente e unicamente dal consenso, continuamente necessario, dei partiti politici.

Detto in parole più semplici: il sistema italiano, proprio per i meccanismi istituzionali di tipo parlamentare-ottocentesco che ha adottato, fa sí che tutta la democraticità del-

---

so, *L'elezione diretta del Presidente della Repubblica nello ordinamento costituzionale italiano. Note critiche sulla crisi delle istituzioni e sui progetti di riforma*, in *Il Politico*, 1975, 220 ss. .

Cfr. inoltre G. BOCNETTI, *Trent'anni senza governo?*, in *Diritto e società*, 1979, 683.

Per ulteriori indicazioni, relative ai moltissimi interventi su questo tema di studiosi, anche molto autorevoli, apparsi su quotidiani o riviste di carattere politico-informativo, cfr. A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale*, cit. .

Sul dibattito e sui problemi connessi a una eventuale, più ridotta, riforma relativa al carattere bicamerale del sistema italiano cfr. S. ANTONELLI, *Note sul sistema bicamerale nell'attuale ordinamento italiano*, in *Studi Urbinati*, anno XLVII, 1978-1979. Cfr. però anche AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia* e ivi specialmente E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, 119 ss. . Cfr. anche E. CHELI, *La « centralità parlamentare »*, cit. .

(37) Cfr. sul punto ELIA, *Governo (forma di)*, cit. ; M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per una indagine sulle forme di governo*, cit. ; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit. . Per una analisi assai suggestiva del problema della distribuzione del potere negli Stati contemporanei cfr. M. S. GIANNINI, *I pubblici poteri negli Stati pluriclasse*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1979, 389 ss. .

la istituzione Governo (intesa in senso lato) poggi sul consenso costante dei partiti, con la conseguenza ovvia che i partiti (un tempo attraverso i gruppi parlamentari oggi sempre più spesso in modo diretto<sup>(38)</sup>) pretendono di condizionare strettamente e costantemente l'indirizzo del Governo. Nel sistema italiano, insomma, la instabilità dei Governi o comunque la dipendenza diretta dei Governi dai partiti non è un elemento patologico ma, al contrario, un elemento fisiologico. L'unica legittimazione democratica a governare deriva dal consenso dei partiti: senza il consenso diretto dei partiti in questo sistema la legittimazione a governare non può che essere di carattere non democratico, fondandosi o su eventuali ipotesi di tipo tecnocratico<sup>(39)</sup> o su eventuali investiture di natura presidenziale<sup>(40)</sup>.

(38) Con riguardo alla evoluzione del ruolo « reale » dei gruppi parlamentari nel sistema di governo parlamentare, sulle cause che l'hanno determinata e sulle conseguenze, anche di carattere più specificamente giuridico, che da essa discendono, cfr. recentemente S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari (spunti critici di diritto pubblico « vivente »)*, Firenze, 1979, spec. cap. I, cap. VII e cap. VIII.

Cfr. anche, più in generale, AA.VV., *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, cit.

Circa il condizionamento dei partiti all'interno del Parlamento, particolarmente rilevante anche perché utilizza un'ampia messe di dati derivanti da altre indagini, cfr. G. DI PALMA, *Sopravvivere senza governare*, Bologna, 1978: non meno interessante, peraltro, è la recensione a questo volume di G. BOGNETTI, *Trent'anni senza governo?*, cit.

Cfr. inoltre, anche se ormai in qualche punto superati, gli interventi sviluppati in A. PREDIERI (a cura di), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, 1975.

Per un quadro relativamente aggiornato della produzione pubblicistica italiana in ordine alla problematica del Parlamento si vedano i riferimenti contenuti in A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977 e le indicazioni contenute *ivi* 385 ss. e soprattutto 390 ss.

(39) Cfr. in questo senso G. AMATO, *Dal caso italiano al capitalismo ingovernabile-Riflessioni su un dibattito dalle gambe troppo lunghe*, Introduzione a G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, cit., 9 ss.

Si pensi però soprattutto al rilievo che al problema della partecipazione dei tecnici al governo è stato dato in Italia negli ultimi cinque anni e alla rilevanza che alla legittimazione di carattere tecnocratico è stata data da numerose dichiarazioni dell'on. Visentini negli ultimi mesi del governo Forlani (c soprattutto alle rea-

La conseguenza, ovvia, è però quella di determinare un appiattimento inevitabile fra partiti e istituzione Governo: proprio quel fenomeno che qui si è considerato come un elemento specifico della crisi italiana.

Vi è poi una ulteriore conseguenza di non minore rilievo. In regimi come quello italiano, caratterizzati insieme da un multipartitismo estremo <sup>(41)</sup> e da una democrazia partitica « bloccata » per la perdurante inapplicabilità della regola dell'alternativa, affidare unicamente al sistema dei partiti la legittimazione democratica delle istituzioni determina due fenomeni di grande importanza: da un lato la instabilità permanente dei Governi, inevitabile in un contesto nel quale ciò che conta è caso mai la stabilità (relativa) delle alleanze partitiche e non la stabilità degli esecutivi <sup>(42)</sup>; da un altro lato, la accu-

---

zioni che queste dichiarazioni, per il modo col quale furono interpretate, suscitano). Circa l'indicazione delle fonti giornalistiche alle quali fare riferimento per ricostruire i termini di quest'ultima discussione cfr. A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale, cit.*, specialmente p. 80 nota 357. Per talune riflessioni su questa tematica cfr. anche V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni Costituzionali*, 1980, n. 1, 7 ss..

<sup>(40)</sup> Sulle potenzialità del ruolo del Presidente della Repubblica - Capo dello Stato nel nostro ordinamento cfr. la sempre classica opera di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. del dir.*, VI, *ad vocem*.

Cfr. poi sul medesimo punto, e ormai altrettanto classicamente, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Studi sulla Costituzione*, III, Milano, 1958, 145 ss.; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, 251 ss..

Cfr. anche sulla problematica relativa al Presidente della Repubblica - Capo dello Stato, G. U. RESCIGNO, *Commento all'art. 87*, in *Commentario della Costituzione*, (a cura di G. Branca), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1978, 182 ss..

Più di recente e con specifici riferimenti all'esperienza della presidenza Pertini, cfr. P. BARILE, *Presidente della Repubblica: la prassi di Pertini*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1980, 365 ss..

<sup>(41)</sup> La definizione, come è noto, è di SARTORI, *Tipologia dei sistemi di partito*, in *Quaderni di sociologia*, 1968, n. 3, 187 ss..

Per l'applicazione della tipologia sartoriana alle forme di governo e poi, più specificamente, alla forma di governo italiana, cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., spec. 654 ss..

<sup>(42)</sup> È comune sottolineare, generalmente, l'estrema (o almeno la forte) instabilità dei governi italiani: cfr. in questo senso, di recente, e con ampia documentazione, S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo nel di-*

sa di carenza di legittimazione democratica di Governi formalmente espressione non del sistema dei partiti ma di una parte soltanto (e di una parte obbligata) del sistema partitico. Nè appare, nella prospettiva qui delineata, sufficiente soluzione quella di un ampliamento della base parlamentare (e cioè partitica) dei Governi: sicuramente una tale prospettiva può essere utile a aumentare la legittimazione a governare nell'ambito del sistema dei partiti ma non basta a superare, come per più versi l'esperienza della solidarietà nazionale ha dimostrato (43), la crisi di legittimazione delle istituzioni: anzi,

---

*segno originario e nella realtà attuale della Costituzione, in La Costituzione italiana: il disegno originario e la realtà attuale, Milano, 1980, 153 ss..*

Tale considerazione è certamente esatta se si fa riferimento alla durata media dei singoli governi. Assai meno, invece, (e qui non si può che suggerire in modo problematico uno spunto di interpretazione del sistema politico italiano) se si facesse riferimento più che alle singole compagini governative alle formule politiche che delle diverse compagini, man mano succedutesi nel tempo, sono state la base.

Del resto una spia del fatto che, probabilmente, nella realtà italiana, considerare solo la durata dei singoli governi è un dato troppo grezzo, è che tutti i lavori — e ormai non sono certo pochi — che cercano di analizzare in termini generali l'esperienza repubblicana, sono soliti articolarsi per grandi periodi, secondo le diverse formule politiche succedutesi nel tempo, assai più che non per i brevi periodi di durata in carica dei singoli Presidenti del Consiglio: metodologia questa, che, del resto, è non a caso adottata anche da S. Galeotti nel saggio ora citato.

Da un altro punto di vista, poi, questa diversa — ma probabilmente più corretta — prospettiva può ben spiegare perché gli osservatori del sistema politico italiano siano soliti sottolineare questa duplice, apparentemente contraddittoria, realtà: che al massimo di instabilità delle singole compagini governative fa da contrappunto il massimo di stabilità (e durata) delle formule politiche e, in fondo, della stessa classe politica globalmente considerata.

(43) L'esperienza della c.d. *solidarietà nazionale*, cioè, come è noto, del periodo politico che, con fasi alterne, ha caratterizzato la VII legislatura, è ancora troppo recente perché di esso si possano dare (o siano state già proposte) valutazioni sufficientemente maturate. È certo però che è esperienza comune che proprio quel periodo, nel quale si cercò il massimo di legittimazione politico-partitica del Governo (e quindi delle istituzioni), fu anche il periodo nel quale più si svilupparono fenomeni, anche violenti, di dissenso sociale.

Molto cautamente si può forse osservare, anche in questa sede, che probabilmente fu proprio nell'aver sottovalutato la crisi di legittimazione dei partiti (o almeno la loro insufficiente legittimazione) che consistette il principale errore di

in un certo qual senso può persino aggravare tale crisi, sal-

prospettiva compiuto nel processo di elaborazione del c.d. *compromesso storico*. Formula, questa, che presupponeva una evoluzione profonda della forma di governo italiana e della stessa costituzione materiale del Paese ma che, appunto, poggiava le proprie possibilità di realizzazione sulla convinzione che i partiti avessero una legittimazione sufficiente a reggere una transizione lunga e complessa, nel corso della quale si sarebbero inevitabilmente aggravate (e non già attenuate) le ragioni della tensione fra i partiti-istituzionali e il sistema sociale nel suo complesso.

In questo senso, a posteriori, è facile scorgere quanto fosse concettualmente ingenuo fondare le ragioni essenziali di quella forma di governo nella necessità di rispondere a una situazione grave di crisi (la famosa *emergenza*) del sistema sociale e politico italiano e come fosse invece ragionevole attendersi che, almeno in un primo periodo (come infatti accadde), tale crisi, almeno per quanto riguardava il rapporto fra partiti-istituzioni e società, fosse invece destinata ad aggravarsi.

Va peraltro riconosciuto che l'ingenuità concettuale denunciata non può certo essere imputata all'uomo politico che più di ogni altro immaginò e, fino a che poté, attuò quella formula: Aldo Moro, infatti costantemente ricercò e indicò le ragioni della sua proposta nella necessità non già di superare l'emergenza sociale a breve termine quanto nella esigenza di completare il processo di legittimazione dei partiti nell'ambito del sistema repubblicano, per ampliare la base di legittimità di un sistema concepito come strutturato in modo da trovare nel sostegno dei partiti la sua base essenziale di legittimazione democratica. Quello che invece può essere rimproverato ad Aldo Moro, ma solo gli storici futuri potranno dare un giudizio consapevole e maturo su questo punto, è di non aver valutato a pieno quanto debole fosse la legittimazione dei partiti nell'ambito del sistema sociale e quanto forte fosse la crisi del rapporto fra partiti e società, già in quel periodo, da un lato: di non aver valutato a pieno quanto l'evoluzione sociale verificatasi in Italia rendesse difficile accettare uno schema di legittimazione delle istituzioni poggiato tutto sui partiti, dall'altro. Di qui l'errore di valutazione, che attiene non già alla correttezza del ragionamento svolto quanto ai presupposti stessi: che fosse possibile cercare di ampliare la base partitica di legittimazione del sistema senza aggravare (ed anzi avviando a soluzione) una crisi di legittimità che aveva le sue ragioni più profonde non solo, e forse non tanto, nelle caratteristiche del sistema partitico italiano, quanto piuttosto, e forse soprattutto, nel rifiuto di affidare unicamente al sistema dei partiti la legittimazione del sistema istituzionale e di tener fermo (e anzi accentuare) il ruolo del partito come il solo (o prevalente) mezzo di collegamento fra società e istituzioni.

Da questo punto di vista, e nei limiti in cui queste brevi considerazioni abbiano un qualche valore, non pare dubbio che il modo col quale fu concepita e almeno in parte attuata quella fase della esperienza politica del nostro Paese può essere sottoposto a critica soprattutto perché il progetto al quale si ricollegava muoveva da una ipervalutazione (o sopravvalutazione) del ruolo dei partiti in una società in profonda evoluzione come quella italiana. Di qui, poi, la conseguenza, sicuramente da Aldo Moro non voluta ma inevitabile, di condurre, almeno

dando insieme, in un *unicum*, il sistema dei partiti complessivamente inteso.

Se queste considerazioni sono, almeno in parte, condivisibili, appare evidente che occorre pensare a modifiche istituzionali anche profonde, che garantiscano alle istituzioni una legittimazione democratica diretta, collaterale, anche se non alternativa, a quella assicurata dai partiti. Né, d'altro canto, ipotesi di tal genere possono ragionevolmente essere considerate come ipotesi di *democrazia apparente*, secondo l'espressione, equivoca ma efficace, di recente usata da D'Onofrio (44). A meno di non voler, un pò assurdamente, considerare *democrazie apparenti* la democrazia statunitense o quella francese, sistemi nei quali gli esecutivi poggiano, direttamente o indirettamente, la loro legittimazione a decidere su un consenso popolare diretto, indipendente dalla continua mediazione partitica. Sistemi questi, inoltre, nei quali, come l'esperienza anche recente dimostra, l'elasticità dei rapporti fra esecutivi e partiti (anche i partiti che esprimono l'esecutivo) consente spesso di riassorbire e canalizzare nel complesso partiti-istituzioni quel dissenso sociale che, invece, in sistemi come quello italiano è destinato, particolarmente nell'ambito di esperienze consociative fra i partiti, a scatenarsi, senza intermediazioni, proprio sul complesso partiti-istituzioni.

Vi è di più. Individuare una legittimazione democratica specifica degli esecutivi, e di conseguenza una loro stabilità, va nel senso di appagare, almeno in parte, l'esigenza di efficien-

---

nel breve periodo, a un ulteriore sviluppo di quel processo di diretta penetrazione dei partiti nelle istituzioni che, almeno nel contesto dei ragionamenti che qui si svolgono, appare come una delle maggiori cause di crisi del sistema democratico italiano.

Circa il pensiero di Aldo Moro, particolarmente con riguardo ai temi qui toccati, cfr. ora i testi dei suoi discorsi e dei suoi articoli riportati in A. MORO, *L'intelligenza e gli avvenimenti*, Milano, 1979.

(44) Cfr. F. D'ONOFRIO, *Il ruolo dei partiti nel rinnovamento politico e istituzionale del nostro paese*, cit. .

za che caratterizza questo periodo storico, in connessione del resto con l'ampliarsi delle funzioni pubbliche <sup>(45)</sup>. Anche sotto questo profilo, dunque, modifiche profonde al nostro sistema costituzionale possono giustificarsi, collocandosi in una prospettiva di grande portata, per certo non limitata a un orizzonte di breve periodo.

11. - Le considerazioni sinora svolte non devono però essere interpretate nel senso di una sostanziale svalutazione del ruolo dei partiti, ai quali, per molteplici ragioni, deve restare affidata una non sostituibile funzione di sintesi politica e di capacità di condizionare da un lato, di controllare dall'altro, sia l'operato dell'esecutivo, sia il complesso apparato decisionale di un sistema istituzionale rispettoso di una società pluralistica.

In questo senso sembra necessario ripensare il ruolo del Parlamento (luogo tipico di presenza dei partiti) sia quanto a poteri decisionali sia quanto a poteri di controllo <sup>(46)</sup>.

---

(45) Sul bisogno di efficienza poggia in larga misura le sue riflessioni G. AMATO, *Una repubblica da riformare*, cit., ai cui saggi, e in particolare a quello *Dal caso italiano al capitalismo ingovernabile. Riflessioni su un dibattito dalle gambe troppo lunghe*, cit., ivi, 9 ss. si rinvia anche per la meditata confutazione delle diverse posizioni emerse in questi anni a svalutazione delle ragioni dell'efficienza.

(46) Va riconosciuto che il ruolo del Parlamento è sempre profondamente condizionato, nella realtà, dalla posizione del Governo e dalla sua forza.

Più recentemente in Italia esso è stato fortemente condizionato anche dal modo di sviluppo del rapporto fra partiti e Governo: cfr., in questo senso, le interessanti osservazioni di S. GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo nel disegno originale e nella realtà attuale della Costituzione*, cit., spec. par. 12.

Qui però si fa riferimento alla necessità di ridefinire, almeno in parte, le funzioni del Parlamento anche sul piano formale, al fine di rafforzare il ruolo dell'Assemblea (canale istituzionale di legittimazione politica) in concorrenza con una ridefinizione del modo di formazione dell'Esecutivo.

D'altra parte il problema del rafforzamento del ruolo del Parlamento sul piano istituzionale già si è posto a più riprese e in maniera penetrante nel sistema italiano, così come, per un altro verso, si è posto il problema della riforma della Presidenza del Consiglio: a testimonianza, ove ve ne fosse bisogno, del fatto che anche su questo piano l'espandersi del sistema dei partiti non può, da solo, superare ogni disfunzione istituzionale e che, per contro, assai spesso le disfunzioni istitu-

Del resto il sistema americano, con l'enorme potere di decisione e di controllo del Congresso rispetto all'esecutivo, sta a dimostrare quanto sia errata l'opinione che a un rafforzamento dell'esecutivo (che qui sta a significare poi legittimazione democratica dell'esecutivo indipendentemente dall'intermedia-

---

zionali costituiscono allo stesso tempo un motivo di espansione del sistema dei partiti ma anche un limite alla sua efficienza.

Cfr. tra i molti contributi relativi ai temi delle riforme del Parlamento, E. SPAGNA MUSSO, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in AA.VV. *Parlamento, Istituzioni e democrazia*, cit., 169 ss.; S. LABRIOLA, *Parlamento, Istituzioni e democrazia*, ivi; S. ANDÒ, *La centralità del Parlamento nella attuale forma di governo*, in AA.VV., *Crisi politica e riforma delle istituzioni*, cit., 117 ss.; BALDASSARRE, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di controllo politico*, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, cit.; Id., *I poteri di indirizzo e controllo del Parlamento*, in *Democrazia e diritto*, quaderno n. 2: *Il Parlamento, analisi e proposte di riforma*, 1978.

Quanto alla complessa problematica relativa alla riforma del Governo cfr., da ultimo, E. SPAGNA MUSSO (a cura di), *Costituzione e struttura di governo*, Padova, 1979.

È evidente, però, che nell'ambito del discorso svolto nel testo, la questione si pone in termini ben più complessi, giacché in un quadro ipotetico quale quello delineato l'insieme delle competenze e dei poteri del Parlamento concorre in modo essenziale a definire quale sia il punto di equilibrio fra la legittimazione partitica e la legittimazione poggiante sul consenso popolare diretto del sistema istituzionale. Cfr., per qualche riflessione in questo senso, con riguardo al sistema francese nel quale questa problematica si è posta e si pone in modo concreto, P. AVRIL, *Il Parlamento francese nella quinta repubblica*, Milano, 1976; LUCHAIRE e CONAC (a cura di), *La constitution de la république française*, Paris, 1979, 2 vol., spec. vol. II, titre V, *des rapports entre le Parlement et le Gouvernement*, 486 ss., con saggi di Luchaire, Dabezies, Brouillet, Combarrous, Emeri, Hamon, le Mire, Lalumière, Caillavet. Di particolare utilità, proprio per l'ottica nella quale si pone su questi problemi la dottrina francese, cfr. J. C. COLLIARDS, *Les régimes parlementaires contemporains*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 1978.

È altresì chiaro e del tutto evidente che il citato « punto di equilibrio » può variamente essere spostato a favore dell'uno o dell'altro principio, entro limiti definiti (o definibili) ma anche entro un ventaglio non irrilevante di soluzioni, che si traduce in un ventaglio non irrilevante di sistemi possibili: cfr. J. C. COLLIARD, *Les régimes parlementaires*, cit. e ora, nella letteratura italiana, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit.

Recentemente, poi, sulle proposte di riforma riguardanti direttamente il Parlamento, pur nell'attuale quadro istituzionale, cfr. S. LABRIOLA, *Quali risposte alla crisi del Parlamento*, in *Una Costituzione per governare*, Venezia 1981, 34 ss. Cfr. poi, anche, G. FERRARA, *Bicameralismo e riforma del Parlamento*, in *Dem. e dir.* n. 1/2, 1981 e A. BARBERA, *Oltre il bicameralismo*, ivi, n. 3, 1981.

zione parlamentare) corrisponda necessariamente un depotenziamento dell'assemblea.

Va detto piuttosto che, in una prospettiva quale quella delineata, lo sforzo di individuare l'area di competenza del Parlamento (e quindi dell'attività di sintesi dei partiti) rispetto al Governo e al sistema costituzionale complessivo è tutt'altro che semplice e richiede comunque un impegno notevole di saggezza e di inventiva istituzionale. Ma certo non è questo un motivo sufficiente per accantonare il problema, tanto più quando un sistema, come è il caso di quello italiano, appaia per più versi vicino al *collasso di legittimità*.

12. - Come è evidente il quadro problematico che qui si è delineato non ha granché a che vedere con le prospettive di *grande riforma* o di *riforme istituzionali* che oggi sono al centro del dibattito politico italiano.

Dando per scontata l'osservazione, generalmente condivisa, che appare tuttora incerto cosa esattamente i partiti (e i loro *leaders*) intendono con queste formule, può ben dirsi che non si intravede alcun segno significativo che con le proposte di grande riforma o di riforma istituzionale si intenda affrontare alla radice il problema italiano.

Al contrario, per taluni sintomi pare quasi di cogliere i segni di una tendenza a rafforzare il dominio dei partiti (di maggioranza) sulle istituzioni e a cercare di risolvere in tal modo (a tutto scapito cioè della legittimazione) i problemi posti dalla crisi di inefficienza del sistema.

Da un altro punto di vista e per altri segni, poi, pare di cogliere in queste indicazioni quasi soltanto formule (come qualche tempo fa accadde per la c.d. « governabilità ») idonee a consentire e giustificare nuovi accordi di governo, del tutto interni alla logica dei partiti così come si è sviluppata nel più recente periodo.

Da un ultimo punto di vista, infine, e per altri ulteriori

inquietanti segni, sembra persino che a queste formule si voglia ricorrere *a freddo*, quasi per segnare nuovi elementi di differenziazione e di contrapposizione fra i partiti, secondo una strategia che, certo con maggiori ragioni, fu a suo tempo impostata sui problemi di politica estera.

Ora, va detto con tutta chiarezza che ciascuna di queste ipotesi, ove confermata dai fatti, sarebbe assolutamente deleteria.

Le questioni qui richiamate sono tutte di grande portata e tali da non prestarsi certamente, in una logica corretta, a strumentalizzazioni politiche di breve periodo.

Più in generale poi sono di tale rilevanza da non consentire di essere usate con spregiudicatezza per mettere *fuori gioco* l'una o l'altra forza politica.

Si tratta in realtà di questioni che toccano in radice problemi di fondo di un sistema istituzionale e partitico, e rispetto alle quali si deve chiedere a ciascuna forza politica di pronunciarsi nella speranza non già di poter ravvisare ad ogni costo divisioni ma, proprio tutt'al contrario, di poter registrare quelle convergenze (sicuramente non facili data la diversissima tradizione politica e storica dei partiti italiani) che sole possono consentire che quelle modificazioni delle istituzioni e del rapporto fra partiti e istituzioni, che appaiono necessarie per avviare a soluzione la crisi italiana, non costringano forze politiche importanti a sentirsi estranee (e quindi del tutto opposte) alle istituzioni. Obbiettivo, questo, irrinunciabile se non si vuole che per superare una crisi di legittimazione a decidere si apra una crisi assai più profonda e sostanzialmente irrimediabile dell'intero sistema politico italiano <sup>(47)</sup>.

---

(47) Questo paragrafo, come è chiaro, è tutto incentrato sui problemi politici, assolutamente contingenti, che, intorno al tema qui considerato, si sono sviluppati fra il giugno e il dicembre 1981: periodo, questo, nel quale il presente lavoro è stato ultimato per la stampa.

13. - Di fronte alle considerazioni sin qui svolte si potrebbero avanzare taluni dubbi circa l'ammissibilità di proposte di questo genere nell'ambito della Costituzione vigente.

Dato per scontato che talune delle riflessioni qui sviluppate potrebbero implicare, al medesimo tempo, un mutamento della Costituzione formale e una modificazione profonda della costituzione materiale <sup>(48)</sup>, ci si potrebbe domandare, da

---

In questo senso è del tutto ovvio che i riferimenti contenuti nel testo riguardano le numerose prese di posizione assunte sul problema delle riforme istituzionali dai segretari dei maggiori partiti di governo e di opposizione e da altri *leaders* politici dell'uno e dell'altro schieramento. Di queste posizioni la stampa quotidiana e periodica di questo periodo ha dato largamente notizia e ad essa si rinvia per la necessaria documentazione.

È altresì chiaro che alcune delle considerazioni esposte nel corso di questo paragrafo costituiscono manifestazione di opinioni e valutazioni attinenti essenzialmente ai problemi specifici di un periodo molto determinato e non vogliono avere, neppure per chi le esprime, maggiore e più ampio significato.

È sembrato utile comunque mantenere, anche nell'ambito di questa pubblicazione, queste riflessioni sia perché esse possono aiutare il lettore a comprendere meglio il clima politico nel quale il lavoro è stato pensato e scritto, sia perché talune osservazioni, pur legate al dibattito politico di un periodo ben definito, si richiamano comunque a valutazioni e convinzioni legate alla storia della nostra Repubblica e alle condizioni e circostanze che hanno caratterizzato e dominato la convivenza, nel quadro costituzionale, delle diverse forze politiche del Paese.

Va detto che molte delle riflessioni qui esposte, e delle posizioni qui richiamate, si riferiscono a opinioni sostenute non in saggi o contributi pubblicati su riviste scientifiche ma a posizioni assunte sulla stampa periodica o quotidiana. Per una indicazione, pressoché completa di tali contributi fino all'estate 1981, cfr. A. DI GIOVINE, *Ingegneria costituzionale*, cit. e fino all'estate 1980, soprattutto, G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, cit., nota bibliografica, 199, specialmente lettera D), 200 ss. .

<sup>(48)</sup> In particolare, come è evidente, le osservazioni relative all'opportunità di introdurre un circuito di legittimazione democratica diretta dell'esecutivo comporterebbero, ove accolte, la necessità di modificazioni costituzionali non irrilevanti. Così come comporterebbe modificazioni costituzionali rilevanti la necessità, a una scelta di tal genere conseguente, di ridefinire compiti e ruolo del Parlamento.

È di tutta evidenza, poi, che tali modificazioni non potrebbero non incidere anche sulla c.d. costituzione materiale.

Quale che sia il concetto, peraltro sempre di difficile definizione, di costituzione materiale, non vi è dubbio infatti che la adozione di tali modificazioni implicherebbe un già avvenuto mutamento della costituzione materiale (secondo il concetto da taluni accolto) ovvero comporterebbe una sua susseguente e conseguente modificazione (secondo il concetto da altri sostenuto).

un lato, se e in che misura tali modificazioni siano compatibili con la Costituzione formale e, da un altro lato, in che misura tali modificazioni potrebbero essere assorbite, senza rotture, dalla costituzione materiale.

Per quanto riguarda la prima questione occorre dire subito che si tratta di un problema di soluzione pressoché impossibile o, meglio, di un problema che non tollera alcuna soluzione non essendo esso stesso proponibile come problema.

Non vi è dubbio, infatti, che se si guardasse alla lettera della Costituzione esso non avrebbe alcuna ragione di porsi, essendo la forma repubblicana dello Stato il solo limite esplicito posto al processo di revisione costituzionale: nè, di per sè solo, appare persuasivo il collegamento, che pure taluno

---

Se poi, in una visione più « sincretistica » ci si riferisce alla costituzione materiale come alla realtà di fatto che condiziona la formulazione, prima, l'applicazione, poi, della Costituzione formale e che, d'altro canto, è, almeno in parte, condizionata dalla Costituzione formale stessa, allora non vi è alcun dubbio che le modificazioni indicate, ove attuate, sarebbero allo stesso tempo il segno più evidente di modificazioni non meno profonde intervenute nella costituzione materiale e di nuovi, non meno profondamente diversi, condizionamenti al suo svilupparsi nel futuro.

Circa il difficile concetto di costituzione materiale e le diverse contestate possibilità di applicazione cfr. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 30 ss.

Per il tentativo di applicare la tematica della costituzione materiale al problema della attuazione (ma anche delle modificazioni) della Costituzione formale cfr. G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, cit., che però tenta di sviluppare il concetto di costituzione materiale prevalentemente come condizionamento all'applicazione della Costituzione formale e come limite alla sua attuazione, ponendosi in una prospettiva che tendenzialmente, separando in modo netto costituzione materiale e Costituzione formale, lascia ampiamente opinabile sia l'individuazione della costituzione materiale sia le conseguenze che possono derivarne rispetto alla Costituzione formale.

Su questa problematica, fra i contributi più recenti, cfr. C. MORTATI, *Dottrine generali sulla Costituzione*, in *Raccolta scritti*, II, Milano, 1978, 144. ss.; ZANCARA, *Costituzione materiale e costituzione convenzionale*, in *Scritti Mortati*, cit., I, 333 ss.; F. MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, ivi, 197 ss.; A. VALENTINI, *Appunti semiologici in tema di costituzione in senso materiale*, ivi, 297 ss.; V. CRISAFULLI, voce *Costituzione* in *Enciclopedia del novecento*, 1976, 25 ss.; F. PIERANDREI, *Saggio sulla teoria della Costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, I, Torino, 1965, 61 ss..

tende a fare, fra art. 1 e art. 139 della Costituzione al fine di dedurne che forma di Stato e forma di governo sarebbero nel nostro sistema costituzionale indissolubilmente legati, cosicché ogni modificazione a questa sarebbe impedita dal divieto di ogni modificazione a quella <sup>(49)</sup>.

---

Per una equilibrata, anche se molto sintetica, riflessione sul rapporto fra interpretazione-applicazione della Costituzione formale e valutazione (o ipervalutazione) degli elementi della realtà di fatto, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Appunti in tema di interpretazione e interpreti della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1970, 904 ss. .

Vale la pena di richiamare, sulle possibilità, ma anche sui limiti, di evoluzione della Costituzione attraverso la sua attuazione, le considerazioni di G. TREVES, *Utilità della Costituzione*, in *Studi ventennale Assemblea costituente*, vol. IV, 1969, e ora in G. TREVES, *Scritti giuridici*, Milano, 1982, 157 ss.

<sup>(49)</sup> Cfr., in questo senso, sia pure in modo non assolutamente netto, C. MORTATI, *Commento all'art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, cit., il quale però, sotto un altro profilo (sotto il profilo cioè della necessità di profonde modificazioni del sistema complessivo vigente) si diffonde a lungo sulle limitazioni che la realtà attuale comporta a una piena attuazione del medesimo art. 1 Cost.: cfr. MORTATI, *op. cit.*, spec. par. 27 e ss. .

Per una interpretazione dell'art. 1 Cost. assai meno espansiva cfr. invece, classicamente, C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 Cost.*, in *La Costituzione italiana-Saggi*, cit. Sulla medesima problematica, che si accentra poi essenzialmente sul collegamento fra la sovranità popolare affermata nell'art. 1 Cost. e sulle conseguenze che ne derivano in ordine alla sua attuazione, cfr. V. CRISAPULLI, *La sovranità popolare nella costituzione italiana*, in *Scritti Orlando*, I; G. AMATO, *Sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1962, 74 ss. .

L'A., comunque, che sembra avere più esteso l'effetto limitativo dell'art. 139 Cost. rispetto alla revisione costituzionale è probabilmente A. REPOSO, *La forma repubblicana secondo l'art. 139 Costituzione*, Padova, 1972, al quale si rinvia per l'esposizione delle ragioni, talvolta un po' formalistiche, del collegamento fra art. 139 Cost. e altre norme costituzionali.

Assai più cauto ed equilibrato nell'individuare i riflessi del limite contenuto nell'art. 139 Cost. è invece, ora, G. VOLPE, *Commento all'art. 139 Cost.*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana, Le garanzie costituzionali*, Bologna, 1981, 729 ss., il quale tuttavia giunge nelle pagine finali a una forse eccessiva svalutazione del medesimo art. 139 Cost. . Non vi è dubbio che a ragione Volpe sottolinea che non è tanto nelle formule normative quanto nella sua perdurante validità storica che una Costituzione trova la propria capacità di resistenza alle modificazioni costituzionali: tuttavia un tale ragionamento può provare troppo. In materia di revisione costituzionale, infatti, occorre resistere tanto alla tentazione di sviluppare un ragionamento tutto formalistico, ignorando che su questo piano si è al punto limite del rapporto fra diritto che qualifica il fatto e fatto che crea il diritto, quanto, al contrario, di rimettere tutto allo svilupparsi delle circostanze di fatto, svalutando non solo l'importanza di quella che Volpe

Qualora poi si volesse, come è stato fatto <sup>(50)</sup>, guardare al di là della lettera della Costituzione per individuare quali

chiama la capacità « pedagogica » delle norme sulla revisione ma anche l'importanza che ha, o può avere, la qualificazione, in termini di legittimità o illegittimità rispetto all'ordinamento in vigore, che si può dare di un fenomeno di revisione del sistema costituzionale.

Si dirà che quest'ultimo profilo è comunque discutibile perché nel momento stesso in cui si debba riconoscere che un processo di modificazione costituzionale si è svolto in contrasto con la Costituzione vigente, in quel momento stesso si deve riconoscere anche che quella Costituzione ha cessato la sua vigenza, cosicché diventa non solo inutile ma anche inammissibile la pretesa di qualificare illegittima la vicenda stessa, essendo tale qualificazione possibile solo alla stregua di un ordinamento non più in vigore. Il che è certamente esatto ma riguarda essenzialmente il momento finale del processo, allorché la revisione supposta incostituzionale si sia imposta nelle cose: trascura invece l'importanza che può avere la possibilità di esprimere un giudizio in termini di legittimità-illegittimità delle proposte di revisione nel corso del procedimento.

Non sempre, infatti, si può e si deve pensare alle modificazioni costituzionali come un punto di arrivo di un processo di rottura della Costituzione in vigore. Al contrario, questa impostazione, assai legata alle caratteristiche proprie della cultura europea e alle esperienze che essa, specialmente attraverso le vicende francesi, ha vissuto, è assai lontana dal modo col quale l'esperienza storica degli U.S.A. e la cultura di quel paese ha concepito in questi due secoli il processo di revisione costituzionale: processo considerato, e parecchie volte utilizzato, come un modo (anzi il solo modo legittimo e possibile) per adeguare la Costituzione formale allo sviluppo della società e quindi per mantenerne (e non superarne) la vigenza.

Più in generale, per alcune ulteriori riflessioni su questi temi, anche se soprattutto con riguardo al modo col quale la revisione costituzionale (quanto a procedimento e quanto a limiti) è concepita e disciplinata in altre Costituzioni europee, cfr. F. PIZZETTI, *Rigidità e garantismo nella Costituzione spagnola*, I, Torino, 1979, spec. 5 ss. e 50 ss.

Sul complesso problema del rapporto fra la Costituzione formale e la sua attuazione-evoluzione, e quindi sui limiti di una modificazione-adeguamento di una Costituzione ottenuta operando solo sul piano della interpretazione evolutiva di una Costituzione formalmente immutata, cfr. ora M. DOGLIANI, *Interpretazioni della Costituzione*, cit. .

D'altro canto, sul non meno rilevante problema della distinzione, anche sul piano del contenuto delle norme proposte o approvate, fra revisione e rottura della Costituzione cfr., nella dottrina italiana, e da ultimo, R. NANIA, *Concordato e « principi supremi » della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1977, I, 251 ss.; CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, 279 ss.; CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, 20 ss. .

(50) Cfr. ampiamente su questa tematica, oltre agli AA. già citati alla nota precedente, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 2° vol., Padova 1975 e 1976, spec. I, 148 ss. e II, parte VII, sez. I.

siano i suoi principi immodificabili, in realtà si passerebbe dal primo al secondo problema precedentemente indicato.

Lo sforzo, apparentemente poco produttivo, di ricercare, con la elasticità inevitabile di ogni costruzione fondata sulla pura interpretazione, quali siano i principi non modificabili della Costituzione italiana ha senso solo se è finalizzato, in realtà, ad individuare quali siano gli elementi essenziali della costituzione materiale, modificando i quali sul piano della Costituzione formale si ha, in realtà, una rottura della medesima costituzione materiale e, quindi, l'instaurazione, di fatto ancor prima che di diritto, di un nuovo regime <sup>(51)</sup>.

Va detto però che su questo piano, nel quale viene essenzialmente in rilievo la costituzione materiale (e cioè il modo col quale è sentito il sistema costituzionale vigente dai soggetti storici dominanti), può valere anche un ragionamento opposto.

Si può affermare, cioè, che in un sistema costituzionale formalmente pressoché tutto modificabile <sup>(52)</sup>, anche la for-

<sup>(51)</sup> In questo senso, oltre agli A.A. citati alla fine della nota 49, cfr. specificamente C. ESPOSITO, *Costituzione, leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali*, in *Scritti Jemolo*, III, 1962, 195 ss.; C. MORTATI, *Concetto, limiti e procedimenti della revisione costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 385 ss.; L. ELIA, *Possibilità di un mutamento istituzionale in Italia*, in *Cronache sociali*, 1949, 234 ss.; P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Firenze, 1951, 76 ss.; BARILE-DE SIERVO, *Revisione della costituzione*, in *Noviss. dig. it.*, XV, 773 ss.. Ancora sui limiti sostanziali alla revisione costituzionale in Italia, sia pure non sempre individuati dai singoli A.A. attraverso un richiamo al concetto di costituzione materiale quale fatto nel testo, cfr. BON VALSASSINA, *Di un limite assoluto della potestà normativa in materia costituzionale*, in *Arch. giur.*, 1948, 91 ss.; ID., *A proposito della revisione della forma di governo*, in *Studi Urbinati*, 1954; VALENTINI, *L'art. 139 della Costituzione e i principi generali del diritto*, in *Studi Rossi*, 1952; LUCATELLO, *Sull'immutabilità della forma repubblicana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1955, 756 ss..

Più di recente, comunque, sulla problematica del rapporto fra costituzione materiale e Costituzione formale come prospettiva attraverso la quale individuare, al di là dei profili formali, la rottura della Costituzione formale, cfr. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, cit., spec. 65 ss..

<sup>(52)</sup> Per lo sviluppo di questa considerazione, tutta ancorata, appunto, al dato formale, ma in una prospettiva che, individuando nel referendum istituzionale il fondamento ultimo dell'art. 139 Cost., trascende in larga misura valutazioni di mera forma, cfr. G. LUCATELLO, *Sull'immutabilità della forma repubblicana*, cit..

ma di governo può essere mutata senza determinare rotture costituzionali se, e nella misura in cui, la costituzione materiale (e cioè il modo col quale il sistema costituzionale vigente è sentito, in un momento storico determinato, dai soggetti storici dominanti) lo tollera<sup>(53)</sup>.

Qui dunque sta il punto vero del problema che si pone di fronte ai ragionamenti che in questa sede si è cercato di sviluppare; e qui sta anche il punto concreto in cui la questione relativa alla modificabilità della Costituzione formale e alla accettabilità di tali modificazioni da parte della costituzione materiale si incontrano, svelando l'intima connessione che esiste fra due piani di ragionamento di solito considerati del tutto separati.

Di più. È questo il terreno sul quale meglio si può comprendere perché anche talune proposte che possono essere attuate mediante legge ordinaria vengono (o possono venire)

---

(53) A questo risultato, almeno, sembra coerente giungere proprio ponendosi nella medesima prospettiva di quegli AA. citati alle note precedenti, che sembrano, sia pure con diverse accentuazioni, fondare una lettura estensiva dei limiti dell'art. 139 Cost. proprio sulla necessità di uno stretto rapporto fra costituzione materiale e Costituzione formale.

Si potrà dire che seguendo quanto qui esposto nel testo si adotta una posizione estremamente ambigua giacché è ben difficile dire quando (e a che condizioni) la costituzione materiale possa tollerare un mutamento della forma di governo che si traduca in una revisione e non in una rottura della Costituzione.

Il che è sicuramente esatto, ma deriva dall'ambiguità stessa del concetto di costituzione materiale e dall'ambiguità ancora maggiore delle tesi che, appunto, cercano di vedere in essa un limite al procedimento di revisione. A meno che, naturalmente, quanti si collocano in questa prospettiva non intendano accogliere un concetto assolutamente statico di costituzione materiale, tale da non tollerare evoluzioni nel tempo. In questo caso, però, essi per un verso si rifarebbero a una nozione di costituzione materiale contraria *in radice* a quella elasticità storica e fattuale che appare intrinsecamente legata a questo concetto; per l'altro tenderebbero a costruire una teoria della revisione costituzionale utile non già a distinguere, al di là del dato formale, tra revisione e rottura della Costituzione ma piuttosto a irrigidire e a rendere statica la Costituzione formale, vanificando in fondo l'obiettivo che è proprio dei procedimenti di revisione: quello di raggiungere un accettabile punto di equilibrio fra l'esigenza (garantistica) della rigidità e la possibilità di modificazioni strutturalmente connessa all'esigenza (storica) di flessibilità delle Costituzioni scritte degli Stati contemporanei.

avvertite come rottura della Costituzione (<sup>54</sup>) e, al contrario, perché talune modificazioni tacite della Costituzione in vigore siano ritenute compatibili col sistema costituzionale (<sup>55</sup>).

Non è questa la sede per sviluppare ulteriormente queste considerazioni.

Basterà qui osservare che ovviamente quasi nessuna delle proposte o delle indicazioni in precedenza problematicamente avanzate potrà essere ritenuta accettabile da chi ritenga che, anche oggi, la Costituzione formale è la proiezione fedele di una immutabile costituzione materiale basata su un accordo statico e rigido di diverse e contrapposte tradizioni politiche e culturali: accordo che, formatosi con difficoltà negli anni dell'Assemblea costituente, non potrebbe, neppure a tanti anni

---

(<sup>54</sup>) Si pensi, a mero titolo di esempio, a talune delle proposte anche di recente avanzate in ordine alla modifica del sistema elettorale o di certi aspetti della legge sull'ordinamento giudiziario. Emblematiche, in questo senso, e quindi meritevoli di richiamo, indipendentemente qui da ogni valutazione, per un verso le proposte avanzate, in materia di riforma del sistema elettorale, da G. AMATO, *Riforma elettorale e funzioni di governo*, in *Una costituzione per governare*, Venezia, 1981, 23 ss. e, in materia di ordinamento giudiziario, da F. MANGINI e P. MARCONI, *Il giudice e la politica*, ivi 63 ss., e, per l'altro, le risposte di A. BARBERA, 120 ss. e di E. GALLO, 106 ss. Ma ancora più chiaro in questo senso, proprio perché più pacato e argomentato, G. ROLLA, *Riforma delle istituzioni e costituzione materiale*, spec. cap. III. Non a caso Rolla, in coerenza del resto con tutta la metodologia del suo lavoro, non si chiede tanto se eventuali proposte siano o no incostituzionali quanto se costituiscano o no una rottura della Costituzione. Il che, fra l'altro, gli consente di lasciare da parte uno dei problemi classici della dottrina tradizionale: quello cioè di stabilire se una proposta individuata possa essere attuata con legge ordinaria o richieda la revisione costituzionale. In questo senso può dirsi che la posizione di Rolla (piuttosto diffusa nella dottrina più recente: cfr., sia pure con minore nettezza, BALDASSARRE, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni cit.*; FERARA, *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Dem. e dir.*, 1979; U. SPAGNOLI, *Le prospettive politiche della riforma istituzionale nel giudizio dei comunisti*, ivi; A. PIZZORUSSO, *Riformare la Costituzione*, cit.), appare particolarmente significativa se si considera la grande rilevanza che, in altra epoca e di fronte a modifiche del sistema elettorale, fu dato al problema se e in che misura la riforma del sistema elettorale potesse avvenire con legge ordinaria: cfr. C. LAVACNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1952, 849.

(<sup>55</sup>) Anche qui a mero titolo di esempio si può rinviare alle considerazioni svolte *supra*, par. 3.

di distanza, essere rimesso in discussione, pena la perdita del difficile equilibrio sul quale si basa la costituzione materiale (e quindi la Costituzione formale) della Repubblica italiana.

Al contrario, le proposte e le indicazioni qui espresse non potranno essere tanto facilmente messe da parte da chi comprenda che la costituzione materiale (ancor più di quella formale) non può essere concepita come immutabile col passare del tempo e delle generazioni, pena l'ampliarsi del fosso fra società legale e società reale da un lato, la totale svalutazione del concetto stesso di costituzione materiale (definibile come immodificabile solo a patto di « formalizzarla ») dall'altro.

La verifica della disponibilità a ragionare sulle riforme prospettate senza porre forzose pregiudiziali circa la loro compatibilità con la Costituzione formale (e con le sue eventuali modificazioni) può essere allora un modo per verificare se e quanto il sistema politico italiano, in tutte le sue componenti, si è evoluto in questi anni, ponendosi nella condizione di superare le diffidenze interne e le differenze profonde che caratterizzarono gli inizi dell'esperienza repubblicana. Soprattutto può essere un modo per dimostrare in maniera inequivocabile che non è vero, come talvolta qualcuno pare credere, che sul piano della democrazia sostanziale questi trenta anni non sono stati che un lungo intermezzo, in attesa di un duro scontro: attesa sempre rinviata ma mai superata<sup>(56)</sup>.

Anche, e forse soprattutto, sotto questo profilo la discussione sulle riforme istituzionali può essere, nella attuale situazione italiana, ricca di interesse.

---

(56) In qualche modo in questa prospettiva di fondo pare porsi uno studioso come F. D'Onofrio che certamente è oggi, su questi temi, un autorevole *opinion's maker*; cfr. F. D'ONOFRIO, *Forma di governo, Costituzione e casa comune*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 1981, 333 ss. ma anche Id., *Intervento al Convegno Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo italiana*, Firenze, 17-19 settembre 1981.

OSVALDO TARQUINIO

CRISI DEL CONSENSO POLITICO ED OBIETTIVI DI  
POLITICA ECONOMICA



SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Esposizione sintetica delle analisi della crisi del consenso politico. — 3. Relazioni tra crisi del consenso politico e definizione degli obiettivi di politica economica. — 4. In particolare: il problema della distribuzione del reddito. — 5. Presumibili riflessi: nel processo di formazione della funzione del benessere sociale. — 6. In particolare: nella validità dell'uso degli strumenti. — 7. nei livelli della spesa pubblica e nella tendenza politica a ridarli per ridurre il carico di decisioni politiche in economia. — 8. Considerazioni finali.

1. - Politologi e sociologi si vanno soffermando sempre più di frequente su di un fenomeno che prenderebbe forma e consistenza nelle società occidentali, vale a dire nelle democrazie basate sul libero consenso; esso è più spesso indicato come « ingovernabilità » e deriverebbe da una crisi del meccanismo di formazione del consenso.

Non sono in condizione di discutere la veridicità delle analisi intorno a questo fenomeno nè di valutarne l'ampiezza; perciò mi limiterò a riportare, successivamente, alcuni caratteri essenziali che di esso forniscono gli studi di politologi e sociologi.

Mi sembra, però, che questo fenomeno (qualora realmente sussista e nella gravità che si attribuisce ad esso) debba o, almeno, possa interessare l'economista; in particolare, quello che si occupa del ramo normativo dell'Economia. Questi, infatti, ha accettato di assumere gli obiettivi di politica economica dall'esterno, rinunciando ad una definizione che poggi sulla logica economica <sup>(1)</sup> e lasciando che essi derivino da meccanismi di consenso politico <sup>(2)</sup>. Una crisi di questi

---

(1) Come facevano V. Pareto (Manuale di economia politica, 1906) e A.C. Pigou (Economia del benessere, 1920).

(2) Dal pensiero di A. Bergson, che ritiene si debbano interpellare i singoli per determinare la quantità e i tipi di beni e servizi desiderati e il tipo di distribuzione del reddito voluta (preferenze individuali) e nella concezione di J. Tinbergen e

meccanismi mi sembra che possa riportare l'economista a ripensare la scelta di abbandonare la definizione autonoma degli obiettivi di politica economica; ovvero, a porsi alcune domande circa la validità ed i limiti di una tale scelta per una funzionale operatività dei meccanismi dell'economia; o, almeno, a considerare se si abbiano riflessi di una tale scelta (qualora sussistano le condizioni della cosiddetta « ingovernabilità ») sulla funzione dell'economista stesso nella condotta della politica economica.

In questo senso <sup>(3)</sup> mi sembra che possa tentare di formulare alcune domande che derivino da alcune suggestioni subite ad una prima riflessione sull'argomento.

2. - Non è intenzione di questo scritto esporre l'ampia letteratura in materia, anche giornalistica, svolta da politologi e sociologi; essa d'altronde, non mi è nota che per alcuni scritti di rassegna e compendio <sup>(4)</sup>.

Ai fini di questo scritto importa soprattutto l'evidenziazione delle difficoltà nuove che incontrerebbero i politici nel fornire la funzione di preferenza per la politica economica; esse deriverebbero dalla crisi del meccanismo del consenso ovvero da quei fenomeni che detta letteratura chiama di « ingovernabilità » più generalmente. L'esposizione può condurmi anche a qualche « interpretazione » (non molto estensiva, spero) della letteratura stessa per maggiormente finalizzare i

---

di R. Frisch, che ritiene si debbano demandare ai politici, come interpreti della collettività, le indicazioni degli uni e dell'altro (preferenze dei politici).

<sup>(3)</sup> Nella convinzione dell'importanza dei rapporti tra scienza economica ed altre discipline sociali espressa da G. Myrdal (« Asian Drama: an Inquiry into the Poverty of Nations », New York, 1968, vol. I, p. 5)

<sup>(4)</sup> I più ampi: R. Rose, « Ungovernability: is there Fire behind the Smoke? », in: Political Studies, n. 3, 1979 (trad. it. in: Problemi di Pubblica Amministrazione, n. 1, 1981), che esamina il problema riopilogando una serie di studi sul sovraccarico governativo finanziati dalla Fondazione Volkswagen; R. ROSE - J. PETERS, *Can Government go Bankrupt?*, Macmillan Press, Londra, 1979.

fenomeni da essa rilevati al problema degli obiettivi di politica economica.

Sociologi e politologi rilevano, in sintesi e per quel che importa ai nostri fini, che i conflitti di interessi vanno sempre più estendendosi nella società di oggi; gli interessi prendono sempre più ampiamente forme organizzate di pressione politica, anche quelli più minuti e particolari; l'autorità politica non può eludere le richieste di questi interessi perché l'organizzazione statale ha ampliato l'intervento pubblico ai settori ed ai problemi più disparati e particolari. Ne deriva che la parcellizzazione socialmente organizzata degli interessi e l'ampiezza di competenze pubbliche provocano la necessità di sempre maggiore dettaglio degli obiettivi pubblici e di politica economica e un sovraccarico di decisioni politiche di governo. Sembra importante rilevare che la necessità di dettagliare sempre più gli obiettivi accresce le occasioni di contraddittorietà tra essi (5).

Il governo, nelle democrazie occidentali, si basa sul consenso. Nella condizione esposta il consenso è fornito dalle organizzazioni sociali rappresentative di interessi. La scelta degli obiettivi, nel dettaglio che richiede la parcellizzazione degli interessi socialmente organizzati, diviene estremamente difficile da coniugare con l'ottenimento del consenso da parte dell'autorità governativa; non è più possibile ottenere il con-

---

(5) « L'elencazione distinta degli obiettivi di politica economica e degli strumenti si è dimostrata di notevole aiuto nella verifica della coerenza del sistema di politica economica », R. A. MUNDELL, *On the Selection of a Program of Economic Policy with an Application to the Current Situation in the United States*, in: *Quarterly Revue della BNL*, settembre 1963, p. 262. Ma, se « l'elencazione distinta » è di aiuto per la « verifica di coerenza » (ovvero serve a meglio evidenziare le contraddittorietà o le incompatibilità), il dettaglio degli obiettivi, se eccessivo, mi sembra che possa rendere anche più difficile l'opera di aggregazione (su cui si fonda la « funzione del benessere sociale ») tendente ad evitare il sovrannumero delle variabili da cui può, d'altronde, derivare un sovraccarico di decisioni politiche.

senso attraverso scelte generali su qualche grande tema sociale o politico; esso può derivare solo dal soddisfacimento di interessi concreti ed immediati. Si deve ricorrere sempre più al compromesso <sup>(6)</sup>, arte politica per eccellenza ma sempre più complessa e difficile nelle condizioni suddette.

Il compromesso (o la mediazione), nelle dette condizioni, non sempre ottiene l'effetto di consenso voluto dall'autorità di governo; allora questa può ripiegare sull'effettuazione di scelte inefficaci <sup>(7)</sup> o sul rinvio della scelta, particolarmente quando la quantità e minutezza delle richieste accentua la contraddittorietà tra esse rendendo pressoché impossibile la mediazione.

Ma l'inefficacia delle scelte o il rinvio di esse può condurre alla riduzione (o alla perdita) di autorità del governo <sup>(8)</sup>; questa, con un effetto di iterazione evidente, può indebolire le stesse capacità di mediazione e le possibilità di compromesso del governo.

A questo punto appare sufficientemente chiara la crisi del meccanismo del consenso ai fini di scelte politiche.

---

<sup>(6)</sup> « Ma questi diversi metodi basati più sul compromesso sono difficili da adottare nel caso in cui obiettivi di un programma sono più di due e vi sono domande politiche che tendono ad internalizzare ciò che una volta erano i costi esterni ». ROSE, *Ungovernability...*, trad. it., p. 25; cfr. R. GREGORY, *The Price of Amenity*, Macmillan, Londra, 1971, per una ampia trattazione in tema.

<sup>(7)</sup> Ovvero, le opera formalmente ma in maniera che da esse non sortisca l'effetto; ma in tali casi: « i gruppi economici non aderiranno volontariamente alle esortazioni dei managers politici se non hanno alcuna fiducia nel fatto che tali esortazioni sortiranno un effetto », ROSE, *Ungovernability...*, trad. it., p. 36. Cfr. E. K. SCHEUCK, *The relationship of Government and Business to the Individual in Democratic and Totalitarian Sistem*, Institute for Applied Social Research, Cologne, 1977, per l'esame dell'indifferenza dei governanti a raffronto tra i paesi dell'ovest e dell'est.

<sup>(8)</sup> « Le divergenze in materia economica minacciano l'autorità politica quando si possono tradurre in dispute di potere del regime; ad esempio, sul fatto che tutti i cittadini dovrebbero accettare le regole di governo o la redistribuzione del reddito », ROSE, *Ungovernability...*, trad. it., p. 31.

3. - La fissazione degli obiettivi di politica economica da parte dei politici (preferenza dei politici) è certamente un'operazione di scelta che deve provenire dal consenso o, almeno, ha bisogno di consenso.

La crisi del meccanismo di consenso mi sembra che metterebbe in discussione non so se il valore degli obiettivi di politica economica ma certamente la capacità dei politici ad indicarli, per lo meno con un sufficiente grado di credibilità.

È questa una conclusione cui si perviene con le analisi di politologi e di sociologi, non dimenticando che studi di economisti <sup>(9)</sup> avevano già rilevate alcune conseguenze dei sovraccarichi di compiti sull'amministrazione pubblica nelle condizioni attuali del capitalismo. Infatti, tali analisi evidenziano gli impacci dell'autorità politica nel dirimere i conflitti di interessi, impacci che portano le autorità a barattare l'efficacia della propria azione con il consenso <sup>(10)</sup>. La ricerca del consenso, cioè, mi sembra che conduca perlomeno a sfuggire, realmente o formalmente, alle scelte necessarie a formulare un'adeguata funzione di preferenza; ciò per la quantità di obiettivi e l'aggravio di contraddittorietà tra essi, derivanti dalla minutezza delle richieste e dall'ampiezza delle funzioni pubbliche.

I meccanismi politici di formazione del consenso sembrano, da quanto rilevato fin qui, essere messi in crisi proprio dal problema della definizione degli obiettivi di politica economica, anche se non soltanto da essi <sup>(11)</sup>.

Se la precedente valutazione circa la crisi del meccani-

---

<sup>(9)</sup> Cfr., ad esempio: J. O'CONNOR, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's Press, New York, 1973; trad. it. Einaudi, Torino, 1977; J. M. BUCHANAN - R. E. WAGNER, *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, Academic Press, New York, 1977.

<sup>(10)</sup> ROSE, *Ungovernability*, trad. it., p. 40.

<sup>(11)</sup> Si cita ad esempio il caso della guerra del Vietnam: « o l'America intera era in guerra in Vietnam o non lo era », ROSE, *Ungovernability...*, trad. it., p. 30.

simo di consenso politico fatta da politologi e sociologi è nel vero e se quest'ultima interpretazione delle conseguenze di essa sulla definizione degli obiettivi di politica economica è legittima, si può cercare di porre alcune domande circa i riflessi su alcune questioni relative alle discipline economiche.

4. - Innanzitutto: l'incapacità alla sintesi delle istanze sociali da cui fare scaturire la funzione di preferenza (ovvero gli obiettivi di politica economica) può riproporre il groviglio di difficoltà per cui fu negata dagli economisti l'ammissibilità dei confronti interpersonali di utilità?

Se sussiste una situazione nuova del genere descritto da politologi e sociologi, e come qui interpretata, mi sembra che un noto brano della Rivlin vada rimeditato perché potrebbe avere una nuova valenza. Scriveva la Rivlin <sup>(12)</sup>:

« Da quando hanno abbandonato la nozione che fossero ammissibili i confronti interpersonali di utilità ed hanno confutata l'asserzione di senso comune che togliere un dollaro da un ricco per darlo ad un povero provoca un aumento del benessere sociale in generale, (gli economisti) non solo si sono preclusi di occuparsi dei problemi distributivi, ma hanno dedicato ingegnose risorse intellettuali a spiegarsi reciprocamente perché a proposito hanno tanto poco da dire.

La mia reazione istintiva è che l'asserzione di senso comune è valida: prendere un dollaro o mille dollari ad un milionario e darli ad un contadino povero con tre bambini affamati aumenta di sicuro il benessere totale. Il problema che interessa, però, non è se questa affermazione estrema sia esatta, *ma sin dove ci porti*. Il fatto che gli economisti abbiano dedicato molto tempo nell'ultimo decennio allo studio dei poveri e all'individuazione di politiche destinate ad assisterli dimo-

---

(12) A. M. RIVLIN, *Income Distribution — Can Economists Help?*, in *American Economic Review*, maggio 1975.

stra che la mia reazione istintiva è ampiamente condivisa, anche se non può essere difesa sul piano teorico. Siamo sufficientemente sicuri che accrescere il livello inferiore della distribuzione del reddito aumenta il benessere totale; non siamo del tutto sicuri di che pensare circa la redistribuzione tra i livelli intermedi ».

Non è ancora questo il problema più importante, che non sarebbe risolto (per quanto esposto prima) affidando l'indicazione degli obiettivi ai politici?

Non è forse il caso che gli economisti riprendano gli sforzi alla ricerca di una nuova soluzione ad esso? <sup>(13)</sup>

5. - Di ordine diverso, ma collegate alle prime sono le successive perplessità.

Nell'operare la politica economica con la funzione del benessere sociale vi è necessità di iterazione tra il momento di fissazione degli obiettivi e quello di individuazione degli strumenti per conseguirli; tale iterazione richiede che gli obiettivi siano ridefiniti in considerazione degli effetti dell'uso possibile degli strumenti <sup>(14)</sup>.

In questa operazione di ridefinizione degli obiettivi in relazione a compatibilità tra essi e tra essi e gli strumenti dovranno reintervenire i politici sia per una ulteriore scelta tra gli obiettivi sia per il funzionamento degli strumenti. Ma se i politici hanno gli impacci che rilevano politologi e sociologi nell'operare le scelte e se essi tendono a scelte inefficaci al fine di ottenere consenso, come è possibile proseguire nella operazione? Essi avranno già svolto tutto lo sforzo di media-

---

<sup>(13)</sup> Anche se con un indirizzo non meramente teorico, come sembra già suggerire il citato brano della Rivlin, bensì anche istituzionalistico e non esclusivamente economico ma coinvolgente « tutte le relazioni sociali nel senso più ampio » come pure ritiene Myrdal (« Response to Introduction », *American Economic Review*, maggio 1972, segnatamente p. 461).

<sup>(14)</sup> Cfr. L. IZZO, A. PEDONE, L. SPAVENTA, F. VOLPI, *Il controllo dell'economia nel breve periodo*, F. Angeli, Milano, 1970.

zione tra le richieste degli interessi socialmente organizzati e questo sforzo può anche averli condotti a scelte inefficaci; come potranno operare ancora ulteriori scelte che rimetterebbero in discussione i precari equilibri prima ottenuti con la mediazione e/o con un compromesso tra i vari interessi e l'inefficacia di qualche scelta? Almeno, come lo potranno senza rimettere in discussione il consenso?

Una tale necessità operativa accentua, mi sembra, le difficoltà dei politici a scegliere tra i vari obiettivi possibili, dovendo ripetutamente dirimere le incompatibilità tra obiettivi e tra essi e gli strumenti e perciò ritornare all'operazione di scelta; in ciò essi, spesso, devono anche vincere resistenze all'uso di alcuni strumenti (ed esempio, lo strumento fiscale) da parte di interessi organizzati; come è possibile ciò in presenza della crisi del meccanismo di consenso che sussisterebbe?

Una difficoltà quale quella appena esposta rende ancora possibile il dialogo tra politici ed economisti e la prosecuzione degli sforzi per una coerente ed efficace politica economica?

6. - Ancora su quest'ordine di problemi vengono altre perplessità che accentuano le motivazioni della domanda di fondo.

Ad esempio, non si sta creando, sia pure involontariamente ed indirettamente, una sfiducia negli strumenti economici, nel possibile uso e nell'efficacia di essi a causa della crisi del meccanismo di consenso politico?

La non chiarezza degli obiettivi forniti dai politici che tale crisi comporta può riflettersi autonomamente sull'efficacia degli strumenti poiché questi vanno usati in relazione agli obiettivi; la scelta, per motivi di consenso da parte dei politici, di indicazione degli obiettivi, specie di dettaglio, ambigua o con recondite finalità di inefficacia può condurre ad individuare strumenti non congrui. Ciò al di là degli impacci

che al politico possono venire da motivi di consenso nell'uso stesso degli strumenti adatti.

L'una e l'altra circostanza potrebbero essere causa di un certo clima di sfiducia nell'uso degli strumenti tradizionali di politica economica. Si verificherebbe, cioè, una certa interdipendenza tra comportamento politico ai fini di mantenere il consenso, sacrificando l'efficacia delle scelte, e sfiducia nella efficacia intrinseca degli strumenti.

7. - A proposito di strumenti, poi, v'è da rilevare un altro dubbio. La politica fiscale è stata finora usata a fini di politica economica; le circostanze hanno portato ad un uso di tale strumento che si ritiene abbia condotto a livelli eccessivi la spesa pubblica<sup>(15)</sup> con riflessi anche sul prelievo tributario.

Si va sempre più imputando, perciò, ai livelli di spesa pubblica lo stato di crisi inflazionistica (o, meglio, di « stagflation ») in cui si dibattono le economie occidentali oggi. Si richiedono perciò non solo tagli alla spesa pubblica ma il ritorno al disimpegno nell'intervento pubblico sull'economia; una sorta di ritorno alla « finanza neutrale ».

A tale proposito sarebbe da tenere in maggiore conto la considerazione che forse gli strumenti di bilancio pubblico non sono stati usati opportunamente e con gli adeguati accorgimenti per l'economicità, l'efficacia e la efficienza dell'azione pubblica<sup>(16)</sup>; è tuttavia da considerare, alla luce di quel-

---

(15) Cfr., F. REVIGLIO, *Spesa pubblica e stagnazione nell'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 1977.

(16) Cfr., F. FORTE - O. TARQUINIO, *Il bilancio dell'operatore pubblico*, Boringhieri, Torino, 1978, ove si analizzano le inadeguatezze delle forme di bilancio e della conduzione delle azioni pubbliche in relazione appunto all'economicità, all'efficacia e all'efficienza di queste. Più in generale, in relazione ai limiti economici di politiche sociali pur valide sul piano dei principi, cfr. S. STEVE, « I fondamenti della politica sociale », *Giornale degli Economisti*, n. 7-8, 1981.

le crisi del consenso e delle conseguenze di essa di cui nelle analisi di politologi e sociologi, che i contrasti sociali è dubbio che si ridurrebbero portandoli dal piano pubblico al piano privatistico; o, almeno, sarebbe da spiegare perché tali contrasti (che costituirebbero, secondo le analisi richiamate, la causa di fondo degli impacci nelle condotte di politica economica) si comporrebbero più facilmente o più efficacemente spostandoli da un piano pubblico ad un piano privatistico magari evitando anche forme di mediazione politica (17).

Naturalmente, tale spiegazione dovrebbe riguardare il problema degli equilibri economici, di un più facile ed efficace raggiungimento di essi, e non già quello degli equilibri dell'autorità politica; sembra infatti intuitivo che una riduzione di carico decisionale politico potrebbe agevolare il sostegno a tale autorità poiché si ridurrebbero le responsabilità dirette di essa.

8. - Gli economisti dibattono da tempo lo stato di crisi della disciplina di cui si occupano (18); ma quanto di tale crisi può essere dovuto ad un grado di isolamento accentuato di detta disciplina del contesto sociale e politico?

Certo, gli economisti sono avvertiti da tempo della necessità di considerare le interconnessioni tra scienza economica e altre discipline sociali senza trascurare i fatti politici ed

---

(17) Una verifica può essere vista nelle trattative tra Confindustria e sindacati unitari in Italia nell'autunno 1981, ove le parti, lasciate sole dal governo a dirimere le questioni della scala mobile e del costo del lavoro, sono pervenute alla rottura delle trattative stesse che ha costretto il governo a riprendere un'opera di mediazione. Cfr., anche per la cosiddetta « riscoperta del mercato »: F. CAFFÈ, *Prefazione a: O'CONNOR, op. cit.*, pp. IX-XI della trad. it. nella « P.B.E. », 1979.

(18) F. CAFFÈ (a cura), *L'autocritica dell'economista*, Laterza, Bari, 1975; M. D'ANTONIO (a cura), *La crisi post-Keynesiana*, Boringhieri, Torino, 1975, ove è tradotto anche lo scritto di maggiore risonanza sul tema, J. ROBINSON, *La seconda crisi della teoria economica*, (1972).

istituzionali <sup>(19)</sup>. Perciò, quanto si è qui dedotto dalle analisi di politologi e sociologi circa la crisi del consenso politico forse non serve che da riprova della validità di tali sollecitazioni.

Mi rendo quindi conto perciò che le domande poste riportano a ben più ampie riflessioni; avevo perciò precisato all'inizio che esse scaturivano da suggestioni immediate create dalla lettura di scritti circa la crisi del consenso politico.

---

(19) Cf. G. MYRDAL, *opere citate*.

**GUIDO GUIDI**

**IL NUOVO STATUTO DI PARIGI**



SOMMARIO: 1. Le vicende storico-amministrative della città di Parigi dalla rivoluzione francese all'emanazione della legge 5 aprile 1884 *portant organisation des communes*. Una costante: la non applicazione del diritto comune. — 2. Dai decreti legge 21 aprile e 13 giugno 1939 alla legge n. 64-707 del 10 luglio 1964 *portant réorganisation de la région parisienne*. — 3. Le maggiori contestazioni al vecchio Statuto; la limitatezza dei poteri del Conseil municipal; l'assenza di un sindaco responsabile; lo strapotere dei due prefetti e il pesante regime fiscale. — 4. Il disegno di legge del Governo e i progetti presentati dalle varie componenti politiche. — 5. Critiche al d.d.l. e intervento del Ministro degli Interni M. Poniatowski durante il dibattito in Parlamento. I progetti delle sinistre per un assetto amministrativo a « doppio livello ». — 6. L'approvazione del nuovo Statuto di Parigi con legge 31 dicembre 1975 n. 75-1331. La scelta di applicare il diritto comune. Coincidenza del comune con il dipartimento. — 7. Il Conseil de Paris: organo comunale e dipartimentale. Sua natura giuridica. — 8. La nuova distribuzione delle competenze tra gli organi. — 9. Il *maire* e le sue prerogative. — 10. *Les Commissions d'arrondissement*. — 11. Conservazione del *prefet de police*: la più importante eccezione al diritto comune. — 12. Il *prefet de Paris* e le sue residue funzioni. — 13. Il sistema finanziario. — 14. La *région d'Ile-de-France*.

1. - Il barone Haussman <sup>(1)</sup>, prefetto della Senna ininterrottamente dal 1853 al 1870, affermava che: « Paris appartient au Gouvernement » <sup>(2)</sup>.

---

(1) Sulla politica e sulle opere realizzate da Haussmann si può consultare: P. LAVEDAN, R. PLOUIN, J. HUGUENEY, R. AUZELLE, *Il barone Haussmann - Prefetto della Senna 1853-1870*, Milano 1978, Il Saggiatore.

(2) In un discorso pronunciato in una pubblica circostanza Haussmann dichiarava: « Paris est la centralisation même... N'est il pas évident que, de tous les actes pouvant s'accomplir en un tel centre, il n'en est pas un seul qui ne touche, à certains égards, le gouvernement, la nation même, ou des intérêts publics?... L'organisation indépendante de Paris, sans quelque forme qu'on la conçoive, ne serait autre chose que la création de l'Etat dans l'Etat ». In: M. FELIX, *Le régime administratif et financier de la ville de Paris et du Département de la Seine*, Tomo I, Paris 1957, 119 nota 1.

Per l'esistenza di un tale principio comunemente riconosciuto ed affermato da tutti i Governi, la storia amministrativa di Parigi, fin dal XIV secolo, si caratterizza per avere sullo sfondo come filo conduttore la contesa tra il potere centrale volto a conservare un rigidissima « tutelle » sulla città e le istanze cittadine che chiedono una sempre più ampia autonomia politico-amministrativa.

Tale scontro, nato dalla diffidenza, o meglio dalla paura (3), del potere centrale nei confronti di una città pronta a rivaleggiare e competere con le autorità di Governo (4), ha reso Parigi teatro di numerosi rivolgimenti politici.

La storia più recente delle vicende amministrative della città parte convenzionalmente dalla legge del 28 Pluviôse anno VIII (17 febbraio 1800). Questa, nello stabilizzare un sistema che ha subito un gran numero di modificazioni durante tutto il corso degli avvenimenti rivoluzionari della fine del '700 (5), contiene alcuni fondamenti che presiederanno alla organizzazione di Parigi fino all'emanazione della riforma del 1975.

In base a questa legge il Département de la Seine, creato il 13 gennaio 1790 (6) per decreto dell'Assemblée Nationale con giurisdizione su un'area di tre leghe di raggio (13

(3) « Ce souci se traduit aussi dans la politique des grands travaux, dont l'objectif secondaire est stratégique. Les grandes avenues doivent permettre de maîtriser les émeutes du faubourg Saint-Antoine et des quartiers populaires » ETIENNE, *Le statut de Paris*, Parigi 1975, 34.

(4) In una lettera scritta dal girondino Valazé il 4 maggio 1793 si legge: « Paris va devenir le tombeau de la liberté de l'univers. Une commune, une seule commune, ose lutter contre la représentation nationale ». JEAN TULARD, *Liberté ou tutelle de l'Etat? Le débat autour du Statut administratif de Paris: 1789-1889*, in *L'Administration de Paris (1789-1977)*, Paris 1979, 36.

(5) In proposito: FELIX, *Le régime administratif et financier*, cit., Tomo I, 65-89.

(6) In realtà in questa data nasce il Département de Paris che, immutato nella struttura e nei confini, prende il nome di Département de la Seine con la costituzione del 5 fructidor anno III.

km. circa) <sup>(7)</sup> da Notre-Dame, viene diviso in tre Arrondissements communaux <sup>(8)</sup>, uno dei quali è costituito dalla sola Ville de Paris.

Come organi di dipartimento erano previsti: un Conseil général, un Préfet e un Conseil de Préfecture <sup>(9)</sup>.

Parigi, pur essendo considerata un comune, a differenza delle altre municipalità comprese nei due Arrondissements communaux non parigini, non viene dotata di un proprio Conseil communal e le relative funzioni vengono demandate al Conseil général, organo del dipartimento <sup>(10)</sup>. Il potere esecutivo è esercitato dal Prefetto della Senna.

Già da questa data la città è divisa in dodici arrondissements municipaux <sup>(11)</sup> con a capo un *maire* e due *adjoints* incaricati di compiti amministrativi e, in particolare, delle funzioni concernenti lo stato civile.

Alla stessa legge del 28 Pluviôse risale anche l'istituzione del préfet de police, le cui attribuzioni saranno determinate dettagliatamente soltanto con il decreto consolare del 12 mesidor anno VIII (1° luglio 1800), con cui gli si riconosce il

(7) L'applicazione del diritto comune avrebbe richiesto la limitazione di dipartimenti con un'estensione non inferiore a 18 leghe di raggio. Prevalse però la soluzione indicata con queste motivazioni: «... Si Paris faisait partie de l'un des départements du royaume, quels que fussent et la modération et les principes d'équité de ses représentants, leur nombre prodigieux par rapport à celui des représentants des autres districts de ce département serait toujours une cause d'inquiétude et de crainte pour ces derniers». FELIX, *Le régime*, cit., Tomo I, 84.

(8) Il primo arrondissement (Saint-Denis) comprendeva i comuni di: Pierrefitte, Pantin, Belleville, Clichy, La Garenne, Passy, Nanterre, Colombes, Franciade.

Il secondo (Sceaux) comprendeva: Vincennes, Montreuil, Charenton-le-Pont, Choisy-sur-Seine, Sceaux l'Unité, Châtillon, Ivry l'Union, Villejuif.

(9) Composto di cinque membri, esercitava le funzioni di tribunale amministrativo del dipartimento.

(10) L'art. 17 della legge del 28 Pluviôse anno VIII recita: « A Paris le conseil de département remplira les fonctions de Conseil municipal ».

(11) Questi in verità furono istituiti fin dalla legge del 19 vendémiaire anno IV (11 ottobre 1795), che, seguendo il criterio adottato per le città di più di cento mila abitanti, aveva diviso Parigi in più municipalités o arrondissements.

potere sulla polizia dipartimentale e municipale, sotto diretto controllo del Governo centrale.

Da questo assetto si ricava come la politica del Consolato e dell'Impero nei riguardi della Capitale si caratterizzasse per una estrema centralizzazione dell'apparato, soprattutto per effetto dell'assorbimento della municipalità parigina nella struttura del Département de la Seine.

Sotto la monarchia del luglio 1830, all'insegna delle nuove idee liberali, la legge 20 aprile 1834 porta alcune modifiche al sistema precedente. La maggiore concerne la creazione di un Conseil municipal per Parigi eletto su base censitaria e composto di 36 membri componenti di diritto anche il Conseil général dipartimentale. In questo modo cessa la confusione che la legge del Pluviôse aveva creato tra Conseil général de la Seine e Conseil municipal de Paris, dal momento che al comune e al dipartimento fanno capo due assemblee distinte e indipendenti <sup>(12)</sup>.

Con legge del 18 luglio 1837 sull'organizzazione municipale è previsto un notevole aumento di poteri a favore dei comuni francesi: i consigli municipali infatti vengono inseriti nel processo decisionale locale con poteri d'iniziativa propri <sup>(13)</sup> e la possibilità di opporsi all'esecuzione delle deliberazioni assunte dal potere centrale <sup>(14)</sup>. Parigi però è espressamente esclusa da tale legislazione.

Sotto la Seconda Repubblica, dopo gli avvenimenti rivoluzionari del '48, il Governo decreta il suffragio universale diretto dei Conseils municipaux, dei Conseils d'arrondisse-

---

(12) Oltre ai 36 membri del Conseil municipal di Parigi, il Conseil général de la Seine comprende altri 8 membri, quattro per ciascuno dei due arrondissements communaux non parigini.

(13) Si veda PEZANT, *Le Nouveau Statut de Paris, Notes et Etudes documentaires*, novembre 1976, n. 4332-4333.

(14) Les conseils municipaux et les conseils généraux [deviennent] libres de 'ne pas faire', sans cependant [avoir] la liberté de 'faire' (FELIX, *Le Régime administratif et financier*, cit., I, 105).

ments e dei Conseils généraux di tutta la Francia (Decreto 5 marzo 1849). Tale decreto esclude però ancora una volta Parigi e il dipartimento della Senna le cui assemblee elettive sono sostituite da una Commission départementale e una Commission municipale composte su designazione del Capo dello Stato (Decreto 3 luglio 1848).

Difformemente dalla politica seguita nell'ultima fase della Seconda Repubblica Luigi Napoleone segna qualche progresso nel senso della decentralizzazione e dell'autonomia delle strutture amministrative della Capitale. Infatti: estende all'Assemblea municipale l'applicazione della legge 18 luglio 1837; aumenta, con legge 16 giugno 1869, il numero degli Arrondissements municipaux che viene portato, a seguito dell'ampliamento dell'area ricompresa nel comune di Parigi, a venti <sup>(15)</sup>; infine, anche da un punto di vista formale, con legge 5 maggio 1855, conferisce alla Commission municipale la denominazione originaria di Conseil communal.

È senz'altro vero che contemporaneamente furono ampliati anche i poteri di controllo del Governo <sup>(16)</sup>; il giudizio espresso sulla politica perseguita nel II Impero a favore degli organismi locali operanti all'interno del dipartimento della Senna, tuttavia, rimane. Sta ciò a dimostrare tra l'altro l'approvazione avvenuta il 17 luglio 1870, di una legge che rese elettivi tutti i consigli municipali dei comuni ricompresi negli Arrondissements di Saint-Denis e di Sceaux. Parigi però, nonostante le pressanti istanze esistenti al suo interno, ne rimase ancora esclusa.

A seguito del conflitto franco-prussiano e della caduta del II Impero (4 settembre 1870), le rivendicazioni per una

---

(15) Per effetto di tale innovazione il numero dei componenti il Conseil municipal viene portato da 36 a 60 rispettando sempre il numero di tre membri per ciascun arrondissement.

(16) Così anche FELIX, *Le Régime administratif*, cit., 114.

più autonoma amministrazione si fecero sempre più incalzanti.

All'interno del fronte autonomista due erano le correnti rivendicative presenti. Una, moderata, si limitava a chiedere la creazione di un'entità municipale autonoma; mentre l'altra, rivoluzionaria, chiedeva per Parigi un vero e proprio potere di governo nell'ambito di una struttura federale che collocava la Capitale alla testa delle altre municipalità francesi in una sorta di federazione repubblicana di comuni.

La debolezza del governo provvisorio di Thiers e lo stato di assedio continuato facilitarono il prevalere delle tesi rivoluzionarie. Il 19 marzo 1871 infatti il Governo viene messo in fuga e costretto a ritirarsi a Versailles, mentre a Parigi s'istaura la Comune. In seguito alla sua proclamazione ufficiale, avvenuta il 28 marzo, Parigi torna ad avere così un proprio Conseil municipal eletto <sup>(17)</sup> cui gli avvenimenti assegnano un vero potere di governo <sup>(18)</sup> contrapposto a quello ufficiale di Versailles, con la pretesa inoltre di costituire il primo e il più importante di una federazione dei comuni francesi <sup>(19)</sup>.

(17) Le elezioni a suffragio universale si svolsero il 26 marzo.

(18) Il ruolo fondamentale assegnato alla Comune si trova riassunto in un manifesto del 9 aprile 1871, redatto da Pierre Denis, Delescluze e Vallés e in un articolo di Pierre Denis pubblicato l'8 aprile dal giornale 'Cri du peuple', in cui tra l'altro si legge: « Les droits inhérents à la Commune sont: le vote du budget communal, recettes et dépenses; la fixation et la répartition de l'impôt; la direction des services locaux; l'organisation de la magistrature, de la police intérieure et de l'enseignement; l'administration des biens appartenant à la Commune; le choix par l'élection ou le concours, avec la responsabilité, et le droit permanent de contrôle et de révocation des magistrats ou fonctionnaires communaux de tous ordres; la garantie absolue de la liberté individuelle, de la liberté de conscience et de la liberté du travail; l'intervention permanente des citoyens dans les affaires communales par la libre manifestation de leurs idées; la libre défense de leurs intérêts: garanties données à ces manifestations par la Commune, seule chargée de surveiller et d'assurer le libre et juste exercice du droit de réunion et de publicité; l'organisation de la défense urbaine et de la garde nationale qui élit ses chefs et veille seule au maintien de l'ordre dans la cité ». (FELIX, *Le régime*, cit., 136-137).

(19) Nel trattato proposto dalla Comune al Governo di Versailles si legge:

Prima della caduta della Comune viene votata dall'Assemblée Nationale la legge 14 aprile 1871 per la riorganizzazione provvisoria dell'intero sistema municipale in attesa di soluzioni future definitive. Per Parigi essa prevedeva un Conseil municipal di 80 membri eletti a suffragio universale all'interno dei 20 arrondissements, oltre a un maire e tre adjoints d'arrondissements nominati dal Capo dello Stato. Per il resto si confermavano le soluzioni preesistenti.

Il regime si rivelò in vero provvisorio per tutti i comuni francesi tranne per Parigi. Infatti, passata la paura immediata della minaccia federalista e conservato il timore di altri eccessi rivoluzionari, il Governo non volle più concedere nulla alla Capitale, cosicché, mentre con legge 5 aprile 1884 si stabilivano le regole definitive valide ancora oggi sugli organi, la distribuzione delle funzioni, l'organizzazione e il funzionamento dei comuni francesi, Parigi ne restava espressamente esclusa, confermandosi l'obbiettivo di mantenere la Capitale fuori dall'applicazione delle norme di diritto comune.

Le spinte municipaliste e il ruolo politico della città non impedirono però che, nel tempo, essa acquistasse di fatto un'autonomia più spiccata di quella risultante dai testi legislativi <sup>(20)</sup>.

---

« ARTICLE PREMIER. — Paris est désormais ville libre. Le Gouvernement français reconnait la légitimité de la révolution communale accomplie le 18 mars 1871. Il renonce, pour l'avenir, à toute ingérence dans cette cité... »

ART. 2. — Le territoire de Paris comprend le Département de la Seine, moins les communes de ce département qui refuseraient, à la majorité des voix, de jouir des franchises communales. Ce territoire peut s'augmenter de toutes les communes des départements limitrophes qui déclareraient vouloir se fédérer avec la Commune de Paris et jouir de ses avantages... »

ART. 3. — Paris et les communes fédérées restent villes françaises aux conditions qui sont indiquées dans le présent traité... ». (FELIX, *Le régime*, cit., 137).

<sup>(20)</sup> A titolo meramente esemplificativo si può ricordare l'evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio municipale, che, mentre esplicava originariamente soltanto compiti di direzione dei dibattiti dell'assemblea, svolgendo un ruolo di rilevanza solamente interna, col tempo viene ad assumere di fatto la rappresentanza reale della città sia nei confronti del Governo che nei riguardi degli Stati

Dal 1884 fino all'emanazione dei due decreti legge del 1939, di cui tratteremo in seguito, il caso di Parigi, più che essere oggetto d'interventi legislativi <sup>(21)</sup>, è al centro di un ampio dibattito politico che sfocia essenzialmente nell'elaborazione di un gran numero di proposte di legge.

Tali proposte si orientano tutte nel senso di un'estensione dell'indipendenza dal potere prefettizio. Sostanzialmente i progetti puntano:

— all'applicazione parziale del diritto comune, specialmente dopo l'emanazione della legge del 5 aprile 1884 <sup>(22)</sup>;

— ad assegnare la responsabilità dell'amministrazione di Parigi a un maire eletto con conseguente diminuzione delle attribuzioni del prefetto della Senna e del prefetto di polizia <sup>(23)</sup>;

---

esteri, contribuendo in tal modo a limitare le prerogative del prefetto della Senna che subiscono così un ridimensionamento a completo suo vantaggio.

(21) Gli unici interventi legislativi, in vero marginali, che hanno esteso l'applicazione della legge 5 aprile 1884 oppure hanno modificato il regime della legge 14 aprile 1871, si possono riassumere come segue:

Legge 29 marzo 1886 relativa all'elezione del consiglio municipale, recante disposizioni anche sulla formazione delle liste elettorali.

Legge 5 luglio 1886 sulla pubblicità delle sedute del consiglio.

Legge 2 aprile 1896 relativa alla durata del mandato di consigliere.

L'art. 2 della legge 16 aprile 1914, che rende applicabili a Parigi gli articoli 106, 107, 108 e 109 della legge 5 aprile 1884. Leggi 9 agosto 1882 e 25 giugno 1923 che modificano il numero degli adjoints ai maires d'arrondissement. Leggi 8 aprile 1914 e 29 dicembre 1926 che autorizzano il Consiglio a concedere ai propri membri una indennità annuale. Legge 10 aprile 1935 che porta a 90 il numero dei membri del Consiglio.

(22) Si vedano al riguardo i progetti presentati da: M. Sigismond Lacroix nel 1880; M. Lecherbonnier a nome della Commissione della Camera il 22 marzo 1884; il progetto di legge presentato a nome del Governo da M. René Goblet, Presidente del Consiglio, il 15 marzo 1887; la proposta di M. Chassaing-Goyon; un progetto di riorganizzazione municipale degli « élus de Paris » presentato al Governo nel 1909; un progetto della « Commission de l'Administration générale » della Chambre des Députés redatto nel 1915; il progetto della Commission de réorganisation municipale del Consiglio municipale di Parigi, presentato il 5 luglio 1916 alla Chambre des Députés.

(23) Si vedano in proposito i progetti di legge presentati da: Henri Michelin (1894), M. Alphonse Humbert (1894), M. Albert Congy (1894), M. Léon Bien-

— all'attribuzione dello *status* di municipalità ai 20 arrondissements <sup>(24)</sup>.

2. - A seguito dell'emanazione dei due decreti legge del 21 aprile e 13 giugno 1939, la struttura amministrativa di Parigi riceve sostanziali modificazioni, soprattutto per quanto concerne la distribuzione delle funzioni tra gli organi. Infatti, come reazione al processo di dilatamento delle attribuzioni degli organi municipali, il legislatore differenzia ancor più il regime parigino da quello delle altre collettività locali. Talché, mentre determina rigidamente le prerogative e le funzioni del Conseil municipal <sup>(25)</sup> e del Conseil général

---

venu (1884) e la risoluzione votata dallo stesso Conseil municipal di Parigi il 24 novembre 1924.

Nel 1894 (98) inoltre M. Edouard Vaillant proponeva come organo esecutivo del Conseil municipal di Parigi un « comité de mairie » eletto.

(24) In proposito si consultino i seguenti progetti: quello presentato all'Assemblée Nationale da M. Raudot in occasione della votazione della legge 14 aprile 1871; il progetto di legge presentato sempre all'Assemblée Nationale da M. Léon Rognet il 12 gennaio 1884; quello di M. Sénac presentato alla Chambre des Députés il 7 febbraio 1907; e quello di M. Le Corbeiller presentato il 18 luglio 1925.

(25) L'art. 1 del decreto 21 aprile 1939 portant réforme du régime administratif de la Ville de Paris et du Département de la Seine, dispone:  
« Le Conseil de Paris délibère sur les objets suivants:

1° le budget de la ville de Paris, les crédits supplémentaires, les comptes présentés par le préfet de Paris et le préfet de police, et le compte de gestion du receveur municipal;

2° la création, les tarifs et les règlements de perception des impôts droits et taxes, dans les limites déterminées par les lois et règlements en vigueur;

3° les réclamations contre le contingent assigné à la ville dans l'établissement des impôts de répartition;

4° le montant et la durée maximum des emprunts;

5° la création, la suppression des syndicats de communes, l'adhésion à des syndicats de communes existants, ainsi que la désignation des représentants de la ville dans ces organismes;

6° la création, la suppression et le mode de gestion des services publics communaux de caractère industriel ou commercial;

7° (D. n° 61-3 du 6/1/1961, art. 1, 1°) les traités relatifs à l'exploitation de grands services communaux de caractère industriel ou commercial;

8° (D. n° 61-3 du 6/1/1961, art. 1, 2°) les programmes de travaux neufs;

de la Seine, per quanto concerne la competenza dei prefetti, dispone, attraverso l'adozione di una formula assai ampia, che essi vengono investiti del potere di prendere « toutes décisions utiles à l'administration de la ville » (Art. 5 del Decreto Legge 21 aprile 1939).

Com'è evidente tali decreti, segnando una netta inversione di tendenza rispetto al movimento di opinione corrente, suscitarono, nell'ambito di entrambe le assemblee energiche reazioni <sup>(26)</sup>.

Durante il regime di Vichy, con legge 26 dicembre 1940,

9° l'aliénation des biens communaux d'une valeur supérieure à cinq millions;  
10° les baux de ferme ou à loyer, donnés ou pris par la ville pour une durée de plus de dix-huit ans;

11° les concessions des théâtres municipaux pour une durée de plus de neuf années;

12° la création, modification ou suppression des marchés, bourses et foires;

13° l'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies publiques municipales et des modifications des plans d'alignement adoptés; la dénomination des rues;

14° l'acceptation ou le refus à titre définitif des dons et legs;

15° (Ord. 13 avril 1945 art. 1) la création, la suppression et le mode de gestion des services municipaux de caractère social;

16° la part contributive à imposer à la ville dans les travaux exécutés par l'Etat qui intéressent la ville;

17° le mode de gestion des propriétés communales;

18° (D. n° 61-3, 6 janvier 1961, art. 2) les objets énumérés aux 2° 3° 4°, 7°, de l'article 11 du décret du 13 juin 1939.

(26) Al riguardo si veda la risoluzione adottata all'unanimità dal Conseil de Paris nella seduta del 12 luglio 1939 in cui si legge:

« Le Conseil, interprète des sentiments d'une population de 3 millions d'habitants et de 600000 citoyens.

« Élève une protestation solennelle et unanime contre les décrets-lois des 21 avril et 13 juin 1939 qui lui enlèvent ses attributions de gardien des intérêts moraux, matériels, sociaux et politiques de la Capitale, pour les remettre aux mains des représentants du Pouvoir central, non responsables devant le corps électoral.

« Et proclamant une fois de plus sa fidélité aux principes de 1789, affirme qu'il n'acceptera jamais une réforme inconciliable avec les lois fondamentales de la République, qu'il poursuivra sans relâche et sans faiblesse le rétablissement des libertés communales et des droits imprescriptibles du peuple de Paris » (FELIX, *Le régime*, cit., 220 nota 1).

le sessioni delle assemblee deliberanti furono sospese e i due prefetti assunsero i pieni poteri.

Sarà solo con la fine della guerra e la stabilizzazione del regime interno che le due assemblee torneranno ad essere elette a suffragio universale. Ciò avviene a seguito dell'emanazione dell'ordinanza 13 aprile 1945 <sup>(27)</sup> che, tra l'altro, prevede un aumento delle attribuzioni del Conseil municipal di Parigi.

L'ultimo intervento legislativo sull'intera struttura amministrativa dell'area parigina, prima dell'approvazione della riforma del 31 dicembre 1975, risale al 10 luglio 1964 a seguito dell'emanazione della legge n. 64-707 sulla « réorganisation de la région parisienne ».

Tale provvedimento sopprime innanzitutto i due dipartimenti « Seine » - « Seine-et-Oise » e vi sostituisce sette nuovi dipartimenti <sup>(28)</sup> che vengono ad aggiungersi alla Ville de Paris. Questa nel frattempo viene riconosciuta ufficialmente come « collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale <sup>(29)</sup> ». Come tale è governata dal Conseil de Paris, assemblea eletta di 90 membri, che « exerce les attributions antérieurement dévolues au Conseil municipal de Paris et, en tant qu'elles concernent Paris, celles antérieurement dévolues au Conseil général de la Seine » <sup>(30)</sup>.

Fondamentale rimane ancora il ruolo del préfet de Paris <sup>(31)</sup> e del préfet de police che continuano ad essere, in

---

<sup>(27)</sup> Invero le due assemblee erano tornate a vivere già con legge del 16 ottobre 1941 che prevedeva il ritorno in carica dei consiglieri sospesi nel 1940 oltre a un certo numero di membri nominati dal ministro degli Interni.

<sup>(28)</sup> Essi sono: Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne.

<sup>(29)</sup> Art. 2 della legge 10 luglio 1964.

<sup>(30)</sup> Art. 4 della legge 10 luglio 1964.

<sup>(31)</sup> In seguito alla legge n. 64-707 il préfet de la Seine prende il nome di préfet de Paris.

rappresentanza dello Stato, gli organi di esecuzione e di controllo delle deliberazioni prese dal Conseil. Ripetendosi inoltre una formula già utilizzata dai decreti del 1939, « ils prennent... toutes décisions utiles à l'administration de Paris » (art. 5).

3. - Dall'exkursus storico tracciato si ricava che il legislatore ha costantemente negato a Parigi l'applicazione del diritto comune nell'intento di conservare l'ingerenza del Governo centrale negli affari della Capitale. Ciò ha sempre provocato le più accese critiche dal momento che le disfunzioni del sistema si facevano risalire proprio a questo fattore.

In particolare si lamentavano: la limitatezza dei poteri del Conseil municipal <sup>(32)</sup> e l'assenza di un sindaco responsabile dell'intera amministrazione <sup>(33)</sup>, lo strapotere dei due prefetti e il pesante regime fiscale.

---

(32) Per M. Gilbert Gantier, deputato all'Assemblea Nazionale, i consiglieri di Parigi non disponevano che di due veri poteri e cioè: « voter le budget et poser des questions au préfet » (*Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale - 2<sup>e</sup> Séance du 2 décembre 1975, p. 9204*).

Inoltre, per M. ETIENNE, *Le statut de Paris*, Parigi 1975, 55 ss., il Consiglio municipale di Parigi, a differenza degli altri comuni di Francia, non disponeva « ni d'un chef ni du temps ». Infatti, il presidente dell'assemblea aveva soltanto il compito di presiedere il Consiglio e di rappresentarlo all'esterno. Per quanto riguarda il tempo poi, il Consiglio si riuniva in quattro sessioni ordinarie per complessivi tre soli mesi all'anno.

(33) M. Eugène Claudius-Petit, deputato all'Assemblée Nationale, durante la discussione generale sul progetto di legge del Governo, affermava: « La création d'un conseil municipal responsable de la vie et de la gestion de Paris permettra d'espérer que les décisions ne seront plus prises par des gens qui passent ». « En effet, qui a pris la responsabilité de Maine-Montparnasse, qui a pris la responsabilité de La Villette, qui a décidé de faire les halles de Rungis là où elles se trouvent et non à l'endroit qui était suggéré par les aménageurs? Cette responsabilité devrait être celle des élus, mais il n'en est rien! Ce sont de hauts fonctionnaires qui ne demeurent en poste que trois ou quatre ans qui prennent des décisions qui engagent l'avenir. Et une fois que les réalisations sont engagées, il faut du courage pour revenir en arrière ». ... « Qui a fait ceci, qui a fait cela? On ne connaît jamais la

Quanto al primo punto si è già detto che, in seguito all'emanazione dei decreti del '39, i poteri di deliberazione del Consiglio erano limitati alle materie tassativamente predeterminate e che di fatto, esso non aveva un'autonoma capacità d'iniziativa, il che comportava non soltanto l'impossibilità di predisporre progetti autonomi, ma anche l'impossibilità di opporre propri controprogetti alle iniziative assunte dalla amministrazione prefettizia.

Ad indebolire il peso del Consiglio si può aggiungere inoltre il numero dei consiglieri che, per una popolazione di 2,6 milioni di abitanti, era soltanto di 90 membri, uno ogni 28.000, con la conseguente difficoltà d'instaurare un collegamento diretto con il corpo elettorale.

Alla debolezza intrinseca del Consiglio si contrapponeva la forza dell'amministrazione prefettizia. Il prefetto di Parigi, infatti, assommava nella sua persona la carica di responsabile dell'amministrazione dipartimentale e di sindaco della città. In tal modo egli costituiva, assieme al préfet de police l'unica autorità dotata di poteri esecutivi. In pratica, con il proprio staff dirigenziale <sup>(34)</sup>, teneva nelle proprie mani l'intera amministrazione civile ed economica.

---

réponse » (*Journal Officiel*, Débats Assemblée Nationale, 2<sup>e</sup> Séance du 2 décembre 1975, p. 9203) .

A queste critiche il Ministro degli Interni Poniatowski rispondeva: « La responsabilité est en effet importante dans la gestion d'une ville. Dans n'importe quelle commune de France... les administrés savent à qui s'adresser quand une erreur est commise; et si un grave problème s'est posé dans la gestion de Paris au cours des dernières décennies, c'est bien celui de l'anonymat, d'un certain nombre de décisions et souvent d'une confusion de personnalités et de services responsables ». (*Journal Officiel*, Débats Assemblée Nationale, sopra cit., 9206).

<sup>(34)</sup> Fanno parte dello staff del prefetto: un Secrétaire général assistito da un Secrétaire général adjoint con compiti di sovrintendenza agli affari generali e ai compiti amministrativi, un Directeur du cabinet e un Directeur de cabinet adjoint col compito di assicurare le relazioni con gli eletti e di trattare affari che rivestono una particolare importanza. A questi si aggiungono due servizi funzionali: il service d'organisation e d'information per la contabilità, la statistica e le paghe del

Di fronte a questo sistema si comprende quanto legittime fossero le contestazioni di coloro che lamentavano una totale carenza di democrazia. Infatti il regime di netta separazione esistente tra consiglio municipale e prefetti, unicamente responsabili di fronte al Governo, realizzava una sorta di controllo dall'alto, in piena contrarietà ai principi di democrazia che vogliono l'esecutivo in rapporto di subordinazione all'assemblea elettiva <sup>(35)</sup>.

Quanto alla questione finanziaria si contestava allo Stato di giovare delle entrate della Capitale per finanziare servizi di spettanza governativa o di dimensione pluricomunale <sup>(36)</sup>.

In vero le imposizioni fiscali parigine erano altissime rispetto agli altri comuni proprio perché servivano in buona parte a finanziare servizi e opere non strettamente cittadine. Si veda ad esempio l'elevato costo dei servizi di polizia, di trasporto, d'igiene e dei servizi sociali <sup>(37)</sup> che, pur servendo un numero di utenti molto elevato, era sopportato prevalentemente dai contribuenti di Parigi. Un tale costo dei servizi veniva additato tra l'altro anche come la causa principale della mancanza di risorse da destinare agli investimenti.

---

personale e una inspection générale col compito di effettuare controlli sui servizi e sugli organi posti sotto l'autorità del prefetto. A ciò si aggiungono dieci direttori generali posti alla direzione dei vari settori.

<sup>(35)</sup> M. Gilbert Gantier durante il dibattito svoltosi il 2 dicembre 1975 all'Assemblée Nationale sosteneva: « Le plus grave reproche que l'on peut faire au statut actuel est donc qu'il donne des pouvoirs de nature essentiellement politique à un fonctionnaire, le préfet, et qu'il ne place pas les élus devant les responsabilités qui devraient normalement être les leurs » (*Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale*, 2<sup>e</sup> Séance du 2 décembre 1975, p. 9204).

<sup>(36)</sup> Al riguardo: ETIENNE, *L'imbroglia finanziario*, in *Le Statut de Paris*, Parigi 1975, 67-94.

<sup>(37)</sup> A titolo di esempio si consideri che, mentre il contribuente parigino paga annualmente 350 FF per l'igiene e l'assistenza sociale, 165 FF per la polizia e 110 FF per i trasporti, il contribuente medio degli altri comuni francesi ne spende rispettivamente soltanto 70, 3 e 12. (ETIENNE, *Le Statut*, cit., 72).

4. - Una spinta decisiva alla liberalizzazione dello Statuto di Parigi viene dall'intervento dello stesso Presidente della Repubblica Valéry Giscard d'Estaing del 27 maggio 1974 all'Hôtel-de-Ville. In quella occasione egli dichiarava che: « La population parisienne et ses élus devaient pouvoir jouer un rôle croissant de responsabilité dans la solution des grands problèmes de la ville ».

A seguito di tale presa di posizione, il ministro degli Interni M. Poniatowski chiedeva al prefetto di Parigi di costituire una commissione mista (commission Maspétiol), composta di rappresentanti dell'amministrazione prefettizia e dell'Hôtel-de-Ville, per predisporre misure ispirate al diritto comune che potessero liberare la città dalla rigida sorveglianza centrale. Al termine di tali lavori il Governo presentava, il 30 giugno 1975, un proprio disegno di legge sul tema, il N. 1869.

Questo ribadiva la doppia natura comunale e dipartimentale della città e prevedeva l'istituzione di un sindaco direttamente eletto dall'assemblea con compiti anche esecutivi in collaborazione col préfet de police.

Suggeriva, per far fronte alla gran mole di lavoro del Conseil, l'istituzione di una *commission permanente* per dare continuità ai lavori dell'assemblea tra una sessione e l'altra e garantire un controllo sulle iniziative dell'amministrazione.

Conservava inoltre intatto il ruolo del préfet de Paris quale organo esecutivo per quanto concerne l'attuazione delle deliberazioni assunte dal Conseil nella veste di assemblea dipartimentale, quale rappresentante dello Stato e quale organo di tutela.

In tema di decentramento urbano il disegno di legge governativo confermava i 20 arrondissements con l'istituzione di altrettante *commissions consultatives*, composte dagli eletti nell'arrondissement al Conseil municipal di Parigi, cui spettava

la prerogativa di formulare pareri sulle questioni che venivano loro sottoposte dal sindaco o dal Conseil de Paris.

In materia finanziaria, infine, proponeva la creazione di un unico bilancio per il comune e il dipartimento.

Il disegno di legge del Governo, invero, è l'ultimo di una serie di progetti presentati da tutte le componenti politiche dal 1973 in poi. Per comodità di trattazione raggruppiamo tali progetti in due gruppi a seconda della collocazione delle forze politiche che li hanno espressi nell'ambito della maggioranza oppure dell'opposizione.

All'interno della maggioranza le posizioni più caratterizzanti si possono individuare nei progetti di legge presentati da: M. Legaret (républicain indépendant); M. Fanton e M. Lafay (U.D.R.); M. de la Malène (U.D.R.), M. Mesmin (centriste) e M. Pado (centriste).

La proposta di M. Legaret (presentata al Senato il 21 giugno 1973 - n. 320) mirava a conservare il più possibile il regime preesistente. Essa prevedeva: l'istituzione di un maire designato annualmente dal Conseil senza alcun potere di governo sulla città; un Conseil municipal composto di 142 membri; l'istituzione di una *commission permanente* con potere di deliberare, dietro richiesta del sindaco, nell'intervallo tra le sessioni; oltre alla nascita di conseils d'arrondissements composti dai consiglieri di Parigi eletti nella circoscrizione, dai deputati e dai senatori della zona, nonché da alcuni membri designati dal Governo su una lista preparata da una commissione speciale presieduta da un magistrato della Corte d'Appello.

Soluzioni simili tra loro nelle linee conduttrici proponevano: M. Fanton (proposta depositata all'Assemblée Nationale il 2 aprile 1973 - n. 70) e M. Lafay (proposta depositata all'Assemblée Nationale il 2 aprile 1973 - n. 72).

Tali progetti non prevedono la creazione di un maire direttamente eletto e conservano intatte le prerogative dei

due prefetti. Per contro la città viene divisa in vere e proprie municipalità comunali<sup>(38)</sup> con risorse finanziarie provenienti dal Conseil municipal de Paris. Esse operano secondo le regole di diritto comune, tranne per quanto concerne le competenze che sono dettagliatamente enumerate, cosicché, quelle non conferite espressamente, rimangono in capo alla Ville-Département.

I progetti presentati da M. de la Malène (Assemblée Nationale, 28 giugno 1973 - n. 568), M. Mesmin (Assemblée Nationale, 8 giugno 1973 - n. 483) e M. Pado (Sénat, 7 giugno 1973 - n. 299) prevedevano tutti un maire eletto con funzioni sia di presidente d'assemblea che di responsabile dell'esecutivo comunale. In questa seconda qualità egli era coadiuvato da un certo numero di adjoints<sup>(39)</sup>. Assieme al sindaco coesistevano il préfet de police e il préfet de Paris che, (de la Malène) esercita funzioni esecutive, oltre che nelle materie di competenza dipartimentale, anche nell'ambito municipale.

In tema di decentramento M. Mesmin e M. Pado prevedevano un conseil d'arrondissement composto da 15 a 31 membri eletti secondo le norme di diritto comune e dotato di poteri deliberativi; mentre per M. de la Malène gli arrondissements sopravvivevano secondo le regole preesistenti.

Per l'opposizione hanno presentato progetti di legge M. Fiszbin (P.C.F.) (Assemblée Nationale, 5 giugno 1973 - n. 471), Mme. Lagatu (P.C.F.) (Sénat, 5 giugno 1973 - n. 296) e M. Mitterrand a nome del gruppo socialista (Assemblée Nationale, 28 novembre 1975 - n. 2031). Tutte queste proposte prevedono anch'esse la creazione di un maire eletto per sei anni da un consiglio municipale assai numeroso<sup>(40)</sup>.

---

(38) M. Fanton prevede 14 nuove communes, mentre Lafay utilizza i confini dei 20 arrondissements esistenti.

(39) La proposta de la Malène ne prevede 12, mentre Mesmin e Pado 14.

(40) Le proposte del PCF prevedono 150 membri.

Gli arrondissements vengono a costituire 20 municipalités d'arrondissement con un maire e degli adjoints e sono sottoposte alle regole di diritto comune al pari degli altri comuni francesi. Ad esse è riconosciuta inoltre una capacità impositiva (proposte del P.C.F.) per alimentare un proprio bilancio.

Il préfet de police è soppresso e i relativi poteri sono devoluti ai maire di Parigi e ai maires d'arrondissement (Mitterand).

5. - Il dibattito sul disegno di legge del Governo e sui progetti presentati dalle diverse parti politiche si apre all'Assemblée Nationale il 2 dicembre 1975. M. Fanton, a nome della « Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République » illustra le risultanze cui la commissione stessa è pervenuta.

Le maggiori critiche al progetto vertono sui seguenti punti. Pur prendendosi atto della volontà del Governo di dare un sindaco alla Capitale, si contesta innanzitutto la mancata previsione di collaboratori con cui esso avrebbe dovuto affrontare la mole di problemi della città <sup>(41)</sup>. La previsione di soli dodici adjoints, infatti, sembra essere del tutto insufficiente se si tiene conto che comuni come Marsiglia e Lione ne hanno rispettivamente 21 e 23; si chiede quindi che il loro numero sia portato per lo meno a 18. Si contesta anche lo scarso numero dei componenti il Conseil municipal e si propone di aumentarlo di 50 membri per un totale di 150, al fine

---

(41) A testimonianza delle diffuse critiche espresse in questo senso durante il dibattito alla Camera, si veda per tutti l'intervento di M. Pierre Bas che, tra l'altro, affermava: « On a un peu l'impression, monsieur le ministre, que dans votre projet Paris a désormais une tête, mais qu'il n'y a rien d'autre! Le Conseil reste décharné, le maire manque d'adjoints, l'assemblée municipale manque de conseillers, les arrondissements sont vides, on y supprime ce qui existe et on le remplace par rien » (*Journal Officiel, Assemblée Nationale Débats, 1<sup>o</sup> Séance du 2 décembre 1975, p. 9190*).

di aumentare l'operatività e soprattutto il legame di rappresentanza con il corpo elettorale. Si ritiene inoltre che la creazione di una *commission permanente* non costituisca altro che un depotenziamento del ruolo del Conseil municipal e una diminuzione di trasparenza delle procedure decisionali.

Le contestazioni maggiori al Governo si hanno tuttavia soprattutto in tema di riforma degli organismi di decentramento, in particolare per quanto attiene ai poteri e alla composizione dei Conseils d'arrondissement.

Di fronte a queste critiche precise e concordanti, muovendosi però tutte nelle direzioni già tracciate dal Governo senza rivendicare in vero più di quanto gli organi ministeriali non avessero già preventivato di concedere, il ministro degli Interni M. Poniatowski, nel suo intervento all'Assemblée Nationale svoltosi lo stesso 2 dicembre 1975, accoglieva parte delle richieste formulate e si dichiarava disponibile anche a realizzare un'ampia deconcentrazione di compiti dai servizi centrali della prefettura di polizia e della prefettura di Parigi al livello degli arrondissements<sup>(42)</sup>. Inoltre faceva proprie interamente le proposte contenute in un emendamento adottato dalla Commission des lois<sup>(43)</sup> tendente a formare consigli d'arrondissement composti in parti uguali dai consiglieri municipali eletti nella circoscrizione, da officiers municipaux nominati dal sindaco e da personalità del mondo culturale, sociale ed economico elette dal Conseil de Paris. Si pronunciava però apertamente contro ogni soluzione volta ad assegnare ai nuovi arrondissements maggiori poteri e la natura giuridica di veri comuni.

Un assetto di questo tipo era propugnato soprattutto dalle componenti comunista e socialista che, sul punto, in

---

(42) *Journal Officiel*, Assemblée Nationale Débats, 1<sup>o</sup> Séance du 2 décembre 1975, p. 9184.

(43) Esso era stato presentato a firma di: M. Bas, M. Marette, M. Chinaud e M. Claudius-Petit.

entrambi i rami del Parlamento, hanno ingaggiato un dibattito assai serrato. Da ciò ne è nato un confronto con la maggioranza aspro e ricco di motivazioni politiche.

Il modello di amministrazione prospettato dalla sinistra, proponendo l'assegnazione alle municipalités d'arrondissement della gestione diretta di importanti servizi quali gli asili e le scuole elementari, le infrastrutture sportive e culturali, l'assistenza sociale ai giovani e agli anziani ecc., realizzava in vero un radicale mutamento rispetto alle indicazioni governative. Al sistema prospettato dal Governo infatti si contrapponeva un nuovo assetto amministrativo a doppio livello, l'uno rappresentato dal Conseil municipal con compiti di programmazione e gestione dello sviluppo globale di Parigi e della sua cintura <sup>(44)</sup>, l'altro costituito dall'insieme dei Conseils d'arrondissement <sup>(45)</sup>. In questo modo, sosteneva la minoranza, decentrandosi gli organi decisionali, si sarebbe garantita la partecipazione effettiva dei cittadini alla vita della città.

La risposta del Governo espressa dal ministro Poniatoski fu tuttavia, come si è detto, decisamente negativa. Essa trae la sua giustificazione nel rifiuto di « balcanizzare » Parigi. Non si è voluto cioè creare all'interno della città una pluralità di centri di potere che, contrapponendosi all'autorità comunale centrale, avrebbero frazionato il processo decisionale ed esecutivo <sup>(46)</sup>, con il rischio tra l'altro di dover ce-

---

(44) Si veda al riguardo il progetto socialista che propone tra l'altro la creazione di una nuova struttura competente sull'intero agglomerato parigino, costituita da un'associazione mista formata dal comune di Parigi e dagli altri dipartimenti della « petite couronne ».

(45) Si veda al riguardo l'emendamento n. 138 presentato da M. Boulay, Franceschi, Vivien, Clérambeaux, Filliond, Chandernagor, Le Pensec e Mermaz, dai membri del gruppo del partito socialista e dai radicali di sinistra. In esso si legge: « Les arrondissements de Paris sont des collectivités territoriales à statut particulier. Ils administrent librement par l'intermédiaire des conseils d'arrondissement et gèrent le domaine de compétences qui leur est attribué par la présente loi et ses décrets d'application ».

(46) Al riguardo il ministro degli Interni durante il dibattito alla Camera

dere parte del potere a maggioranze difformi da quelle costituite all'Hôtel-de-Ville.

6. - La legge N. 75-1331 « portant réforme du régime administratif de la ville de Paris », viene votata definitivamente, con l'astensione dei socialisti e dei comunisti, il 31 dicembre 1975.

In base all'art. 1 il territorio della città viene a ricomprendere, nell'ambito della stessa delimitazione geografica, un comune e un dipartimento: *la commune et le département de Paris*.

Nell'art. 2 si legge: la commune de Paris è retta dalle regole del *Code de l'administration communale* (47), salvo alcune eccezioni. A differenza di quanto disponeva la precedente normativa, la città non è più quindi una collettività territoriale *sui generis* a statuto particolare, dal momento che il richiamo del diritto comune parifica sostanzialmente la Capitale agli altri comuni francesi. Tale parificazione incontra tuttavia notevoli eccezioni che trovano fondamento nella storia e nel ruolo politico che Parigi ha sempre svolto nella vita francese (48).

La maggiore particolarità sta nel fatto che, mentre normalmente in un dipartimento sono ricompresi più comuni, in Parigi un solo comune coesiste con il dipartimento su uno stesso territorio. La città è fondamentalmente un comune sul

---

afferitava: « La gestion de la ville de Paris doit être centralisée entre les mains d'un maire responsable. Car, si la responsabilité est divisée entre vingt arrondissements, elle disparaîtra et le problème actuel se posera à nouveau sous une autre forme ».

(47) In proposito: BOURJOL, *La réforme municipale*, Berger-Levrault, Coll. « L'administration nouvelle », Parigi 1975.

(48) M. Pierre Bas nel suo intervento all'Assemblea Nazionale ricorda il ruolo particolare di Parigi in questo modo: ' « Paris n'est pas une ville, c'est un monde » disait François I à Charles V. « Paris vaut bien une messe » disait Henri IV. « Paris est la capitale de l'Europe », disait Napoléon. « Paris est le plus délicieux des monstres »'. (*Journal Officiel, Assemblée Nationale Débats - 1<sup>o</sup> Séance du 2 décembre 1975, 9190*).

quale il legislatore ha sovrapposto la struttura dipartimentale.

Due sono i motivi che hanno spinto all'adozione di questa originale soluzione: uno di carattere giuridico, l'altro, non espresso, di ordine politico.

In relazione alla prima motivazione, l'art. 72 della Costituzione dispone che le collettività territoriali della Repubblica sono i comuni e i dipartimenti<sup>(49)</sup>; occorre quindi legare in qualche modo Parigi a una struttura dipartimentale dal momento che nessun comune francese può sussistere al di fuori di un dipartimento. Così facendo inoltre non si sarebbe privata la città delle fonti di finanziamento disposte a favore dei dipartimenti.

Per quanto concerne la seconda motivazione poi il Governo, nel concedere l'applicazione delle regole di diritto comune, ha evitato di realizzare, con la conferma della struttura dipartimentale, un passaggio troppo brusco tra la precedente centralizzazione e la nuova autonomia, mantenendo nella città un proprio funzionario, il *préfet de Paris*, in grado di costituire con le sue non insignificanti prerogative una sorta di potere contrapposto al sindaco o comunque il momento di contatto del Governo con la *ville-département*<sup>(50)</sup>.

7. - Comune e dipartimento hanno un'unica assemblea denominata *Conseil de Paris* cui spetta il compito di deliberare su tutti gli affari concernenti le due collettività (art. 1 comma 2). Sia che si tratti di questioni di carattere comunale o dipartimentale esso è sempre presieduto dal *maire* (art. 16).

---

(49) L'art. 72 in vero comprende tra le collettività territoriali, oltre ai comuni e ai dipartimenti, anche i territori d'oltremare.

(50) Al riguardo: GOYARD, *Réflexion sur la loi du 31 décembre 1975 et le régime de Paris*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1978 n. 4, p. 1016 e *Le statut actuel de Paris - Analyse juridique*, in *L'administration de Paris (1789-1977)*, Paris 1979, 29.

Da diverse parti si è tentato di definire questo rapporto di appartenenza di un medesimo organo ad enti distinti.

Al riguardo, mentre alcuni sostengono che il Conseil de Paris è un organo senza equivalenti nell'ordinamento francese, cioè un organo unico e *sui generis* <sup>(51)</sup>; per altri invece — la maggioranza — <sup>(52)</sup> esso, in quanto organo deliberante di due distinti enti, sarebbe chiamato a svolgere contemporaneamente funzioni di consiglio municipale e di consiglio generale a seconda che sia chiamato a trattare di questioni comunali oppure di questioni dipartimentali (*dédoublement fonctionnel*).

Un tale dibattito tuttavia riveste importanza prevalentemente teorica. Per noi è sufficiente constatare il singolare fenomeno e riconoscere comunque che, se lo spirito della riforma va nel senso dell'applicazione il più possibile estesa del diritto comune, la seconda tesi, quella sostenuta dalla maggioranza della dottrina, ci sembra più coerente, dal momento che, se si propendesse per la tesi del Conseil de Paris-organo *sui generis*, s'introdurrebbe un'ulteriore elemento di particolarità che contrasterebbe con le premesse di partenza e potrebbe indurre a credere di non aver ancora del tutto abbandonato la filosofia di uno statuto originale per Parigi.

Il Conseil de Paris è composto di 109 membri eletti a scrutinio di lista maggioritario con ballottaggio in circoscrizioni ricomprese negli arrondissements.

---

(51) Per GOYARD, *Réflexion sur la loi*, cit., 1007: « En réalité, il n'y a pas deux assemblées, le Conseil municipal de Paris, le Conseil général de Paris; il n'y a même pas, croyons nous, une assemblée qui siégerait alternativement tantôt en formation de Conseil municipal, tantôt en formation de Conseil général. Nous attirons dès à présent l'attention sur ce point: le Conseil de Paris est un organe sans équivalent ».

(52) Si consulti FERRARI e VIER, *Le nouveau statut de Paris, Actualité Juridique de Droit Administratif*, 1977, special. 118; SCHMIEDER, *Régime administratif et financier de Paris, Jurisclasseur administratif*, Fascicule 124, 5-1978, 6; e PEZANT, *Le nouveau Statut de Paris, Notes et Etudes Documentaires*, novembre 1976, n. 4332-4333, special. 42-44.

Data la doppia natura, alcune disposizioni comunemente previste per i *Conseils communaux* vengono applicate anche al *Conseil de Paris* in veste di *Conseil général* e viceversa <sup>(53)</sup>.

Quanto al regime delle sessioni si applica il codice comunale che prevede convocazioni di diritto per lo meno una volta ogni trimestre e la possibilità per il *maire* di procedere di propria iniziativa ogni volta che lo ritenga opportuno, oppure a seguito di richiesta motivata del *préfet de Paris* o della metà dei membri in esercizio. La sola particolarità a questo riguardo risulta dall'art. 11 che prevede la riunione del *Conseil* anche su richiesta del *préfet de police* per deliberare sulle questioni che riguardano i propri rami di competenza.

8. - Notevole rilevanza riveste la nuova distribuzione delle competenze tra gli organi.

Trattando della parte storica si è già visto come i due decreti legge del 1939 avessero ristretto le funzioni del *Conseil municipal* in un numero di materie limitato e tassativamente predeterminato, affermandosi la competenza residuale dei *préfets* per tutto quanto non era assegnato al Consiglio.

La riforma del '75, rinviando anche su questo punto al codice dell'amministrazione comunale, abroga definitivamente tale regime e istaura il principio per cui spetta al Consiglio municipale regolare, attraverso proprie deliberazioni, tutti gli « *affaires de la commune* » (art. 40 *Code de l'administration communale* - art. 121-26 *Code des communes*) <sup>(54)</sup>.

---

(53) L'art. 4 prevede per esempio l'emanazione di un regolamento di funzionamento interno al Consiglio secondo le regole di diritto comune disposte per i Consigli dipartimentali.

(54) Al riguardo FERRARI e VIER, in *Le nouveau Statut de Paris*, cit., p. 121, affermano che ciò costituisce « une innovation considérable, puisque Paris n'avait auparavant que des compétences d'attribution, mais qui ne laissera pas de poser en pratique des problèmes d'application la notion d'affaires locales, peu claire en elle-même, étant sans doute à Paris plus difficile encore à préciser ».

9. - La maggiore novità introdotta dalla riforma, accolta positivamente da tutte le parti politiche, sta tuttavia nell'aver ridato a Parigi, dopo più di cento anni<sup>(55)</sup>, un *maire*. Esso viene eletto dal Conseil a maggioranza per tutta la durata del suo mandato, cioè sei anni, salvo il caso di dimissioni, morte, o sopraggiunta incompatibilità. Esercita la triplice funzione di: presidente ed organo esecutivo dell'assemblea, agente dello Stato e agente del comune<sup>(56)</sup>.

Nella sua prima veste prepara le deliberazioni e il bilancio, presiede le sedute ed esegue le decisioni adottate.

Quale agente dello Stato è incaricato in particolare dell'espletamento delle funzioni di stato civile, di polizia giudiziaria, di revisione delle liste elettorali e del reclutamento.

Come agente del comune, dispone di tutte le competenze che gli sono conferite dal diritto comune con eccezione della polizia municipale che il capitolo III della riforma conserva completamente al *préfet de police*.

A lui si affiancano 18 *adjoints réglementaires* più un numero di *adjoints supplémentaires* non superiore a 9. Le loro responsabilità derivano direttamente dal contenuto delle deleghe che il sindaco intende conferire. Rientra infatti nelle sue esclusive prerogative determinare l'articolazione degli uffici municipali.

Mentre il diritto comune individua quali unici delegatari gli *adjoints* e in caso di loro assenza o impedimento gli stessi membri dell'assemblea<sup>(57)</sup>, il capitolo II della riforma consente al sindaco, data la vastità degli adempimenti che in-

---

(55) Jules Ferry fu infatti l'ultimo sindaco di Parigi. Egli fu cacciato dai comunardi nel 1871 in occasione degli avvenimenti che portarono alla creazione della Comune.

(56) Sul punto si veda in generale: WALINE, *Droit Administratif*, Parigi 1963, 352-360.

(57) Così prevede l'art. 64 del Code d'Administration communale, ora art. 122-11 Code des Communes.

combono su di lui, di delegare il potere di firma anche ai directeurs e ai chefs de service, oltre a nominare un certo numero di officiers municipaux <sup>(58)</sup> per l'esercizio delle funzioni di stato civile all'interno degli arrondissements.

10. - Nell'ambito della collettività territoriale comunale sono da ricomprendere anche, costituendo un'ulteriore eccezione al Code des communes, le *Commissions d'arrondissement*. La legge ne tratta nel capitolo III assegnandogli la funzione di avvicinare l'amministrazione ai cittadini assicurando la loro partecipazione alla gestione della città.

Tra i compiti che le Commissions sono chiamate ad espletare si ricorda innanzitutto la facoltà di formulare pareri sulle questioni che sono loro sottoposte dal Conseil de Paris o dal sindaco, oltre all'incarico d'« animer la vie locale » in generale e, in particolare, « les organismes de caractère administratif de l'arrondissement » (art. 14 comma 2).

Quanto al potere consultivo non ci pare si possano riporre in esso consistenti aspettative. Infatti si dovrà verificare innanzitutto quale sarà il peso che il consiglio municipale vorrà attribuire ai pareri formulati. Solo nel caso in cui tali *avis* saranno considerati obbligatori e vincolanti si potrà parlare di un maggior concorso dei cittadini al processo di formazione della volontà comunale; in caso contrario, esso non costituirà altro che una dichiarazione di buone intenzioni senza alcuna incidenza effettiva nel senso degli obbiettivi partecipativi dichiarati.

Significativa ci sembra anche la volontà di attribuire a tali Commissions il compito d'« animer la vie locale » amministrativa. Anche in questo caso però la disposizione, se espressi-

---

(58) Nell'art. 8 comma 2 della legge n. 75-1331 è scritto: « Leur nombre est égal à celui des conseillers élus dans l'arrondissement où le groupe d'arrondissements auquel cette arrondissement appartient ».

va nella formulazione, è assai vaga nei contenuti giuridici talché, se non interverranno altri atti a specificarla, con la destinazione anche di appositi strumenti finanziari e di bilancio, essa sola non ci pare in grado di produrre grandi innovazioni nell'ambito degli organismi amministrativi di decentramento della città.

A concretizzare il 2° comma dell'art. 14 è intervenuto lo stesso ministro degli Interni durante il dibattito all'Assemblea Nazionale, proponendo che, secondo gli studi condotti in materia dal Governo, ogni arrondissement venga a costituire, in attuazione delle disposizioni in discussione, « un bureau d'accueil, un bureau des affaires sociales, un bureau d'urbanisme et un bureau détaché de la préfecture de police habilité à délivrer un certain nombre de documents, en particulier les passeports et les cartes grises, ce qui permettra d'en accélérer considérablement la délivrance » (59).

Spetta ora al sindaco e agli organi di prefettura la realizzazione di queste indicazioni.

La composizione delle Commissions, secondo il disposto dell'art. 13 è tripartita. Essa comprende: i consiglieri eletti nell'arrondissement o nel gruppo di arrondissements (60), un certo numero di officiers municipaux nominati dal sindaco per esercitare le funzioni di ufficiale di stato civile e alcuni membri eletti dal Conseil de Paris. Questa terza categoria comprende i rappresentanti delle attività sociali, familiari, educative, culturali e sportive esercitate nella circoscrizione e le personalità che, in ragione della loro qualità o della loro attività, concorrono all'animazione e allo sviluppo dell'arrondissement.

Si può senz'altro affermare che tale metodo di designazione eviterà ogni divergenza tra la maggioranza del Conseil de Paris e la rappresentanza delle Commissions.

---

(59) *Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale - 2° Séance du 2 décembre 1975, 9207.*

Esse si riuniscono alla « mairie annexe » che sostituisce la vecchia mairie d'arrondissement.

11. - La conservazione del préfet de police, con tutte le prerogative che gli sono riconosciute dalla legge del 1964, costituisce senza dubbio una delle più importanti eccezioni all'applicazione delle regole di diritto comune <sup>(61)</sup>.

La legge 75-1331, all'art. 9, in proposito dispone: « Le préfet de police continue d'exercer dans Paris les pouvoirs et attributions fixés par l'article 10 de la loi 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne ». « Le préfet de police conserve également les pouvoirs qu'il exerce en vertu de l'article 11 de la même loi ».

Il préfet de police in effetti esiste soltanto nell'ambito dell'amministrazione parigina. In tutti gli altri comuni le sue competenze sono esercitate dal sindaco. Possiamo distinguerle in due categorie: quelle di carattere municipale e quelle che il prefetto esercita in rappresentanza dello Stato.

Quale rappresentante del comune egli conserva tutte le funzioni di « police municipale » altrove attribuite al sindaco. A titolo meramente esemplificativo si possono ricordare i settori: della salubrità e tranquillità pubblica, dell'igiene locale, della circolazione e dei parcheggi, della protezione e conservazione dei monumenti, del controllo degli approvvigionamenti, della polizia delle sepolture, del controllo sulle costruzioni pericolanti e dei servizi antincendio.

Come si può ben capire quindi il mantenimento del préfet de police con queste ampie competenze comporta una notevole

---

(60) Ai fini elettorali l'arrondissement 1° e 4°, come il 2° e 3°, si uniscono per formare due sole circoscrizioni.

(61) Sul préfet de police in generale si consulti: LEMOYNE DE FORCES, *Aspects actuels de l'Administration parisienne. La police dans la région parisienne; la réalisation du marché de Rungis*, PUF, Coll. « Travaux et Recherches de l'Université Paris II », 1972.

restrizione dell'autonomia del comune di Parigi ove al sindaco sono sottratte un cospicuo numero di funzioni <sup>(62)</sup>.

Il sindaco di Parigi in ogni caso non è privo di ogni potere di polizia municipale; infatti, relegandosi ormai il *préfet de Paris* nel suo tradizionale ruolo di rappresentante dello Stato secondo quanto prevede l'art. 17 della legge e, conservandosi al *préfet de police* esclusivamente le funzioni da esso esercitate prima della riforma, le attribuzioni municipali precedentemente svolte dal *préfet de Paris* saranno d'ora in avanti attribuite al sindaco.

Quale rappresentante dello Stato il *préfet* esplica alcuni compiti di polizia giudiziaria non attribuiti al sindaco e altri compiti di polizia amministrativa. A quest'ultimo riguardo egli esercita tutti quegli atti che hanno per obiettivo di assicurare l'ordine, la tranquillità e la pubblica sicurezza. Ad esso spettano inoltre funzioni di carattere speciale quali: la protezione del Governo e dei ministeri, delle ambasciate e dei servizi stranieri accreditati, oltre alla responsabilità della difesa della Capitale in qualità di *préfet de zone* dell'area parigina <sup>(63)</sup>.

Per far fronte a tutti questi compiti dispone di un proprio bilancio speciale preparato dai suoi uffici ed approvato dal *Conseil de Paris* (art. 18 comma 2).

12. - L'organo che ha subito il maggiore ridimensionamento per effetto della riforma è il *préfet de Paris*. Infatti, tutte le funzioni da esso precedentemente esercitate quale organo di vertice dell'amministrazione comunale parigina, gli vengono

---

(62) Per M. Fiszbín, deputato all'Assemblea Nazionale, il fatto che « les pouvoirs du maire, pour tout ce qui concerne la police municipale, la voirie, la circulation, la sécurité, etc., soient totalement transférés au préfet de police qui sera, en quelque sorte, le maire de Paris pour toutes les affaires de police », determina che il nuovo statuto di Parigi non è « réellement démocratique » (*Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale*, 1<sup>o</sup> Séance du 2 décembre 1975, p. 9193).

(63) Décret n. 68-180 del 21 febbraio 1968.

sottratte per essere assegnate al sindaco. Ciò nonostante non di poco conto sono le attribuzioni che gli permangono in qualità di: agente dello Stato e rappresentante del Governo, organo esecutivo del dipartimento e della regione, organo di tutela sul comune e sul dipartimento secondo le regole del codice dell'amministrazione comunale <sup>(64)</sup>.

In qualità di agente dello Stato e di rappresentante del Governo, il prefetto di Parigi rappresenta, nell'ambito del dipartimento, tutti i ministeri e ne stimola e coordina l'azione <sup>(65)</sup>. Inoltre svolge: un potere d'informazione consistente nel diffondere notizie riguardanti l'attività dei diversi servizi dello Stato, delle assemblee elettive e degli altri organismi consultivi della regione; un potere consultivo sulle molteplici proposte che gli vengono sottoposte; un potere di coordinazione delle operazioni che vengono effettuate nel settore della pianificazione economica, dell'urbanistica, degli spazi verdi e dei trasporti <sup>(66)</sup>.

Il prefetto di Parigi costituisce anche l'organo esecutivo del dipartimento. Al riguardo egli esegue le deliberazioni assunte dal Conseil de Paris in veste di Consiglio di dipartimento. I settori d'intervento sono quelli definiti dalla legge 10 agosto 1871 e successive modificazioni in cui sono elencate tra l'altro le competenze dipartimentali.

Al riguardo due dei settori più importanti attribuiti alla competenza dipartimentale sono la viabilità e l'assistenza. Sul punto però esiste una ripartizione di compiti tra comune e di-

---

<sup>(64)</sup> In proposito si pensi ai servizi dipendenti dal ministero dell'economia « de suite que le préfet de Paris aura, en réalité, au moins trois rôles: celui d'un agent de l'Etat, représentant le Gouvernement, celui d'un exécutif départemental et celui de tuteur de la ville » (*Journal Officiel, Débats Assemblée Nationale, Séance du 2 décembre 1975, 9205*).

<sup>(65)</sup> In proposito si pensi ai servizi dipendenti dal ministero dell'economia e delle finanze, delle poste e telecomunicazioni, oltre a un certo numero di servizi dipendenti dal dicastero dell'Education nationale.

<sup>(66)</sup> GOYARD, *Réflexion sur la loi*, cit., special. 1015.

partimento. Pertanto in Parigi, di fronte alla coincidenza dei due organismi territoriali, queste materie incontrano una regolamentazione particolare, talché, la viabilità è completamente sottratta alle competenze degli organi del dipartimento per essere assegnata soltanto al comune, per quanto concerne poi l'assistenza<sup>(67)</sup>, a causa dell'esistenza del bureau d'aide sociale<sup>(68)</sup>, anche questa finisce per essere in gran parte sottratta agli organi dipartimentali<sup>(69)</sup>.

Resta da dire dei compiti di « tutelle ». Queste attribuzioni sono però esercitate alle condizioni previste dal codice dell'amministrazione comunale sia per quanto concerne il dipartimento sia per quanto attiene al comune. La particolarità anche in questo caso sta nel fatto che, alla pluralità di comuni esistente negli altri dipartimenti, si contrappone l'esistenza del solo comune di Parigi.

13. - Il sistema delle fonti di finanziamento applicabile a tutti gli enti locali francesi, consistente in subventions<sup>(70)</sup>, emprunts<sup>(71)</sup> e impôts<sup>(72)</sup>, si estende per buona parte anche

---

(67) In tema di assistenza si può vedere: IMBERT, *L'assistance publique à Paris de la révolution française à 1977*, in *L'Administration de Paris*, cit., 79-107.

(68) Creato con decreto n. 69-83 del 27 gennaio 1969.

(69) Secondo Poniatowsky la sezione dipartimentale parigina rimane competente essenzialmente nei settori dell'« aide sociale, hygiène sociale, action médico-sociale scolaire, tribunaux, section départementale du logement et dépenses en personnel d'entretien des bâtiments » (*Journal Officiel, Débats Sénat, Séance du 15 décembre 1975*, p. 4590).

(70) Esse pervengono tutte dal Fonds de compensation pour la TVA che è un fondo di carattere globale destinato a rimborsare alle comunità locali l'imposta sul valore aggiunto sugli acquisti mobiliari e immobiliari, sui lavori di costruzione e di manutenzione.

(71) Il ricorso al prestito è ampiamente praticato soprattutto nelle grandi città. A partire dal 1976 alcuni istituti hanno adottato la procedura di globalizzazione del credito, così da consentire una pianificazione più coerente delle necessità di tesoreria. Sull'argomento: MOREAU, *Administration régionale, locale et municipale*, Paris 1980, 38.

(72) Si ricordino: Le due imposte fondiarie sulle proprietà bâties e non bâties, oltre alla nuova imposta sul valore locativo delle abitazioni. Al riguardo gli enti

al comune e al dipartimento di Parigi. Numerose sono però le deroghe apportate in tema di condizioni di finanziamento, di controllo finanziario e di bilancio.

A quest'ultimo riguardo la riforma del '75 conserva nella sostanza il regime previsto dalla legge 9 luglio 1968 N. 69-629, limitandosi a riconoscere che se tre sono le autorità poste al governo di Parigi, tre devono essere anche i bilanci: quello comunale, quello dipartimentale e il budget spécial del préfet de police <sup>(73)</sup>.

Per ogni entità territoriale si distingue un bilancio principale e dei « budgets annexes » per quanto concerne i servizi di carattere industriale e commerciale <sup>(74)</sup>.

Il bilancio principale contiene un budget de fonctionnement e un budget d'investissement.

Nessuna eccezione esiste nei riguardi del primo, mentre importanti deroghe sono apportate al secondo.

In proposito la maggiore particolarità sta nel consentire, tramite apposite autorizzazioni simili alle « autorisations de programme » governative, d'intraprendere nuovi investimenti senza avere la preventiva copertura finanziaria.

Infatti, a fronte delle spese necessarie per la realizzazione dei programmi d'investimento autorizzati dal Governo, la legge consente al Conseil de Paris di avere accesso a un « emprunt global » o « d'équilibre » capace di garantire la

---

locali determinano preventivamente l'introito che intendono ricavare. Su tale indicazione gli uffici fiscali stabiliscono il tasso d'imposizione da applicare ai beni. La « taxe professionnelle », il cui ammontare è stabilito tenendo conto della massa salariale distribuita e dei beni capitali utilizzati da coloro che svolgono attività industriali, commerciali, artigiane o di servizi.

La « dotation globale de fonctionnement » (d.g.f.)

(73) Per FERRARI-VIER, *Le nouveau statut de Paris*, cit., 125... « L'autonomie administrative, on ne voit pas comment se seraient distingués la commune et le département, dès lors qu'on aurait confondu leur budget ».

(74) Attualmente esistono tre budgets annexes, per i trasporti automobilistici municipali, i servizi di pompe funebri e l'aiuto sociale all'infanzia.

copertura finanziaria nell'ipotesi in cui le risorse ordinarie non siano sufficienti.

Tale tipo di prestito presenta alcuni vantaggi dal momento che, rivestendo un carattere globale, non è finalizzato a specifici ed individuati settori di spesa, così da consentire un ampio margine di manovra. Inoltre, se non viene utilizzato integralmente nell'esercizio finanziario in corso, è ammesso il suo automatico riporto all'anno successivo.

Tale regime, seppure segna per Parigi un indiscutibile vantaggio sugli altri comuni, è sottoposto, a differenza di questi, a notevoli controlli.

Ogni anno infatti il budget d'investissement deve essere preventivamente approvato dal ministro degli Interni e dal ministro dell'Economia e Finanze <sup>(75)</sup> che possono respingerlo nel caso in cui non sia in pareggio e nelle ipotesi previste dall'art. 264-15 del Code des Communes <sup>(76)</sup>.

In secondo luogo poi l'art. 23 della riforma, rinviando alla legge 10 agosto 1922, conserva la presenza in Parigi dei tre *contrôleurs financiers* di nomina governativa cui spetta il controllo preventivo <sup>(77)</sup> su ogni « engagement de dépenses » attraverso l'apposizione di un visto su tutti i mandati di paga-

---

<sup>(75)</sup> Il bilancio degli altri comuni francesi viene invece approvato dal prefetto entro quindici giorni dal deposito in prefettura. In caso di rinvio al Consiglio nell'ipotesi in cui non sia in pareggio, dovrà essere ripresentato entro 30 giorni dalla sua ricezione, pena l'autonoma deliberazione ad iniziativa del prefetto.

<sup>(76)</sup> Esso dispone: « Le refus d'approbation du budget d'investissement ne peut être opposé à la ville de Paris que pour des raisons relatives à l'équilibre financier et au montant des éléments suivants de ce budget:

1° montant des nouvelles autorisations de programme inscrites au budget;

2° montant des crédits de paiement;

3° répartition des moyens de financement entre:

— autofinancement

— subventions

— emprunts.

<sup>(77)</sup> Ciò costituisce un'ulteriore deroga al diritto comune, in quanto questo prevede solamente un controllo 'a posteriori' effettuato da l'inspection des finances'.

mento, contratti, decreti e, in genere, tutti gli atti aventi per effetto l'impegno di una spesa.

Essi esercitano inoltre un esteso potere consultivo su tutte le questioni aventi un'incidenza finanziaria. Ciò che si giustifica col fatto che il bilancio parigino, per l'importanza che riveste, necessita di un coordinamento con i programmi dello Stato e, date le ingenti somme di cui dispone, anche di un rigoroso controllo affinché gli impegni assunti non si rivelino col tempo troppo onerosi <sup>(78)</sup>.

#### 14. - La région d'Ile-de-France <sup>(79)</sup>.

Da quanto detto risulta che con la riforma del '75 il legislatore ha avuto presente soprattutto la città e non il comprensorio parigino. Le soluzioni in essa contenute infatti si inseriscono ancora nel quadro della secolare contesa tra le forze che si battono per il controllo della città, talché, risultano ispirate più al raggiungimento di un compromesso politico tra le parti che alla necessità di dare risposte convincenti in ordine al miglior assetto delle strutture e alla più utile distribuzione delle funzioni in quell'area.

Si constata quindi che le proposte contenute nella legge del 1975 risentono di un'impostazione ormai superata, tale da impedire al legislatore di risolvere i veri nodi della Capitale.

<sup>(78)</sup> Sul punto si veda l'intervento al Senato di Poniatowsky, in *Journal Officiel, Débats Sénat, Séance du 15 décembre 1975*, p. 4593.

<sup>(79)</sup> Per una bibliografia indicativa sulla région d'Ile-de-France si consulti: BEAUJEU-GARNIER, *Place, vocation et avenir de Paris et de sa région*, Documentation française, *Notes et études documentaires*, 1974, n. 4142, 4143; BOURJOL, *Région et administration régionale*, Berger-Levrault; DELOUVRIER, *L'aménagement de la région de Paris*, Les conférences des ambassadeurs; DELOUVRIER, *Du district à la région d'Ile-de-France*, SOFEDIR, 1976; ESTIER, *La région parisienne malade de son administration*, *Communes de France*, février 1974; GIRAUD, *Huit départements: une région*, Les conférences des ambassadeurs; LA MALENE, *Paris et son district*, Les conférences des ambassadeurs; *La région d'Ile-de-France*, Actualités documents, Premier ministre, Services d'information et de diffusion, 1977; SCHMIEDER, *Administration régionale parisienne et district de la région parisienne*, *Juristclasser administratif*, F. 123.

Tutto ciò determina che i problemi dell'agglomerato restano in gran parte vivi determinando l'eventualità di un nuovo intervento legislativo per organizzare compiutamente, com'è già avvenuto per altre capitali d'Europa, l'intero comprensorio metropolitano.

La riforma dello *statut de Paris* ha chiuso temporaneamente una vicenda politica; i problemi di quella delicata area tuttavia rimangono.

Infatti attorno a Parigi il comprensorio è frazionato in 1305 comuni distribuiti nei sette dipartimenti di Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val-d'Oise. In essi è concentrata una popolazione di circa 10 milioni di abitanti e il 22% del potenziale industriale nazionale, ciò che contribuisce a formare uno degli agglomerati urbani più importanti d'Europa<sup>(80)</sup>. In riferimento a questa realtà la legge N. 76-394 del 6 maggio 1976 ha istituito la région d'Ile-de-France<sup>(81)</sup>.

---

(80) Sul punto in particolare e sulle istituzioni della regione parigina in generale si consulti: M. FRANC, J.P. LECLER, *Les institutions de la région parisienne: du district à l'Ile-de-France*, Parigi 1977, p. 13.

(81) Un tentativo di approccio globale ai problemi dell'agglomerato parigino in verità si era avuto già con l'emanazione della legge 14 maggio 1932 che prevedeva un « plan d'aménagement » su un'area ricompresa in 35 Km di raggio da Notre-Dame.

La nascita del primo organismo di carattere regionale si ha tuttavia soltanto il 2 agosto 1961 con l'istituzione del *district de la région de Paris* cui competeva « l'étude des problèmes qui ressortissent à l'aménagement et à l'équipement de tout ou partie de la région ». (Suoi organi erano: un conseil d'administration di 28 membri che deliberava, dietro parere delle sezioni di studio specializzate, sulle questioni di competenza del distretto, un délégué général (préfet de région dal 10 luglio 1964) cui competeva la coordinazione della politica d'aménagement e d'équipement, e un comité économique et social composto di 60 membri istituito successivamente con decreto 17 novembre 1967).

Tale modello di organizzazione viene esteso nelle sue linee fondamentali a tutto il territorio francese con l'approvazione della legge 5 luglio 1972 istitutiva delle regioni. Parigi continua però ad essere considerata un district fino all'emanazione della legge del 1976.

Nel dibattito antecedente alla emanazione di questa legge due erano le posizioni

Per compiutezza di trattazione non si può non accennare in questa sede al ruolo e alle funzioni che tale organismo è chiamato ad espletare, tenendo ben presente però che la région d'Ile-de-France non nasce come struttura per la Capitale, finalizzata a cooperare con la ville-département de Paris alla soluzione dei peculiari problemi del grande centro urbano, bensì come regione ordinaria.

Alla région d'Ile de France, come alle altre regioni di diritto comune, spetta quindi, secondo le classificazioni della dottrina francese, la natura giuridica di « établissement public »<sup>(82)</sup>. Essa infatti non costituisce un nuovo livello di amministrazione e si configura come un organismo che « raggruppa » i sette dipartimenti di cui si è detto, i comuni in essi ricompresi e la commune-département de Paris, al fine di contribuire al loro sviluppo economico e sociale.

Similmente alle altre regioni la région d'Ile-de-France ha competenza in tema di: studi, coordinazione e razionalizzazione degli investimenti, partecipazione a finanziamenti di infrastrutture regionali, realizzazioni di infrastrutture collettive per conto dello Stato e delle collettività locali; nonché altre attribuzioni connesse allo sviluppo regionale conferite direttamente dallo Stato o dalle collettività territoriali.

A differenza del diritto comune, la région parisienne partecipa alla definizione della politica regionale in tema di « espaces verts »<sup>(83)</sup>, « circulation » e « transport de voya-

---

presenti in Parlamento. Una richiedeva semplicemente l'estensione del diritto comune (Si consulti in proposito il progetto n. 1115 del 10 luglio 1974 presentato all'Assemblea nazionale da M. G. Defferre, M. R. Fabre e M. F. Mitterand); l'altra invece tendeva a riconoscere alla regione parigina la natura di collettività territoriale (In tal senso è la proposta comunista n. 1310 del 7 novembre 1974 presentata all'Assemblée Nationale da M. P. Laurent e al Senato da M. J. P. Duclos).

(82) Sul tema in generale si consulti per tutti: MOREAU, *Administration régionale*, cit., 6-8.

(83) In proposito partecipa alle spese per l'acquisto, l'allestimento e la manutenzione di tali aree. Per realizzare questo compito il decreto n. 76-908 del 7

geurs », oltre a coordinare gli investimenti d'interesse regionale realizzati dagli établissements publics e da alcune società miste specificate per decreto <sup>(84)</sup>.

Quanto agli organi, la région parisienne, al pari delle altre, comprende: un conseil régional, un comité économique et social e un préfet de région.

Il conseil régional, in deroga al diritto comune, comprende 164 membri tra cui 50 parlamentari e 114 rappresentanti delle collettività locali <sup>(85)</sup>. È l'organo deliberativo della regione; tuttavia esercita anche un certo numero di funzioni consultive in materia di pianificazione e programmazione.

Il comité économique et social, composto di 80 membri <sup>(86)</sup> in rappresentanza degli organismi economici e sindacali, esplica compiti solamente consultivi.

Il préfet de région istruisce le questioni che sottopone al conseil e ne esegue le deliberazioni.

La région d'Ile-de-France dispone di un bilancio alimentato da risorse fiscali proprie e da trasferimenti statali.

Con tutto ciò il peso che essa esercita nell'ambito delle collettività territoriali dell'area parigina è del tutto marginale, se si considera l'incidenza delle prerogative che sono assegnate agli organi della Ville de Paris e agli altri enti locali della zona. Si può senz'altro affermare quindi che questa struttura non è assolutamente in grado di operare con la stessa efficacia con cui opera per esempio il Greater London Council nell'agglomerato londinese, attraverso l'esercizio di competenze concrete per quanto attiene la gestione di alcuni servizi e la

---

ottobre 1976 ha creato un établissement public denominato « Agence des espaces verts de la région d'Ile-de-France ».

(84) Decreti n. 76-1062, 1063, 1064.

(85) Di cui 30 in rappresentanza di Parigi, 42 in rappresentanza dei dipartimenti e i restanti 42 in rappresentanza dei comuni.

(86) 24 in rappresentanza delle organizzazioni sindacali, 24 in rappresentanza delle camere di commercio e organizzazioni professionali, 20 rappresentanti le attività sanitarie, sociali e familiari e 12 membri scelti tra « personnalités qualifiées »

realizzazione di infrastrutture. Si deve ritenere pertanto che in un prossimo futuro il legislatore si troverà nella necessità di riconsiderare l'assetto istituzionale dell'intera regione parigina per offrire anche alla Capitale della Francia quegli organismi in grado di « servire » l'intero agglomerato.

## NOTA BIBLIOGRAFICA

- BANCAL J., *L'élection du maire de Paris*, *Revue politique et parlementaire*, juin 1973.
- BANCAL J., *Les projets de réforme du statut de Paris*, *Revue Seine et Paris*, septembre 1973.
- BEAUSSIER P. et LAFERRIERE G., *Régime administratif et financier de Paris*, *Jurisqueur Administratif*, I, 124, 19.
- BOURDET C., *A qui appartient Paris*, Le Seuil, Coll. l'Histoire immédiate, 1972.
- BOURIOL M., *La réforme municipale*, Berger-Levrault, Coll. « L'Administration nouvelle », 1975, V, 259 ss.
- CHEVALIER L., *L'assassinat de Paris*, Calmann-Lévy, Coll. « Archives des sciences sociales », 1977, 285.
- DOMINATI J., *La démocratie et Paris*, Conférence des Ambassadeurs, novembre 1973.
- DOUBLET M., *Paris en procès*, Hachette, Coll. « Notre Siècle », 1976, 290.
- DOUBLET M., *Le nouveau statut de Paris*, Paradoxes, février 1976.
- DRAGO R., *Chronique générale de législation*, *AJDA*, 1964, 478, Communes.
- DRAGO R., *L'Administration de Paris et de sa région*, *AJDA*, 1966, 324-330.
- ETIENNE M., *Le Statut de Paris*, Berger Levrault, Coll. « L'Administration nouvelle » mars 1975, 171.
- FELIX M., *Le Régime administratif et financier de Paris et du département de la Seine*, volumi I-II-III-IV, La documentation française, Paris 1957-1959.
- FERRARI P. e VIER, *Le Nouveau Statut de Paris*, *Actualité Juridique de Droit Administratif*, 1977, 115-129.
- FRANC M. e LECLERC J. P., *Les Institutions de la région parisienne: du District à l'Île-de-France*, Berger-Levrault, Coll. « L'Administration nouvelle », 1977, 191.
- FRANC R., *Le scandale de Paris*, Grasset, 1971.
- HAMAQUI E., *La réforme du statut de Paris*, *Revue Internationale des Sciences administratives*, 1976, n. 1, 8-14.
- HAUMONT A., *Paris, La Vie quotidienne, Notes et études documentaires*, avril 1973, n. 3982-3983, 62 p.
- HOURTICQ J., *Le régime administratif de la ville de Paris*, Départements et communes, mai 1958.
- LAVEDAN P., *Histoire de Paris*, PUF, Coll. « Que sais-je? », 1977, 3<sup>e</sup> ed.
- LEGARET J., *Le statut de Paris - Paris et les libertés communales*, Librairie générale de Droit et Jurisprudence, 2 volumi, 1956-1959.
- LEMOYNE DE FORCES, *Aspects actuels de l'Administration parisienne. La police dans la région parisienne; la réalisation du marché de Rungis*, PUF, coll. « Travaux et Recherches de l'Université Paris II », 1972.
- MAZE J., *Paris à l'heure du choix*, Flammarion, 1965.
- MOREAU J., *Administration régionale, locale et municipale*, Dalloz, Coll. « Mémentos » 4<sup>e</sup> éd., 1978, V, 128 ss.

- PEZANT J. L., *Le Nouveau Statut de Paris. Notes et Etudes Documentaires*, novembre 1976, n. 4332-4333.
- SCHMIEDER, *Régime administratif et financier de Paris, Jurisclasseur Administratif*, Fascicule 124, 5-19788, 1-12.
- TAITTINGER P., *Les Institutions*, La Nef, mai 1975.
- TULARD J., *Paris et son administration (1800-1830)*, Commission des Travaux historiques de la ville de Paris, Sous-commission de Recherches d'histoire municipale, XIII, 1976.
- VAUIJOUR J., *Le plus grand Paris*, Presses Universitaires de France, 1970.
- L'ADMINISTRATION de PARIS (1789-1977)* - Actes du colloque tenu au Conseil d'Etat le 6 mai 1978 - Hautes Etudes Médiévales et Modernes, 37, Paris 1979.

LEGGE N° 75-1331 DEL 31 DICEMBRE 1975 PORTANT RÉORME  
DU RÉGIME ADMINISTRATIF DE LA VILLE DE PARIS

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Le président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

*Article 1<sup>er</sup>.* — Le territoire de la ville de Paris recouvre deux collectivités territoriales distinctes :

La commune de Paris ;

Le département de Paris.

Les affaires de ces collectivités sont réglées par les délibérations d'une même assemblée dénommée conseil de Paris.

Titre I<sup>er</sup>

LA COMMUNE DE PARIS

*Article 2.* — La commune de Paris est régie par le code de l'administration communale, sous réserve des dispositions de la présente loi.

Chapitre I<sup>er</sup>

*Le conseil de Paris*

*Article 3.* — Le conseil de Paris est composé de 109 membres.

*Article 4.* — Le conseil de Paris fait son règlement intérieur.

*Article 5.* — Le conseil de Paris est dissous par décret motivé en conseil des ministres. Il ne peut être suspendu.

Les dispositions des articles 35 et 36 de la loi modifiée du 10 août 1871 relative aux conseils généraux sont applicables à la dissolution du conseil de Paris.

Chapitre II

*Le maire et les adjoints*

*Article 6.* — Le nombre des adjoints réglementaires est de 18. Celui des adjoints supplémentaires ne peut être supérieur à 9.

*Article 7.* — Sous réserve des dispositions de l'article 64 du code de l'administration communale, le maire peut donner par *arrêté*, sous sa surveillance et sa responsabilité, *délégation de signature* aux *directeurs* et *chefs de services* de la commune de Paris.

*Article 8.* — Le maire peut déléguer les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier d'état-civil aux conseillers de Paris pour l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements où ils sont élus.

En outre, il nomme, pour exercer les mêmes fonctions dans chaque arrondissement, des officiers municipaux. Leur nombre est égal à celui des conseillers élus dans l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements auquel cet arrondissement appartient.

### Chapitre III

#### *Le préfet de police*

*Article 9.* — Le préfet de police continue d'exercer dans Paris les pouvoirs et attributions fiés par l'article 10 (alinéa 1<sup>er</sup>) de la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne.

Le préfet de police conserve également les pouvoirs qu'il exerce en vertu de l'article 11 de la même loi.

*Article 10.* — Le préfet de police est chargé, dans le domaine de sa compétence, de l'exécution des délibérations du conseil de Paris.

*Article 11.* — Le préfet de police, ou son représentant, a entrée au conseil de Paris. Il est entendu quand il le demande et assiste aux délibérations relatives aux affaires relevant de sa compétence, excepté lorsqu'il s'agit de l'apurement de ses comptes.

Le maire réunit le conseil à la demande du préfet de police pour délibérer des affaires relevant de la compétence de celui-ci.

### Chapitre IV

#### *Les commissions d'arrondissement*

*Article 12.* — Il est créé dans chaque arrondissement de Paris une commission dénommée « commission d'arrondissement ».

La commission d'arrondissement se réunit à la mairie d'arrondissement, qui prend le nom de *mairie annexe*.

*Article 13.* — La commission d'arrondissement est composée, à parts égales :

Des conseillers élus dans l'arrondissement ou le groupe d'arrondissements ;

Des officiers municipaux nommés par le maire pour exercer les fonctions d'officier d'état-civil dans l'arrondissement ;

Des membres élus par le conseil de Paris sont choisis parmi les représentants des activités sociales, familiales, éducatives, culturelles et sportives exercées dans le ressort de l'arrondissement et les personnalités qui, en raison de leur qualité ou de leurs activités, concourent à l'animation ou au développement de l'arrondissement.

La commission désigne son bureau en son sein.

*Article 14.* — La commission donne son avis sur les affaires qui lui sont soumises par le conseil de Paris ou par le maire.

Elle est également chargée d'assister le maire et le conseil de Paris pour *animer la vie locale* en général et, en particulier, les organismes de caractère administratif de l'arrondissement.

Les avis et propositions sur des affaires étrangères à la compétence de la com-

mission d'arrondissement sont nuls et non avenue. Leur nullité est constatée dans les conditions prévues par les articles 42 à 45 du code de l'administration communale.

## Titre II

### LE DÉPARTEMENT DE PARIS

*Article 15.* — Sous réserve des dispositions de la présente loi, le département de Paris exerce les compétences départementales définies par la loi du 10 août 1871 modifiée, et par les dispositions législatives ayant donné des compétences de cette nature tant aux départements qu'à la ville de Paris.

*Article 16.* — Le conseil de Paris, exerçant pour le département de Paris les attributions dévolues aux conseils généraux dans les conditions du droit commun, est présidé par le maire de Paris.

## Titre III

### LA REPRÉSENTATION DE L'ÉTAT

*Article 17.* — Le préfet de Paris et le préfet de police sont, en leur qualité de préfets et dans le cadre de leurs attributions respectives, les représentants de l'État sur le territoire de Paris.

## Titre IV

### LE BUDGET ET LES BIENS

*Article 18.* — Les dépenses et les recettes de la commune de Paris et du département de Paris sont retracées, chacune pour ce qui les concerne, dans un budget communal et dans un budget départemental comprenant chacun un budget de fonctionnement et un budget d'investissement.

*Les dépenses et les recettes de la préfecture de police font l'objet d'un budget spécial.*

Les budgets visés au présent article peuvent être accompagnés par des budgets annexes, notamment en ce qui concerne les services à caractère industriel et commercial.

*Article 19.* — Le financement des budgets d'investissement est assuré par les recettes qui leur sont propres, par la contribution des budgets de fonctionnement et par un emprunt global.

*Article 20.* — Les dispositions des articles 1<sup>er</sup> à 4 inclus du décret n. 70-1089 du 30 novembre 1970 restent applicables aux budgets de fonctionnement et aux budgets d'investissement de Paris ainsi qu'au budget spécial de la préfecture de police.

*Article 21.* — Les dépenses et recettes du budget communal sont ordonnancées par le maire.

Les dépenses et recettes du budget spécial de la préfecture de police sont ordonnancées par le préfet de police.

Les dépenses et recettes du budget départemental sont ordonnancées par le préfet de Paris.

*Article 22.* — A la clôture de l'exercice, le maire et le préfet de police ainsi

que le préfet de Paris, chacun en ce qui le concerne, présentent au conseil de Paris le compte administratif.

*Article 23.* — Il est institué pour les budgets d'investissement, tels qu'ils sont prévus par l'article 188 de la présente loi, un contrôle financier répondant aux prescriptions de la loi du 10 août 1922 modifiée.

*Article 24.* — La liste des immeubles appartenant au département de Paris est établie par décret en Conseil d'Etat, après avis du conseil de Paris. Le transfert de ces immeubles ne donne lieu à aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

### *Titre V*

#### LES PERSONNELS

##### Chapitre I<sup>er</sup>

###### *Dispositions de caractère permanent*

*Article 25.* — La commune et le département de Paris disposent d'un personnel communal et d'un personnel départemental soumis à des statuts qui leur sont propres.

Le préfet de police exerce les pouvoirs du maire sur les personnels de la commune et du département de Paris placés sous son autorité.

La commune et le département de Paris disposent également des fonctionnaires de l'Etat détachés auprès d'eux.

*Article 26.* — Les dispositions statutaires applicables aux personnels de la commune et du département de Paris pourront déroger aux dispositions du livre IV du code de l'administration communale et aux règles statutaires communes aux personnels des départements. Elles sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

##### Chapitre II

###### *Dispositions applicables aux personnels relevant de la ville de Paris au 1<sup>er</sup> janvier 1977*

*Article 27.* — Les administrateurs, les agents supérieurs et les attachés d'administration de la ville de Paris, en position statutaire régulière au 1<sup>er</sup> janvier 1977, sont respectivement intégrés à cette date, à grade, échelon et ancienneté équivalents, dans le corps des administrateurs civils, ainsi que dans le corps des agents supérieurs du ministère de l'Intérieur et des attachés d'administration centrale du même ministère. Les emplois nécessaires à leur intégration sont maintenus dans le budget du ministère de l'Intérieur.

Sont également intégrés aux mêmes conditions dans le corps des administrateurs civils les fonctionnaires appartenant au corps des secrétariats des assemblées.

A compter de la date prévue à l'article 33, les fonctionnaires soumis aux dispositions qui précèdent pourront, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, soit être affectés à des emplois de l'Etat du même niveau hiérarchique que ceux qu'ils occupaient antérieurement, soit être détachés sur des emplois également du même niveau hiérarchique créés au sein des nouvelles collectivités et

dont la liste aura été préalablement publiée. Pour cette affectation ou ce détachement, il sera tenu compte des demandes de chaque intéressé, en fonction des nécessités du service.

*Article 28.* — Les fonctionnaires détachés dans les emplois de direction qui, à la date d'application de la présente loi, ne rempliront pas les conditions fixées par l'article L. 15 et l'article R. 27 du code des pensions civiles et militaires de retraite, pourront continuer à voir leurs retenues pour pension et leur retraite calculées sur la base des rémunérations soumises à retenues afférentes à l'emploi occupé.

*Article 29.* — Les personnels de la ville de Paris, soumis aux dispositions du décret n. 60-729 du 25 juillet 1960, modifié, et en position statutaire régulière à la date fixée à l'article 33 ci-dessous, sont répartis dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, soit dans un service de la commune, soit dans un service du département, soit dans un service de l'Etat. Pour cette affectation, il est tenu compte des demandes de chaque intéressé, en fonction des nécessités du service.

Il sera procédé à l'intégration de ces personnels, compte tenu de leur affectation, dans les emplois des nouvelles collectivités ou dans des corps de fonctionnaires de l'Etat, selon les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Qu'ils soient intégrés dans les emplois des nouvelles collectivités ou dans des corps de fonctionnaires de l'Etat, les personnels visés au premier alinéa y conserveront leurs droits acquis et l'ensemble des avantages dont ils bénéficiaient, comportant notamment la garantie des mêmes possibilités d'avancement d'échelon et de grade ainsi que de durée de carrière et des mêmes modalités de rémunération.

En attendant leur intégration, ces personnels resteront soumis aux statuts dont ils relèvent; ils seront rémunérés par les collectivités qui les emploient.

*Article 30.* — Comme il est dit à l'article 50 de la loi n. 70-1318 du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière, le statut du personnel de l'administration générale de l'Assistance publique à Paris demeure fixé par règlement d'administration publique, la présente loi ne pouvant avoir pour effet de modifier en ce qui le concerne les droits acquis et avantages résultant des dispositions qui lui sont actuellement applicables.

*Article 31.* — Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions dans lesquelles en position statutaire régulière à la date fixée par l'article 33 ci-dessous, peuvent accéder, au choix ou par concours, à des corps d'attachés d'administration centrale.

## *Titre VI*

### DISPOSITIONS DIVERSES

*Article 32.* — Les dispositions visées aux articles 18 à 21 de la présente loi seront appliquées lors du vote du budget de Paris de l'exercice 1977. Jusqu'à l'élection du maire, le préfet de Paris et le préfet de police continuent à exercer leurs attributions en la matière.

*Article 33.* — Les dispositions de la présente loi entreront en vigueur au prochain renouvellement des conseils municipaux.

A compter de son entrée en vigueur, les fonctions de maire et de maire adjoint d'arrondissement sont supprimées.

Un décret en Conseil d'Etat fixera les conditions de validation, pour l'acquisition de droits à la retraite, des services accomplis dans les fonctions de maire et maire adjoint des arrondissements de Paris.

*Article 34.* — Sont abrogées à compter de son entrée en vigueur les dispositions contraires à la présente loi et notamment :

La loi du 14 avril 1871 relative aux élections municipales (art. 12, 13, 14 et 16) ;

La loi du 5 juillet 1886 ayant pour objet la publicité des séances du conseil municipal de Paris et du conseil général de la Seine ;

Le décret-loi du 21 avril 1939 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris et du département de la Seine ;

Les dispositions du titre I<sup>er</sup>, à l'exception de son article 7, de la loi n. 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne ;

L'article 629 du code de l'administration communale.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 31 décembre 1975.

VALERY GISCARD D'ESTAING.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

JACQUES CHIRAC.

Le ministre d'Etat, ministre de l'Intérieur,

MICHEL PONIATOWSKI

Le garde des sceaux, ministre de la Justice

JEAN LECANUET

Le ministre de l'Economie et des Finances

JEAN-PIERRE FOURCADE

Le ministre de l'Equipement,

ROBERT GALLEY

Le ministre de la Santé,

SIMONE VEIL

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.

#### TIPICI 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 <sup>(1)</sup> —

(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, obiettiva 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 lorenesa 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 règlement 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<sup>(4)</sup>, 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 <sup>(5)</sup>.

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 <sup>(6)</sup>, 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<sup>(7)</sup>.

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<sup>(8)</sup> 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 <sup>(9)</sup>.

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 — <sup>(10)</sup>, 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 <sup>(11)</sup>, mentre altri, argomentando dalla rilevanza puramente interna dell'attività produttiva, sembrano negare la possibilità di configurare le imprese comuni come organizzazioni internazionali <sup>(12)</sup>. 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. <sup>(13)</sup>. Maggiore

---

<sup>(10)</sup> 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.

<sup>(11)</sup> 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.

<sup>(12)</sup> 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.

<sup>(13)</sup> 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 <sup>(14)</sup>.

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-

---

ternazionale 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.

<sup>(14)</sup> 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 <sup>(15)</sup>. 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 <sup>(16)</sup> 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<sup>(17)</sup>, 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 »<sup>(18)</sup>. 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 <sup>(20)</sup>. 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 inseparabile tra partecipazione all'attività sociale e partecipazione al risultato concreto della stessa <sup>(21)</sup>.

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 <sup>(22)</sup>. 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 <sup>(23)</sup>, sia sul piano delle strutture organizzative <sup>(24)</sup>,

---

<sup>(20)</sup> Sul punto, *infra*, nn. 7-8.

<sup>(21)</sup> 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).

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

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

<sup>(24)</sup> 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 <sup>(25)</sup>. 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 <sup>(26)</sup>. 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 » <sup>(27)</sup>.

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. GALCANO, *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.

<sup>(25)</sup> 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 giurisdizioni nazionali*, Milano, 1972, p. 9 ss.

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

<sup>(27)</sup> Sulla quale v. GALCANO, *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 <sup>(28)</sup>.

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. 383 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 <sup>(29)</sup>; 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 <sup>(30)</sup>.

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 <sup>(31)</sup>. In

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

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

<sup>(31)</sup> 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<sup>(32)</sup>. 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<sup>(33)</sup>; 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 <sup>(34)</sup>.

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 <sup>(35)</sup>. 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.

<sup>(34)</sup> 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.

<sup>(35)</sup> 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 inidoneo 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<sup>(36)</sup>. 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).

<sup>(36)</sup> 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<sup>(37)</sup>. 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<sup>(38)</sup>.

<sup>(37)</sup> Sul punto, *infra*, n. 11.

<sup>(38)</sup> 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 <sup>(39)</sup>. 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. 3 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<sup>(40)</sup>.

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 <sup>(41)</sup>; 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 valedoli 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 arbitrale, 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 arbitrale 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 <sup>(42)</sup>.

Solo nel quadro di una esasperata concezione istituzionalistica dei fenomeni societari, visti come realtà autonoma ed indipendente dai soggetti che li pongono in essere <sup>(43)</sup> 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 <sup>(44)</sup>. Riportando invece il fenomeno societario al suo fondamento contrattuale <sup>(45)</sup> e ponendo a fondamento dell'impresa comune un rapporto internazionalmente rilevante di cooperazione nell'esercizio dell'impresa, la coesistenza di una disciplina for-

---

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

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

<sup>(44)</sup> Cfr. CONFORTI, *Le imprese internazionali*, cit., p. 237 ss.; SERENI, *Gli organismi economici*, cit., p. 544; IBEM, *International economic institutions*, cit., p. 188; TESATO, *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.

<sup>(45)</sup> Cfr. FERRARA, *Gli imprenditori e le società*, cit., p. 194 ss. anche per vif. bib.

malmente internazionale con una interna può essere facilmente ammessa.

Vi è chi <sup>(46)</sup> 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 <sup>(47)</sup>. 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-

---

<sup>(46)</sup> FERRI, *Le società, cit.*, pp. 309, 311.

<sup>(47)</sup> 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<sup>(48)</sup>; 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<sup>(49)</sup>. 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, CAPOROTI, *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 <sup>(50)</sup>.

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<sup>(51)</sup>. 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<sup>(52)</sup>.

(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 <sup>(56)</sup>.

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 <sup>(57)</sup>.

---

(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*, Gênéve, 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<sup>(58)</sup>.

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<sup>(59)</sup> 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. PUCLIESE, *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 <sup>(60)</sup>, 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; GJEICHMAN-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 Saarlor, 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 » <sup>(61)</sup>.

---

(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 <sup>(62)</sup>. 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 <sup>(63)</sup>, 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 <sup>(64)</sup>.

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 <sup>(65)</sup>.

(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.; NECULESCO, *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 LANGROB, *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 »<sup>(66)</sup>, 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.; SUNDRÖM, *The public international utility corporation*, Helsinki, 1971; FLIGLER, *Multinational public enterprises*, I.B.D.R. 1967; IIALAJE, *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, SUNDRÖM, *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.; SUNDRÖM, *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.) e sicché « 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<sup>(69)</sup>: 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<sup>(70)</sup>. 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. ORTAVIANO, Sull'impiego a fini pubblici della società per azioni, in *Rivista delle società*, 1960, p. 1046 ss.

<sup>(69)</sup> 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.

<sup>(70)</sup> 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 <sup>(71)</sup>, 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 <sup>(72)</sup>. 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 <sup>(73)</sup> — l'applicazione sussidiaria delle leggi locali <sup>(74)</sup>.

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 <sup>(75)</sup>

---

(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 » <sup>(76)</sup>.

Quello del raccordo tra indirizzo politico e potere di gestione è il problema più delicato che solleva l'impresa pubblica <sup>(77)</sup>; 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.

<sup>(76)</sup> OTTAVIANO, *loc. cit.*

<sup>(77)</sup> 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 <sup>(78)</sup>.

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 <sup>(79)</sup>, 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 <sup>(80)</sup>. 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 riavvenirsi 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 PALMERI, *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<sup>(81)</sup>; 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<sup>(82)</sup>.

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<sup>(83)</sup>, 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<sup>(84)</sup>.

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, *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) <sup>(85)</sup>.

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 <sup>(86)</sup> 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 <sup>(87)</sup>.

(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 <sup>(88)</sup>, 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 <sup>(89)</sup>, 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).

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

<sup>(89)</sup> Così MOSCONI, *op. cit.*, p. 105.

governatori della relazione annuale che il Consiglio di amministrazione deve sottoporli <sup>(90)</sup>.

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 <sup>(91)</sup>. 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

---

<sup>(90)</sup> 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.

<sup>(91)</sup> 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. <sup>(92)</sup>.

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 <sup>(93)</sup>.

---

(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 <sup>(94)</sup>.

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 <sup>(95)</sup>. 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 <sup>(96)</sup>.

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-

---

<sup>(94)</sup> 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*.

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

<sup>(96)</sup> 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 <sup>(97)</sup>.

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 <sup>(98)</sup> 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 <sup>(99)</sup>. 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 <sup>(100)</sup>. Anche le c.d. funzioni

---

<sup>(99)</sup> 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.

<sup>(100)</sup> 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 <sup>(101)</sup>, ai servizi che un organismo come il CERN mette a disposizione di quanti operano in campo scientifico <sup>(102)</sup>, alle attività espletate dal Fondo Monetario Internazionale nella gestione internazionale dei mezzi di pagamento <sup>(103)</sup>. Il contenuto di queste attività, di

---

p. 9; analogamente, SERENI, *Gli organismi economici internazionali*, cit., p. 538 ss.; IOEM, *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, *Problèmes 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.; COLO, *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<sup>(104)</sup>. 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<sup>a</sup> 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 <sup>(105)</sup>. 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<sup>(106)</sup>. 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<sup>(107)</sup> 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<sup>(108)</sup>. Questa società opera nel campo dei trasporti aerei assicurando lo svolgimento del traffico delle merci e dei passeggeri in vari stati centroafricani. Le disposi-

(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<sup>(109)</sup>. 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<sup>(110)</sup> 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 a 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 » <sup>(111)</sup>. 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. <sup>(112)</sup>. 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 <sup>(113)</sup>.

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 <sup>(114)</sup> 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 <sup>(115)</sup>.

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 <sup>(116)</sup>. 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. ARANGIO-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 <sup>(117)</sup>.

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 <sup>(118)</sup>, 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 <sup>(119)</sup>. 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 <sup>(120)</sup>.

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 <sup>(121)</sup>. 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 <sup>(122)</sup>. Le spese e le entrate della gestione sono suddivise tra i due organismi, ma ciascuno è solidalmente responsabile delle obbligazioni dell'altro <sup>(123)</sup>. 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 » <sup>(124)</sup>. Infine, al disopra dell'Autorità vi sono i governi che agiscono congiuntamente nei suoi confronti, impartendole direttive, ed ai quali essa risponde direttamente <sup>(125)</sup>.

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-

---

<sup>(122)</sup> Cfr. art. 9, al riguardo, v. JOUANNEAU, *op. cit.*, p. 384.

<sup>(123)</sup> Cfr. art. 9, par. 7 lett. d).

<sup>(124)</sup> Cfr. art. 8, par. 3 lett. a).

<sup>(125)</sup> 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 <sup>(126)</sup>.

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 <sup>(127)</sup>.

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 <sup>(128)</sup>. 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 <sup>(129)</sup>. 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 <sup>(130)</sup>.

---

(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 <sup>(131)</sup> 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 <sup>(132)</sup>.

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 tipizzazione (relativamente ai rapporti interni al-

---

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

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

<sup>(132)</sup> 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 esplicata 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 <sup>(133)</sup>. 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 <sup>(134)</sup>. 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 <sup>(135)</sup> (cosa in-

---

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

vece possibile per gli enti pubblici interni <sup>(136)</sup>. I fini statutari, 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 statutari 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. GALCANO, *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<sup>(137)</sup>, 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 internazialmente 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 <sup>(138)</sup>, 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 <sup>(139)</sup> 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-

<sup>(138)</sup> V. ADAM, *Les établissements, cit.*, p. 205.

<sup>(139)</sup> 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 <sup>(140)</sup>, 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 <sup>(141)</sup>, 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 <sup>(142)</sup> e alcune disposizioni di quello concernente la Compagnie arabe des transports pétroliers (artt. 12-14) <sup>(143)</sup>. 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 Saarlor 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<sup>(144)</sup>. 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<sup>(145)</sup>. 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 <sup>(146)</sup>, 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 <sup>(147)</sup>, 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 <sup>(148)</sup>, più che costitutive di esenzioni in senso

<sup>(146)</sup> 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.

<sup>(147)</sup> 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.

<sup>(148)</sup> 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 <sup>(149)</sup>.

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 <sup>(150)</sup>, 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 <sup>(151)</sup>. 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 <sup>(152)</sup>.

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<sup>(153)</sup>. 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<sup>(154)</sup>.

---

(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-Ahéba (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<sup>(155)</sup>, mentre in altri è affermata<sup>(156)</sup>. 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 <sup>(157)</sup>. 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 <sup>(158)</sup>.

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 <sup>(159)</sup>. Analoga disposizione troviamo anche nello Statuto della società internazionale della Mosella <sup>(160)</sup>, 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 » <sup>(161)</sup>. La previsione del conseguimento di utili, e criteri circa la loro ripartizione, si trova pure nello Statuto di Saarlör <sup>(162)</sup>, mentre per Air Afrique è disposta la « rentabilité normale d'exploitation » <sup>(163)</sup>. Disposizioni di identico contenuto valgono per altre imprese internazionali <sup>(164)</sup>. La realizzazione di profitti è poi prevista anche dagli statuti di molte imprese organizzazioni internazionali, benché non costituite a scopo di lucro <sup>(165)</sup>.

(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. art. 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 (*ibid.*, 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 <sup>(166)</sup>. 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 GALGANO, *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, GALGANO, *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, PADOLESI, 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.

PIERANGELO CIGNOLI

I MODELLI INTEGRATI DI PIANIFICAZIONE NELLE  
APPLICAZIONI MICROECONOMICHE



SOMMARIO: I. *Introduzione.* — 1. Lo schema metodologico. — 2. Definizione e caratteristiche: a) Perché modelli tipo « Corporate planning »; b) Gli obiettivi; c) Tipiche modalità di indagine; d) Il processo di pianificazione e l'uso dei modelli globali aziendali; e) Le fasi di pianificazione ed i vari tipi di modelli. — II. *Le equazioni ed i problemi ad esse connessi.* — 3. Le variabili. — 4. Le equazioni. — 5. Tipi di soluzione: la soluzione analitica. 6. Soluzioni numeriche: f) Ottimizzazione; g) Soluzione per « target »; h) Simulazione. — 7. Tipi di equazioni. — 8. Nota sulla simulazione stocastica. — III. *Alcuni collegamenti con la teoria dei sistemi dinamici.* — IV. *Bibliografia.*

## I

Pur avendo caratteristiche di metodo e contenuti molto simili a quelli della Ricerca Operativa, i modelli globali di pianificazione aziendale hanno avuto, in questa ultima decina di anni, vicende del tutto diverse.

I primi, i modelli ottimizzanti, hanno suscitato, a partire da metà degli anni cinquanta, entusiastiche aspettative sulla scorta di innumerevoli successi iniziali, ma la loro popolarità è andata via via scemando. Ciò è da mettere in relazione ai problemi sempre più complessi con i quali sono venuti, non sempre con successo, a confronto ed alla difficoltà di strumenti matematici troppo sofisticati che ha presumibilmente allontanato i più importanti utenti cioè i responsabili delle applicazioni aziendali ed industriali. Il loro merito, a parte i problemi ai quali hanno dato o daranno una brillante soluzione, è di aver introdotto, in molti campi, la mentalità dell'approccio scientifico che, anche nel settore dell'economia aziendale, sta dando abbondanti frutti.

I secondi, i modelli di pianificazione, quelli che in letteratura anglosassone sono detti Corporate Simulation and Planning Models, hanno invece avuto un inizio in sordina, es-

sendo inizialmente costituiti da programmi di utilità, tra loro scoordinati e tenuti assieme dalla mano manageriale. Essi erano legati all'uso del calcolatore elettronico più da ragioni di spazio di memoria che dalla capacità di calcolo, ma il loro progresso, dovuto alla riconosciuta utilità, è stato inarrestabile, portandoli ad applicazioni sempre più complesse. Tale evoluzione non è stata supportata da una base scientifica consolidata, ma è stata dovuta, soprattutto, alle singole applicazioni promosse in sede aziendale, per effettive esigenze emergenti dalla necessità di sempre più urgenti ed adeguate risposte alle mutevolezze dell'ambiente. Essa è stata altresì favorita dallo sviluppo delle potenzialità e versatilità dei mezzi di elaborazione dei dati. Questa genesi empirica non deve tuttavia trarre in inganno: questi modelli sono delle raffinate applicazioni delle più avanzate tecniche statistico-matematiche; ciò che manca è invece, data l'importanza assunta, un quadro generale di riferimento cioè una unità scientifica d'approccio. Solo in questi ultimi anni gli ambienti scientifici hanno cominciato ad interessarsene come di un fenomeno autonomo e con caratteristiche tipiche, ma, almeno fino a questo momento, non si sono visti tentativi di studio che lo aggrediscano nella sua globalità. Vi sono infatti alcune indagini statistiche <sup>(1)</sup> per classificazione di utenti ed applicazioni e molti articoli che illustrano applicazioni pratiche. Solo il Rosenkranz <sup>(2)</sup> sembra superare, col suo lavoro uscito nel 1979, l'antologia dei casi notevoli, con un manuale di grandissimo interesse per gli studiosi. Il presente lavoro vuole solamente, sulla base dell'esame di molte esperienze vissute o analizzate

---

(1) Si veda ad esempio: GERSHEFSKI G. W., *Corporate Models, the state of the art*, in *Management Science*, Vol. 16, n. 6, 1970; GRINIER G. W., WOOLLER J., *Corporate Models to day*, The institute of Chartered accountants, London 1975; NAYLOR T. H., SCHAULAND H., *A survey of users of corporate planning models*, in *Management Science*, Vol. 22, n. 9, 1976.

(2) ROSENKRANZ F., *An introduction to corporate modeling*, Duke University press, 1979.

in letteratura, dare un piccolo contributo d'ordine alle ancor confuse idee su questi temi e suggerire alcuni spunti che possono divenire interessanti campi di indagine.

1. - Un'utile impostazione concettuale per trattare i problemi globali d'azienda e quindi anche quelli relativi alla sua pianificazione è di studiarla dal punto di vista dell'analisi dei sistemi. È indubbio che l'azienda possa essere vista come sistema <sup>(3)</sup> in quanto insieme organizzato di parti, ciascuna con una propria funzione, interrelate ed interagenti secondo una ben definita unitarietà di intenti. Si possono cioè individuare, nel corpo aziendale, una molteplicità di centri decisionali, con ben precise specificazioni ed operanti secondo finalità particolari, tutti però concorrenti all'insieme delle finalità generali aziendali. Tali « centri », operando secondo specifici criteri nel conseguimento dei loro fini particolari, si adeguano, nell'ambito delle discrezionalità di scelta loro concesse, agli stimoli derivanti nei contatti di « interfaccia » con le altre unità. Questi contatti, normalmente si parla di flussi, hanno diversa natura quali ad esempio quelli finanziari, di materie prime, di manodopera, ecc., ma, tra tutti questi, quelli che costituiscono il vero tessuto connettivo sono le interrelazioni di tipo informativo. Tale flusso è parte del circuito informazione-decisione-azione che è più comunemente chiamato gestione d'impresa: l'informazione derivata dai rapporti interaziendali e tra l'azienda e l'esterno è la base per le decisioni e le conseguenti azioni.

L'attività decisionale persegue, almeno in linea teorica, gli obiettivi espliciti dell'azienda in funzione delle informa-

---

(3) Si veda: ARALDI R., *L'analisi dei sistemi*, Etas libri, Milano 1976; BOZZOLA G. B., *Il sistema aziendale*, Etas Kompas, Milano 1962; CHURCHMAN C. W., *Introduzione all'analisi per sistemi*, Etas Kompas, Milano 1971; FORRESTER J. W., *Industrial Dynamics*, MIT Press, Cambridge, Mass., 1961; SARACENO P., *L'analisi dei sistemi nella condotta delle imprese*, in *Notizie IRI*, 1961.

zioni sui comportamenti delle parti componenti e dell'ambiente esterno. Questo, sia esso il mercato o qualche altro fattore estraneo all'azienda, ma di interesse per essa, non è, in pratica, controllabile dai centri decisionali aziendali, i quali, tramite l'informazione, devono agire operando sui comportamenti interni, ma di conseguenza alle osservazioni ed agli stimoli della realtà esterna. La mutevolezza dell'ambiente, quella che i cibernetici chiamano disturbo, impone continue scelte manageriali per permettere, in base alle risorse disponibili, il conseguimento degli obiettivi o addirittura il loro riaggiustamento.

Secondo questo quadro, l'azienda si presenta come un sistema dinamico aperto, soggetto alla influenza dei fattori esterni e, per questi, modificante continuamente i propri schemi operativi e decisionali.

Come già accennato, gli obiettivi globali sono raggiungibili con il concorso dei comportamenti delle strutture componenti e si rende quindi necessario identificare un insieme coordinato di atti decisionali relativi al loro ottenimento, cioè anche a livello di sottosistema componente, e quindi di insieme di sottoobiettivi, è necessario che vengano attuate scelte tra alternative diverse. L'individuazione di obiettivi limitati, ma concorrenti a quelli generali, permette la definizione delle parti di rilievo nel loro conseguimento e quindi anche la struttura aziendale.

Saraceno <sup>(4)</sup> osserva che « l'analisi dei sistemi, intesa come momento di analisi della struttura aziendale, tenderà ad identificare gli obiettivi parziali, i centri di decisione ed i responsabili dei centri medesimi. In guisa che, tramite tale struttura sia possibile perseguire, da parte del soggetto economico, il fine aziendale attraverso un massimo di connessione tra i compiti dei centri cui spetterà di prendere determi-

---

(4) SARACENO P., *op. cit.*

nati ordini di decisioni nonché tra gli obiettivi che dovranno, poi, essere via via indicati a detti centri ».

L'analisi dei sistemi diventa allora, in virtù della esplicita imposizione dei fini d'azienda e della conseguente individuazione dei meccanismi strutturali e decisionali relativi al loro conseguimento, un indispensabile strumento di pianificazione delle moderne imprese.

La concettualizzazione della realtà aziendale in un sistema di parti componenti, inquadrata in uno schema di flussi informativo-decisionali, costituisce il modello dell'impresa. Tale modello, normalmente formalizzato in termini di equazioni matematiche e relazioni logiche, per comodità d'uso, può essere usato come succedaneo dell'azienda. Esso ne è una fotografia « sui generis » in quanto rappresenta, in modo sintetico, le parti di importanza, centri decisionali e reti di informazione, ma diventa anche un film quando permette la descrizione, in termini dinamici, cioè al trascorrere del tempo, delle conseguenze di determinati o ipotetici accadimenti esterni e delle conseguenti azioni di controllo.

Il modello del sistema aziendale diviene dunque uno strumento di programmazione formale; esso è utilizzabile a fini normativi come selezionatore di alternative quando studia le conseguenze di differenti linee d'azione per determinarne le più opportune; è altresì sfruttabile come sondatore di alternative quando lo scopo del suo uso sia solamente conoscitivo.

La rappresentazione schematica dell'azienda risponde alla esigenza di evidenziare, al di là della complessa struttura formale, il processo di conseguimento degli obiettivi cioè i meccanismi del circuito osservazione-decisione-azione. La bontà dell'azione manageriale è infatti funzione dei metodi di raccolta, elaborazione e trasmissione delle informazioni e di come queste influiscano sul processo decisionale.

Il modello, al quale si giunge dopo un processo di analisi

sistemica, costituisce un notevole progresso nel campo degli strumenti di pianificazione formale in quanto si sostituisce a tecniche empiriche di proiezione delle volontà manageriali e supera l'approccio accattivante ma molto limitativo delle schematizzazioni tipo minimax o albero delle decisioni. Esso, al contrario, offre la possibilità di una strategia unificante sull'intero ed esplicito campo delle attività aziendali, dotate ciascuna delle proprie caratteristiche individuali, ma integrate da un'unica volontà direzionale.

Questo formidabile strumento di programmazione deve tuttavia rispondere a due requisiti sostanziali; innanzitutto il modello deve essere utilizzato senza pregiudizi in quanto è inutile disporre di uno strumento di cui non ci si fida. Ciò significa la necessità di una corretta analisi preliminare specie nei riguardi di obiettivi e strutture e di una adeguata convalida del modello. In secondo luogo l'uso di tale strumento così sofisticato deve essere proprio ed intelligente sia nella individuazione ed utilizzazione di corretti input che nelle cadenze della elaborazione che, infine, nella corretta interpretazione dei responsi.

2. - Anche se ciascun autore di questo filone di studi dà una propria definizione di modello globale di pianificazione d'impresa, non esiste un sostanziale disaccordo tra di esse. L'oggetto è in ogni caso l'impresa o un gruppo di aziende o un'unica divisione, caratterizzate da notevoli articolazioni nella struttura e da complesse relazioni col mondo esterno, tali da richiedere la definizione di precise linee di azione e di opportuni interventi di controllo. La struttura aziendale viene sempre vista, da questi autori, come composta dai tre sottosistemi FINANZA, PRODUZIONE e MARKETING tra loro collegati da una rete di interrelazioni. Tali sub-sistemi, caratterizzati ciascuno dalle proprie tipiche problematiche e modalità di gestione, sono oggetto di descrizioni in modelli tipo

« management science ». Solo i modelli globali di pianificazione completano queste descrizioni con una analisi organica delle mutue interrelazioni allo scopo di favorire la gestione integrata dell'intero sistema. Il nesso unificante è il sistema informativo tra i vari sottosistemi e la quantificazione è normalmente resa omogenea usando grandezze finanziarie e contabili.

Una seconda caratteristica comune alle varie definizioni è che le teorie economiche non danno una caratterizzazione ai modelli in quanto questi, per la natura della tecnica di simulazione, possono inglobare altrettanto bene le teoria classica che le teorie manageriali moderne.

Le unità di misura finanziaria impediscono inoltre la definizione di un quarto sottosistema, quello del PERSONALE, la cui caratteristica è, analogamente a quello finanziario, di essere in un certo senso sovrapposto a tutti gli altri <sup>(5)</sup>.

In questa sede ci si riferirà all'ampia definizione di Rosenkranz e Pellegrini <sup>(6)</sup>: « un modello simulativo di pianificazione sarà inteso come una descrizione ed una spiegazione di una impresa nella sua interezza, nel suo sviluppo ed attività nel tempo e nelle svariate localizzazioni. La descrizione è ottenuta tramite la specificazione, la stima e la soluzione di equazioni che riproducono il comportamento di una impresa nelle aree funzionali della finanza, produzione e marketing come pure nelle differenti unità organizzative. Tale modello è basato su informazioni qualitative e quantitative come pure soggettive ed oggettive sull'impresa. I dati, le relazioni ed i metodi usati con un modello di questo tipo sono immagazzinati e programmati per un calcolatore elettronico. Sebbene

---

(5) Solo su FORRESTER, *op. cit.*, e BONINI C. P., *Simulation of information and decision systems in the firm*, Markhan Publications, Chicago, 1967, il sottosistema personale è preso esplicitamente in considerazione. Si tratta però di lavori molto vecchi in questo campo.

(6) ROSENKRANZ, *op. cit.* p. 4.

un modello « Corporate » in larga misura ubbidisca a propositi descrittivi ed esplicativi, l'obiettivo principale alla base della sua costruzione è normativo: il modello dovrebbe generalmente indicare le aree chiave dell'attività di impresa controllabili dal management in modo da garantire o incrementare ulteriori attività nel futuro ».

In nota vengono riportate più sintetiche definizioni di vari altri autori che però, come detto, non si discostano dalle linee generali di questa appena data (7). Da un punto di vista pratico, però, questa unità di concetti si disperde in discordanti modalità di compilazione dei modelli e di intenti di indagine. Nei successivi sottoparagrafi verrà tentata una sintetica generalizzazione per quanti riguarda la ragione del loro uso, gli obiettivi, le modalità di indagine, le influenze sull'organizzazione ed infine il collegamento tra fasi della pianificazione e tipi di modello.

a) Almeno tre sono le ragioni contingenti che hanno favorito la nascita e l'affermazione di modelli di questo tipo. In primo luogo la necessità di fornire agli organismi di pianificazione formale, introdotta nelle grandi aziende modernamente organizzate da solo una ventina d'anni, una grande massa di informazioni, sia qualitative che quantitative, in modo tempestivo e selettivo. Ciò dava luogo, agli inizi, ad una

---

(7) DA NAYLOR T. H., *Simulation models corporate planning*, Praeger, 1979: « Un modello « corporate » è un'astrazione delle complesse interrelazioni tra le attività aziendali di marketing, finanza e produzione, usualmente espresse come un insieme di equazioni alle differenze lineari o non e da relazioni logiche. L'essenza di un tale modello è che le funzioni di finanza, marketing e produzione sono espresse come un sistema integrato ».

Da GERSHEFSKI C. W., *What's happening in the world of corporate models*, Interfaces 1.9.1971: « ... le relazioni rappresentano, in dettaglio, le operazioni fisiche dell'impresa, le pratiche contabili e finanziarie adottate e le risposte in investimenti in aree chiave ».

Da GRINIER e WOLLER, *op. cit.* « ... un insieme di espressioni collegate che rappresentano le operazioni chiave dell'impresa e comprendono poco più delle relazioni contabili collegate in maniera diretta ».

frenetica attività di rilevazione ed elaborazioni manuali dei dati che toglieva spazio e risorse alla fase della loro interpretazione. Le prime applicazioni di modelli furono infatti del tipo « report oriented » per alleviare il lavoro di elaborazione manuale.

In secondo luogo, in strettissima connessione con la prima ragione, vi è l'introduzione in azienda dei computer la cui funzione è sostanzialmente quella di rilevare, elaborare e trasmettere i dati in quantità, velocità e precisione assolutamente impensabili per le capacità umane. L'evoluzione di queste macchine in termini di linguaggio, ormai alla portata anche dei non esperti, e la disponibilità di « periferiche » anche sui tavoli dei manager permette, tramite i modelli su di esse montati, una visione aggiornata e totale dell'intero sistema. Il modello e lo strumento di calcolo costituiscono allora un laboratorio con il quale condurre esperimenti simulando l'attività aziendale sotto le condizioni reali nelle quali si trova in quel preciso istante e sotto le ipotesi di intervento da parte del decisore.

La terza e forse principale ragione è che l'ambiente è, in questi ultimi decenni, turbolento cioè caratterizzato da frequenti ed imprevisi disturbi. Ciò comporta da una parte l'esigenza di una pronta e veritiera informazione e dall'altro una tempestiva ed adeguata risposta agli eventuali disturbi, qualità che, allo stato attuale delle conoscenze, solo modelli di questo tipo hanno.

Con l'uso di un simulatore è possibile riprodurre sviluppi alternativi dell'ambiente dell'impresa e sondare, ad esempio, i loro effetti sul processo produttivo e le relative contro-misure manageriali. Le simulazioni non producono soluzioni ai problemi di fondo, ma possono dare un apprezzamento del rischio ed indicare i fattori chiave.

Come si dirà più oltre, un modello di programmazione d'azienda non contiene solo fattori economici, ma tutto ciò

che per esso è ritenuto di rilievo, quindi anche fattori umani ed anzi esso, nelle modalità del suo uso, rivela quello che è lo stile direzionale, evidenzia le preferenze manageriali e la natura soggettiva delle stime che ne derivano.

b) I modelli globali di pianificazione aziendale differiscono da quelli tradizionali, appartenenti alla « management science », in quanto non perseguono l'ottimizzazione di una esplicita funzione obiettivo.

Questi secondi possono, al più, descrivere il comportamento di imprese cosiddette ottimizzanti, quelle cioè che ricercano la massima efficienza <sup>(8)</sup>, ma che sono in numero di gran lunga inferiore sia a quelle che perseguono un insieme solo soddisfacente di obiettivi <sup>(9)</sup> che a quelle adattative <sup>(10)</sup>, che hanno come scopo la sopravvivenza, adeguandosi alla turbolenza dell'ambiente esterno.

I moderni autori <sup>(11)</sup> di economia ed organizzazione aziendale e quelli <sup>(12)</sup> delle prime applicazioni dei modelli globali hanno messo in evidenza che, in genere, al di là degli obiettivi dichiarati e delle vocazioni tipiche, l'impresa si muove sotto le spinte di gruppi contrapposti, ciascuno con proprie mete, tra loro in contrasto e che comunque tali obiettivi sono molteplici, di varia natura e non sempre quantificabili. Evitando di entrare in questioni così spinose e comunque ampiamente trattate in letteratura, occorre sottolineare che i modelli di pianificazione aziendale sono flessibili anche sotto questo punto di vista e quindi sono adattabili sia alla filosofia aziendale

---

<sup>(8)</sup> Si veda: BAUMOL W. J., *Business behaviour, values and growth*, McMillan, 1953.

<sup>(9)</sup> Si veda: CYERT R. M., MARCH J. G., *A behavioural theory of the firm*, Prentice Hall, 1963.

<sup>(10)</sup> Si veda: ACKOFF R. L., *A concept of Corporate Planning*, John Wiley, 1970.

<sup>(11)</sup> CYERT e MARCH ad esempio, *op. cit.*

<sup>(12)</sup> FORRESTER e BONINI ad esempio, *op. cit.*

(ottimizzante, soddisfacente adattativa) che alla natura di particolari obiettivi.

Riguardo al modello è il caso di osservare che i suoi obiettivi, espliciti o impliciti, sono influenzati da coloro che ne propongono l'introduzione in azienda e che ne coordinano la sua costruzione.

È infine evidente che il modello può diventare anche un sondatore di obiettivi, nel senso che la sperimentazione su di esso può condurre alla loro definizione, al loro bilanciamento ed al loro coordinamento.

c) Premesso che la struttura di un modello è influenzata dalle modalità di indagine e che è possibile che un modello costruito per una certa finalità conoscitiva non possa essere utilizzato per nessuna altra, si elencano, qui di seguito, tre distinti tipi di utilizzo, esaustivi dell'intera gamma di possibili speculazioni:

- a) nessuna scelta decisionale (what is)
- b) cosa succede se (what if)
- c) cosa occorre fare per (what to do to)

In dattaglio: nessuna scelta decisionale significa che il modello non ingloba variabili decisionali, ma descrive semplicemente il comportamento delle variabili endogene in relazione a quelle ambientali. È il caso, ad esempio della valutazione delle tasse in funzione dell'utile lordo o della determinazione dei prezzi in funzione dei costi delle materie prime. Oppure ancora quando vengono messe in relazione solo variabili esogene come ad esempio il consolidamento di due o più bilanci. A rigore, se è la mancanza di variabili manageriali il criterio distintivo di questo tipo di indagine, rientrano in esso anche i modelli ottimizzanti: in essi infatti è l'algoritmo a indicare le strategie da adottare e non viene lasciato alcuno

spazio di discrezionalità al decisore che deve solo applicare le indicazioni del modello.

« Cosa succede se » significa che il modello è costruito per rispondere a quesiti del tipo « cosa accade delle variabili di comportamento se vengono prese certe decisioni o se l'ambiente agisce in un certo modo ». Di norma, data la scarsa percorribilità della soluzione analitica, le elaborazioni vengono condotte per via numerica. Per il problema più avanti ricordato della sovra o sottodeterminazione sono possibili casi di nessuna o infinite soluzioni. Rosenkranz<sup>(13)</sup> osserva che questo però non è tanto un problema matematico, ma di politica di gestione del modello che deve essere risolto a monte della sua utilizzazione.

Tramite l'elaborazione del modello è possibile condurre dei test sulle politiche alternative anche riguardo al numero di variabili decisionali e quindi di tarare, anche da questo punto di vista, la giusta dose di variabili di controllo.

Ancora il Rosenkranz nota che il tipo di di investigazione « what if », per la sua flessibilità, è il più adatto a trattare situazioni di impresa reale ove si possono supporre caratteristiche di adattabilità rispetto agli obiettivi ed alle situazioni ambientali.

« Cosa fare per » è un approccio più limitato del precedente nella ricerca di soluzioni fattibili per il fatto che un certo numero di obiettivi viene prefissato. L'indagine allora risponde sostanzialmente al quesito: « cosa fare per ottenere quel determinato risultato ». Anche in questo caso i problemi di sovra o sottodeterminazione devono essere preventivamente risolti in sede di politica di gestione del modello.

È interessante osservare che, a parte il caso di coincidenza del numero di variabili di controllo e di comportamento, questo tipo di indagine sconfinava in quello del tipo « what

---

(13) ROSENKRANZ, p. 38 *op. cit.*

if » quando impone, per i gradi di libertà rimasti, delle ipotesi di lavoro sulle variabili cui assegnare un valore arbitrario (14).

Qualunque sia il tipo di indagine da effettuare, oltre alle usuali tecniche di convalida del modello, programmi di sperimentazione e di analisi dei dati, è necessario sondare l'insieme delle risposte ottenute dalla elaborazione per approfondire la conoscenza del campo del quale tali risposte fanno parte.

L'analisi del rischio, ovvero la ponderazione di tutti i possibili risultati con le rispettive frequenze o probabilità, è utilissima quando siano previste variabili casuali all'interno del modello. Si tratta purtroppo, allo stato attuale degli strumenti di calcolo, di una via poco seguita dato l'enorme numero di elaborazioni che essa comporta rispetto ad un modello di natura deterministica. È facile infatti dimostrare che la convergenza è molto lenta (15). Per modelli deterministici o modelli stocastici, resi deterministici per ragioni di costo, è possibile la cosiddetta analisi di sensitività. Con ciò si intende lo studio delle variabili endogene in un opportuno intorno dei loro valori di interesse per determinarne possibili comportamenti caratteristici quale, ad esempio, la stabilità. Oppure, in parallelo, viene sondato l'intero insieme delle possibili soluzioni predisponendo, al posto delle variabili casuali esogene, tre possibili scenari dell'ambiente basati su assunzioni pessimistiche, ottimistiche e più probabili.

*d)* La pianificazione, intesa come determinazione delle strategie d'impresa e come proiezione del futuro assetto aziendale, non ha una base teorica generale, ma deve fare riferi-

---

(14) Si veda più avanti per le questioni matematiche.

(15) L'errore standard delle osservazioni campionarie è  $\sigma/\sqrt{n}$  essendo  $n$  la numerosità e quindi, agli effetti del dimezzamento dell'errore, occorre un numero quadruplo di elaborazioni.

mento ad una filosofia pragmatica e ad un corpo di tecniche utili ai suoi scopi. Il processo di pianificazione risente dunque dell'evoluzione sia della « tecnologia » che del soggetto al quale si applica. La tecnologia è costituita dalle tecniche di modellizzazione e di trattamento dei dati e dai supporti di calcolo, il soggetto è l'azienda con i suoi svariati tipi di organizzazione. Sono questi due fattori estremamente correlati ed è spesso impossibile scindere cause ed effetti. L'evoluzione delle capacità di calcolo ha indubbiamente influito in maniera determinante sullo sviluppo delle organizzazioni e contemporaneamente ha influito sulla modellistica applicata ad esse. I modelli hanno recepito a loro volta le variazioni delle strutture organizzative nel tentativo di descriverle, ma nel contempo, diventando parte di queste stesse strutture, hanno contribuito a modificarle. La breve storia del processo di pianificazione supportato da modelli conferma queste osservazioni. Si possono infatti derivare, dalle esperienze osservate, tre filosofie di approccio pianificativo:

- a) bottom up
- b) top down
- c) di informatica distribuita.

Evitando di addentrarsi in inutili approfondimenti si può tuttavia tentare una sintesi che evidenzia l'evoluzione delle strutture organizzative in funzione di una sempre più presente partecipazione dei vari livelli decisionali alla compilazione dei piani di azienda e del loro contemporaneo coinvolgimento nei processi di controllo e del concomitante sviluppo della modellistica aziendale.

L'approccio « bottom up » è relativo ad una struttura organizzativa tradizionale legata al concetto di gerarchia ed il modello che si adegua a questa filosofia risente, in maniera esplicita, del flusso informativo base-vertice. I centri operativi

devono cioè formulare i loro specifici piani, evidentemente a breve, che devono periodicamente essere inviati all'alta direzione. Gli obiettivi di questi piani sono prevalentemente espressi con unità fisiche ed il compito del management è quello di renderli omogenei tra di loro e di tramutarli in criteri di gestione finanziaria e di strategie di investimento. Il modello di supporto a questo modo di pianificare è sostanzialmente « report oriented » cioè basato su periodiche sintesi contabili. Sono evidenti le disparità di obiettivi tra base e vertice e la rigidità delle procedure che non permette tempestivi interventi correttivi.

Il « top down » risponde ad una filosofia del tutto opposta che coinvolge, a tutti i livelli, responsabilità di pianificazione e controllo su direttive d'azione formulate dal management. La struttura informativa è un ciclo costituito da una serie di fasi che, partendo dai piani direzionali, basati sulla individuazione di opportune strategie, passano agli organi intermedi, le divisioni, per esempio, che sviluppano precisi obiettivi in termini redditività e successivamente alle unità operative che, in base agli input, compilano dei programmi a breve. Il circuito si chiude con l'invio di tali elaborazioni al vertice che le aggrega e ripropone un'ulteriore tornata di consultazioni. La struttura organizzativa è di tipo funzionale-divisionale. I modelli che descrivono tali comportamenti sono naturalmente molto più evoluti dei precedenti in quanto a flessibilità, organi ai quali sono rivolti, possibilità elaborative e capacità di controllo. La loro filosofia è « decision oriented » quindi permettono di formulare piani alternativi in base ai quali prendere le decisioni. Ciò è naturalmente dovuto ai due fattori concomitanti dell'evoluzione della filosofia di pianificazione ed al contemporaneo e correlato progresso nella « computer science ».

La riprova di questo fatto sta nel terzo tipo di approccio, quello relativo all'informatica distribuita, nel quale il proces-

so di decentramento di responsabilità, iniziato dal « top dow », è stato perfezionato delegando alle varie unità solo le parti loro spettanti di responsabilità di pianificazione e quindi di informazione. Il supporto modellistico è indubbiamente molto sofisticato in quanto, oltre ad adattarsi a tale filosofia di continui scambi vertice-centri periferici, deve continuamente aggiornare le informazioni che permettono ai detti centri di prendere le opportune azioni correttive. La filosofia del processo di pianificazione è quindi di tipo adattativo per rispondere in modo adeguato ai cambiamenti d'ambiente. La struttura organizzativa invece si conforma a matrice in quanto coinvolge lo staff di pianificazione che individua gli obiettivi, gli stadi intermedi che approntano le linee d'azione e gli organismi di controllo delle unità operative responsabili del loro ottenimento.

e) Con riferimento al processo di pianificazione di una azienda modernamente organizzata è possibile elencare le attività di un corpo organico di procedure di programmazione tramite modelli di simulazione. Si possono individuare tre livelli di responsabilità, in gerarchia decrescente, in ciascuno dei quali vengono eseguite delle elaborazioni sulle indicazioni programmatiche dei livelli immediatamente superiori. Il processo è di tipo retroazionato all'interno di ogni livello, per l'individuazione delle possibili strategie connesse agli obiettivi, e nel contempo un anello di feedback interessa il livello gerarchicamente superiore responsabile del coordinamento e consolidamento dei propri obiettivi.

La rappresentazione grafica evidenzia i vari livelli e schematizza il processo di retroazione di taratura degli obiettivi.

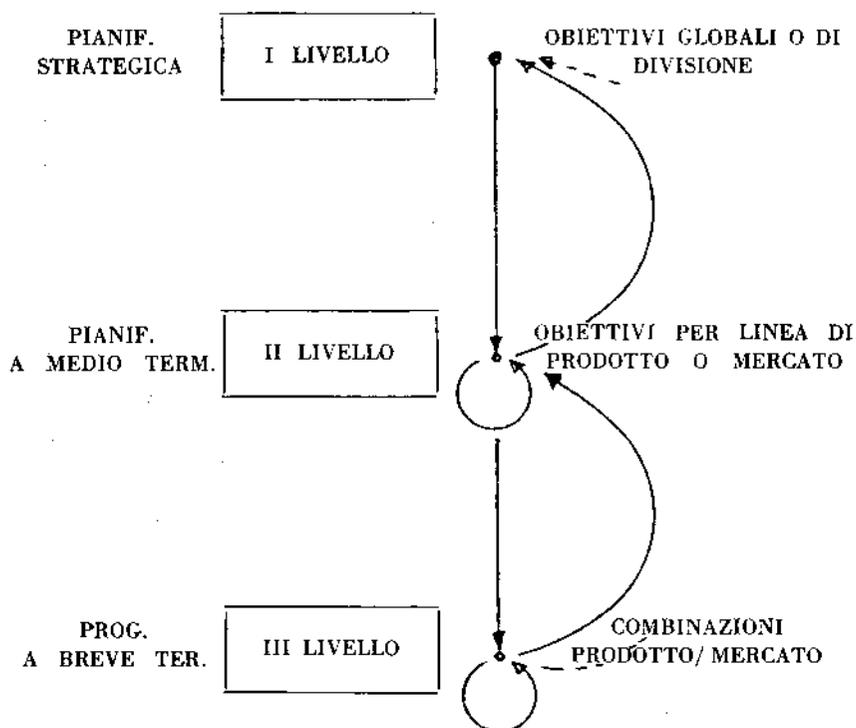


Fig. 1

N. B. La linea tratteggiata indica un eventuale anello di retroazione di supervisione diretta dell'alta direzione anche sui piani operativi

Le tavole seguenti riportano, con maggior dettaglio le fasi di questo schema.

## I LIVELLO - PIANIFICAZIONE STRATEGICA

## ATTIVITA'

## MODELLI

- |  |  |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Analisi dell'ambiente</i>: descrizione qualitativa e quantitativa di possibili scenari</li> <li>2. <i>Formulazione di obiettivi</i>: obiettivi economici in termini qualitativi</li> <li>3. <i>Ripartizione e bilanciamento degli obiettivi</i></li> <li>4. <i>Formulazione delle strategie</i>: strategie finanziarie, di investimenti, diversificazione ed espansione di capacità.</li> <li>5. <i>Analisi degli scostamenti</i>: congruenze tra obiettivi di 4 ed indicazioni strategiche di piano</li> <li>6. <i>Messa a punto delle strategie</i>: decisione dell'insieme di strategie congruenti</li> <li>7. <i>Misure, retroazione e controllo</i>: taratura finale di strategie ed obiettivi.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Analisi di database e « What is »</li> <li>2. Modelli econometrici e analisi di database.</li> <li>3. Modelli econometrici tipo input/output, analisi « What is » e « What if ». Analisi « What to do » per il livello inferiore</li> <li>4. Obiettivi imposti al livello inferiore, analisi di database e soprattutto analisi delle redditività, del rischio e sensitività.</li> <li>5. Uso dei modelli del livello inferiore per analisi « What if » e « What to do »</li> <li>6. Modelli di analisi degli investimenti, « What if » e « What to do »</li> <li>7. Analisi tipo « What is » e confronti con elaborazioni su modelli a medio.</li> </ol> |
|--|--|

## II LIVELLO - PIANIFICAZIONE A MEDIO TERMINE

1. *Fissazione degli obiettivi*: decomposizione degli obiettivi di marketing, di produzione e finanziari del livello superiore con criteri di redditività
  2. *Preparazione dei piani*: formalizzazione di piani per ciascuna unità organizzativa in termini finanziari e fisici.
  3. *Integrazione e consolidamento*: stesura di un piano operativo organico a livello aziendale con concorso di input dalle unità operative.
  4. *Analisi di congruenza*: analisi degli scostamenti e congruenza tra piani ed obiettivi. Congruenza con strategie finanziarie e risorse.
  5. *Messa a punto delle strategie, misure, controllo e retroazione*: a livello di unità organizzative
1. Analisi « What if » con modelli a medio da parte del livello superiore
  2. Valutazioni su database e analisi « What if » e « What to do » su indicazioni delle unità
  3. Modelli ad « hoc », modelli macroeconomici, di marketing. Modelli di « management science »
  4. Modelli finanziari a medio termine e di budget degli investimenti
  5. Analisi « What is » da parte di una alta gerarchia. Analisi « What if » e « What do do » anche da livelli operativi su modelli a medio. Analisi di database.

## III LIVELLO - PIANIFICAZIONE A BREVE TERMINE

1. *Fissazione degli obiettivi*: scomposizione di obiettivi di medio in termini di vendite, costi, ricavi marginali
  1. Analisi « What if » su modelli a breve e budget delle singole unità operative
2. *Piani operativi*, piani a breve orientati a quantità fisiche e finanziarie
  2. « What if » e « What to do » da parte delle unità operative
3. *Integrazione, consolidamento e ratifica*: piano operativo aziendale a breve
  3. Modelli di programmazione della produzione e « Marketing mix ». Valutazioni su database
4. *Messa a punto, misura e controllo*: aggiustamenti delle attività in casere.
  4. Modelli « What is » dal livello superiore. Modelli « What is » e di pianificazione della produzione da parte delle unità operative.

Elaborazione da: ROSENKRANZ, F. op. cit.

## II

3. - Nella sua forma più generale un modello di pianificazione integrata d'impresa può essere descritto da una sistema di equazioni del tipo :

$$f_{it}(Y_t, Y_{t-j}, Z_t, K_t, U_t) = 0 \quad [1] \quad \begin{matrix} t = 1, m \\ i = 1, n \end{matrix}$$

ove le variabili hanno la natura di vettori con le seguenti caratteristiche :

$Y_t$  è il vettore delle variabili endogene il cui valore è determinato dall'interazione delle altre variabili interne ed esterne al sistema e sono anche dette variabili di comportamento.

$Y_{t-j}$  è il vettore delle variabili ritardate, cioè quelle endogene il cui valore assunto in tempi trascorsi ha influenza sul comportamento attuale e sono anche dette variabili di retroazione.

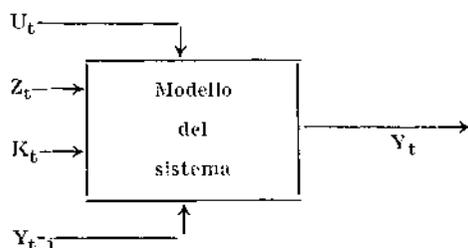
$Z_t$  è il vettore delle variabili decisionali, relative cioè alla discrezionalità direzionale, hanno natura di variabili esogene e sono dette anche variabili di controllo per sottolineare il loro carattere manageriale.

$K_t$  è il vettore delle variabili relative all'ambiente, cioè le tipiche esogene contro le quali si misurano le variabili decisionali allo scopo di conseguire valori opportuni dei comportamenti.

$U_t$  è il vettore delle variabili casuali, quelle cioè che tengono conto delle fluttuazioni che quasi sempre si verificano per effetto di fattori imprevedibili dovuti o alla

misura dei parametri o a veri e propri disturbi; sono normalmente date sotto forma di distribuzioni di frequenza e sono considerabili esogene.

In termini di esemplificazione grafica il modello può essere visto come un operatore che tramuta le variabili di input o esogene in variabili di output o endogene.



4. - L'indice  $t$  nella [1] sta ad indicare che il modello descrive l'evoluzione nel tempo delle variabili di stato <sup>(16)</sup> sotto l'influenza combinata, secondo gli opportuni meccanismi di informazione-decisione, delle variabili di controllo ed esogene. Si tratta quindi in genere di un sistema di equazioni alle differenze del primo ordine in quanto ad esso è sempre possibile ricondurre sistemi di ordine più elevato. Potrebbe anche essere un sistema di equazioni differenziali <sup>(17)</sup> come talvolta si trova in letteratura, ma quello alle differenze sembra meglio adeguarsi alla descrizione della prassi delle cadenze contabili aziendali. La variabile tempo è normalmente data in modo implicito nel senso che viene misurata solo al verificarsi di eventi di importanza per il modello, ma non mancano casi ove essa è data in forma di variabili esogene e quindi esplicita <sup>(18)</sup>.

<sup>(16)</sup> Concetto più ampio di comportamento e che sarà chiarito in seguito. Per ora basti il significato intuitivo.

<sup>(17)</sup> Come l'Industrial Dynamics del FORRESTER.

<sup>(18)</sup> Ad esempio per i modelli non autonomi la variabile tempo è una esogena descritta da una equazione alle differenze

Per comodità di trattazione normalmente al sistema [1] viene data la forma di sistema di equazioni lineari alle differenze a coefficienti costanti:

$$A Y_t + \sum_{j=1}^p A_j Y_{t-j} + BZ_t + CK_t + D = U_t \quad [2] \quad t = 1, m$$

ove  $Y_t$  è un vettore di dimentione  $[nx1]$  e rispettivamente

$$Y_{t-j} \equiv [nx1], \quad Z_t \equiv [kx1], \quad K_t \equiv [hx1], \quad D \text{ e } U_t \equiv [rx1].$$

I coefficienti, opportunamente identificati, hanno dunque dimensioni rispettive:

$$A \text{ e } A_j \equiv [rxn], \quad B \equiv [rxk], \quad C \equiv [rxh].$$

Nella rappresentazione [2] mancano sia le disequazioni che le relazioni logiche che presumibilmente sono invece presenti in molti atti e procedure di scelta manageriale. Non si tratta tuttavia di una manchevolezza in quanto le disequazioni sono trasformabili in equazione con l'aggiunta di variabili « slack » o di vincoli di non negatività o introducendo qualche non linearità. Le relazioni logiche d'altra parte possono essere introdotte tramite variabili binarie.

5. - Facendo, per comodità, riferimento alla [2], le possibili soluzioni sono sostanzialmente due: per via analitica o numerica. Certamente la prima è la più elegante e, quando possibile, efficiente in quanto permette il calcolo immediato dei comportamenti, dati i valori delle variabili di controllo, delle rimanenti esogene e per dati valori iniziali  $\hat{Y}_{t-j}$  di quelle ritardate

$$Y_t = -A^{-1} \left( \sum_{j=1}^p A_j \hat{Y}_{t-j} + BZ_t + CK_t + D - U_t \right) \quad [3] \quad t = 1, m$$

La condizione necessaria per la soluzione è che  $A$  sia una matrice quadrata  $n \times n$  non singolare, naturalmente per un

sistema di equazioni lineari a coefficienti costanti. La soluzione analitica contiene tutto l'insieme di informazioni utili a interpretare la « legge » di dipendenza delle variabili di comportamento da quelle decisionali, dalle altre esogene e le sue proprietà quali, ad esempio, la stabilità. È purtroppo un modo ideale o se si vuole poco praticabile di soluzione in quanto modelli del tipo « corporate planning » sono composti da centinaia di equazioni, spesso non lineari e quasi mai si conformano alle condizioni necessarie alla soluzione.

6. - È possibile classificare le soluzioni della [2] per via numerica secondo tre diverse modalità d'approccio: ottimizzazione, soluzione per « target » e simulazione.

f) Viene fissata, da parte dei decisori, una funzione obiettivo da massimizzare o minimizzare. In via generale sono possibili tre vie: a) massimizzare il valore dell'output in funzione delle risorse utilizzabili, b) minimizzare i costi di input per un dato risultato programmato, c) massimizzare la differenza tra ricavi di output e costi di input.

La funzione obiettivo è caratterizzata dagli stessi argomenti della [1],

$$\pi = \pi(Y_t, Y_{t-1}, Z_t, K_t, U_t) \quad [4]$$

ed il sistema [1] rappresenta le equazioni di vincolo.

Il problema si risolve identificando gli opportuni valori di  $Y_t$  e  $Z_t$  che, sotto il vincolo della [1] e per dati valori di  $Y_{t-1}$ ,  $K_t$ ,  $Z_t$ , massimizzano la funzione obiettivo. Questa impostazione è in completo accordo con la teoria classica ficroeconomica <sup>(19)</sup> che concettualizza i processi di trasformazione

(19) Ciò significa che il modello si conforma ai postulati di tale teoria. Si veda ad esempio: BAUMOL W. J., *Economic Theory and Operations Analysis*, Prentice Hall, 1961 e DE NEUVILLE R., STAFFORD J. H., *Systems Analysis for Engineers and Managers*, McGraw Hill, 1971.

tramite la funzione di produzione, presuppone comportamenti razionali e perfette conoscenze di mercati e tecnologie. Nel caso specifico di modelli aziendali la funzione di produzione è data da:

$$f(Y, Z) = 0 \quad [5]$$

essendo  $Y$  il vettore dei prodotti e  $Z$  quello dei fattori produttivi, entrambi, per ragioni fisiche, non negativi. Chiamata  $R(Y)$  la funzione dei ricavi e  $C(Z)$  quella dei costi, la funzione da ottimizzare sarà:

$$\pi = R(Y) - C(Z) \quad [6]$$

È facile vedere la coincidenza di [5] con [1] e di [6] con [4].

La concordanza con la teoria economica non è però una sufficiente garanzia di bontà del metodo ottimizzante rispetto agli altri. In esso infatti vengono schematizzate e semplificate delle assunzioni sul comportamento di impresa non più accettate quali la massimizzazione del profitto come fine dell'impresa e la già menzionata perfetta conoscenza. Questa impostazione infatti non può dare risposte a quesiti del tipo: « come trattare l'incertezza e come essa influenzi il processo decisionale », « come la struttura influenza il comportamento d'azienda », « quali sono i fattori influenzanti il tasso di crescita aziendale », « come l'impresa interagisce col mondo esterno ».

g) Questo secondo tipo di soluzione numerica, riferito al funzionamento descritto dalla [2], non prevede nessun tipo di funzione obiettivo da ottimizzare, ma impone alle variabili di comportamento  $\hat{Y}_t$  di assumere dei valori prefissati  $\hat{Y}_t$ . Questi valori, i target o sottoobiettivi, sono i valori di programma ed allora la [2] sarà risolta per la  $Z_t$ , le politiche direzionali, dati al solito i valori delle rimanenti variabili:

$$Z_t = -B^{-1} (A \hat{Y}_t + \sum_{j=1}^p A_j Y_{t-j} + CK_t + D - U_t) \quad [7] \quad t = 1, m$$

In questo caso la soluzione è l'indicazione al management di come comportarsi per ottenere i risultati di programma. Questa impostazione detta di analisi di sistemi<sup>(20)</sup> vede il sistema globale aziendale come un insieme coordinato di sottosistemi, ciascuno con dati targets, e l'elaborazione del modello ha lo scopo di individuare le strategie per ottenerli. I problemi di soluzione nascono dalla eventuale disparità tra il numero delle variabili decisionali e quelle obiettivo. Infatti se:

$$k < n \quad (a)$$

cioè se il numero delle variabili manageriali è inferiore agli obiettivi, ciò significa che le incognite sono meno delle equazioni (problema sovradeterminato) e quindi una soluzione è impossibile tranne casi particolari.

Se invece

$$k > n \quad (b)$$

cioè il problema è sottodeterminato, sono possibili infinite soluzioni.

In entrambi i casi, per aver risultati matematici utili, si rende necessario ridefinire il sistema aumentando, nel caso (a), il numero delle variabili decisionali o riducendo quello dei targets. Ciò è possibile solo da un punto di vista teorico in quanto, nei casi pratici, le variabili, di qualsiasi natura, introdotte nel modello hanno una ben precisa funzione e difficilmente se ne può variare il numero senza intaccarne il significato.

In particolare pare senza senso aumentare le variabili

---

<sup>(20)</sup> CHURCHMAN, *op. cit.*

decisionali e, d'altra parte, la riduzione dei target può fare perdere caratteristiche sostanziali al modello.

Nel secondo caso, invece, ove  $k > n$  è possibile assegnare  $k-n$  valori arbitrari e risolvere la [2] per le rimanenti  $n$  variabili decisionali.

Qualche autore <sup>(21)</sup> osserva che, accanto al problema del bilanciamento delle variabili, di natura prettamente matematica, vi è un problema di natura psicologica dovuto alla resistenza dei responsabili dei centri decisionali a rendere espliciti, in termini numerici, i programmi.

Per queste ragioni l'uso di uno strumento di questo tipo non sembra normativo ma conoscitivo: è infatti possibile condurre esperimenti su vari insiemi di sottoobiettivi alternativi per preconstituire un bagaglio di strategie relative a situazioni prefigurate e che si possono verificare anche nella realtà.

*h)* A differenza dei due casi precedenti, per la simulazione non è necessario assumere una funzione obiettivo o fissare dei target. La soluzione di un modello di simulazione consiste nel risolvere il sistema [2] nelle variabili  $Y_t$  in funzione delle rimanenti, per istanti consecutivi, in modo da seguirne il comportamento al passare del tempo:

$$Y_t = -A^{-1} \left( \sum_{j=1}^p A_j Y_{t-j} + BZ_t + CK_t + D - U_t \right) \quad [8] \quad t = 1, m$$

Le variabili ritardate, man mano che sono generate, manifestano la loro influenza, al trascorrere del tempo simulato, e naturalmente le  $Y_t$  sono funzione delle variabili esogene (decisionali, ambientali e casuali). Per questa caratteristica di soluzione, il modello di simulazione non è vincolato a rigidi schemi matematici e può contenere, in modo esplicito, proposizioni logiche, non linearità o disequazioni che non ne-

<sup>(21)</sup> NAYLOR, *op. cit.*, p. 16.

cessitano di particolari artifici come negli altri casi. Esso costituisce un tipico strumento manageriale in quanto permette di valutare la traiettoria delle conseguenze di strategie decisionali alternative e quindi di fare confronti non su un unico risultato, ma sull'insieme dei comportamenti delle variabili di interesse su un intervallo di tempo.

L'uso appropriato di un simulatore è di tipo sperimentale, data la non generalità di ogni singola elaborazione che è da considerare come una osservazione campionaria e quindi la sua tipica funzione è di sostituire il vero sistema aziendale, in un quadro di « test » di natura conoscitiva e decisionale su di esso.

È già stato osservato che la bontà di questa tecnica deriva dalla completa libertà di formulazione e quindi dalla indipendenza da rigide teorie che permette di tenere in esplicito conto le singole tipiche caratteristiche che ogni azienda presenta. Per quanto riguarda gli *obiettivi* non è necessario, se si vuole, adeguarsi al postulato del comportamento razionale dell'imprenditore dato che è non la massimizzazione del profitto, ma un profitto soddisfacente, la meta di molte imprese. Il modello di simulazione evidenzia solo quelle variabili di comportamento che il management dichiara di importanza nell'insieme di tutte le rimanenti variabili e regole decisionali. In questo modo evita di trattare esplicitamente le preferenze manageriali che, anzi, si rendono esplicite solo nelle politiche di gestione degli esperimenti di simulazione.

Riguardo all'*informazione*, è possibile inserire nel modello simulativo la reale struttura del sistema informativo, con gli inevitabili ritardi e le distorsioni, anzi è possibile « testare » la bontà di tale sistema utilizzando, a tale scopo, il simulatore e verificare la possibilità di introduzione di più efficienti schemi.

Il postulato della *certezza* è eliminato introducendo le variabili stocastiche che danno ragione della influenza degli

imprevedibili disturbi esterni, delle inesatte rilevazioni o delle inefficienze del sistema informativo.

Al di là dei postulati della teoria classica, il fattore di importanza vitale nel comportamento dell'impresa è l'organizzazione; questa ha modi di influenza diversa, dipendentemente dai suoi schemi e comprende i processi di apprendimento e le motivazioni. Tutti questi fattori sono facilmente inglobabili nel modello di simulazione.

A complemento del rapido quadro della realtà aziendale rimane da menzionare la possibilità di tenere, in esplicito conto, i reali rapporti dell'azienda col mondo esterno, sia esso il mercato, il più ampio contesto socio-economico o l'insieme delle istituzioni. Con questi enti l'impresa viene in continua interazione e pare quindi giusto che in una completa descrizione di essa, se opportuno, essi compaiano.

7. - Analogamente ai modelli macroeconomici<sup>(22)</sup> si possono classificare, nei modelli di programmazione aziendale, quattro tipi diversi di equazioni:

- a. relazioni di comportamento
- b. identità
- c. relazioni tecnologiche o istituzionali
- d. relazioni di equilibrio o di contorno.

Le prime esplicitano ipotesi di comportamento dell'impresa, del suo ambiente o di entrambe come l'equazione prezzo-domanda.

In esse compaiono variabili decisionali e variabili causali.

Le seconde sono costituite da relazioni di tipo definitorio quale è ad esempio l'identità

$$\text{PROFITTI} = \text{RICAVI} - \text{COSTI}$$

---

(22) Si veda TIMBERGEN J., *On the theory of economic policy*, North Holland, Amsterdam, 1955.

A questa categoria appartengono soprattutto le relazioni di natura contabile o finanziaria che costituiscono spesso il corpo di un modello di pianificazione aziendale.

Alle terze appartengono le equazioni dei processi di trasformazione siano essi fisici:

$$\text{PRODOTTO FINITO} = \text{FATTORE DI RESA} \times \text{MATERIA PRIMA}$$

che di natura contabile o finanziaria:

$$\text{UTILE NETTO} = (1 - \text{TASSE}) \times \text{UTILE LORDO}$$

Evidentemente i coefficienti di conversione sono inseriti nel modello come costanti o come parametri. Questo secondo esempio rappresenta una equazione istituzionale quando, all'interno del modello, sia prevista la legge di conversione di utile lordo in netto, dipendentemente dall'intera gamma delle aliquote applicabili.

Le ultime infine limitano i valori delle variabili nel tempo o nelle possibili entità; tipiche sono le relazioni di non negatività.

8. - Da un punto di vista di principio, non c'è differenza tra la soluzione numerica applicata ad un modello deterministico e quella di un modello stocastico. Nel primo caso tuttavia il valore risultante delle variabili di comportamento è da considerarsi certo, nel secondo, invece, esso è uno dei tanti possibili risultati. Le variabili stocastiche infatti hanno la natura di disturbo applicato a qualcuna delle esogene e quindi queste si manifestano, in una soluzione particolare, come uno dei possibili valori di una data distribuzione di frequenza. Il risultato, cioè il valore delle variabili di comportamento, potrà dunque essere diverso in due successive simulazioni ove tutto sia mantenuto costante tranne che il valore di anche una sola di tali variabili casuali. Una sola elaborazione

è dunque da considerarsi come una singola osservazione campionaria facente parte di un ampio quadro di programmi di esperimenti col modello.

La sperimentazione ha normalmente lo scopo di conoscere, con una certa attendibilità, la distribuzione di questi comportamenti. Se, ad esempio, ciò che si vuole è il valore atteso di una variabile di comportamento  $Y_t$ , supposta unica per semplicità di trattazione, considerata la media aritmetica di  $n$  osservazioni campionarie ottenute nelle identiche condizioni sperimentali:

$$\bar{y}_t = \frac{1}{n} \sum_1^n y_{it}$$

è possibile identificare, ad un certo livello di fiducia  $(1-\alpha)$  il corrispondente intervallo di fiducia (23)

$$| \bar{y}_t \pm Z_{\alpha/2} S/\sqrt{n} |$$

essendo  $Z_{\alpha/2}$  il percentile della distribuzione normale standard che lascia una coda di probabilità percentuale  $\alpha/2$  ed  $S$  lo scarto campionario

$$S^2 = \frac{1}{n-1} \sum_1^n (y_{it} - \bar{y}_t)^2$$

Se si considera la lunghezza dell'intervallo di confidenza:

$$e = 2 Z_{\alpha/2} S/\sqrt{n}$$

come l'errore ammissibile, con quel dato livello di fiducia, è evidente che, per diminuire tale errore, il numero delle osservazioni aumenterà in ragione del quadrato. Se ad esem-

---

(23) Ciò vale naturalmente per campioni di adeguata numerosità che normalmente si possono ottenere dalle repliche delle simulazioni stocastiche; altrimenti valgono le considerazioni per piccoli campioni.

più si vuole dimezzare questo errore il numero  $n$  quadruplicherà e se si vuole portare al venti per cento, tale numero aumenterà di un fattore moltiplicativo venticinque <sup>(24)</sup>.

Queste osservazioni comportano che, stante la complessità dei modelli, il gran numero di variabili esogene ed il gioco delle correlazioni, non sia ancora compatibile con la capacità di calcolo e con i prezzi di essa, portare avanti, nel campo dei modelli globali, simulazioni di tipo stocastico. In pratica, come accennato, si conduce l'analisi di sensitività sulle classiche ipotesi: « best, pessimistic and ottimistic ».

### III

Può essere utile inquadrare lo studio dei modelli di programmazione d'azienda nell'ambito della Teoria dei Sistemi. Tale disciplina, applicata inizialmente a problemi di regolazione e controllo di natura ingegneristica, si è dimostrata successivamente un potente strumento di studio e di analisi e controllo della dinamica di sistemi macroeconomici e potrebbe ben utilizzabile nel campo della microeconomia, specie ove l'interesse è rivolto alla programmazione e quindi al controllo.

Un modello di pianificazione, nella sua rappresentazione più astratta e generale possibile è dato dalla seguente equazione:

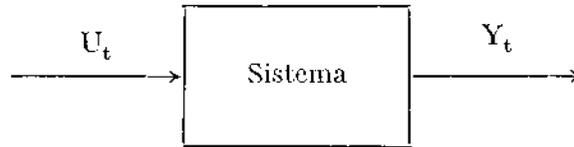
$$Y_t = f(Y_{t-j}, Z_t, K_t) \quad [9]$$

ove le variabili, intese come vettori, hanno un indice che rivela la loro dipendenza dal tempo.  $Y_t$  è il vettore delle variabili di comportamento o endogene, cioè l'insieme dei risultati programmati d'azienda;  $Y_{t-j}$  è il vettore dei comportamenti

(24) Si veda GILMAN H. J., *A brief survey of stopping rules in Montecarlo simulations*. II Conference on application of simulation, 1968.

trascorsi che influenzano i comportamenti attuali;  $Z_t$  è il vettore delle variabili di controllo, cioè l'insieme delle politiche manageriali ed infine  $K_t$  è il vettore relativo all'ambiente cioè alle variabili esogene che influenzano il sistema, ma non ne sono controllabili. Per comodità di trattazione si considererà un unico vettore  $U_t$  di variabili di input che comprende le  $Z_t$  e  $K_t$ .

La rappresentazione grafica della figura seguente evidenzia il rapporto causa/effetto tra variabili manageriali e di comportamento, ma non il meccanismo di correlazione tra di esse.

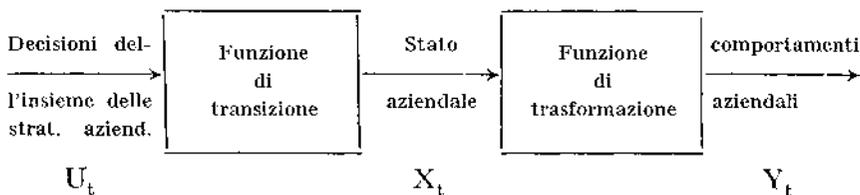


È evidente infatti che l'output aziendale ad un dato istante non può essere, in genere, determinato dalle decisioni in quello stesso istante, ma da tutta la storia subita dal sistema a partire da un certo tempo di riferimento. Si rende dunque necessario introdurre, accanto a quelle già descritte, un altro tipo di variabile,  $X_t$ , che dia conto della evoluzione, nel tempo, di quelle grandezze intrinseche all'azienda che permettono, a seguito di date azioni decisionali, di determinarne univocamente i comportamenti.  $X_t$  è il vettore delle variabili di stato e sinteticamente contiene la storia aziendale fino all'istante attuale e permette dunque la conoscenza dell'uscita del sistema, a quello stesso istante, in seguito alla contemporanea azione sull'ingresso. Quindi per uno stesso sistema, a stati iniziali diversi, corrisponderanno, in genere, uscite diverse, pur applicando identiche variabili di controllo. Inoltre il valore di  $X_t$ , assunto ad un certo tempo  $t_0$  congiuntamente alla sequenza di decisioni manageriali applicate dallo stesso tempo  $t_0$  fino al tempo  $t_1$ , permetterà il calcolo dello stato e

quindi dell'uscita fino a  $t_1$  e di tutte le situazioni intermedie.

I concetti esposti in chiave di modelli e variabili di natura aziendale derivano dalla definizione assiomatica di sistema dinamico <sup>(23)</sup>.

Alla luce di tale definizione la rappresentazione grafica del sistema diventa la seguente



ove si evidenzia la non dipendenza dell'insieme delle variabili di output da quelle di input. La rappresentazione formale è dunque:

$$\begin{aligned} X_t &= f(X_{t_0}, U_t, (t - t_0)) \\ Y_t &= g(X_t, t) \end{aligned} \quad [10]$$

che mostra come le variabili di comportamento non coincidano necessariamente con quelle di stato <sup>(26)</sup>. « L'argomento

<sup>(23)</sup> Si veda ad esempio: RINALDI S., *Teoria dei sistemi*, CLUP, Milano, 1973 e MARRO G., *Fondamenti di teoria dei sistemi*, Patron, Bologna 1976, che danno di sistema dinamico questa definizione:

1) Sia dato un insieme T dei tempi; 2) Un insieme di ingressi U; 3) Un insieme di funzione di ingresso  $U_t$ ; 4) Un insieme di stati X; 5) Un insieme delle uscite Y; 6) Una funzione L tale che, assegnato un istante t, un istante  $t_0 \leq t$  ed uno stato iniziale X ( $t_0$ ) ed una funzione di ingresso u(.), definisca l'uscita all'istante t:

$$y(t) = y(t, t_0, x(t_0), u(.))$$

che risponde alle seguenti proprietà:

a)  $y(t, t_0, x(t_0), u(.))$  è definita per  $t \geq t_0$  ma non necessariamente per valori inferiori  
b) la dipendenza di L da u (.) (.) è limitata all'intervallo  $(t_0, t)$ .

<sup>(26)</sup> Le variabili di comportamento potrebbero essere risultati di bilancio, indici finanziari, livelli produttivi ecc..

tempo » delle [10] risponde ai requisiti del principio di causalità e sta a significare che lo stato ad un certo istante dipende dalla funzione di ingresso applicata, a partire dal tempo  $t_0$ , fino a quell'istante (escluso l'estremo destro dell'intervallo).

La mancanza di adatti strumenti matematici ha limitato la trattazione ai sistemi lineari o linearizzabili che normalmente si presentano come sistemi di equazioni differenziali del primo ordine

$$\begin{aligned}\dot{\hat{x}}(t) &= A(t) \hat{x}(t) + B(t) u(t) \\ \dot{\hat{y}}(t) &= C(t) \hat{x}(t) + D(t) u(t)\end{aligned}\quad [11]$$

o sistemi di equazioni alle differenze

$$\begin{aligned}x_{t+1} &= A(t) x_t + B(t) U_t \\ y_t &= C(t) x_t + D(t) U_t\end{aligned}\quad [12]$$

Considerando, per comodità di trattazione, i coefficienti invarianti rispetto al tempo e ponendo rispettivamente  $C = I$ , matrice identità, e  $D = O$  il sistema si modifica nel seguente

$$\begin{aligned}x_{t+1} &= Ax_t + BU_t \\ y_t &= x_t\end{aligned}\quad [13]$$

Esso descrive cioè un sistema nel quale le variabili di comportamento coincidono con le variabili di uscita. Questa è la rappresentazione più adottata nei modelli di programmazione aziendale sia perché i fatti economico-finanziari con-

---

Le variabili di stato potrebbero essere il numero e la qualità degli impiegati, la struttura organizzativa, il sistema informativo, ecc..

Può essere conveniente, in molti casi, far coincidere le variabili di stato a quelle di comportamento.

siderati sotto l'aspetto dello stato dell'impresa, ne costituiscono anche il comportamento, sia perché, nel considerare la variabile tempo come discreta, vengono riprodotte le cadenze normali della vita aziendale.

Normalmente in letteratura i modelli di questo tipo hanno una rappresentazione in termini di sistemi di equazioni alle differenze di ordine anche elevato

$$Ay_t + \sum_{j=1}^p A_j Y_{t-j} = \sum_{i=1}^q B U_{t-i} \quad [14]$$

che mettono in rilievo una dipendenza diretta delle variabili di comportamento dalle variabili manageriali senza il tramite delle variabili di stato. È possibile derivare da una conformazione del tipo [12] una del tipo [14], ma è evidente che il bagaglio di informazione contenute nelle variabili di stato consigli una formulazione del tipo [12].

Risulta altresì possibile estendere al caso in esame concetti quali quello di raggiungibilità e di controllabilità. Quest'ultimo in particolare sta a significare la possibilità di trasferire un sistema da uno stato iniziale ed uno stato voluto un certo tempo applicando una opportuna funzione di controllo (controllabilità rispetto allo stato) oppure di ottenere un dato comportamento (controllabilità sull'uscita), stante sempre una data legge di controllo applicata al sistema, a partire da un certo stato iniziale.

Le condizioni di controllabilità <sup>(27)</sup> rispetto allo stato, nel caso più comune rappresentato dal sistema [13], consistono nell'accertarsi che la matrice composta

$$(B \mid AB \mid A^2B \mid \dots \mid A^{k-1}B)$$

(27) Si vedano: RUBERTI A., *Controllabilità ed osservabilità in Identificazione e Ottimizzazione*, CNR, Roma, 1964; SITZJA B., *Teoria dei sistemi e programmazione economica*, Etas libri, Milano, 1979.

abbia rango uguale al numero  $n$  di variabili del vettore di stato.

Nel caso di controllabilità <sup>(28)</sup> rispetto all'uscita, nel caso generale, per un sistema stazionario, la condizione è che il rango della matrice

$$(CB | CAB | CAB | \dots | CA^{k-1}B | D)$$

sia uguale al numero  $q$  delle variabili di comportamento.  $k$  è il numero di interventi di controllo consecutivi.

Se  $p$  è il numero delle variabili di controllo è possibile dimostrare che condizione necessaria per la controllabilità è

$$k \geq q/p$$

#### IV

##### I. Per concetti di analisi dei sistemi estesi all'impresa

ARALDI R., *L'analisi dei sistemi nelle programmazioni e nelle decisioni d'impresa*, Etas libri, Milano, 1974.

BEER S., *L'azienda come sistema cibernetico*, ISEDI, Milano, 1973.

BOULDING K., *General systems theory, the skeleton of science*, Management Science, 1956.

BOZZOLA G. B., *Il sistema aziendale*, Etas kompass, Milano, 1975.

CHURCHMAN C. W., *Introduzione all'analisi per sistemi* Etas Kompass, Milano, 1971.

EMERY E., (Editor), *Systems thinking*, Penguin Book, London, 1972.

OPTNER S. L., *System Analysis for business and industrial problem solving*, Prentice Hall, New Jersey, 1965.

SARACENO P., *L'analisi dei sistemi nella condotta delle imprese*, in Notizie IRI, 1961.

SARACENO P., *La produzione industriale*, Libreria Editrice Universitaria, Venezia, 1964.

---

<sup>(28)</sup> Normalmente si parla di controllabilità in senso debole o forte a seconda che la legge di controllo consideri tutte o solo una delle variabili di ingresso, ma in questa esposizione di principi tali catalogazioni paiono superflue.

THE OPEN UNIVERSITY, *L'analisi dei sistemi, comportamento, regolazione e controllo*, Mondadori, 1979.

VON BERTALANFFY L., *General systems theory: a new approach to unity of science*, in *Human Biology*, 1951.

## II. *Per l'analisi dei rapporti modello/impresa*

BOULDOEN J. B., *Corporate models: on line real time systems*, su *Harvard Business Review*, July-August, 1970.

GERSHEFSKI G. W., *Building a corporate financial model*, su *Harvard Business Review*, July-August, 1969.

GRINIER P. H. e BATT C. D., *Some tentative findings on corporate financial simulation models*, su *Operations Research Quarterly*, Vol. 25, n. 1.

HAYES, R. H. e NOLAN, R. L., *What kind of corporate modeling functions best*, su *Harvard Business Review*, May-June, 1974.

## III. *Per le indagini statistiche su utenti ed applicazioni*

GERSHEFSKI G. W., *Corporate models the state of the art*, su *Management Science* 16, 6, 1970.

GERSHEFSKI, G. W. e WOLLER, F., *Corporate models to day*, The institute & chartered accountants, London, 1975.

NAYLOR, T. H. e JEFFERS, C., *Corporate simulation models: a survey*, su *Simulation*, 1975.

NAYLOR T. H. e SCHAULAND H., *A survey of users of corporate planning models*, su *Management Science*, 22, 9, 1976.

## IV. *Per modelli di utilità generale*

AMADUZZI A., *Il modello del sistema dell'impresa...* su *Principi di sistemi di* FORRESTER J. W., Etas Kompas.

BONINI C. P., *Simulation of information and decision systems in the firm*, Markham Publications Co., Chicago, 1967.

FORRESTER J. W., *Industrial Dynamics*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1961.

MOMICLIANO F., *Economia industriale e teoria dell'impresa*, Il Mulino, Bologna 1975.

## V. Per le applicazioni

- BOUAMRENE, M. A. e FLAVELL R., *Airline Corporate Planning — a conceptual framework*, su *Long Range Planning* — Vol. 13, Feb. 1980.
- CANTORE C., *Pianificazione finanziaria e controllo budgetario*, su *Sviluppo e organizzazione*, n. 29, maggio-giugno 1975.
- DEGUELDRE, J., *Corporate planning and modelling in a large bank*, su *Long Range Planning*, Vol. 13, Aug. 1980.
- HAMILTON, W. F. e MOSES, M. A., *computer based corporate planning system*, su *Management Science*, Vol. 21, 2, 1974.
- HARRISON, F. B. e BAKER A., *The accountant takes to model*, su *Operational Research Quarterly*, Vol. 25, n. 1.
- KOTLER P., *Corporate Models: better marketing plans*, su *Harvard Business Review*, July-August 1970.
- MATTESICH R., *Budgeting Models and System Simulation*, su *The Accounting Review*, Vol. 36, 1961.
- PIREDDU G., *Proposta di un modello dinamico di tipo previsionale... Report interno SNAM*, 1975.
- ROBBINS S. M., e STOBAUGH, R. B., in appendice a: *Money in the multinational enterprise*, Basic Book, New York, 1973.

## VI. Antologie, saggi e manuali

- COYLE, R. G., *Management System Dynamics*, John Wiley and Sons, 1979.
- NAYLOR T. H., (Editor), *Simulation models in corporate planning* Praeger, 1979.
- NAYLOR T. H., (Editor), *Computer simulation experiments with models of economic systems*, John Wiley and Sons, 1971.
- ROSENKRANZ F., *An introduction to corporate modeling*, Duke University Press, 1979.
- SCHRIEBER A. N. (Editor), *Corporate simulation models*, School of business, University of Washington, 1970.

VII. *Per i collegamenti tra moderne teorie dell'impresa e modelli di programmazione*

ACKOFF R. L., *A concept of corporate planning* John Wiley and Sons, New York, 1970.

ANTONY R., *Planning and control systems: a framework for analysis*, Harvard Business School, Boston 1965.

BAUMOL W. J., *Business Behaviour, Volumes and Growth*, Mc Millan, New York, 1953.

CYERT R. M., e MARCH, J. G., *A behavioural theory of the firm*, Prentice Hall, 1963.

SIMON H. A., *Theories of decision making in economics and behavioural science*, American Economic Review, XLIX, June 1959.

VIII. *Per la teoria dei sistemi*

MARRO G., *Fondamenti di teoria dei sistemi*, Patron, Bologna, 1976.

RINALDI S., *Teoria dei sistemi*, CLUP, Milano, 1973.

RUBERTI A., *Controllabilità ed osservabilità su Identificazione e ottimizzazione*, Roma 1963.

SITZIA B., *Teoria dei sistemi e programmazione economica*, Etas Libri, Milano, 1979.



## INDICE

ENRICO PALEARI, <i>Considerazioni sul carattere creativo della giurisprudenza canonica in tema di nullità di matrimonio</i> . . . . .	5
VITTORIO PARLATO, <i>Libertà ed eguaglianza religiosa: I problemi degli anni '80</i> .	49
MASSIMO PESCATORI, <i>L'evoluzione ideologica di Domenico Settembrini</i> . .	73
FRANCO PIZZETTI, <i>La riforma delle istituzioni democratiche nella crisi italiana agli inizi degli anni '80</i> . . . . .	87
OSVALDO TARQUINIO, <i>Crisi del consenso politico ed obiettivi di politica economica</i>	129
GUIDO GUIDI, <i>Il nuovo statuto di Parigi</i> . . . . .	143
LUIGI MARI, <i>Le imprese internazionali (attività economica e strutture associative internazionali). Profili introduttivi</i> . . . . .	191
PIERFRANCELO CIGNOLI, <i>I modelli integrati di pianificazione nelle applicazioni microeconomiche</i> . . . . .	293



